

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO



Brasil

Abertura e ajuste do
mercado de trabalho
no Brasil

Políticas para conciliar os desafios
de emprego e competitividade

MINISTÉRIO
DO **TRABALHO**
E **EMPREGO**

BRASIL

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi fundada em 1919, no fim da Primeira Guerra Mundial e outorgada pelo Tratado de Versailles, com a missão de ser a instituição internacional especializada na promoção de políticas sociais e laborais para a justiça social. Seu Conselho Administrativo é composto por representantes de governos, de organizações de empregadores e de confederações de trabalhadores que atuam conjuntamente, conforme o princípio de diálogo tripartite.

Atualmente, a OIT possui 174 países-membros, sendo que o Brasil é membro da Organização desde seu princípio. Com a criação das Nações Unidas em 1946, a OIT integrou-se a esta como o primeiro organismo especializado e foi honrada, no ano de seu cinquentenário, com o prêmio Nobel da Paz.

Desde seu surgimento, a OIT tem promulgado numerosas convenções e recomendações sobre práticas laborais. Dentre suas primeiras ações, encontram-se a promoção da jornada de oito horas, a luta contra o desemprego, a proteção da maternidade e a melhoria das condições de trabalho para mulheres e jovens.

A OIT surgiu das idéias sociais desenvolvidas no século XIX, na época da Revolução Industrial, para buscar respostas em conjunto às difíceis condições de trabalho e de vida enfrentadas pelos trabalhadores dentro do sistema econômico emergente. Com o fim do século XX, seus princípios e visão mantêm-se atuais para nossa época globalizada.

Com a crescente integração dos mercados na nova ordem econômica mundial, reafirma-se o risco de que a defesa dos di-



OFICINA REGIONAL PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
BIBLIOTECA
Las Flores 295 San Isidro Lima
Téll. 221-2565 Fax 421-6292

© 8. V. 2000

ABERTURA E AJUSTE DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

Políticas para conciliar os desafios
de emprego e competitividade



Organização Internacional do Trabalho

MINISTÉRIO
DO **TRABALHO**
E **EMPREGO**

Brasil

ABERTURA E AJUSTE DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

Políticas para conciliar os desafios
de emprego e competitividade

Editora 34 Ltda.

Rua Hungria, 592 Jardim Europa CEP 01455-000

São Paulo - SP Brasil Tel/Fax (11) 816-6777 editora34@uol.com.br

Organização Internacional do Trabalho

Escritório no Brasil Setor de Embaixadas Norte Lote 35 Brasília - DF CEP 70800-400

Tel. (61) 225-0815 Fax (61) 322-4352 brasilia@oitbrasil.org.br

Copyright © Organização Internacional do Trabalho, 1999

As designações empregadas nas publicações da OIT, as quais estão em conformidade com a prática seguida pelas Nações Unidas, bem como a forma em que aparecem nas obras, não implicam juízo de valor por parte da OIT no que se refere à condição jurídica de nenhum país, área ou território citados ou de suas autoridades, ou, ainda, concernente à delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade pelas opiniões contidas nos estudos, artigos e outras contribuições cabe exclusivamente ao(s) autor(es), e a publicação dos trabalhos pela OIT não constitui endosso das opiniões nelas expressas.

Da mesma forma, referências a nomes de empresas, produtos comerciais e processos não representam aprovação pela OIT, bem como a omissão do nome de determinada empresa, produto comercial ou processo não deve ser interpretada como um sinal de sua desaprovção por parte da OIT.

Organização:

Anne Caroline Posthuma

Preparação dos originais e revisão técnica:

Marilís Lemos de Almeida

Revisão ortográfica e gramatical:

Roselane Vial

Projeto gráfico e editoração eletrônica:

Bracher & Malta Produção Gráfica

1ª Edição - 1999, 1ª Reimpressão - 1999

Catlogação na Fonte do Departamento Nacional do Livro
(Fundação Biblioteca Nacional, RJ, Brasil)

A147 Abertura e ajuste do mercado de trabalho no
Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego
e competitividade / Anne Caroline Posthuma, org. —
Brasília: OIT e MTE; São Paulo: Ed. 34, 1999
472 p.

ISBN 85-7326-135-8

1. Políticas de mão-de-obra - Brasil. 2. Mercado
de trabalho - Brasil. I. Organização Internacional
do Trabalho. II. Ministério do Trabalho e Emprego.
III. Posthuma, Anne Caroline. IV. Título.

CDD - 331.12042

ABERTURA E AJUSTE DO
MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL
Políticas para conciliar os desafios
de emprego e competitividade

Prefácio	7
Introdução:	
Transformações do emprego no Brasil na década de 90	11
<i>Anne Caroline Posthuma</i>	

Parte 1
Abertura e ajuste do emprego

1. Mercado de trabalho brasileiro: rumos, desafios e o papel do Ministério do Trabalho	35
<i>Edward Amadeo</i>	
2. Desempenho industrial e do emprego sob a política de estabilização	61
<i>Luciano Coutinho, Paulo Baltar</i> <i>e Fernando Camargo</i>	
3. A reestruturação industrial brasileira nos anos 90: reação empresarial e mercado de trabalho	87
<i>Regis Bonelli</i>	

Parte 2
Mercado de trabalho brasileiro nos anos 90

4. Qualidade de emprego e emprego atípico no Brasil	119
<i>Gerhard Reinecke</i>	
5. Igualdade de oportunidades e discriminação de raça e gênero no mercado de trabalho no Brasil	149
<i>María Elena Valenzuela</i>	
6. As recentes políticas públicas de emprego no Brasil e sua abordagem de gênero	179
<i>Lena Lavinas</i>	

Parte 3

Instituições laborais

7. Desgaste na legislação laboral e ajustamento do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90 207
Maria Cristina Cacciamali
8. A jornada de trabalho no Brasil: o debate e as propostas 233
Ilmar Ferreira da Silva, Marcelo Terraza, Marcelo Weishaupt Proni e Marcio Pochmann
9. Encargos sociais no Brasil: debate e propostas recentes de flexibilização 267
Anselmo L. dos Santos e Marcio Pochmann

Parte 4

Novas iniciativas em políticas públicas de emprego

10. Impactos sobre o emprego dos programas apoiados pelo FAT. 295
Aloisio Teixeira e Beatriz Azeredo
11. Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger): uma nova orientação em matéria de políticas ativas de emprego? 323
Manuela Tomei
12. Transformando o sistema brasileiro de formação profissional: o primeiro quadriênio do Planfor 359
Anne Caroline Posthuma
13. Trabalho, renda e desenvolvimento econômico local: as apostas da Prefeitura do Rio de Janeiro 391
André Urani
14. Políticas de emprego no Estado do Ceará 421
Gerardo Clésio Maia Arruda, Inácio José Bessa Pires, José Meneleu Neto e João Bosco Sampaio

Parte 5

Reflexões sobre as políticas públicas de emprego

15. Perspectivas para o futuro 453
Organização Internacional do Trabalho

PREFÁCIO

Este livro é fruto do projeto de cooperação técnica “Modernização das Instituições de Trabalho” desenvolvido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)¹ do Brasil.² Este projeto teve como objetivo contribuir para a reforma das instituições do mercado de trabalho no País e foi iniciado por mim, enquanto Diretor da Equipe Multidisciplinar da OIT em Santiago, no ano de 1997. As análises e recomendações integrantes deste volume fazem parte de uma série de Estudos de Políticas de Emprego Nacionais conduzidos pela OIT no mundo, sendo a sua principal contribuição para as atividades de *follow up* à Cúpula Social realizada em Copenhague, em 1995. Nessas atividades, a OIT possui maior responsabilidade sobre o Compromisso 3, a promoção do emprego produtivo.

¹ O Ministério do Trabalho (MTb) passou a ser denominado Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por meio da Medida Provisória nº 1.799, de 1º de janeiro de 1999. Alguns dos artigos dessa coletânea utilizam a antiga denominação do Ministério por terem sido finalizados em data anterior a essa mudança.

² O convênio foi estabelecido através do Ajuste Complementar ao Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização Internacional do Trabalho, publicado no Diário Oficial da União em 25 de abril de 1996.

Os estudos deste volume foram terminados antes da crise do câmbio brasileiro, que se desdobrou no começo de 1999. Com os impactos decorrentes dessa crise macroeconômica no setor produtivo e no mercado de trabalho, o Brasil pode fechar esse século com as mais elevadas taxas de desemprego e de trabalho informal de sua história recente. A necessidade de mais e melhores empregos raramente foi tão clara, mas o ambiente macroeconômico e do mercado de trabalho poucas vezes foi tão desfavorável.

Essas mudanças rápidas e profundas serviram somente para intensificar as tendências e análises apresentadas neste livro. Torna-se ainda mais necessário um conjunto de políticas para combater o desemprego, o aumento da informalidade e a precarização das formas de trabalho. Este volume não pretende possuir todas as respostas — ninguém possui todas —, porém ele oferece elementos para a construção de um marco para as políticas públicas.

A série de Estudos de Políticas de Emprego Nacionais da OIT tem enfatizado a importância de certos princípios básicos que servem como fundamento para um conjunto efetivo de políticas de emprego pró-ativas:

- a volta a níveis sustentáveis de crescimento da produção é uma condição necessária para a geração de empregos de boa qualidade;
- a promoção do diálogo social entre os segmentos representativos da sociedade é um mecanismo essencial para promover instituições representativas e democráticas e para gerar o debate necessário para alcançar um consenso em torno de um conjunto de políticas de emprego, bem como para obter o apoio necessário da sociedade para a implementação exitosa dessas políticas; e
- é necessário combater a exclusão através de políticas voltadas para os segmentos mais vulneráveis da força de trabalho, incluindo os jovens desfavorecidos, trabalhadores adultos desempregados com baixo nível de educação formal e grupos que sofrem discriminação baseada em sexo, raça e idade, dentre outros fatores.

A conquista e a manutenção da estabilidade macroeconômica foram os principais objetivos do primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Eventos recentes colocaram, mais uma vez, a manutenção da estabilidade macroeconômica como a maior prioridade da agenda governamental. É claro, contudo, que diálogo e consulta social são essenciais para garantir o sucesso do programa de estabilização, como também para reunir apoio para as rigorosas medidas adotadas em resposta à crise. O diálogo social e as políticas sociais devem estar articuladas com as medidas para a obtenção das estabilidades fiscal e monetária.

Se, por um lado, os eventos nesta década criaram fatores que levaram a uma deterioração das condições do emprego, paradoxalmente, esses fatores também conduziram à construção de um marco institucional capaz de enfrentar essa crise no mundo do trabalho. Esse paradoxo constitui o *leitmotiv* deste volume.

Durante esta década, a abertura econômica e a exposição à competição internacional serviram como catalisadores para um ajuste abrupto da economia nacional, levando ao aumento da produtividade e à adoção de práticas de produção modernas, como descrito na Parte 1. Contudo, as políticas e as condições macroeconômicas encontravam-se, muitas vezes, em desacordo com as demandas e necessidades das empresas, resultando em níveis relativamente baixos de investimento, tanto para a modernização e a expansão da capacidade instalada, quanto para as empresas exportarem competitivamente. Taxas de juros elevadas e medidas desfavoráveis ao setor privado continuam a restringir os investimentos, o crescimento da produção e a geração de empregos.

O ajuste do mercado de trabalho durante os anos 90 trouxe um aumento no desemprego e na informalidade, marcado pelo declínio na qualidade de emprego e pela exclusão de segmentos vulneráveis e discriminados da força de trabalho, como é mostrado nos textos da Parte 2. O emprego na indústria decaiu, enquanto o ajuste estrutural na economia levou a um aumento do emprego no comércio e no serviços, junto com tendências importantes, como o aumento na participação das mulheres e uma diversificação geográfica maior do crescimento, saindo do tradicional foco de São Paulo para as Regiões Sul, Centro-Oeste e Nordeste.

Na Parte 3, exploram-se o papel da legislação trabalhista nesse contexto e, particularmente, o escopo para a sua reforma. Esse processo de reforma deve objetivar o fortalecimento das instituições genuínas de representação dos trabalhadores, assim como deve incluir mecanismos para a incorporação dos trabalhadores que atualmente não são protegidos. Estudos feitos pela OIT têm mostrado que direitos trabalhistas básicos e proteção ao trabalhador não são apenas objetivos por si próprios, mas também servem para a geração de emprego sustentável e de boa qualidade. Da mesma forma, o desenvolvimento de instituições de trabalho representativas e o aperfeiçoamento dos canais de diálogo social entre os representantes dos segmentos do Governo, empregadores e trabalhadores constituem a base para a determinação de programas de ação, ao mesmo tempo em que fornecem o apoio para a sua implementação, aceitação e sustentabilidade.

A descentralização das políticas públicas e dos recursos tem transferido uma grande responsabilidade das políticas de emprego para as administra-

ções estaduais e municipais, como é visto na Parte 4. O papel do Governo central segue sendo transformado para o estabelecimento de diretrizes e para a coordenação geral das políticas. Com essas modalidades de políticas públicas em transformação, a criação de um marco institucional para um sistema público de emprego no Brasil — compreendendo serviços de emprego, intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego, formação profissional e crédito para o pequeno produtor — durante esta década foi uma importante conquista. Avançar no sentido do funcionamento efetivo desse sistema requer políticas que promovam a sua consolidação, através de fortalecimento, integração e articulação entre seus vários componentes, em diversos níveis.

As análises e recomendações que fazem parte deste livro procuram contribuir para a elaboração e a implementação de políticas que darão apoio ao crescimento do emprego e ao fortalecimento das iniciativas de geração de emprego e renda satisfatórios. Esse é um objetivo que não pode ser alcançado de um dia para o outro, mas é uma meta que está no coração de uma visão equitativa de desenvolvimento. A OIT reafirma a sua disposição de continuar atuando como um parceiro da sociedade e do Governo brasileiros nessa questão.

Este livro foi organizado por Anne Caroline Posthuma, com a colaboração de Marilís Lemos de Almeida.

*Gerry Rodgers**

OIT, Genebra, março de 1999

* Vinculado a CABINET, na Organização Internacional do Trabalho, Genebra. Foi Diretor da Equipe Técnica Multidisciplinar (ETM) da OIT, Santiago, Chile, no período de 1º de setembro de 1994 a 28 de fevereiro de 1998.

Introdução

TRANSFORMAÇÕES DO EMPREGO NO BRASIL NA DÉCADA DE 90

Anne Caroline Posthuma*

A situação que se desdobrou depois da desvalorização do real dificultou o quadro de emprego no País de formas não previstas, quando da elaboração destes estudos. Os acontecimentos mais recentes têm contribuído para a intensificação das tendências identificadas neste livro, reafirmando a validade das análises aqui contidas. A necessidade de seguir com o processo de reforma e implementação de uma política de emprego tornou-se mais urgente, na medida em que a questão de geração e proteção do emprego está mais grave.

A estabilidade econômica foi a pedra fundamental do sucesso do Plano Real, que criou um ambiente favorável ao crescimento sustentado, gerou um aumento real dos salários para grande parte da população e atraiu novos investimentos produtivos. Com a crise, o Governo estima crescimento negativo de 3,5% a 4,0% e inflação de 16,8% para 1999. Novas metas de ajuste foram definidas no acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI)¹. Considerando o cálculo da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de

* Especialista em Desenvolvimento de Recursos Humanos da Organização Internacional do Trabalho, Santiago, Chile.

¹ Ver a série de acordos efetuados entre o Governo brasileiro e os órgãos multilaterais (<http://www.imf.org/external/np/loi/111398.htm>) e a versão do *Memorando de Política Econômica* encaminhado ao FMI em 8 de março de 1999 (<http://www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/fmimpe.htm>).

que taxas de crescimento entre 5% e 6% são necessárias para manter o desemprego no patamar atual (OIT, 1998a), está-se diante um quadro de desemprego e informalidade crescentes.

Durante a última década, a formulação de políticas públicas para o combate ao desemprego tem sido uma prioridade nas agendas governamentais tanto nas economias industrializadas quanto nas economias em desenvolvimento. A globalização dos sistemas de produção e distribuição, a mudança tecnológica² e a intensificação da competição têm desencadeado transformações profundas no mundo do trabalho e aumentado a exclusão social. Mais recentemente, a crise financeira proveniente dos países asiáticos adicionou-se ao problema, contraindo o crescimento e aumentando o desemprego em regiões por todo o mundo.

As dimensões globais dessa crise deixam claro que o desemprego crônico não é um problema de subdesenvolvimento, nem uma questão exclusiva das economias em desenvolvimento. Entretanto, quando ajustes econômicos e tecnológicos são sobrepostos aos desafios institucionais e sociais de uma economia em desenvolvimento, os impactos decorrentes tomam uma forma mais complexa e mais profunda do que no caso das economias avançadas industrialmente.

Os principais fatores que levam ao aumento do desemprego aberto frequentemente são os mesmos em países diversos. Porém os seus impactos e a configuração dos ajustes no mercado de trabalho, como também a definição de políticas públicas em resposta ao problema, são heterogêneos. Os países industrializados têm se apoiado predominantemente em contratos de tempo parcial e de tempo determinado para aumentar a flexibilidade do trabalho. O aumento do emprego atípico nesses países ocorre geralmente nos setores

² Apesar de este capítulo não discutir os impactos poupadores de mão-de-obra da mudança tecnológica, é importante mencionar que estudos têm indicado que, pelo menos nos países industrializados, as novas tecnologias não têm tido um impacto negativo significativo no nível de emprego (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 1994 e 1996). O maior impacto da introdução de novas tecnologias tem sido na composição dos empregos e nos padrões salariais (THE ECONOMIST, 11.02.95). Assim, além do problema da escala de emprego, outras questões inter-relacionadas são de grande importância, como a qualidade de emprego, os problemas de desajustes de qualificações, o impacto da flexibilização da legislação trabalhista e os sinais de crescimento de desigualdade de renda, e, assim, devem ser consideradas quando se discutem os efeitos de uma mudança tecnológica rápida e de ampla difusão. Deve-se notar que o potencial de geração de emprego das novas tecnologias varia, caso se refira a uma país produtor ou a um país comprador (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1998b).

formais e sob alguns códigos de proteção legal. Enquanto isso, na América Latina, a diminuição da capacidade do setor formal para gerar empregos de boa qualidade tem sido compensada pelo aumento contínuo no emprego informal, que atualmente absorve mais da metade da força total de trabalho na região. Um número crescente de trabalhadores do setor informal — muito dos quais devem sustentar famílias inteiras com seus ganhos — não podem contar com, virtualmente, nenhuma rede de seguridade social, de proteção legal e com nenhum espaço de diálogo social. Desse modo, nesses países, a informalidade tem se integrado ao trabalho não protegido, contribuindo para a precariedade e para a baixa qualidade de vida.

A reforma de instituições e da legislação trabalhista é freqüentemente considerada como uma estratégia-chave para obter uma alocação eficiente do trabalho e melhores perspectivas de emprego. Contudo as análises das iniciativas passadas de flexibilização da legislação trabalhista não são conclusivas — exemplos podem ser identificados tanto para confirmar quanto para negar o papel do afrouxamento da legislação trabalhista na redução do desemprego. Isso sugere que as políticas econômicas e industriais, os serviços efetivos de intermediação de mão-de-obra e o treinamento podem ser fatores mais preponderantes no aumento da inserção no mercado de trabalho.

Sem dúvida, o fundamento de qualquer política pública de combate ao desemprego e à exclusão social é um ambiente macroeconômico estável, que promova o crescimento contínuo e equitativo e a geração de emprego. Apesar da existência de um consenso amplo em relação a essa questão, é reconhecido que uma efetiva *governance* de um sistema econômico saudável tem se tornado mais complexa, especialmente para os países em desenvolvimento, cujos mercados internos têm sido abertos velozmente para a economia global. Anteriormente, sob sistemas nacionais de regulação protegidos, as políticas econômicas e trabalhistas eram formuladas e implementadas pelo governo federal. Atualmente, o processo de formulação e execução de políticas tem sido simultaneamente liberalizada e descentralizada — o papel do governo federal tem se transformado à medida que vem sendo exposto a pressões internacionais via a liberalização, requerendo uma nova articulação com os governos estaduais e municipais.

A crise atual tem demonstrado dramaticamente a vulnerabilidade dos governos nacionais a pressões externas e o conseqüente impacto destas no emprego.³ Subseqüentemente, a redução ou o refluxo de investimentos e a

³ A OIT estima que, em nível mundial, 10 milhões de trabalhadores perderam seu

retração dos mercados produzem uma reação em cadeia de crescimento desacelerado e perda de empregos em várias regiões. Claramente, essas forças de grande porte são capazes de produzir crises em qualquer parte do globo, independentemente do raio de ação dos governos, e, dessa forma, o desafio de formular políticas públicas e instituições efetivas para a *governance* econômica é enorme na era globalizada.

O quadro atual apresenta uma outra lição essencial para os governos — que uma política econômica precisa ser equilibrada com políticas sociais. Como a OIT tem enfatizado nos seus estudos a respeito da crise asiática, a crise econômica exige repensar um modelo de desenvolvimento mais orientado para as questões sociais.

Tomando como cenário essas transformações globais no mercado de trabalho, este livro explora o ajuste profundo no mercado de trabalho no Brasil durante os anos 90, avalia algumas propostas de reforma legislativa e descreve políticas recentes de emprego que têm sido desenvolvidas nas esferas federal e estadual. Tal cenário, aliado aos baixos níveis de escolaridade média observados no País, coloca severos desafios para a formulação de políticas públicas. Apesar disso, o marco básico de um sistema público de emprego já foi implementado ao longo desta década, colocando-se como tarefa urgente o fortalecimento de seus respectivos elementos e a integração de sua estrutura institucional para promover ações descentralizadas e representativas.

Este estudo sobre as políticas públicas de emprego no Brasil contribui para a análise mundial conduzida pela OIT⁴ sobre esse tema e responde a uma convocação feita na Cúpula Social, realizada em Copenhague, em 1995, para que se realizassem avaliações de políticas. Nesse encontro, líderes mundiais assinaram uma declaração para “(...) promover a meta de pleno emprego como uma prioridade básica das nossas políticas econômicas e sociais e para permitir

emprego em 1998 devido à propagação da crise financeira asiática (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1998a).

⁴ Estudos de políticas de emprego foram realizados em outras sete economias em desenvolvimento ou de transição: Chile, Hungria, Indonésia, Moçambique, Nepal, Marrocos e Zâmbia. Outros estão sendo realizados em mais países em desenvolvimento selecionados: Barbados, Costa do Marfim, Quênia, Paquistão e Tailândia, assim como em uma economia de transição, Ucrânia. Além disso, vários países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) serão estudados, incluindo: Áustria, Dinamarca, Irlanda, e os Países Baixos, que foram escolhidos especialmente por seu relativo êxito na redução da taxa de desemprego graças a políticas inovadoras em relação ao emprego e ao mercado de trabalho.

que todos os homens e mulheres obtenham meios de vida seguros e sustentáveis através do trabalho e do emprego produtivos e livremente escolhidos”⁵ (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1997). Um relatório que sintetiza os estudos de políticas de emprego realizados até o momento afirma o seguinte:

“A principal mensagem do relatório proveniente da análise de todos os países analisados é que alcançar um crescimento estável do tipo que faz bom uso dos ativos que o pobre possui (i. e. trabalho), investir em capital humano, remover distorções que discriminem desfavoravelmente o pobre e o desempregado, e direcionar intervenções ao vulnerável e ao extremamente pobre são as formas comprovadas de promover o emprego e meios de vida sustentáveis. É igualmente claro que, apesar das reformas de mercado serem essenciais para a obtenção do crescimento sustentável do emprego e do alívio da pobreza, elas não são suficientes. Essas reformas precisam ser complementadas por políticas e programas concebidos para fortalecer a capacidade dos grupos-chave, incluindo o pobre, em responder adequadamente às novas oportunidades” (*ibid.*).

As transformações atuais nas economias e nos mercados de trabalho globais colocam enormes desafios para o alcance dos objetivos declarados de pleno emprego e boa qualidade de emprego. Este estudo das políticas públicas de emprego no Brasil tem o objetivo de contribuir para a busca de respostas políticas mais adequadas a esse novo contexto.

1 O AJUSTE NO MERCADO DE TRABALHO E OS DESAFIOS POSTOS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Os anos 90 têm introduzido mudanças estruturais no mercado de trabalho e na economia brasileira. A “década perdida”, de crescimento estagnado nos anos 80, foi seguida pela “década do ajuste”, a qual tem trazido uma redução na escala e uma deterioração na qualidade do emprego. O pro-

⁵ Essa declaração reafirma o princípio da OIT de buscar o emprego pleno, produtivo e livremente escolhido, exigindo dos Estados a obrigação de oferecerem as condições que permitam a qualquer um sustentar a si mesmo e a sua família, como especificado na Convenção de Política de Emprego da OIT 122, assinada em 1964 e ratificada por 87 países, incluindo o Brasil.

cesso de inserção na economia global e de deslocamento do peso econômico da indústria para os setores de comércio e serviços alterou a estrutura anterior de produção e, conseqüentemente, os requerimentos do trabalho. A indústria brasileira tem se modernizado em muitos aspectos, como os relacionados ao aperfeiçoamento da qualidade do produto e à adoção de novas técnicas de produção. Entretanto, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), que vem se desacelerando, tem sido insuficiente para absorver a oferta do setor formal moderno. Uma dificuldade de absorção pode ser observada, inclusive, nos setores de comércio e serviços, nos quais o crescimento tem sido o mais dinâmico (especialmente em transporte, telecomunicações e infra-estrutura), com uma taxa média de crescimento anual, nos anos 90, de 4,8% e 4,6%, respectivamente, contra 0,4% ao ano na indústria.⁶ À limitada capacidade do setor produtivo moderno para gerar novos empregos agregaram-se outros dois fatores. Em primeiro lugar, os ganhos de produtividade, que têm reduzido a relação trabalho/produto. Em segundo, a adoção de políticas monetaristas de controle inflacionário baseadas em altas taxas de juros, as quais, por sua vez, têm enfraquecido a capacidade de investimento e de crescimento das empresas nacionais.

Podem ser identificadas três tendências de deslocamento do trabalho durante os anos 90 — setorial, ocupacional e regional. Em primeiro lugar, o trabalho está mudando da indústria para o comércio e os serviços. Em segundo, os trabalhadores estão se deslocando de profissões específicas e formalizadas para atividades sem relação com a sua ocupação anterior — como, por exemplo, um torneiro mecânico que se torna vendedor de produtos — ou, ainda, estão criando um novo arranjo das qualificações já existentes — como no caso do autônomo prestador de serviços. Em terceiro, os trabalhadores estão migrando das regiões que passam por ajustes estruturais profundos para novos pólos de crescimento, onde os investimentos e a emergência de novas atividades econômicas estão criando oportunidades em regiões como o interior do Estado de São Paulo, o sul ou algumas áreas do nordeste. Essa

⁶ No lado da oferta, tendências indicam que o crescimento demográfico diminuiu durante as últimas três décadas para 1,5% ao ano. Contudo a População Economicamente Ativa (PEA) continua a crescer a uma taxa média anual de 2,7%, devido principalmente à entrada contínua das pessoas que nasceram durante o período de alta fecundidade e ao aumento da incorporação das mulheres entre 25 e 49 anos de idade na força de trabalho — estimado em 3,4% ao ano nos anos 90 (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 1998, pp. 7-8). A pressão demográfica na oferta de trabalho começará a registrar um declínio somente em torno do ano de 2020 (*idem*).

grande mobilidade de trabalho aponta a necessidade de criação de uma rede de apoio social mais ampla para ajudar os trabalhadores a se moverem entre setores, ocupações e regiões diferentes.

As taxas de desemprego aberto não refletem a natureza profunda do ajuste no mercado de trabalho que teve lugar no Brasil durante esta década. O desemprego aberto brasileiro tem estado entre os mais baixos do Continente e mesmo em relação aos países industrializados. Por sua vez, o setor informal tem servido como um amortecedor contra o impacto da reestruturação, ocupando 60% da população trabalhadora. A Tabela 1 mostra um baixo crescimento do PIB e um aumento no nível de desemprego aberto em escala nacional e em seis áreas metropolitanas, entre 1990 e 1998. Coerentemente, é perceptível um desemprego maior entre os segmentos vulneráveis da força de trabalho, tais como as mulheres e os jovens. O emprego formal, especialmente nas grandes firmas privadas, decaiu significativamente, enquanto a ocupação, em todos os segmentos no setor informal, aumentou.

É importante observar os indicadores quantitativos de criação e extinção de empregos, mas é igualmente significativo concentrar-se nas transformações substanciais na qualidade de emprego. A exclusão social está crescendo entre os setores mais vulneráveis da força de trabalho, como os desempregados por longo período, os adultos, os analfabetos, os jovens, as mulheres trabalhadoras e os grupos raciais discriminados, o que indica a necessidade de políticas focalizadas em grupos-alvo específicos.

A reforma da legislação trabalhista é freqüentemente apontada como um caminho para facilitar a reinserção dos desempregados e a criação de novos postos de trabalho. Contudo, o mercado de trabalho brasileiro já apresenta um comportamento bastante flexível, como é demonstrado pelas taxas crescentes de trabalho informal, pelas altas taxas de rotatividade no trabalho e pela prática de contornar as regulamentações legais para a contratação de trabalho e para o pagamento de benefícios de seguridade social.

Não se pode negar que a legislação trabalhista em vigor seja datada e que necessite de uma revisão. Entretanto, a reforma deve ser considerada com cuidado e negociada amplamente entre o Governo, as centrais sindicais, os representantes do setor privado, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) e os representantes da sociedade civil organizada, a fim de criar um ambiente favorável para a retomada da criação de empregos e para evitar o risco de um aprofundamento maior na informalidade e na precariedade. Esta “década do ajuste”, concomitantemente com as transformações profundas no mundo do trabalho, testemunhou a criação de um sistema público de emprego no Brasil, como será visto a seguir.

TABELA 1
Crescimento econômico, desemprego e mudanças no emprego
formal e informal no Brasil — 1990-98

INDICADORES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ⁽¹⁾
									(%)
PIB	-4,7	0,1	-1,1	4,5	5,8	3,9	3,1	3,5	⁽²⁾ 2,8
Desemprego									
aberto (nacional)	4,3	4,8	4,9	5,4	5,1	4,6	5,4	5,7	8,5
Rio de Janeiro	3,5	3,6	3,4	4,1	4,1	3,4	3,8	3,8	5,7
São Paulo	4,6	5,5	5,4	5,8	5,4	5,2	6,7	6,7	8,8
Belo Horizonte	4,1	4,1	4,1	4,5	4,2	3,8	5,2	5,2	7,4
Porto Alegre	3,7	4,4	4,0	4,1	4,1	4,4	5,8	5,8	7,5
Salvador	5,4	5,7	5,6	6,6	7,0	6,8	8,0	8,0	9,5
Recife	5,7	5,9	7,1	8,9	6,8	5,6	6,1	6,1	8,9
Desemprego segmentado									
Homens	—	4,8	5,7	5,1	4,8	4,6	5,3	5,5	7,9
Mulheres	—	4,9	6,2	5,6	5,3	4,9	6,5	6,3	9,3
Jovens entre									
15 e 17 anos	—	11,6	14,4	12,2	11,9	11,0	13,0	14,3	18,8
Jovens entre									
18 e 24 anos	—	9,1	11,2	10,3	9,6	9,3	10,5	11,4	14,3
Sector formal	48,0	46,8	45,7	44,5	43,5	42,4	40,7	39,6	—
Setor público	11,0	10,7	10,4	9,7	9,7	9,6	9,6	9,3	—
Empresas privadas	36,9	36,1	35,2	34,8	33,8	32,8	31,1	30,3	—
Sector informal	52,0	53,2	54,3	55,5	56,5	57,6	59,3	60,4	—
Conta própria	21,0	21,7	22,5	21,9	22,4	23,0	23,8	24,3	—
Serviço doméstico	7,7	7,7	7,8	8,9	9,2	9,4	9,5	9,8	—
Sem carteira	23,3	23,8	24,0	24,7	25,0	25,2	26,0	26,3	—

Fontes: OIT (1998a e 1998c); IBGE (1998).

⁽¹⁾ Todos os dados referentes à taxa de desemprego em 1998 são acumulados até o terceiro trimestre. ⁽²⁾ Dados estimados.

2 O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO BRASILEIRO

O Brasil notabiliza-se em relação aos outros países na América Latina pelo tamanho e pela estrutura do sistema público de emprego estabelecido durante esta década. A estrutura democrática e descentralizada desse modelo aproxima-se mais aos sistemas públicos de muitos países europeus. Ape-

sar disso, o sistema público de emprego no Brasil tem que desempenhar um papel múltiplo, revelando o perfil heterogêneo do País, que possui características tanto de economias industrializadas quanto de economias em desenvolvimento e também diversas situações de emprego e de ocupações.

Como resultado, as políticas de emprego no Brasil têm que servir tanto para a agenda de competitividade como também para a agenda social. De um lado, as políticas públicas têm que atender às necessidades de crescimento competitivo e dinâmico, de desenvolvimento de qualificações e de geração de emprego próprias de uma das economias industriais-líderes no mundo. Por outro lado, essas mudanças múltiplas no mundo do trabalho são sobrepostas a desigualdades sócio-econômicas profundas e preexistentes, as quais exigem uma agenda de política social para a redução de desigualdades, para oferecer acesso a treinamento e crédito aos setores tradicionalmente excluídos e para integrar um espectro mais amplo da sociedade na determinação de necessidades e na execução das atividades.

O processo de construção de um marco para um sistema de políticas públicas de emprego e renda tem envolvido muitas inovações importantes. É notável a extraordinária velocidade com a qual se tem desenvolvido esse sistema, o processo de descentralização — até agora inédito no País nesta escala —, bem como o papel central da democratização da gestão do sistema, seus instrumentos de política, suas instituições e seus recursos. Os recursos financeiros do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) são aparentemente grandes, pois contabilizam um patrimônio de R\$ 34 bilhões (valor estimado no fim de 1998)⁷, ultrapassando as reservas de instituições como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Entretanto, é essencial lembrar que esse valor é um estoque, em grande parte imobilizado no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O que importa para o sistema público de emprego e para as políticas de emprego é o fluxo anual de recursos — nesse aspecto, a Tabela 2 mostra uma tendência crescente de resultados anuais negativos.

⁷ As fontes primárias de recursos para o FAT são originárias das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Apoio ao Servidor Público (Pasep). O FAT direciona 60% de seus recursos para o Sistema Nacional de Emprego (Sine), o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o pagamento do seguro-desemprego, despesas operacionais e para o abono salarial, ao passo que os 40% restantes financiam programas de desenvolvimento econômico e iniciativas de apoio ligadas à geração de emprego e formação profissional via BNDES.

O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) procura dar uma estrutura democrática e coerente para o desembolso desses recursos através de seu modelo tripartite de administração, que está se estruturando para operar nos níveis federal, estadual e municipal.⁸ O principal desafio para as políticas públicas será o de aportar um apoio efetivo para o fortalecimento e a integração dessa nova institucionalidade de políticas de emprego no País, como também o de promover um avanço no formato descentralizado de sua estrutura operacional através de uma articulação efetiva entre atores diferenciados e em diversos níveis de atividades. A Tabela 2 fornece uma desagregação dos recursos e desembolsos, em valores reais, do FAT durante o período 1995-98.

Os três elementos tradicionais de um sistema público de emprego — o seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra e a formação profissional — estão sendo articulados e fortalecidos no sistema brasileiro com a inclusão de outros elementos adicionais de crédito e apoio ao pequeno e ao microempreendedor. O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) e o Proger constituem iniciativas importantes. Porém a realização e a eficácia do sistema público de emprego dependem, em grande parte, da forma como os programas e iniciativas são operacionalizados nos níveis municipal e estadual e do grau de articulação alcançado entre as partes envolvidas. Um esforço para obter uma maior articulação entre os elementos do sistema e entre seus diferentes níveis está sendo realizado em várias partes do País.

Cabem aqui algumas observações finais relacionadas ao impacto da crise asiática. A estabilidade econômica foi o fundamento do sucesso do Plano Real — criando um ambiente que possibilitava o crescimento econômico e o crescimento real dos salários, bem como a atração de novos investimentos para a modernização da infra-estrutura, de plantas de produção e equipamentos. Contudo esse processo de recuperação tem sido revertido com a crise econômica atual. O principal fator por trás desses graves impactos internos foi o déficit público, que se igualou a 8,02% do PIB em 1998 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1998). Conforme os termos do acordo *stand by* com o FMI, o Governo comprometeu-se a gerar um superávit primário de 2,6% do PIB (que

⁸ A fim de fortalecer a sua estrutura democrática e representativa via descentralização, o Codefat induziu, ao estabelecer condicionantes, os estados e municípios a criarem as Comissões de Emprego, conforme a Resolução nº 80, de Abril de 1995. Até 12 de dezembro de 1998, 2.296 Comissões Municipais de Emprego foram criadas (representando 41,6% dos 5.516 municípios do País) e 1.850 foram homologadas (MTb/SPES/CGEM, 1998).

TABELA 2
Balanco das receitas e despesas correntes (regime
de caixa) do FAT — 1995-98

ANOS	RECEITA ⁽¹⁾	Empréstimos do BNDES (40%) (Art. 239 da CF)	Seguro- desemprego ⁽²⁾	Abono salarial ⁽³⁾	Sefor/Sine ⁽⁴⁾	Despesas operacionais	Sub-total	SALDO
(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	= A-(B+G)
1995	4.392.168	1.756.867	2.862.280	619.141	42.823	85.196	3.609.440	-974.139
1996	4.882.981	1.654.063	3.178.723	564.071	367.386	143.161	4.253.341	-1.024.423
1997	5.260.814	2.349.222	3.319.960	655.922	419.029	205.017	4.599.928	-1.688.336
1998	4.758.660	1.903.460	3.493.030	449.090	450.190	140.830	6.548.460	-1.789.800

Fontes: SILVA *et al.* (1998), elaboração IPEA/DIPOS; MTb/SPES/CGOAF (1998).

⁽¹⁾ Refere-se aos recursos do PIS/Pasep efetivamente repassados ao FAT pelo regime de caixa. ⁽²⁾ Não inclui as devoluções dos recursos destinados ao pagamento do seguro-desemprego que não foram utilizados. ⁽³⁾ O total dos gastos com o abono salarial não inclui a devolução de recursos repassados à Caixa Econômica Federal (CEF) e ao Banco do Brasil (BB) para pagamento do abono salarial e que não foram utilizados por essas entidades. ⁽⁴⁾ A partir de 1996, o gerenciamento e a execução do programa de qualificação profissional passaram a ser feitos pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor). Desse modo, os gastos com o Sine em 1996 e 1997 incluem as despesas com a Sefor. Em 1996, do total de gastos com o Sine, R\$ 329,8 milhões foram destinados à Sefor, enquanto em 1997 esse valor foi de R\$ 360,2 milhões.

posteriormente foi mudado para 3,1%), além de um maior rigor fiscal, que resultou em medidas que recaem sobre a população trabalhadora⁹. Deve ser notado que o pacote econômico do Governo foi negociado diretamente com instituições multilaterais, sem um espaço institucionalizado para o diálogo social, mesmo com o fato de que cortes em áreas sociais, especialmente saúde e educação, terão um impacto amplo em toda a sociedade.

As estimativas governamentais de crescimento do PIB em 1999 foram revistas para, aproximadamente, -3,5% e -4,0% e inflação de 16,8%, conforme definidas no acordo com o FMI (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1998).¹⁰ A despeito da variação das prospectivas, a mera expectativa de taxas de crescimento negativas sinaliza um incremento significativo no desemprego aberto e na informalidade. É útil lembrar que, pelos cálculos da OIT, taxas de crescimento de, no mínimo, 5% e 6% são necessárias para estabilizar o desemprego nos níveis atuais. Isso indica que o desemprego aberto no Brasil ultrapassará a casa dos 9% a 10% em 1999 (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1998a). Se for considerada a importância do crescimento econômico sustentado para a geração de emprego de boa qualidade — conforme enfatizado em outros estudos de políticas de emprego realizadas pela OIT —, então as perspectivas brasileiras em relação à escala e à qualidade de emprego são péssimas.

Algumas preocupações válidas podem ser levantadas. Por exemplo, indaga-se se o caráter inovador da estrutura operacional do sistema público de emprego brasileiro e os recursos substanciais disponíveis através do FAT serão suficientes para enfrentar a crise emergente no emprego. O Ministério do Trabalho e Emprego tem pouca influência sobre as políticas econômicas e industriais e, dessa forma, tem, virtualmente, nenhuma influência sobre o ambiente para a criação de emprego no setor formal moderno. Conseqüentemente, as atividades têm sido direcionadas para o estímulo às pequenas e microempresas e ao trabalho autônomo através de microcrédito, para o aumento de treinamento para a empregabilidade e para a criação de empregos de curto prazo através de obras públicas, em casos selecionados. Vale considerar, em

⁹ Como o aumento da alíquota da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) de 0,20% para 0,38%, o aumento dos pagamentos da Previdência Social pelos servidores públicos, a introdução dos pagamentos da Previdência Social pelos servidores públicos aposentados e os cortes em programas sociais — inclusive na distribuição de cestas básicas para a população carente.

¹⁰ As estimativas do setor privado são um pouco mais pessimistas, prevendo crescimento negativo de entre 5% a 6% e inflação de 20% ou mais.

primeiro lugar, a necessidade de evitar que as políticas se tornem extremamente dependentes de intervenções do lado da oferta, levando a negligenciar a identificação e o estímulo da demanda de trabalho. Em segundo lugar, metodologias mais sólidas para monitorar e avaliar os impactos dos programas e das iniciativas devem ser incorporadas *ex ante*, a fim de fornecerem informações que ajudem a melhorar a natureza das políticas e a sua eficácia.

3 SUMÁRIO DO ESTUDO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL

Em resposta a esse contexto urgente, a OIT e o Ministério do Trabalho e Emprego desenvolveram o projeto e as análises que resultaram nesta coletânea. Este livro examina as maiores tendências e transformações na economia brasileira, nos anos 90, os seus impactos no mercado de trabalho e a estrutura e a política do sistema público de emprego brasileiro. As primeiras duas partes do livro fornecem um diagnóstico das transformações econômicas e do conseqüente ajuste do mercado de trabalho experimentados nos anos 90. A terceira e a quarta parte compreendem uma discussão das iniciativas atuais em políticas, incluindo a reforma da legislação trabalhista e a criação da estrutura do sistema público de emprego no Brasil e seu funcionamento nos níveis local e federal. A quinta parte apresenta considerações a respeito do futuro e insumos da OIT para a elaboração e implementação de políticas públicas de emprego, que resultam dos estudos aqui apresentados e da sua experiência em outros países.

O livro inicia com um texto de Edward Amadeo¹¹, que apresenta uma análise da performance do mercado de trabalho brasileiro na década passada a partir da perspectiva das transformações na oferta e na demanda do trabalho. O texto mostra várias tendências positivas nos fatores do lado da oferta, como o declínio na taxa de crescimento populacional e o fato de que os jovens estão retardando a sua entrada no mercado de trabalho. Deve-se notar, contudo, que os níveis educacionais continuam ainda extremamente baixos. Por sua vez, os fatores do lado da demanda demonstram a inadequação da

¹¹ O texto aqui apresentado foi elaborado durante o período em que o referido autor ocupava o cargo de Ministro do Trabalho e expressa as posições do Ministério, na época, sobre as transformações no mundo do trabalho, bem como aponta para as principais linhas de ação a serem tomadas pelo governo.

capacidade do setor formal para absorver trabalho. O texto argumenta que a hipótese que toma a falta de dinamismo econômico como a responsável pelo desemprego e pela informalidade é incompleta. Devem-se considerar outros fatores ligados ao próprio funcionamento do mercado de trabalho. As principais iniciativas de políticas públicas que foram desenvolvidas pelo Ministério do Trabalho podem ser categorizadas em duas áreas principais. Primeiramente, o Governo se concentrou em aumentar a empregabilidade dos trabalhadores, baseando-se no fornecimento de crédito a pequenas e microempresas (Proger e Pronaf), no treinamento profissional de trabalhadores (Planfor) e na melhoria da fiscalização dos locais de trabalho, a fim de proteger os direitos e a cidadania dos trabalhadores. Em segundo lugar, se fez esforços para melhorar o funcionamento das instituições de trabalho pelo encorajamento da negociação coletiva entre empresas e sindicatos verdadeiramente representativos — baseada na estrutura tripartite e na representação paritária — e pela realização de duas grandes reformas legislativas — eliminando o imposto sindical e a unicidade sindical obrigatória.

Os dois textos seguintes oferecem uma avaliação das políticas econômicas desenvolvidas durante os anos 90 e dos seus impactos sobre o setor produtivo. O texto de Coutinho, Baltar e Camargo aponta que as políticas de estabilização macroeconômica têm resultado em impactos negativos para o setor produtivo do País e para o emprego. A sobrevalorização da taxa de câmbio vem impedindo a expansão competitiva das exportações e facilitando o crescimento rápido das importações, o que enfraquece a base industrial brasileira e alimenta um processo de precarização das ocupações e de redução na geração de emprego no setor formal. Observa-se que a redução na geração de emprego no setor formal não é necessariamente compensada por uma elevação complementar nas taxas de desemprego, mas por uma expansão na informalidade. Ademais, os setores que atingiram um certo grau de competitividade não são os mesmos que realizam Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). A preocupação das firmas em cortar gastos contribuiu para a precarização do trabalho tanto no setor informal quanto no formal. Para esses autores, políticas para estimular a competitividade na estrutura produtiva brasileira são necessárias para a criação de empregos de qualidade, através do aumento do valor agregado industrial do País.

O texto de Bonelli apresenta os resultados da pesquisa conduzida pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) sobre **Modernização e Capacitação de Recursos Humanos**, a qual entrevistou cerca de 500 grandes companhias entre 1996 e 1997. Esses resultados revelam as tendências entre as firmas em termos de

reestruturação produtiva e das práticas de gestão de recursos humanos e indica em que áreas as companhias necessitam de apoio para continuar a sua trajetória de modernização. A pesquisa sugere que as companhias já iniciaram um processo substancial de mudança, apesar de que, na média, a difusão de novos métodos organizacionais e a modernização tecnológica na indústria ainda têm muito o que avançar, revelando um uso limitado de técnicas organizacionais e gerenciais modernas. O processo de reestruturação traz importantes implicações para o trabalho, à medida que a liberalização econômica e a integração regional têm levado a uma redução drástica do emprego industrial e que a implementação intensiva de diversas técnicas e métodos contribuirá ainda mais para a redução de postos de trabalho industriais. Além disso, essas tendências produzem um desajuste entre as demandas do setor formal e o perfil do trabalhador. Assim, muitas empresas investem em algum tipo de treinamento dos empregados e buscam uma maior flexibilidade do mercado de trabalho.

A segunda parte procura enxergar além do número de postos de trabalho criados ou extintos, concentrando-se nas transformações na qualidade dos empregos e no aumento da exclusão de grandes segmentos da força de trabalho. O texto de Reinecke examina a qualidade de emprego e os termos e condições em torno da relação de trabalho. Após a introdução conceitual, o autor focaliza o problema da mensuração da qualidade de emprego no Brasil, usando a literatura nacional e internacional. No caso brasileiro, ele se refere a várias formas de trabalho atípico: trabalho sem carteira assinada, trabalhadores autônomos, trabalho subcontratado e trabalho em tempo parcial. Reinecke conclui que, no contexto do declínio do emprego no setor formal protegido e de uma mudança em direção ao emprego não protegido, é importante desenvolver medidas com o objetivo de melhorar a qualidade do emprego para essa maioria de trabalhadores não protegidos. Além disso, ele sugere que a cobertura da seguridade social para os trabalhadores não protegidos é uma medida pública importante, especialmente entre os trabalhadores autônomos, muitos dos quais têm condições de fazer contribuições regulares a fim de obter essa cobertura. O texto contribui com um marco de referência para a discussão da qualidade do emprego e do emprego precário.

O texto de Valenzuela trata do tema da qualidade de emprego, examinando a discriminação no mercado de trabalho a partir da abordagem desafiadora e raramente usada da interseção de gênero e raça no Brasil. A questão é problemática, já que envolve não só as formas claramente visíveis de segmentação de trabalho, mas também características e retratos mais sutil-

mente construídos das características que são atribuídas a certos grupos. Em uma sociedade ainda marcada por uma das distribuições de renda mais desiguais em todo o mundo, a autora mostra que a exclusão social segue padrões claros, os quais são revelados na distribuição de riqueza e marcados por distinções de raça e gênero. Os dados revelam que os trabalhadores do sexo feminino e os negros sistematicamente sofrem uma inserção no mercado de trabalho mais precária, uma mobilidade ocupacional pior e rendas mais baixas, fato que só pode ser explicado pela discriminação. Propostas de políticas públicas são apresentadas, baseadas na experiência internacional em termos de programas de ação afirmativa, com o objetivo de reverter essa situação e criar condições mais igualitárias de emprego para todos os segmentos da força de trabalho.

Lavinas identifica um paradoxo aparente na evolução do mercado de trabalho durante os anos 90 em relação à categoria de gênero. Ao mesmo tempo em que o emprego feminino cresceu comparativamente às tendências históricas, o aumento do desemprego feminino é patente, ultrapassando os níveis de desemprego verificado entre os homens. Em um plano, esse fenômeno provém do acréscimo significativo da participação das mulheres no mercado de trabalho durante as duas últimas décadas. Em outro nível, esse fenômeno só pode ser explicado pela segmentação ocupacional e pela discriminação no mercado de trabalho. O emprego masculino é concentrado na indústria, setor em que o emprego líquido tem declinado durante esta década. As mulheres, por sua vez, estão inseridas principalmente no setor serviços, o qual tem crescido, oferecendo maiores oportunidades de emprego, mas frequentemente em trabalhos instáveis, com menos proteção e com rendas mais baixas. Esse contexto resulta num desafio para o sistema público de emprego, que, com o objetivo de aumentar a empregabilidade e a inserção no mercado de trabalho, não pode negligenciar a necessidade de superar as desigualdades existentes, direcionando iniciativas para a promoção da igualdade de gênero no mercado de trabalho e para melhorar os ganhos e a mobilidade ocupacional das mulheres.

A terceira parte deste livro trata da questão das reformas na legislação trabalhista e das políticas públicas que têm sido introduzidas nos níveis nacional e local. O texto de Cacciamali retrata as mudanças estruturais no mercado de trabalho brasileiro, nos anos 90, que trouxeram um crescimento das ocupações por conta própria, das microempresas, dos pequenos negócios familiares, dos empregados contratados ilegalmente e dos serviços domésticos. A autora coloca que as atuais instituições ligadas ao mercado de trabalho têm sido incapazes de regular esse aumento no emprego atípico e

nas formas precárias de trabalho. Isso ocorreria porque a legislação trabalhista existente não previu a emergência desses tipos de atividade e porque ela tem sido enfraquecida por práticas de governos e do setor empresarial que procuram reduzir custos do trabalho e flexibilizar o seu uso, ao invés de empreender um processo de negociação para determinar um novo marco regulatório. Por insistir na flexibilização do mercado de trabalho, como a solução para a crise no emprego ao invés da criação de um novo espaço regulatório negociado politicamente, encoraja-se as formas de ocupação precárias e informais e as soluções privadas para o uso do trabalho. A autora mostra que a fraca estrutura para alcançar mudanças negociadas na legislação trabalhista tem incentivado várias formas de emprego precário.

Os dois próximos textos desta parte discutem dois aspectos da reforma na legislação trabalhista — a redução da jornada de trabalho e a redução dos encargos sociais das empresas. O primeiro texto, de Ferreira da Silva, Terraza, Proni e Pochmann, oferece uma análise sobre a redução da jornada, utilizando-se de exemplos nacionais e internacionais. Os autores procuram mostrar, primeiramente, que a redução da jornada de trabalho é uma tendência geral entre os países e, em segundo lugar, que isso pode ser considerado uma forma de aumentar a qualidade de emprego e de facilitar a criação de novos postos de trabalho. O texto reconhece a redução na jornada de trabalho no Brasil nos últimos anos, mas questiona se isso não resulta da contabilização de fatores como as freqüentes interrupções de trabalho em certos anos, a inclusão de formas atípicas de trabalho e o aumento do trabalho feminino (muitas vezes, com jornadas de trabalho mais curtas do que os homens). Os autores notam que acordos e convenções — seja via negociação de período do contrato de trabalho, seja via limitação do uso de horas extras — não têm sido efetivos para a redução do dia de trabalho no Brasil. O texto apresenta as propostas atualmente debatidas no País, incluindo uma sinopse de várias propostas sindicais.

De forma similar, o texto de Santos e Pochmann insere-se no debate em torno da redução dos encargos sociais. O estudo observa que a discussão no País se tornou polarizada em termos ideológicos e simplificada em alguns casos, com autores sugerindo diversas metodologias para o cálculo dos encargos no Brasil. Alguns autores usam a chamada abordagem jurídico-contábil, contabilizando todos os custos legais adicionais na folha de pagamento, incluindo itens como as férias, o décimo-terceiro salário, o descanso semanal remunerado e os feriados. Enquanto isso, Santos e Pochmann defendem uma abordagem usando conceitos e metodologias que incluem somente elementos que não são diretamente recebidos pelo trabalhador como remuneração

individual do seu trabalho, como a contribuição para o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), para o Seguro de Acidentes de Trabalho, para o salário-educação e para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), além das contribuições que financiam o Sistema S (Senai, Senat, Senar e Senac). Como visto em outros textos deste volume, as estratégias de competição defensivas das empresas envolveram cortes nos gastos de curto prazo, em itens como custos trabalhistas, e, além disso, a estrutura atual da legislação do trabalho não tem permitido uma negociação coletiva efetiva. Santos e Pochmann colocam a necessidade de superar esse impasse pelo estímulo à discussão sobre a formação de salários e sobre as metodologias para o cálculo de custos trabalhistas não salariais, a fim de definir mais precisamente o que compreendem os encargos sociais.

A quarta parte apresenta textos que discutem vários aspectos do novo marco de um sistema público de emprego no Brasil, através do qual são tomadas iniciativas, nos níveis federal, estadual e municipal, para geração de emprego e renda. Teixeira e Azeredo analisam, com riqueza de detalhes, a evolução dos avanços recentes no Brasil para estabelecer esse sistema. Os autores tratam dos principais elementos financiados pelo FAT — o seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra, a qualificação profissional (Planfor) e os programas de geração de emprego e renda (Proger). O texto chama atenção para o caráter incipiente desse sistema, assim como para a natureza altamente inovadora das transformações implicadas, tanto quantitativa como qualitativamente. Torna-se difícil fazer uma avaliação rigorosa dos programas nesse ponto, entretanto, algumas dificuldades podem ser identificadas. O Programa de Seguro-Desemprego já tomou grandes proporções e tem que incorporar algum grau de seletividade nos critérios de concessão a fim de aumentar a eficácia do serviço para grupos-alvo específicos. O sistema de intermediação é, sem dúvida, o mais frágil de todos, ao passo que o Planfor e o Proger experimentaram um grande crescimento e impacto nos seus primeiros anos de operação, apesar de haver algumas limitações fundamentais que devem ser tratadas imediatamente. A integração entre esses elementos, que é essencial para a operação efetiva de todo o sistema público de emprego, levanta problemas adicionais, já que deficiências em um só elemento limitam o funcionamento dos outros.

Tomei analisa as características, a cobertura e o impacto do Proger, criado em 1994 pelo Ministério do Trabalho, e avalia a sua capacidade de se tornar um instrumento efetivo de uma política pública moderna para a geração de emprego. A autora observa o caráter inovador do Proger em termos do perfil descentralizado, multissetorial e interinstitucional de seu fun-

cionamento. Entretanto, transformações substantivas, tal como a inclusão dos grupos-alvo e linhas de crédito tradicionais, têm limitado o seu impacto e suas características inovadoras. O texto constata um conflito entre os objetivos do Proger, de amenizar a pobreza e estabilizar o emprego, apoiar o pequeno comércio e as atividades de serviços pessoais (uma via intensiva de política pública), de um lado, e, de outro, de criar novos postos de trabalho, centrando-se em microempresas produtoras de bens, que demonstram um grande potencial relativo de crescimento (uma via extensiva). A essa dualidade de objetivos não correspondem estratégias, material de orientação e instrumentos metodológicos específicos para as diferentes necessidades. A autora enfatiza que o Codefat tem que adotar um papel mais decisivo nas diretrizes para o Programa, que a eficiência e a operação de muitos postos do Sine deveriam ser incentivadas, que a estrutura institucional dos municípios tem que ser fortalecida e que os procedimentos de empréstimos dos bancos credenciados deveriam tornar-se menos rígidos.

O texto de Posthuma avalia a experiência do Planfor durante seu primeiro quadriênio de funcionamento. O Planfor tem procurado alcançar o seu objetivo ambicioso de articular a capacidade institucional disponível no País para poder fornecer educação profissional para 20% da PEA, por ano. Apesar de seus poucos anos de operação, esse plano ganha crédito por ter estimulado inovações radicais na institucionalidade da educação profissional no País, como também na estrutura e no conteúdo do treinamento. A sua operação tem fortalecido o marco de um sistema público de emprego descentralizado e democrático, por trabalhar em conjunto com os Planos Estaduais de Qualificação e por fomentar a participação de novos atores, como os sindicatos e a sociedade civil organizada. Entre 1995 e 1998, um montante de R\$ 1 bilhão foi investido em conjunto com os recursos das parcerias para treinar 5,25 milhões de trabalhadores durante esse período. O Planfor passa por uma fase de consolidação, aperfeiçoamento e reavaliação da sua experiência até o presente. Elevar a eficiência e a eficácia do Planfor envolve a melhoria das metodologias para acompanhar e avaliar os cursos e as atividades, uma avaliação crítica dos critérios pelos quais as parcerias são selecionadas e o uso rigoroso de instrumentos para estimar qual o número de trabalhadores treinados que conseguiram emprego e permanecem empregados.

Voltando a atenção para o nível municipal, Urani descreve a experiência da Secretaria do Trabalho do Município do Rio de Janeiro — a primeira a ser criada no País para operar nesse nível — em formular e executar políticas públicas na área de geração de emprego e renda. Em termos gerais, os

programas desenvolvidos por essa Secretaria podem ser categorizados em iniciativas verticais e horizontais. As políticas horizontais estruturam-se em torno de quatro eixos principais, quais sejam: o incremento da escolaridade básica dos trabalhadores; a melhoria dos postos de trabalho; a educação para o trabalho; e o aumento da qualidade das relações de trabalho. As políticas verticais ou integradas articulam elementos que compõem as políticas horizontais, mas visam beneficiar determinados grupos sócio-econômicos, particularmente aqueles que apresentam dificuldades de inserção ou permanência no mercado de trabalho. Esse conjunto de iniciativas é ainda complementado por ações como o fomento à pesquisa e a criação de um sistema de informações sobre o mercado de trabalho capazes de subsidiar a implementação e o acompanhamento das políticas públicas de geração de emprego e renda na Cidade. O desafio colocado pelo autor é a estruturação de uma nova institucionalidade, marcada pelo envolvimento da sociedade civil organizada, pelo controle social e pelo caráter suprapartidário na formulação e na implementação de políticas públicas.

De uma forma similar, as políticas de emprego desenvolvidas no Estado do Ceará demonstram que processos comuns a todo o País podem também ter manifestações regionais em locais diferenciadas. O dinamismo econômico desse estado tem chamado a atenção do País para seus indicadores, que, contudo, se conjugam com a persistência de graves problemas na área social. O texto contextualiza as especificidades do mercado de trabalho cearense, que possui características próprias, como a resistência do desemprego em declinar mesmo em um contexto de aumento no número de postos de trabalho, sugerindo uma elasticidade do emprego, no Ceará, mais elevada do que se esperaria a partir do entendimento convencional do funcionamento do mercado de trabalho. O texto também explora as características das políticas de emprego cearenses, tais como a intermediação de mão-de-obra, o seguro-desemprego, a qualificação profissional e o papel ativo que o Estado tem desempenhado, enquanto indutor de investimentos, na promoção do emprego. Por fim, os autores questionam a sustentabilidade desse modelo de desenvolvimento alicerçado sobre vantagens comparativas, como mão-de-obra barata e pouco qualificada, que, apesar de ter gerado novos postos de trabalho, não teve reflexos significativos sobre a redução do desemprego e das ocupações precárias.

Finalmente, a última parte do livro apresenta perspectivas em relação ao futuro e considerações da OIT, que contribuem para a elaboração de políticas públicas de emprego, resultando dos estudos aqui apresentados e da sua experiência com políticas de emprego em outros países. Os estudos

que constituem este livro apontam para áreas centrais de intervenção política, que se concentram nas seguintes questões:

- a conciliação das novas medidas para manter a estabilidade macroeconômica com políticas favoráveis à competitividade do setor produtivo e à promoção do bem-estar social;
- uma reforma da legislação trabalhista, uma vez que se criem os mecanismos para realizá-la no âmbito de um amplo diálogo social com os segmentos representativos dos atores sociais;
- a integração dos elementos que compõem o marco do sistema público de emprego que tem sido estabelecido durante esta década;
- o direcionamento das políticas públicas de emprego para os segmentos vulneráveis e excluídos; e
- a incorporação de políticas que visam ao uso intensivo de mão-de-obra para infra-estrutura e obras públicas, dentro de uma abordagem de promover capacidades e empregos sustentáveis.

Espera-se que esse estudo e suas recomendações forneçam os insumos para a formulação e a implementação de políticas para estimular o emprego e a geração de renda, bem como para o aumento da qualidade de emprego no Brasil.

BIBLIOGRAFIA

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (1998) *Dados Conjunturais* (<http://www.sidra.ibge.gov.br>).
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. (1998) *Carta de Intenções, acordo entre o governo brasileiro e as órgãos multilaterais*, novembro (<http://www.inf.gov.br/external/np/loi/111398.htm>) e (<http://www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/fmimpe.htm>).
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. (1998) *Emprego no Brasil: Diagnósticos e Políticas*. Brasília: MTb, Assessoria Especial do Ministro, março.
- MTb/SPES/CGOAF. (1998) *Balanço das receitas e despesas correntes (regime de caixa) do FAT*. Brasília: MTb.
- ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. (1996) *The OECD Jobs Study: Implementing the Strategy*. Paris.
- ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. (1994) *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*. Paris (<http://www.oecd.org/sge/min/job94/tabcont.htm>).
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. (1997) *Task Force on Full Employment and Sustainable Livelihoods: Synthesis Report*. Genebra: março.

- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. (1998a) *Panorama Laboral 1998*. Santiago.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. (1998b) *World Employment Review 1998-99*. Genebra.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. (1998c) *The Future of Urban Employment*. Genebra.
- SILVA, P.L.B., POCHMANN, M., ABRAHÃO, J. (1998) *Ação dos atores na superação da exclusão social no Brasil: experiências atuais*. Relatório do projeto “Exclusão social no Mercosul e Chile”. OIT/Fundação Ford, setembro.

Parte 1

ABERTURA E AJUSTE DO EMPREGO

1.

MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO: RUMOS, DESAFIOS E O PAPEL DO MINISTÉRIO DO TRABALHO*

Edward Amadeo**

INTRODUÇÃO

O Brasil vive um momento de grandes transformações, impulsionadas por novas demandas da sociedade e pela transformação acelerada da economia mundial.

Essas mudanças são muito positivas. Elas estão permitindo aumentar a eficiência, assegurando ganhos de produtividade essenciais para a concretização do potencial de crescimento da economia brasileira, que sabemos ser enorme. Estão levando também à modernização do Estado, que vai deixando o papel de empresário para assumir outro, de importância crescente na regulação da economia e na promoção da igualdade de oportunidades. Finalmente, são essas as mudanças que permitirão ao Brasil alcançar uma integração com o resto do mundo que seja socialmente benéfica e economicamente saudável.

* Palestra proferida na Câmara dos Deputados em 14 de maio de 1998.

** Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda. Ocupante do cargo de Ministro do Trabalho entre 7 de abril de 1998 e 1º de janeiro de 1999.

Por outro lado, sabemos que são mudanças desafiadoras. Ainda não conhecemos inteiramente os efeitos da globalização — realidade inescapável deste final de século — sobre as relações econômicas e sociais. Recentemente, ao analisar o impacto social da globalização sobre os países em desenvolvimento, o Presidente Fernando Henrique Cardoso lembrou que o que está mudando é a própria natureza do que chamamos de capital e de trabalho.¹

Antes, o trabalho era visto como homogêneo e estático; o capital, como a fonte do progresso tecnológico. Hoje, o dinamismo econômico está cada vez mais no conhecimento, nas habilidades e na experiência dos trabalhadores e não no capital físico ou nas empresas. A qualidade dos trabalhadores e a eficiência de sua relação com as empresas determinarão, em última análise, a rapidez do progresso econômico das nações.

Em todo o mundo, essas mudanças pedem novas formas de tratar a relação entre capital e trabalho. No Brasil, o desafio é ainda maior: ao mesmo tempo em que acompanhamos as tendências mundiais, precisamos eliminar distorções acumuladas no passado e consolidar a estabilidade econômica.

Em nosso país, temos visto uma importante realocação da força de trabalho da indústria para os serviços e do trabalho assalariado para o autônomo. Temos visto, também, uma mudança no perfil ocupacional dos empregos face à rápida introdução da tecnologia da informação e ao esforço de reestruturação das empresas, que levam a um aumento da demanda por trabalhadores mais qualificados. Finalmente, vemos um aumento expressivo do número de pessoas que ingressam no mercado de trabalho.

Por tudo isso, o mercado de trabalho brasileiro está se transformando. O aumento da taxa de desemprego neste início de ano levou a um intenso debate acerca da natureza, dos componentes e da intensidade dessas transformações.

Gostaria de oferecer, aqui, uma contribuição para este debate. Na primeira parte desta exposição, farei um diagnóstico das tendências recentes do mercado de trabalho brasileiro. Em seguida, apresentarei resultados recentes dos programas desenvolvidos pelo Ministério do Trabalho, bem como um breve elenco de temas de natureza legislativa que são relevantes para o mercado de trabalho.

¹ The Impact of Globalization on Developing Countries: Risks and Opportunities. Conferência pronunciada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso no Colégio de México, Cidade do México, em 20 de fevereiro de 1996.

1 TENDÊNCIAS DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

A análise do desempenho do mercado de trabalho requer que examinemos cuidadosamente as dinâmicas de oferta e de demanda de trabalho. Vale dizer, do número de pessoas que entram e saem do mercado (a “oferta”) e do número de vagas abertas e fechadas (a “demanda”). A partir desses dois componentes, são determinados a taxa de desemprego, os salários e a produtividade do trabalho.

O número de pessoas que a cada ano entram e saem do mercado de trabalho depende de dois grupos de fatores. O primeiro é a tendência demográfica do país. O segundo é o desempenho da própria economia.

A taxa de crescimento da população brasileira vem caindo sistematicamente. Mesmo assim, o aumento da oferta de trabalho ainda é, em grande parte, determinado pelas elevadas taxas de crescimento populacional do passado. Ainda que possamos esperar que se atenuie o crescimento da oferta de novos trabalhadores, diminuindo a pressão sobre o mercado de trabalho no futuro, essa taxa ainda é relativamente elevada.

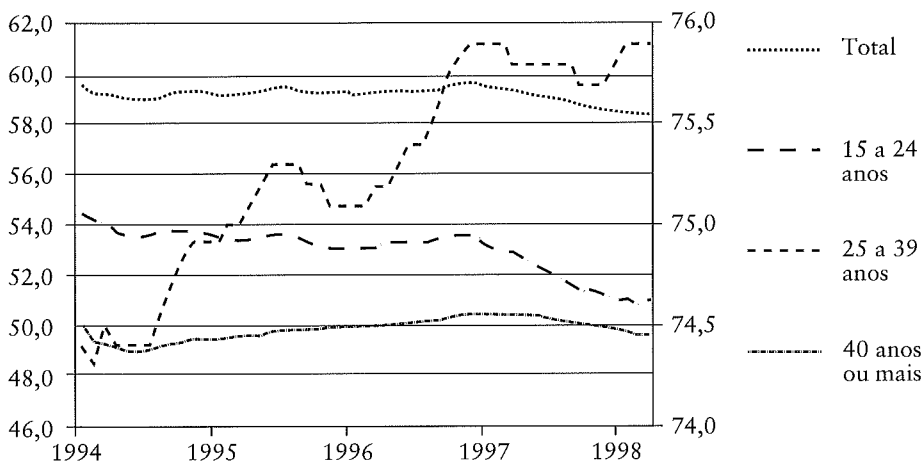
Apesar da importância da dinâmica populacional, gostaria, nesta exposição, de analisar em mais detalhe o modo como o desempenho da economia afeta o mercado de trabalho.

1.1 Evolução da oferta de trabalho

Começemos com a evolução da **taxa de participação** — que mede a proporção da população que está efetivamente ofertando seu trabalho na economia. Essa taxa reflete a “atratividade” do mercado em relação a outras alternativas. Por exemplo, o jovem pode preferir ficar mais tempo na escola ao invés de entrar no mercado de trabalho mais cedo; ou a família pode incentivar seus filhos a procurar trabalho como forma de aumentar a renda familiar.

Nesse particular, os dados mostram um quadro otimista. Em primeiro lugar, está ocorrendo, desde 1994, uma queda substancial da oferta de trabalho entre os membros mais jovens das famílias, pessoas entre 15 e 24 anos de idade. Como se vê no Gráfico 1, a taxa de participação nessa faixa etária caiu de 54% para 51% da população entre 1994 e 1998. Por sua vez, são as pessoas com idade intermediária, entre 25 e 39 anos, no auge de sua capacidade de trabalho, que têm aumentado sua participação no mercado de trabalho.

GRÁFICO 1
Taxa percentual de participação total e por faixa etária,
no Brasil metropolitano — 1994-98



Fonte: IBGE/PME.

Ou seja, há uma substituição de trabalhadores mais jovens por trabalhadores mais maduros. Há duas explicações para essa mudança de padrão:

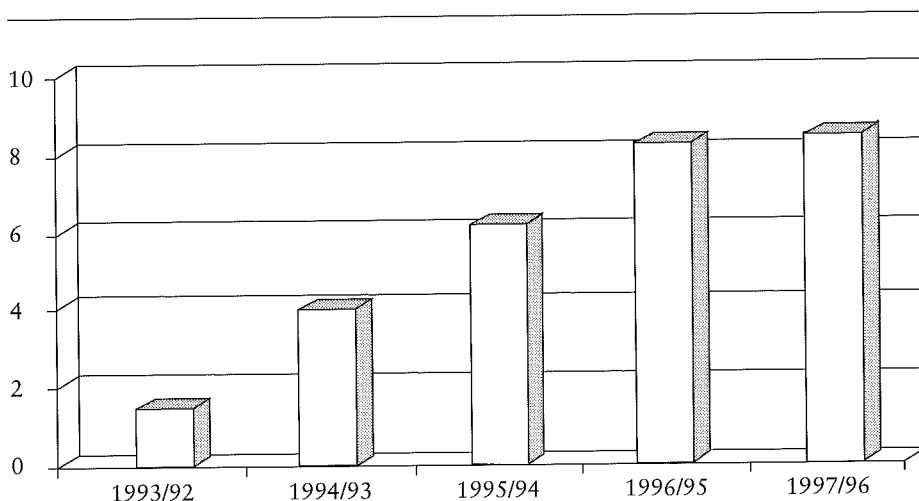
- primeiro, a atratividade do mercado para as pessoas entre 25 e 39 anos está aumentando. Isto porque tem crescido a exigência das empresas por trabalhadores mais experientes e mais qualificados, justamente o que oferecem os jovens maduros. Significa aumento da renda destes trabalhadores, o que atrai esse grupo para o mercado;
- segundo, os mais jovens estão postergando sua entrada no mercado de trabalho. Essa situação ocorre, provavelmente, porque esses mais jovens preferem ficar mais tempo na escola, seja formal, seja em cursos de qualificação profissional, antes de ir ao mercado. E por quê? Porque as empresas demandam maior qualificação, e os jovens valorizam a educação.

Essa mudança no perfil etário da oferta de trabalho é extremamente importante, pois indica a manutenção da tendência verificada nos últimos anos, que é de aumento do nível de qualificação da mão-de-obra.

1.2 Evolução do emprego

Passemos agora à análise da geração de empregos em nosso país, sem dúvida uma das questões que mais preocupam a sociedade brasileira hoje e, naturalmente, a mim pessoalmente. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que, entre 1992 e 1996, o número de postos de trabalho na economia brasileira aumentou pouco mais de 8%, como vemos no Gráfico 2. Ou seja, verifica-se um aumento de 2% ao ano, que é elevado se comparado com o de outros países.

GRÁFICO 2
Variação percentual acumulada no emprego, no
Brasil metropolitano — 1993-92 a 1997-96



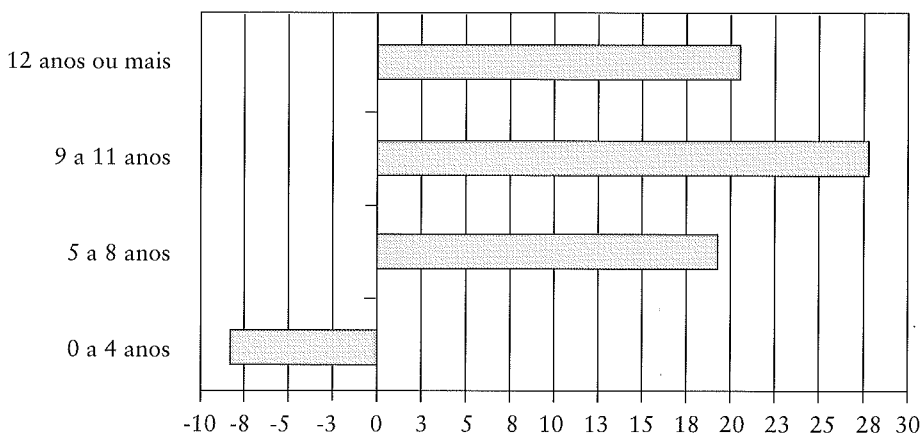
Fonte: IBGE/PME.

O ano de 1997, entretanto, foi caracterizado por estagnação na geração de postos de trabalho. Esse é, certamente, um dado preocupante. Mostrarei mais adiante, porém, que atribuir as dificuldades de geração de empregos exclusivamente à falta de dinamismo da economia brasileira é, no mínimo, parcial.

Antes, gostaria de chamar atenção para importantes características do tipo de emprego que vem sendo gerado.

Quanto à escolaridade do trabalhador, temos visto mais empregos sendo gerados para os trabalhadores com mais anos de estudo. Como vemos no Gráfico 3, o emprego dos trabalhadores com menos de cinco anos de estudo caiu 8% entre 1992 e 1996. Já o emprego de trabalhadores com cinco a oito anos de estudo cresceu quase 20%, enquanto o emprego do grupo de nove a 11 anos aumentou 28%. Notamos, portanto, que, por trás do crescimento de 8% do emprego médio total, se esconde um crescimento muito significativo do emprego de trabalhadores com níveis mediano e alto de instrução.

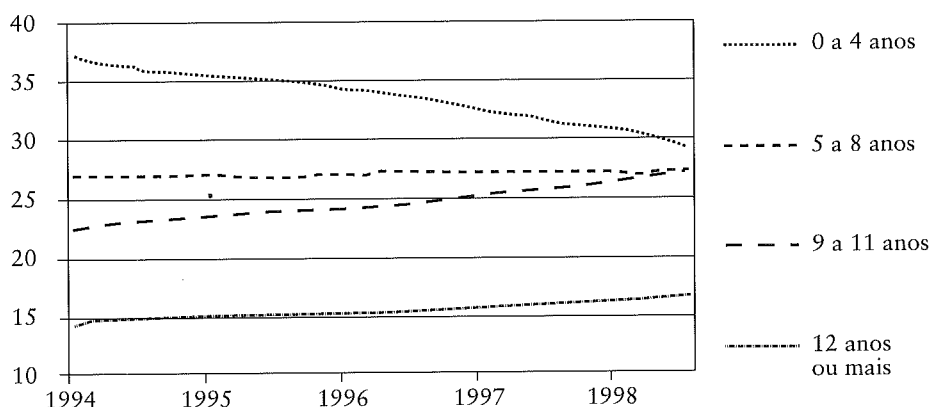
GRÁFICO 3
Taxa percentual de crescimento do emprego,
por escolaridade, no Brasil — 1992-96



Fonte: IBGE/PNAD.

Ainda em relação à escolaridade, o Gráfico 4 mostra que, nas seis maiores regiões metropolitanas do País, o volume de empregos para os trabalhadores entre zero e quatro anos de estudo caiu de 37% do total em 1994 para 29% do total em 1998. Ao mesmo tempo, foram os empregos que ocupavam trabalhadores entre nove e 11 anos de estudo os que mais aumentaram sua participação, passando de 22,2% para 26,9% do total de empregos existentes no final do período.

GRÁFICO 4
Composição percentual do emprego, por escolaridade,
no Brasil metropolitano — 1994-98



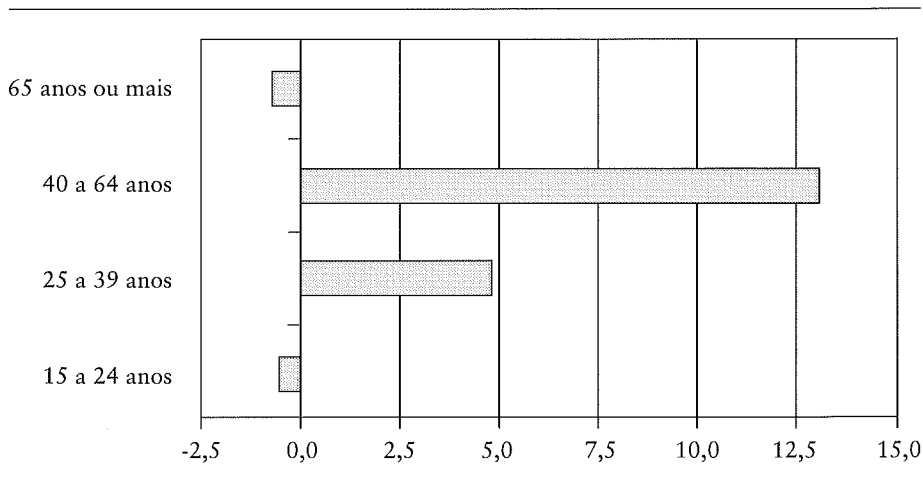
Fonte: IBGE/PME.

Notamos, portanto, uma melhora significativa no perfil educacional dos trabalhadores ocupados. Essa mudança reflete, simultaneamente, a melhora no padrão de educação da força de trabalho e a exigência das empresas por trabalhadores mais qualificados.

No que diz respeito à idade do trabalhador, temos visto uma pequena redução do emprego dos jovens (entre 15 e 24 anos) e dos adultos com mais de 65 anos, como mostra o Gráfico 5. Em compensação, o emprego dos trabalhadores com 40 a 64 anos cresceu 13%. Ou seja, o número de vagas para os trabalhadores para quem o emprego é mais crítico — aqueles que são chefes de família e têm mais experiência — cresceu duas vezes mais que a média do emprego total.

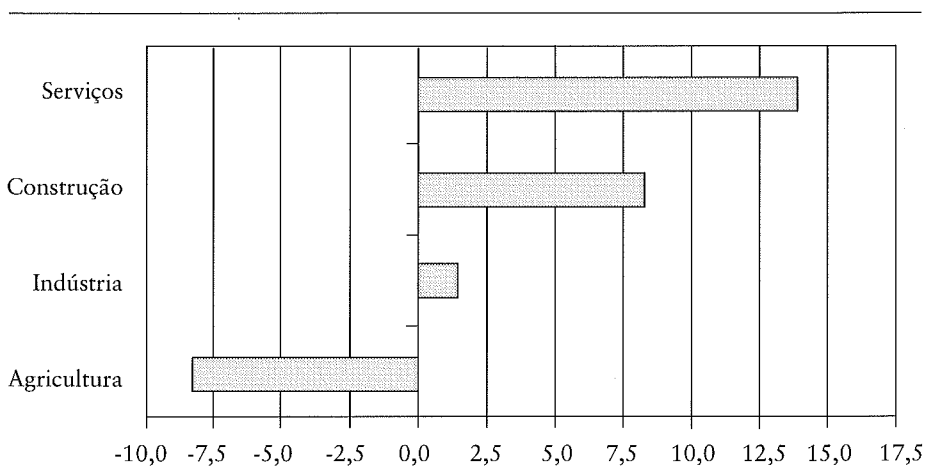
Quanto à distribuição das vagas por setor da economia, vemos baixo crescimento do emprego industrial e redução do emprego na agricultura entre 1992 e 1996, como demonstra o Gráfico 6. Em compensação, os setores em que houve maior geração de empregos nesses anos foram o setor serviços (14% de crescimento) e o de construção civil (8% de crescimento). Esses números refletem tendências semelhantes às observadas em outros países em desenvolvimento.

GRÁFICO 5
Taxa percentual de crescimento do emprego,
por faixa etária, no Brasil — 1992-96



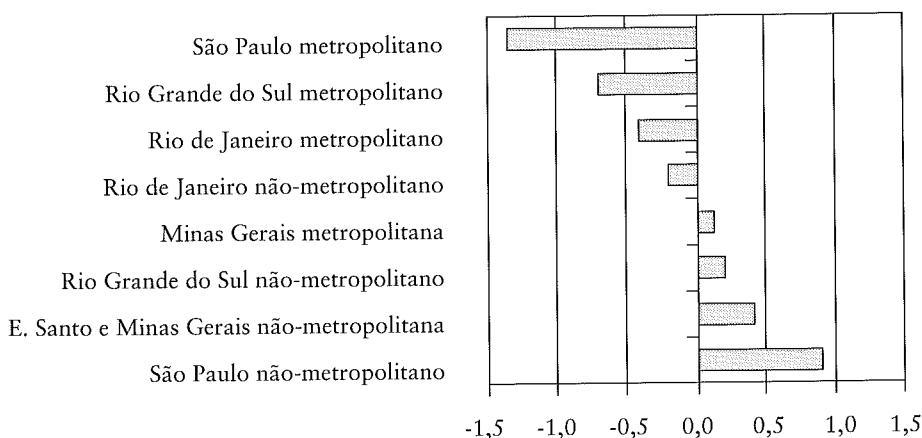
Fonte: IBGE/PNAD.

GRÁFICO 6
Taxa percentual de crescimento do emprego, por setor
da economia, no Brasil — 1992-96



Fonte: IBGE/PNAD.

GRÁFICO 7
Percentual de mudança na composição do emprego industrial
para os estados mais industrializados do Brasil



Fonte: IBGE/PNAD.

O baixo crescimento do emprego na indústria merece ser examinado em mais detalhe. Na verdade, há enormes transformações na composição do emprego industrial e, assim como em algumas áreas o emprego tem caído muito, há outras com importante criação líquida de postos de trabalho. Nos principais centros industriais do País (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul), temos assistido a um rápido deslocamento do emprego industrial para fora das regiões metropolitanas, como vemos no Gráfico 7. O caso de São Paulo é o mais claro: foi a região metropolitana onde mais caiu o emprego; e foi também o Estado onde mais cresceu o emprego industrial fora da regiões metropolitana.

Embora as regiões metropolitanas mais desenvolvidas estejam perdendo dinamismo industrial, as regiões do interior vêm ganhando um importante indutor de crescimento econômico com a incorporação cada vez maior de atividade industrial. Os dados mostram, também, que o problema do emprego industrial é muito mais grave nas regiões metropolitanas do que no resto do País.

1.3 Transformações estruturais e o mercado de trabalho

As transformações estruturais por que vem passando a economia brasileira ao longo dos anos 90 estão no cerne da evolução recente do mercado de trabalho. Com o fim do modelo de substituição de importações e o início do processo de abertura comercial, as estruturas produtivas têm-se transformado rápida e significativamente.

Diante de um ambiente cada vez mais competitivo, interna e externamente, as empresas têm incorporado inovações tecnológicas e gerenciais e, como resultado, aumentado cada vez mais sua demanda por trabalhadores mais qualificados. Esse é um fenômeno que não deve desaparecer a curto prazo. É nesse contexto que chamamos atenção para a necessidade de encarmos os problemas estruturais do mercado de trabalho ao invés de nos fixarmos apenas nas questões de curto prazo.

Há uma visão, largamente difundida e enraizada na sociedade, de que os problemas do mercado de trabalho brasileiro se devem ao baixo dinamismo da economia. Em poucas palavras, o emprego cresceria pouco e a informalidade aumentaria, porque a economia cresceria pouco. Esse é um diagnóstico, a nosso ver, parcial do problema.

Vejam a experiência recente. Entre 1987 e 1992, nossa economia cresceu a taxas muito baixas, às vezes negativas, como constatamos no Gráfico 8. De lá para cá, a taxa de crescimento é mais ou menos o dobro da verificada naquele período. Ou seja, comparando os dois períodos, o dinamismo tem crescido.

Daí porque o diagnóstico da falta de dinamismo ser parcial. Na verdade, se o emprego cresceu menos no período recente, a causa está em que a produtividade do trabalho vem crescendo mais rápido do que o PIB.

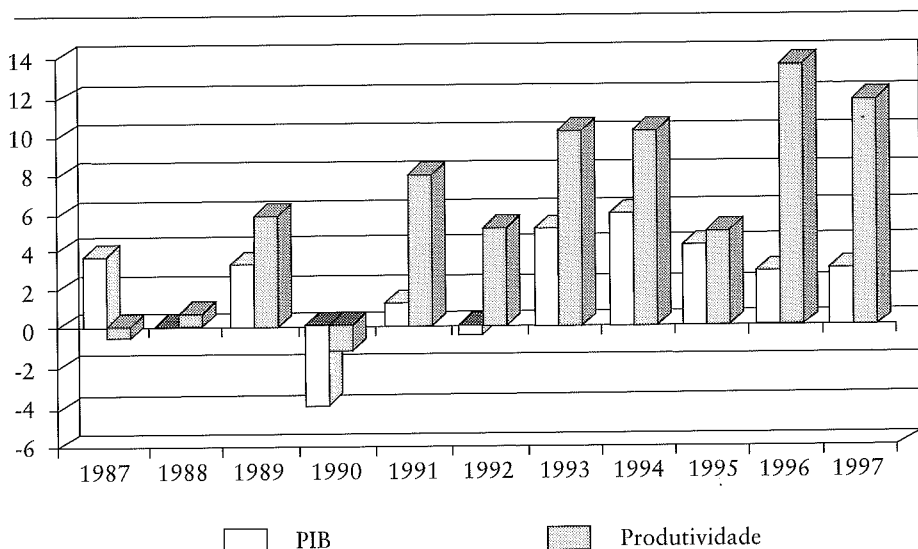
Na década de 80, a produtividade do trabalho manteve-se praticamente estagnada. Na década de 90, vemos um vigoroso crescimento da produtividade. Portanto, não é que a economia tenha perdido dinamismo; a produtividade é que vem crescendo mais que a economia.

Assim, o problema da geração de postos de trabalho não está na falta de dinamismo da economia, mas, sim, em fatores ligados ao funcionamento do mercado de trabalho. Estes, portanto, precisam ser devidamente analisados e tratados para que essa pequena geração de postos de trabalho não acabe se transformando em maior desemprego estrutural no futuro.

Em primeiro lugar, como já afirmei, a baixa geração de novas vagas está associada ao rápido crescimento da produtividade do trabalho. Não há dúvida quanto a esse fator, é o que evidenciam claramente as informações

disponíveis sobre ganhos de produtividade na economia brasileira. Até o momento, esses ganhos foram mais importantes no setor industrial do que no setor serviços, mas começam a se espalhar por todos os setores da economia, em especial com a introdução de novas tecnologias, principalmente no Setor Terciário.

GRÁFICO 8
Crescimento percentual do PIB e da produtividade do trabalho
na indústria, no Brasil — 1987-97



Fonte: IBGE.

Por um lado, esses ganhos de produtividade deprimem a taxa de geração de postos de trabalho para uma dada taxa de crescimento da economia. Por outro, permitem produzir bens de melhor qualidade, utilizando menos esforço por parte dos trabalhadores empregados e menos recursos em geral. Isso significa redução de custos de produção e, portanto, redução dos preços dos produtos, com a incorporação de uma grande quantidade de consumidores ao mercado, como temos observado nos últimos três anos.

Ao mesmo tempo, essa é a única forma de termos maior competitividade externa e salários mais altos no longo prazo. Foi exatamente através de ganhos substanciais de produtividade e aumento de salários reais que se desen-

volveram os grandes mercados de massa no mundo. Logo, seria um grave equívoco tentar barrar esse processo de ganho de produtividade sob o pretexto de gerar empregos no curto prazo. Estaríamos simplesmente transferindo o problema, agravado, para nossos filhos.

Sabemos que, embora as inovações tecnológicas e os ganhos de produtividade sejam desejáveis para a sociedade como um todo, eles podem ter um impacto distributivo perturbador. A experiência internacional tem mostrado que, em geral, essas mudanças valorizam os trabalhadores relativamente mais qualificados em detrimento dos menos qualificados.

Esse viés acaba beneficiando os trabalhadores com renda relativamente mais elevada, podendo gerar uma piora na distribuição de renda. Isto, como mostrarei adiante, ainda não ocorreu no Brasil, mas temo que possa vir a ocorrer nos próximos anos. Daí ser fundamental investir na qualificação da mão-de-obra, de forma a oferecer aos grupos mais pobres a possibilidade de acesso às novas tecnologias.

Em suma, a ênfase deve ser em igualdade de oportunidades e não na redução dos ganhos de produtividade.

Esquemáticamente, a diferença entre a visão mais arraigada na sociedade e o enfoque que eu defendo está em reduzir a ênfase na falta de dinamismo da economia e examinar mais a fundo dois outros fatores, a saber: o papel das instituições e a importância fundamental da educação. Isso não significa que maior crescimento não melhore o desempenho do mercado de trabalho. Significa apenas que não devemos simplificar o debate, deixando de lado os dois outros elementos que mencionei.

Permitam que me dedique rapidamente ao papel das instituições nesse contexto. Tenho sempre enfatizado a necessidade de revermos a estrutura sindical, de modo a aumentar a representatividade dos sindicatos e a valorizar a negociação coletiva. Os sindicatos devem prestar serviços aos seus associados e se legitimar, inclusive financeiramente, pela qualidade dos serviços prestados. Somente com o compromisso com os seus representados pode um sindicato tirar o melhor proveito das negociações coletivas.

Com o objetivo de aumentar a representatividade sindical, estou convencido de que é preciso que sejam extintos o imposto sindical e a unicidade sindical obrigatória. O imposto sindical, por ser compulsório, é uma receita certa, que exige um grande número de sindicatos de buscar maior representatividade. As contribuições voluntárias, por sua vez, são o voto de confiança dos seus representados.

Por outro lado, a unicidade sindical impede que os sindicatos se organizem segundo suas prioridades. A valorização da negociação coletiva requer

sindicatos fortes, e cada sindicato deve ter liberdade de escolher sua base de representação setorial, ocupacional e geográfica para se fortalecer.

A barganha coletiva é o instrumento para que os objetivos comuns e conflitivos entre as partes sejam negociados. Cabe às partes usar exaustivamente esse instrumento para chegar a um denominador comum. Do acordo nasce o compromisso — base para o crescimento da produtividade. A interferência externa inibe a negociação.

Por essas razões, o resultado mais importante da reforma da legislação trabalhista é a possibilidade de preservar empregos através da negociação coletiva. Com a preservação dos empregos, cairá a rotatividade da força de trabalho — causa mais óbvia da baixa qualidade dos postos de trabalho e da baixa produtividade dos trabalhadores brasileiros.

Quanto ao papel da educação, creio que não preciso me alongar. À medida que as novas tecnologias têm um impacto distributivo perverso, reduzindo a renda dos menos qualificados, todo esforço para gerar igualdade de condições no acesso à educação e à qualificação profissional será pequeno. Daí porque, como procurarei mostrar a seguir, o Ministério do Trabalho tem dedicado consideráveis recursos e enorme energia ao campo da qualificação profissional, sobretudo à voltada para os trabalhadores menos qualificados e mais pobres.

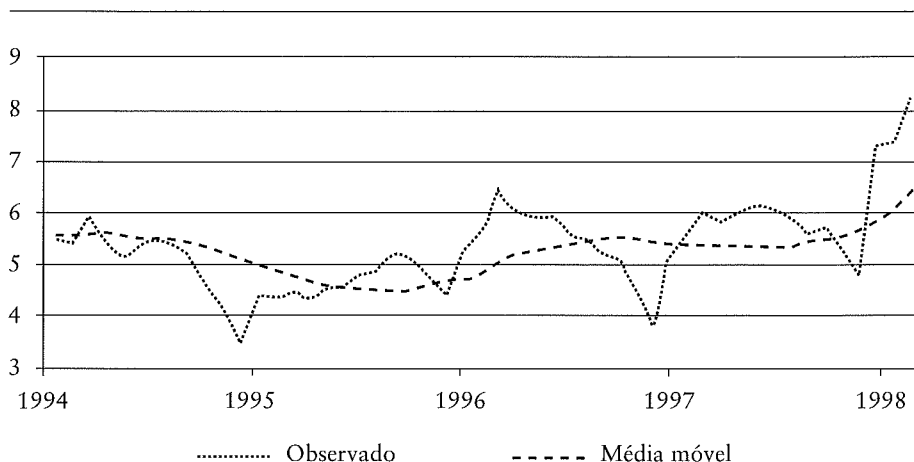
1.4 Desemprego e informalidade

O aumento da taxa de desemprego nos últimos meses, mostrado no Gráfico 9, é uma das maiores preocupações do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e assunto central de minha agenda. É necessário, porém, entender claramente esse fenômeno para poder atuar sobre ele.

Vários são os fatores a determinar o aumento da taxa de desemprego. Além dos relacionados aos ganhos de produtividade, que já examinei anteriormente, devemos destacar o efeito das medidas de caráter macroeconômico adotadas como resposta à crise iniciada na Ásia, no ano passado. Foram medidas duras, porém inadiáveis para que pudéssemos preservar a estabilidade da economia. Entretanto, à medida que os mercados financeiros internacionais se normalizam, aquelas restrições vêm sendo amenizadas e deverão deixar de afetar a taxa de desemprego no futuro próximo.

Um segundo fator importante é de caráter sazonal. O desemprego sempre aumenta no início do ano. Primeiro, porque a demanda por bens e serviços na economia é menor nesse período do que no final do ano. Segundo, porque é nesse período que a oferta de trabalho tende a aumentar mais rapidamente.

GRÁFICO 9
Taxa percentual de desemprego no Brasil
metropolitano — 1994-98



Fonte: IBGE/PME.

Do ponto de vista das políticas públicas, é importante destacar que nem todos os grupos sociais sofrem igualmente com o desemprego. É preciso enfocar melhor o problema: afinal, quem são os desempregados?

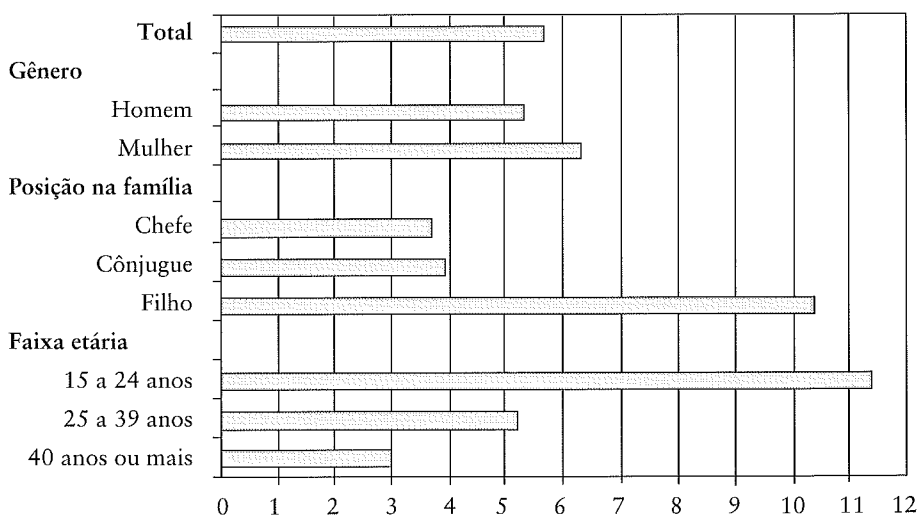
Como vemos no Gráfico 10, a taxa de desemprego é mais elevada entre as mulheres do que entre os homens. É mais alta, também, entre os filhos do que entre os chefes de família e os cônjuges. Em 1997, a taxa de desemprego dos chefes de família foi menor do que 4%; entre os filhos, superou os 10%.

Da mesma forma, a taxa de desemprego dos trabalhadores com mais de 40 anos de idade foi de 3%, enquanto a taxa de desemprego dos jovens atingiu mais de 11%. Portanto, os chefes de família, cuja participação na renda familiar é maior que a dos demais membros, têm até agora sofrido menos com o desemprego.

Finalmente, temos a questão da informalidade. Desde inícios dos anos 90, tem aumentado o grau de informalidade do mercado de trabalho no Brasil. Já vimos que esse fenômeno não está relacionado à queda do dinamismo da economia como um todo. Devemos, portanto, buscar suas causas em outros fatores ligados ao funcionamento do mercado de trabalho. Dentre eles, gostaria de destacar dois de fundamental importância. Primeiro, as novas formas de produção e de relações de trabalho tendem a aumentar o número de

trabalhadores autônomos através do processo de terceirização. Várias atividades antes executadas dentro das empresas passaram a ser encomendadas fora delas, reduzindo o número de trabalhadores diretamente empregados como assalariados. Segundo, temos o aumento relativo do emprego no setor serviços, em detrimento do emprego na indústria. Como o setor serviços é mais propenso a gerar empregos informais, esse fato, por si só, tende a aumentar a informalidade no mercado de trabalho.

GRÁFICO 10
Taxa percentual média de desemprego
no Brasil metropolitano — 1997



Fonte: IBGE/PME.

Evidentemente, são múltiplas as causas da informalidade no Brasil, passando, inclusive, pelos incentivos gerados pelo sistema de seguridade social, a legislação trabalhista e as peculiaridades das pequenas e microempresas, que concentram um grande número de trabalhadores informais. O aprofundamento das discussões sobre as causas da informalidade deve estar no centro de nossas atenções.

1.5 Melhora na distribuição salarial

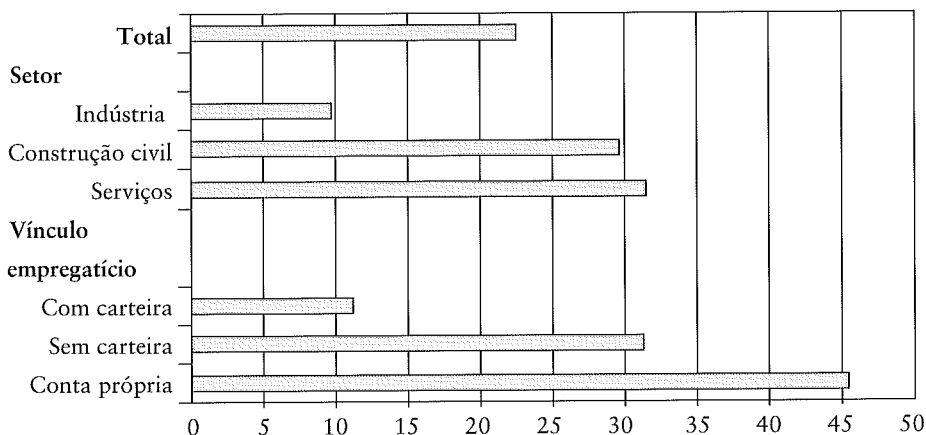
Em geral, o crescimento da informalidade é visto como prova inequívoca de precarização do trabalho. O que significa precarização? Significa, de maneira genérica, uma piora nas condições de trabalho e de vida do trabalhador.

É verdade que a perda da carteira assinada pode ser vista como um sinal de precarização. Mas há um dado, muito concreto, que ajuda a medir o bem-estar do trabalhador e, portanto, pode ser visto como um sinal de maior ou menor precariedade. Trata-se de sua renda. Não obstante o crescimento da participação de trabalhadores sem carteira assinada e autônomos, foram exatamente esses dois grupos de trabalhadores os que, de longe, tiveram maior ganho de renda desde 1993.

É o que mostra o Gráfico 11. Enquanto os trabalhadores com carteira assinada tiveram um aumento real de renda da ordem de 11% entre 1993 e 1997, os trabalhadores sem carteira assinada tiveram ganho de 30%, e os autônomos, o extraordinário ganho de 45%.

GRÁFICO 11

Variação percentual do rendimento médio real no Brasil — 1993-97



Fonte: IBGE/PME.

Por sua vez, entre 1993 e 1997, o rendimento real dos trabalhadores na indústria cresceu 10%, e o dos trabalhadores na construção civil e no se-

tor serviços, onde se concentram os trabalhadores com renda menor, cresceu quase 30%.

Não podemos ignorar que a informalidade vem crescendo no mercado de trabalho brasileiro. Mas é preciso ressaltar que os ganhos de renda do trabalhador cujo trabalho é considerado precário por ser informal também têm sido substanciais nos últimos anos.

1.6 O mercado de trabalho na agricultura

Apesar da crescente modernização da economia brasileira, o setor agrícola ainda emprega um número considerável de pessoas. São cerca de 4,5 milhões de trabalhadores, o que corresponde a, aproximadamente, 7% da População Economicamente Ativa. O maior contingente de trabalhadores rurais encontra-se nas Regiões Sudeste e Nordeste — respectivamente, 39% e 36% do total.

Os trabalhadores com carteira assinada correspondem a apenas 29% do emprego total na agricultura, o que atesta o alto grau de informalidade nesse setor. No Nordeste, o percentual de pessoas ocupadas na agricultura com carteira assinada é de apenas 17%.

A partir de 1996, houve uma leve tendência de queda na quantidade de postos de trabalhos formais. Naquele ano, ocorreu uma redução de 1,6% em relação ao ano anterior; em 1997, a diminuição foi de 0,45%.

Quanto à caracterização por idade no setor formal, é notória a ausência de concentração em qualquer faixa específica: o maior contingente, formado por trabalhadores com idade entre 30 e 39 anos, corresponde a apenas 8,6% do total. A participação de trabalhadores infanto-juvenis é pequena — apenas 0,3% estão na faixa etária de 10 a 14 anos, enquanto 4,1% têm entre 15 e 17 anos.

É digno de nota que a remuneração média dos trabalhadores rurais formalizados atinge 2,5 salários mínimos. Há uma clara segmentação salarial por idade: os de melhor remuneração, que são aqueles situados na faixa de 40 a 49 anos, têm renda média de 3,4 salários mínimos. Já aqueles com idade entre 10 e 24 anos têm rendimento médio de 1,8 salário mínimo.

O nível de escolaridade dos trabalhadores formalizados desse setor situa-se abaixo da média dos trabalhadores brasileiros. Apenas 72,2% deles chega a ter quatro anos de estudo; somente 2,4% superam os 11 anos de estudo. Mais preocupante ainda é o fato de que a segmentação salarial por escolaridade é significativa: enquanto os trabalhadores rurais analfabetos recebem em média 1,5 salário mínimo, aqueles com curso superior completo têm rendimento médio de 14,3 salários mínimos.

2 PROGRAMAS E AÇÕES DO MINISTÉRIO DO TRABALHO

No contexto das mudanças econômicas mencionadas e tendo em vista o diagnóstico apresentado acima, é natural que mudem também as prioridades do Ministério do Trabalho. Resumidamente, teremos que avançar rapidamente em duas direções.

A primeira é preparar melhor o trabalhador para o mercado de trabalho em transição, aumentando sua capacidade de obter e manter um emprego. Em outras palavras, precisamos aumentar sua empregabilidade.

A segunda é fortalecer a via negocial nas relações entre empresas e trabalhadores, criando mais incentivos à autocomposição entre as partes. Isso significa ampliar o leque de temas e reforçar a representatividade daqueles que sentam à mesa para negociar. Refiro-me, em suma, às ações voltadas para a reforma de nossa legislação trabalhista, a que já fiz referência anteriormente.

Tratarei, primeiramente, das questões ligadas à empregabilidade, descrevendo sucintamente as chamadas ações programáticas do Ministério. Nesse campo, inserem-se as políticas de geração de emprego e renda, de qualificação e requalificação profissional, de proteção de direitos e de promoção da cidadania.

Nessa área, uma das principais características da atuação do Ministério do Trabalho tem sido o incentivo à negociação tripartite e paritária, nos moldes do que já é feito com reconhecido êxito no âmbito do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Em todos os programas do Ministério, o processo decisório descentralizado tem sido fundamental para ajustar os programas às demandas dos grupos sociais envolvidos.

Em seguida, abordarei temas relacionados à modernização da legislação trabalhista.

2.1 O Fundo de Amparo ao Trabalhador

O FAT é formado pelos recursos arrecadados pelo Programa de Integração Social (PIS) e pelo Programa de Apoio ao Servidor Público (PASEP), além de por parte da arrecadação do Imposto Sindical. Em 1997, as receitas totais do FAT totalizaram R\$ 11,2 bilhões.

As principais destinações de recursos do FAT são: o Programa de Seguro-Desemprego, que recebeu R\$ 3,4 bilhões em 1997; e os empréstimos do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e do Proemprego (do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), que receberam cerca de R\$ 4,3 bilhões no mesmo ano. Os programas do FAT ofe-

recem linhas de crédito para uma variedade de programas de geração de trabalho, canalizados através de uma ampla rede de parcerias que inclui governos estaduais e municipais, bancos oficiais, associações sindicais e patronais, bem como organizações não governamentais.

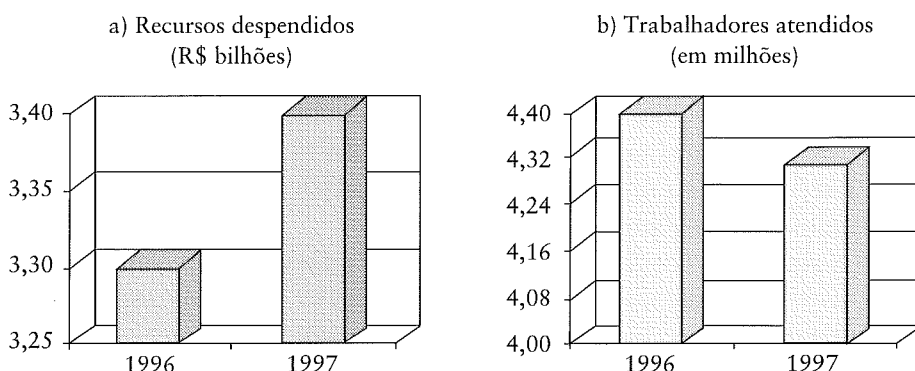
A destinação dos recursos do FAT segue rigorosamente as determinações de seu conselho deliberativo, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). Vale recordar que, além do Ministério do Trabalho, o Conselho abriga representantes de entidades sindicais e patronais. O processo decisório é tripartite e paritário, com os três segmentos participantes alternando-se na ocupação da Presidência do Conselho.

2.2 O Programa de Seguro-Desemprego

Por meio do Programa do Seguro-Desemprego, importante mecanismo de proteção ao trabalhador desempregado, foram beneficiados aproximadamente 4,3 milhões de trabalhadores no ano de 1997, como mostra o Gráfico 12.

Esses números destacam a importância do seguro-desemprego como apoio aos trabalhadores que se encontram temporariamente sem ocupação. Demonstram, ainda, sua agilidade: o Programa vem alcançando, com a necessária presteza, o trabalhador elegível que dele necessita.

GRÁFICO 12
Recursos despendidos e trabalhadores beneficiados pelo
Programa de Seguro-Desemprego no Brasil — 1996-97



Fonte: MTb.

Uma questão suscitada pelo Programa de Seguro-Desemprego é a do valor do benefício pago, cuja média se situa, atualmente, em redor de 1,6 salários mínimos. É importante frisar que o trabalhador que ingressa no Programa de Seguro-Desemprego dificilmente recebia, quando empregado, salário muito superior a esse nível médio. O salário médio do trabalhador ao ingressar no Programa corresponde a aproximadamente a metade dos salário recebido pelo trabalhador ao ser demitido; cerca de 70% deles recebiam renda inferior a três salários mínimos. Segundo esse critério, a cobertura do Programa brasileiro é perfeitamente compatível com a tipicamente encontrada em outros países.

A duração do Programa também tem sido adequada. O tempo de permanência do trabalhador, que varia de três a cinco meses, é consistente com o prazo médio que esse trabalhador leva para conseguir novo emprego, que é de cerca de quatro meses.

2.3 Proger

Instituído em 1995 com recursos do FAT, o Proger consolidou-se, em 1997, como um dos grandes instrumentos de que o Governo e a sociedade dispõem para fazer chegar crédito aos pequenos e microempreendedores urbanos e rurais, bem como às suas associações e aos trabalhadores autônomos.

O Programa tem atuado também na promoção da agricultura familiar, em parceria com o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, por meio da alocação de recursos para a assistência financeira por intermédio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

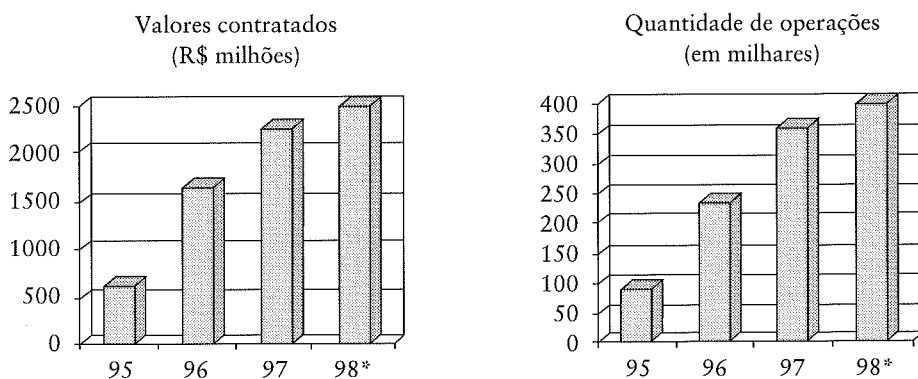
As operações de crédito realizadas no âmbito desses programas têm como agentes o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF), o BNDES e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

O Proger e o Pronaf contribuem para o esforço nacional de manter e gerar ocupação e renda. Esses programas, direcionados às famílias mais carentes, oferecem oportunidades concretas àqueles que já são empreendedores e desejam ampliar seus negócios e aos que pretendem se tornar donos de seu próprio empreendimento.

Os resultados obtidos no período 1995-97 apontam o sucesso das ações nesta área, conforme mostra o Gráfico 13. Em 1997, mais de 360 mil empreendedores receberam financiamentos, tendo sido aplicados cerca de R\$ 2,27 bilhões. Ou seja, são financiamentos com valor médio modesto, em torno de R\$ 6 mil.

Para 1998, projeta-se a realização de aproximadamente 400 mil operações de crédito, num valor de cerca de R\$ 2,5 bilhões. Estima-se que, com os recursos do Proger e do Pronaf, mais de 550 mil postos de trabalho tenham sido garantidos no período 1995-97.

GRÁFICO 13
Valores contratados e número de operações pelo
Proger e pelo Pronaf — 1995-98



Fonte: MTb/Ministério da Agricultura.

Nota: Os dados para 1998 são projetados.

2.4 Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor)²

Com o objetivo de mobilizar e articular gradualmente toda a infra-estrutura de qualificação profissional existente no País, o Ministério do Trabalho criou, em 1995, o Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador, que funciona plenamente desde 1996.

A exemplo dos demais programas financiados com recursos do FAT, o Planfor é executado de forma descentralizada, com a participação dos interessados e em parceria com governos estaduais e outras entidades, tais como

² A partir de setembro de 1998 a sigla Planfor passou a significar Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador.

sindicatos, organizações empresariais, universidades e instituições de formação profissional.

A prioridade é o atendimento de desempregados, trabalhadores sob risco de perda do emprego, autônomos, pequenos e microprodutores dos setores urbano e rural e outras populações vulneráveis.

Os governos estaduais responsabilizam-se pela execução dos Planos Estaduais de Qualificação, mediante convênios firmados entre o Codefat, o Ministério do Trabalho e as Secretarias de Trabalho Estaduais.

Vale ressaltar que, em 1997, foi atingida a meta prevista de 1,8 milhão de trabalhadores treinados, tendo sido aplicados R\$ 315,8 milhões. Até o final de 1998, o Planfor deverá qualificar 5,8 milhões de trabalhadores em todo o País, com investimento próximo a R\$ 1 bilhão. O Programa chega, hoje, a cerca de 2.600 municípios, incluindo, entre esses, mais de 500 selecionados pelo Programa Comunidade Solidária.

QUADRO 1
Principais resultados do Planfor — 1997

Trabalhadores treinados	5,8 milhões
Municípios atingidos	2,6 mil
Valor despendido	R\$ 315 milhões

2.5 Ações de fiscalização

No campo da proteção dos direitos e da promoção da cidadania, uma das principais ações governamentais, que tem merecido o reconhecimento da sociedade e de organismos internacionais, é o Programa de Combate ao Trabalho Escravo, Infantil e Degradante, cuja implementação é compartilhada entre vários órgãos do Governo e entidades da sociedade civil.

No Ministério do Trabalho, destacam-se as providências adotadas a partir de 1995 para dinamizar as ações de fiscalização e de prevenção. Criou-se a fiscalização móvel; implantaram-se as ações integradas, que têm como principal finalidade retirar crianças de carvoarias, canaviais e áreas de produção de sisal, em parceria com outros órgãos de dentro e de fora do Governo.

Em 1997, o Programa de Combate ao Trabalho Escravo fiscalizou 129 estabelecimentos, lavrando-se 808 autos de infração, com 27.460 trabalha-

dores alcançados e 220 libertados da condição de escravo. Ainda em 1997, o Programa de Ação Integrada foi implementado em Pernambuco e na Bahia, atendendo a um total de 28.200 crianças em 18 municípios.

O Ministério do Trabalho vem editando anualmente, desde 1995, a Campanha Nacional de Fiscalização do Registro de Empregados e do Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Desde então, a arrecadação saltou de uma média mensal histórica de R\$ 600 milhões para R\$ 1,08 bilhão em 1997.

2.6 Saúde e segurança no trabalho

Na área de segurança e saúde no trabalho, a Campanha Nacional de Combate aos Acidentes do Trabalho (Cancat), lançada em outubro de 1996, foi concluída em abril de 1997, com um saldo de 82 mil fiscalizações, alcançando 5,9 milhões de trabalhadores — um aumento de cerca de 30% sobre o padrão histórico. Ao longo de 1997, o ritmo de fiscalizações continuou próximo ao do verificado durante a realização da Campanha.

3 A MODERNIZAÇÃO DAS RELAÇÕES TRABALHISTAS

3.1 O contrato por prazo determinado

Com o objetivo de flexibilizar os contratos e reduzir custos sem abrir mão dos direitos sociais dos grupos a serem beneficiados pelas novas formas de contratação, foi encaminhado ao Congresso Nacional projeto de lei que amplia as possibilidades de contratação por tempo determinado. Resultou daí a Lei nº 9.061, de 21 de janeiro de 1998.

O contrato temporário não é novo no Brasil. A legislação ampliou o leque de situações em que essa modalidade contratual pode ser aplicada, o que pode contribuir para a superação das dificuldades conjunturais por que passa nosso mercado de trabalho. É importante frisar que empresas pequenas e médias são as maiores beneficiadas pela nova modalidade de contratação.

No longo prazo, minha opinião é a de que modalidades contratuais diferenciadas são indesejáveis. Elas tendem a discriminar os trabalhadores que não se encaixam no perfil que a modalidade exige, o que pode gerar distorções no preenchimento das vagas existentes. No caso do contrato temporário, o trabalhador beneficiado é justamente aquele que tem uma relação temporária, possivelmente mais precária, com seu empregador.

Mesmo assim, estou convencido de que os benefícios da flexibilização, nesse momento de alta conjuntural das taxas de desemprego, podem ser substanciais.

3.2 A contribuição sindical negocial

Como disse ao me referir às transformações estruturais no mercado de trabalho, a modernização das relações trabalhistas exigirá que se aumente a representatividade sindical e se valorize a negociação coletiva. Os sindicatos devem se legitimar, inclusive financeiramente, pela qualidade dos serviços que prestam a seus associados. Aumentar a representatividade sindical significa, também, eliminar o imposto sindical e a unicidade sindical.

Nessa direção, foi encaminhado ao Congresso Nacional um projeto de lei que dispõe sobre a contribuição sindical negocial como regra de transição para substituir a contribuição sindical compulsória por uma forma de financiamento que privilegie a negociação entre as partes.

Sobre esse tema, vale ressaltar que há uma tendência de redução da proporção de conflitos trabalhistas que são levados a dissídio. Cresce, em contrapartida, a proporção de acordos firmados diretamente entre as partes, sem a interveniência da Justiça do Trabalho.

Desde 1996, o Ministério do Trabalho vem coletando e organizando dados sobre acordos trabalhistas. O Sistema de Estatística de Negociações Coletivas (SENC) permitirá, a partir de 1998, mais clareza sobre as tendências nesta área.

3.3 Trabalho rural

O Ministério do Trabalho entende que qualquer iniciativa que vise à reforma de normas vigentes referentes ao trabalhador rural, deve, obrigatoriamente, obedecer aos princípios constitucionais estabelecidos.

Não obstante a preservação dos direitos constitucionalmente assegurados ao trabalhador rural, temos o dever de, dadas as evidentes particularidades do trabalho rural, proporcionar a discussão de iniciativas que visem ao aperfeiçoamento dessas relações. Resumidamente, nossas propostas voltadas para a modernização da legislação atual situam-se nas seguintes áreas:

- no meio rural é extremamente difícil a anotação da carteira de trabalho e previdência social. Sendo assim, creio que a extensão do prazo atual, que é de 48 horas, para 15 dias facilitará, sem prejuízo, o número de trabalhadores com registro em carteira;

- a legislação atual prevê que, findo o contrato de trabalho, o empregado é obrigado a desocupar o imóvel em que mora num prazo máximo de 30 dias. Estamos propondo que o prazo para a desocupação comece a contar a partir do pagamento das verbas rescisórias devidas;
- com o objetivo de proporcionar maior segurança ao trabalhador rural, seria desejável que, para o desconto de parcelas referentes a benefícios tais como seguro de vida e despesas médico-hospitalares, odontológicas ou farmacêuticas, fosse necessária autorização prévia de entidade sindical e do próprio empregado;
- finalmente, o conceito de contrato de safra adotado hoje é impreciso. Sua aplicação tem provocado sérios prejuízos aos trabalhadores rurais, além de confusão para os empregadores quando utilizam essa modalidade de contratação. O Ministério do Trabalho está propondo que se considere como contrato de safra aquele firmado, individual ou coletivamente, por prazo determinado, que tenha por objeto o trabalho de preparo do solo, plantio ou colheita.

As propostas acima abordadas serão objeto de projeto de lei a ser oportunamente encaminhado ao Congresso Nacional.

CONCLUSÕES

Gostaria fazer alguns comentários finais.

Primeiro, é preciso mirar o longo prazo. Estou convencido de que é fundamental, neste momento, mudar o enfoque do debate sobre o mercado de trabalho no Brasil. Sem perder de vista a tarefa de enfrentar o desemprego conjuntural, sem negligenciar o curto prazo, precisamos olhar mais para as tendências estruturais de longo prazo.

Precisamos compreender melhor os desafios que temos pela frente e trabalhar juntos para garantir a geração de mais e melhores empregos. Isso significa entender o impacto das novas tecnologias sobre o emprego e atacar o que considero os três pontos de uma nova agenda: o papel da tecnologia, das instituições e da educação para o desempenho do mercado de trabalho.

Segundo, é preciso reconhecer o esforço iniciado pelo Ministro Paulo Paiva, meu antecessor e amigo, a quem agora faço questão de homenagear. A maioria das atuais ações do Ministério praticamente não existia antes de 1995. Hoje, o Ministério, através de uma grande variedade de parcerias, presta serviços a milhões de trabalhadores todos os anos. Temos muito a melhorar,

mas é enorme o dinamismo de que sou testemunha hoje no Ministério do Trabalho. Vossas Excelências são, ainda, testemunhas da grande prioridade e da atenção que as questões do emprego e do trabalho têm merecido do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Terceiro, precisamos avançar nos temas legislativos para garantir a modernização das relações de trabalho. Essa é uma agenda que necessariamente terá em seu centro o Congresso Nacional e, como fator decisivo, a atuação de Vossas Excelências. Nesse sentido, tenho certeza da receptividade de Vossas Excelências para a urgência dos temas da área trabalhista e da enorme capacidade desta casa de contribuir para o futuro do trabalho e do emprego no Brasil.

Por último, gostaria de oferecer nossa casa a Vossas Excelências, senhores e senhoras parlamentares. O Ministério do Trabalho está e estará sempre aberto ao mais profícuo diálogo com Vossas Excelências, razão pela qual fiz questão de trazer comigo ao Congresso, hoje, os secretários do Ministério. Muito obrigado.

DESEMPENHO INDUSTRIAL E DO EMPREGO SOB A POLÍTICA DE ESTABILIZAÇÃO

Luciano Coutinho*
Paulo Baltar*
Fernando Camargo**

INTRODUÇÃO

No momento em que este texto estava sendo concluído, em outubro de 1997, sobreveio a crise financeira e cambial na Ásia, obrigando as autoridades brasileiras a operarem uma forte guinada monetária e fiscal no sentido de esfriar o crescimento da economia e atrair capitais financeiros. Será necessário, doravante, reduzir firmemente os déficits interno e externo para sustentar a credibilidade do Plano Real, ainda que isso custe à sociedade brasileira mais uma etapa de estagnação com graves conseqüências negativas sobre o nível de emprego.

Nem todas as economias em desenvolvimento estão expostas à turbulência global de forma perversa. Países superavitários, ou com reduzido déficit em conta-corrente e com déficit público sob controle vêm enfrentando esse vendaval em condições relativamente favoráveis.

É impossível, portanto, constatar que, sem um processo de robustecimento continuado de nossa posição externa, permaneceremos vulneráveis

* Professores do Instituto de Economia (IE) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

** Professor do Programa de Mestrado do IE-Unicamp.

e subordinados aos humores dos mercados financeiros mundiais. A expansão vigorosa das nossas exportações, com simultânea moderação das importações, constitui, assim, a única alternativa para dar solidez e sustentabilidade à economia brasileira — condições estas também indispensáveis para criar empregos de boa qualidade na indústria e nos serviços ligados à produção.

Não sendo possível, no momento, operar uma desvalorização cambial organizada, todos os demais instrumentos disponíveis deveriam ser utilizados para agregar mais valor industrial e tecnológico no País e para alavancar as nossas exportações. Isso exigiria uma mudança radical de atitude dentro da alta cúpula econômica do Governo em direção à estruturação de uma política industrial e de desenvolvimento tecnológico muito mais ativa e coordenada. O eixo orientador dessa política deveria assentar-se, primordialmente, na promoção das exportações e, secundariamente, na substituição competitiva de importações.

Deveriam ter prioridade máxima, nessa fase turbulenta, a imediata adoção de mecanismos finos de monitoramento cambial (especialmente sobre as contas de livre movimentação de moeda estrangeira, por exemplo, contas CC5) e a supervisão preventiva de operações especulativas por parte de grandes operadores nacionais e estrangeiros. Uma maxidesvalorização caótica, resultante de pânico, com violenta perda de reservas seria o pior cenário para o País. Dele ainda não estamos livres — dado que a instabilidade tende a continuar perpassando as chamadas economias emergentes nos próximos meses (por exemplo, Coréia, Rússia, Indonésia, Tailândia e Hong Kong).

O caminho para libertar o Brasil dessa vulnerabilidade não será nem o juro alto nem o arrocho fiscal (estas são medidas temporárias, certamente contraproducentes a médio prazo). A saída está na promoção firme, persistente e articulada da competitividade da estrutura produtiva brasileira — a única opção capaz de permitir a criação de empregos de boa qualidade, com o aprofundamento da agregação de valor industrial no País.

Simultaneamente, ao longo de 1998, as autoridades econômicas deveriam adotar medidas específicas de estímulo à criação de empregos (conforme sugestões apresentadas neste texto), com o objetivo de atenuar o inevitável impacto da desaceleração da economia sobre o emprego industrial e sobre o nível do emprego formal nas demais atividades, dado que não é mais plausível supor que as ocupações informais se confirmarão, absorvendo parcela relevante de população ativa que busca emprego.

1 DA CRISE DA DÍVIDA NOS ANOS 80 À GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA E COMERCIAL DOS ANOS 90

Compreendida como uma etapa avançada da internacionalização capitalista, em que a massa de riqueza mobiliária líquida é imensa e há intensa integração financeira e cambial — sem padrão monetário estável e sem coordenação institucionalizada capaz de estabelecer um regime administrável para as paridades cambiais —, a globalização, no seu estágio atual, coloca sérios desafios adversos para os países em desenvolvimento.

Sob seus desígnios, a reestruturação tecnológica, organizacional e gerencial derivada da terceira revolução industrial reorientou os fluxos de investimento direto, o comércio internacional e o movimento de capitais entre intra-economias centrais industrializadas. Com exceção da China e de um punhado de economias em desenvolvimento no Leste Asiático (Coreia do Sul e Taiwan, principalmente), que puderam se articular à reestruturação do sistema industrial japonês nos anos 70 e 80, a dinâmica da economia mundial foi inóspita para os países em desenvolvimento — particularmente para a América Latina.¹

A partir de meados dos anos 70 e com força crescente na década de 80, mudanças tecnológicas importantes passaram a transformar as estruturas industriais dos países desenvolvidos, sob o impacto da veloz difusão das tecnologias de informação, baseadas na microeletrônica. A desregulamentação financeira e o simultâneo desenvolvimento de redes telemáticas mundiais integraram os mercados financeiros e de capitais — diluindo crescentemente as fronteiras entre os diversos sistemas financeiros nacionais e o euromercado, na direção de uma verdadeira **globalização das finanças**. A emergência de um novo paradigma organizacional-tecnológico e a globalização financeira são os traços específicos mais marcantes da evolução do capitalismo nos últimos 20 anos.

No entanto o estreitamento da integração econômica processou-se fundamentalmente entre as economias da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A acumulação de capitais extravasou significativamente as fronteiras nacionais, sob a égide da globalização financeira, implicando uma forte interpenetração patrimonial através de fusões e aquisições internacionais e elevados fluxos de investimento direto das grandes em-

¹ Ver Singh, A. (1986).

presas dos países industrializados. Ganhou corpo, dentro dessas tendências centrípetas, a constituição de blocos comerciais regionais, com destaque para a intensificação do comércio intra-indústria e intrafirma. Em suma, o estreitamento da interdependência e da integração concentrou-se no interior da OCDE, encampando apenas alguns países do Leste Asiático e deixando à deriva o restante dos países em desenvolvimento.

Assim, nos anos 80 — ao contrário da trajetória histórica anterior, que havia criado recorrentes oportunidades de avanço para os países em desenvolvimento —, as grandes transformações tecnológicas e organizacionais e a integração restrita da economia mundial afetaram o Brasil e a América Latina de forma multiplamente desfavorável.

A longa crise de uma década e meia, desde o início dos anos 80, não permitiu que a economia brasileira pudesse acompanhar adequadamente a terceira revolução tecnológica e o processo de aprofundamento da integração econômica mundial. Não obstante, apesar dos percalços, a geração de um superávit comercial de grande escala (isto é, superior a 2% do Produto Interno Bruto (PIB) ao longo dos anos 80) permitia um certo grau de autofinanciamento das transações correntes com o exterior, o que atenuava parcialmente a restrição externa. Sob um horizonte de incerteza, com ameaça recorrente de hiperinflação, regressão profunda do sistema de financiamento e acumulação de capitais relativamente entravada, a estrutura empresarial não pôde crescer rapidamente e se concentrar em grandes grupos privados, capazes de se postar ativamente como atores internacionais — a exemplo de algumas economias do Leste Asiático (particularmente a Coreia do Sul), que puderam saltar para frente em termos de capacitação tecnológica, formação de grandes grupos econômicos e afirmação de marcas mundiais.

* * *

Se a década de 80 foi madrasta do ponto de vista do financiamento externo, tendo obrigado o Brasil e a América Latina a transferirem um fluxo relevante de recursos para os credores às custas do crescimento econômico, no início da década de 90 ocorreu uma notável reviravolta. Iniciado nos Estados Unidos, um ciclo recessivo disseminou-se entre os países do G-7 no triênio 1990-92. As tentativas de recuperar o crescimento e contornar a marcante fragilidade financeira dos sistemas bancários no mundo desenvolvido induziram os bancos centrais, sob a liderança do *Federal Reserve* (FED, o banco central dos Estados Unidos), a reduzirem sucessivamente as taxas de juros. Esse permissivo afrouxamento monetário-creditício nos países industrializados, com expressiva redução das taxas de juros para o quadrante negativo,

criou uma busca generalizada por aplicações alternativas a taxas de retorno mais atraentes (ou seja, segundo a expressão de Hyman Minsky, “*money chasing yield*”) e permitiu aos mercados emergentes atraírem capitais financeiros em escala crescente a partir de 1990.²

Os países em desenvolvimento foram verdadeiramente inundados por capitais externos, a começar pelos que haviam adotado as prescrições de reforma liberalizante do Fundo Monetário e do Banco Mundial. Na América Latina, o processo iniciou-se por México, Chile e Argentina, mas, a partir do fim de 1991, até mesmo o Brasil — ainda ameaçado pela hiperinflação — começou a receber influxos maciços.³

Não há dúvida de que o estilo de estabilização iniciado na América Latina no início dos anos 90 não teria sido possível sem esse forte ingresso de capitais, o que permitiu congelar ou estabilizar as taxas nominais de câmbio. Com o câmbio nominal fixo ou em processo de crescente valorização, houve, em todos os casos, uma forte deterioração da balança comercial, crescentes déficits em conta-corrente e, concomitantemente, o retrocesso de parcela não desprezível da indústria doméstica. Assim, o que inicialmente parecia ser uma benção — isto é, o retorno dos países endividados da América Latina ao mercado financeiro internacional, possibilitando o acúmulo de reservas — foi aos poucos se tornando uma fonte de acúmulo de distorções.

No caso brasileiro, a bem-sucedida estabilização monetária obtida com o Plano Real em 1994, antes de abrir a possibilidade de crescimento sustentado e de experimentar a recuperação do terreno perdido durante os lon-

² As taxas de juros básicas foram significativamente reduzidas — de 8,1% para 3,0% a.a. nos Estados Unidos (EUA); de 7,5% para 2,1% no Japão; de 14,8% para 5,9% na Inglaterra. Apenas a Alemanha, cuja economia se aqueceu significativamente com a unificação em 1990-91, retardou a redução dos juros, obrigando o resto da Europa a segui-la. O relaxamento dos juros na Europa veio mais tarde (em 1993-94) e provocou, antes, duas fortes disrupções do mecanismo monetário europeu, abalando os planos de unificação monetária. Ver Fundo Monetário Internacional (1994 e 1995).

³ No Brasil, o processo de liberalização financeira ao capital externo iniciou-se em meados de 1990. Entre outras medidas, destacam-se a flexibilidade às saídas de capital e à remessa de lucros e dividendos, a abertura das operações em Bolsa e de alguns mercados de renda fixa ao capital estrangeiro e a eliminação ou redução de tributos sobre operações financeiras, etc. Comparativamente ao processo de abertura comercial, também desse período (fim de barreiras não tarifárias e início do processo de desagravação tarifária), a liberalização financeira surtiu resultados mais imediatos, uma vez que a contração da demanda entre 1990-92 adiaria os efeitos da abertura comercial. Ver Gonçalves, R. (1996).

gos anos de crise, moldou uma armadilha difícil de desarmar. A opção de sustentar a estabilização com base em juros muito elevados e numa taxa de câmbio significativamente defasada vem tendo, como se verá nas próximas seções, um preço elevado e não facilmente reversível — ou seja, o do aumento estrutural e continuado do patamar de importações com simultâneo enfraquecimento do dinamismo das exportações industriais e significativa deterioração da posição comercial brasileira. Somem-se a isso as restrições conjunturais e estruturais impostas ao crescimento do crédito e da demanda interna, que, embora úteis para estancar a deterioração das contas externas, representam um fardo pesado e um sério limite à expansão do emprego, já fortemente atingido pelo enfraquecimento competitivo da indústria doméstica.

É diante dessa perspectiva mais geral que se devem analisar os desdobramentos recentes da estratégia de estabilização brasileira e seus impactos sobre a atividade econômica, os investimentos, a estrutura industrial e o nível de emprego. Destacam-se os seguintes aspectos relevantes: (a) a conjugação das políticas adotadas no intuito de garantir a estratégia de estabilização (em especial, a abertura comercial e a valorização da taxa de câmbio) modificou profundamente a dinâmica econômica nos anos 90 comparativamente à década anterior; (b) a saída do Estado como gestor de políticas de desenvolvimento industrial ou mesmo de ator desse processo contribuiu fortemente para elevar o grau de exposição da indústria doméstica aos bens importados, especialmente nos casos de produtos de maior valor agregado e maior sofisticação tecnológica; (c) a explosão das importações implicou rápido esvaziamento das cadeias produtivas, provocando forte diminuição do poder de impulsão da demanda intra-industrial e de alavancagem dos demais setores, redundando em forte redução da capacidade de criação de empregos na economia; (d) por fim, a busca frenética por redução de custos implica rodadas sucessivas de racionalização e inovações no processo produtivo, com forte aumento das tensões sobre o mercado de trabalho.

2 OS DESDOBRAMENTOS DA POLÍTICA DE ABERTURA COM DESPROTEÇÃO CAMBIAL

Um dos resultados mais imediatos da política de estabilização foi a rápida desinflação de preços dos *tradables*, que, com a abertura da economia e o aumento da participação do produto importado, forçou rápida queda do preço dos produtos tanto no atacado como no varejo. Esses resultados não

seriam possíveis sem a verdadeira avalanche de importações em 1994 e 1995 (saltaram de US\$ 25,4 bilhões para US\$ 49,7, quase 100% em dois anos!)

Uma clara demonstração dos riscos envolvidos nessa estratégia seria evidenciada logo no segundo semestre de implantação do Plano Real, dados os efeitos avassaladores do aumento das taxas de juros dos EUA sobre as condições de financiamento das economias emergentes. Nessa ocasião, a crise cambial que se abateu sobre o México — país então mais dependente do capital especulativo e com déficits em transações correntes proporcionalmente mais elevados — forçou uma reavaliação não planejada da trajetória de crescimento da economia delineada nos primeiros meses pós-Real. Assim, além do aumento expressivo das taxas de juros, adotaram-se medidas localizadas de proteção a alguns setores (automóveis, eletroeletrônicos, dentre outros) e uma intensa restrição ao crédito interno, conduzindo a um rápido desaquecimento da economia e contribuindo para conter temporariamente o avanço do déficit em transações correntes nesse período (*grosso modo*, entre meados de 1995 e meados de 1996).

Conduzida dessa forma, a reversão temporária da trajetória de déficits externos explosivos traria conseqüências funestas sobre a estrutura produtiva e o emprego. Três pontos são de fundamental importância para a discussão que se segue: (a) o dinamismo das exportações industriais, ponto crucial para uma estratégia sustentada de crescimento e estabilização, não seria modificado profundamente, pois que apenas ganharia um impulso temporário na medida em que a demanda permanecesse deprimida; (b) a taxa de incremento dos investimentos sobre o PIB, cujo nível permaneceu bastante abaixo dos padrões históricos (décadas de 70 e mesmo de 80) durante todo o período pós-Real, foi seriamente comprometida, dado que o crescimento da demanda interna tenderia a ser sacrificado sempre que ameaçasse o equilíbrio das contas externas; (c) a combinação adversa de altas taxas de juros com câmbio sobrevalorizado, a despeito das estratégias competitivas das empresas transnacionais com vistas ao Mercosul, desestimulou e continua desestimulando os investimentos direcionados para o mercado externo.

Com efeito, a taxa de crescimento das importações, que havia alcançado 50,7% a.a. em 1995, reduziu-se para 6,9% a.a. em 1996, mas voltou a crescer fortemente em 1997 (22,2% nos primeiros três trimestres de 1997 contra igual período anterior), dada a reativação da economia. Por outro lado, a taxa de crescimento das exportações reduziu-se de 8,5% a.a. no período pré-estabilização para 4,7% a.a. no período 1994-96. Em 1997, seu melhor desempenho se deve fundamentalmente aos produtos básicos (aumento de 30% entre jan.-set./97 contra igual período do ano anterior) e, em

menor medida à força de fatores institucionais — como no caso do regime automobilístico, com proteções especiais atreladas a um melhor desempenho exportador (Tabela 1).

TABELA 1
Taxas geométricas de crescimento anual do comércio exterior
do Brasil — 1990-94, 1994-96 e jan.-set./97

			(%)
DISCRIMINAÇÃO	1990-94	1994-96	jan-set/97 ⁽¹⁾
Exportações	8,5	4,7	10,7
Produtos básicos	6,1	5,0	29,7
Industrializados	6,8	4,4	4,3
Semi-manufaturados	7,7	10,1	-2,8
Manufaturados	10,1	2,8	6,6
Importações	12,4	27,1	22,2
Matérias-primas/intermediários	18,8	34,9	17,9
Bens de consumo	18,8	35,2	29,2
Combustíveis e lubrificantes	-6,0	19,8	0,1
Bens de capital	14,9	13,9	37,9

Fonte: SECEX.

⁽¹⁾ Variação contra igual período de 1996.

Como resultado, o coeficiente de importações/PIB da indústria (medida de seu grau de abertura), que já vinha subindo desde 1990, saltou de 8,3% em 1993 para 15,6% em 1996 e para 16,4% em julho de 1997, para uma amostra representativa de setores industriais.⁴ Considerando-se os diferentes setores da economia, observa-se que esse coeficiente é expressivamente elevado para indústrias produtoras de bens de maior valor adicionado e maior

⁴ Se se considerar outra forma de estimativa, baseada em dados agregados, dividindo-se o valor corrente das importações, exclusive petróleo e outras matérias-primas minerais e agrícolas primárias, sobre o PIB industrial, também medido em dólares correntes, o coeficiente de penetração seria ainda mais elevado, tendo saltado de 11,4% em 1993 para 16,9% em 1996. Tomando como base o PIB da indústria de transformação (isto é, excluindo a construção civil, os serviços públicos e a indústria extrativa mineral), o coeficiente de penetração teria alcançado a significativa cifra de 30,5% em 1996.

conteúdo tecnológico, sendo inverso para setores mais maduros e com menor agregação de valor (Tabela 2).

TABELA 2
Desempenho da indústria brasileira — 1989, 1993 e 1996

DISCRIMINAÇÃO	1989	1989-93	1993	1993-96	1996
US\$ bilhões correntes					
PIB industrial	191,2	—	162,6	—	247,2
Importações (exclusive petróleo) e produtos primários	12,8	—	18,5	—	41,8
Exportações de manufaturados	18,6	—	23,5	—	26,4
Taxa média anual de crescimento no período (%)					
PIB industrial	—	-0,8	—	3,8	—
Importações (exclusive petróleo e agrícolas)	—	9,7	—	22,5	—
Exportações de manufaturados	—	4,6	—	4,0	—
Valores em %					
Coeficiente de penetração:					
importações/produção ⁽¹⁾					
(segundo Maurício M. Moreira)	4,3	—	8,3	—	15,6
Importações (produtos primários)/ PIB industrial	6,7	—	11,4	—	16,9
Importações (produtos primários)/ PIB da indústria de transformação	12,1	—	20,6	—	30,5

Fontes: IBGE; MICT; BNDES; FGV.

⁽¹⁾ Amostragem de 45 setores da indústria de transformação, que, em 1992, representava 72% do Valor Bruto da Produção do setor.

Destaque-se que o peso das importações sobre a produção no País já vinha crescendo expressivamente desde 1990, como resultado da abertura econômica promovida pelo Governo Collor, mas saltou de forma espetacular depois do Programa de Estabilização, pelo fato de o poder de compra do real (em termos de dólares) ter sido fixado em patamar artificialmente elevado. A fixação da Unidade de Referência de Valor (URV), no primeiro semestre de 1994, já partiu de um nível real pouco confortável para a taxa de câm-

bio, sendo em seguida agravado pela significativa valorização da nova moeda, logo nos primeiros meses de sua implantação.

TABELA 3
Aumento do coeficiente de penetração das importações
(importação sobre produção) — 1993 e 1996

		(%)	
GRUPOS	SETORES	1993	1996
1	Bens de capital seriados e bens eletrônicos	29	65 a 75
2	Matérias-primas químicas, fertilizantes, resinas	20 a 26	33 a 42
3	Autopeças, têxteis naturais, bens de capital sob encomenda, borracha	8 a 15	20 a 25
4	Farmacêutica, não ferrosos, tratores, eletroeletrônicos domésticos, vidro, químicos diversos	7 a 11	13 a 16
5	Têxteis sintéticos, eletrodomésticos, petroquímicos intermediários, veículos, alimentos, papel e papelão	3 a 6	9 a 12
6	Bebidas, calçados, plásticos, laticínios, higiene e limpeza, alimentos semi-processados	0,7 a 3	4 a 8
7	Produtos tipicamente não transacionáveis (por exemplo, cimento, matérias-primas e produtos pesados)	0,5 a 2,5	1 a 4

Fontes: Tabela 2 da Nota Técnica AP/DEPEC n° 9/97 (BNDES); MOREIRA, M.M. (1997).

Esse grave erro de calibragem vem custando muito caro: (a) a desindustrialização dos setores e segmentos mais atingidos vem se aprofundando (especialmente nos três primeiros grupos da Tabela 3), com forte substituição de insumos locais por importados, fechamento de linhas de produção e de unidades fabris inteiras; (b) em muitos setores, ocorre uma rápida desnacionalização da indústria, dado que as empresas brasileiras financeiramente mais frágeis foram colocadas em condições desiguais de competição (exemplos eloquentes têm ocorrido nos setores de eletrodomésticos, autopeças, alimentos, higiene e limpeza).

Apenas nos setores tipicamente domésticos (não afetados pelo comércio internacional) e nos setores produtores de *commodities*, de grande escala de produção e nos quais a competitividade brasileira ainda é muito forte, o estrago não tem sido violento.⁵ Duas outras exceções são os setores automo-

⁵ Para uma classificação estrutural de competitividade dos setores da indústria brasileira, ver Coutinho L., Ferraz, J.C. (1994).

bilístico (montadoras) e de têxteis sintéticos, cujos coeficientes de penetração haviam alcançado níveis altos, mas retrocederam por força de esquemas especiais de proteção.

É, portanto, inegável o forte viés antiprodução no País (e pró-importação) da política econômica decorrente do Programa de Estabilização. Uma maneira mais incisiva de se constatar esse viés é através do comportamento da taxa de investimentos e dos planos de inversão por parte da indústria. Em primeiro lugar, observa-se que o volume agregado da formação bruta de capital fixo cresceu apenas moderadamente, apesar da significativa ampliação da escala do consumo nacional nos anos recentes (Tabela 4).

TABELA 4

Evolução do consumo, da formação bruta de capital fixo e saldo de bens e serviços não fatores, em percentual do PIB, no Brasil — 1986-96

DISCRIMINAÇÃO	1986-89	1990-93	1994-96
Consumo	76,63	79,09	85,71
Famílias	63,81	63,34	68,15
Governo	12,82	15,75	17,56
Formação bruta de capital fixo	17,51	14,76	15,94
Saldo de bens e serviços não fatores	5,86	6,15	-1,67
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fontes: IBGE; ALEM, A.C., GIAMBIAGI, F., PASTORIZA, F. (1997), p. 14 e 33.

Pode-se argumentar que os planos de investimento industrial estimulados pela estabilização foram apenas adiados, ou que se comportam conforme alguma defasagem relativamente à percepção de maior demanda ou de modificações na estrutura do consumo. Nesse sentido, o crescimento extraordinário da demanda por bens duráveis de consumo e por alguns bens não duráveis menos essenciais — graças à reativação do crédito ao consumidor e ao aumento real da renda na base da pirâmide social — certamente resultaria em elevação dos investimentos nesses setores.

No entanto alguns estudos e levantamentos a respeito dos projetos de inversão no Brasil fornecem informações interessantes, que permitem avaliar as características do investimento doméstico e do investimento direto estrangeiro no período recente (Tabela 5).

TABELA 5
Concentração dos projetos de investimento industrial
no Brasil — 1995-99 e 1995-2000

Setores	(% sobre o total programado no período)		
	CNI/CEPAL	MICT	MICT
	1995-99	1995-2000 ⁽¹⁾	1995-2000 ⁽²⁾
Metalurgia básica (inclusive não ferrosos)	35,9	17,6	8,2
Química	15,8	19,3	17,5
“Agribusiness” (inclusive bebidas)	7,7	17,0	26,4
Papel e celulose	7,0	11,5	9,4
Complexo automotriz	9,9	15,6	6,6
Setor têxtil	5,2	4,2	11,2
Material elétrico e de comunicações	3,0	3,4	7,9
Subtotal	84,5	88,6	87,2
Restante da indústria	15,5	11,4	12,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0
Memo - Valor total das inversões ⁽³⁾	22,2	82,8	21,8

Fontes: CNI/CEPAL; MICT.

(1) Intenções e decisões. (2) Decisões / em execução. (3) Em R\$ bilhões.

O estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI)/Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) constatou que a grande maioria dos projetos de investimento foi motivada pela forte expansão do mercado interno, sendo pouco expressivo o componente exportador destes. Também com relação aos investimentos estrangeiros, verifica-se que o mercado brasileiro é o principal alvo dos projetos em andamento. O crescimento recente do mercado doméstico e seu potencial de expansão são o principal determinante dos investimentos das empresas estrangeiras estudadas pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp). Na área automobilística, de eletrônica de consumo e de latas de alumínio, a expansão prevista da capacidade é expressiva. Nos setores nos quais há empresas frágeis financeiramente e/ou em processo de redefinição de sua área de atuação, predominam as aquisições e fusões. Esse é o caso nos setores de autopeças, eletrodomésticos, química, alimentos e bebidas, cimento e gesso, embalagens e higiene e limpeza. Nesses casos, há ampliação da capacidade dos produtores individuais, mas não necessariamente do setor no seu conjunto.

Um aspecto relevante das estratégias de investimento do capital estrangeiro⁶ é a progressiva integração da capacidade produtiva no âmbito regional (Mercosul), especialmente no caso dos veículos, da química, de alimentos, de embalagens e latas de alumínio e de produtos de higiene e limpeza, onde há uma efetiva divisão do trabalho e integração logística no plano regional. No caso dos bens eletrônicos de consumo, a integração da produção no Mercosul é obstaculizada pela existência, tanto no Brasil como na Argentina, de incentivos especiais para pólos de desenvolvimento regional. No setor de alimentos e bebidas, há investimentos diretos intra-regionais (empresas argentinas e chilenas investindo no Brasil, e empresas brasileiras investindo na Argentina).

A entrada de novos concorrentes e a redefinição de alianças estratégicas vêm tornando instáveis as estruturas oligopólicas herdadas das décadas anteriores. Em alguns setores (automóveis, eletrônico, eletrodomésticos, cimento e produtos de higiene e limpeza), constata-se a entrada de concorrentes com atuação importante nos oligopólios mundiais, que não tinham, anteriormente, presença expressiva no Brasil. Esse processo de “atualização” das estruturas oligopolistas da indústria brasileira provoca rompimentos nas cadeias de suprimento então existentes, promovendo a entrada de novos fornecedores, movimentos de desverticalização e aumento dos coeficientes de importação.

Dessa forma, operando com coeficientes mais elevados de insumos e componentes importados (portanto, com nível significativamente mais baixo de agregação de valor no País), os efeitos sobre a geração interna de demanda por bens intermediários e sobre a criação de empregos tenderão, portanto, a ser bastante modestos.

Por fim, o fato de terem como alvo predominante o mercado interno não sanciona projeções otimistas com relação ao seu componente exportador. De um lado, a concentração das inversões nos setores produtores de *commodities*, embora faça aumentar, no médio prazo, a capacidade de oferta de produtos *tradables*, apenas reitera a “velha” especialização competitiva da economia em produtos de baixo dinamismo no comércio internacional. Por outro, a ampliação da capacidade nos setores automobilísticos e de material elétrico e de comunicações (que concentram os investimentos estrangeiros) reduz a necessidade de importações de bens finais, mas exige importações crescentes de equipamentos e principalmente de peças e componentes. O estabelecimento de acordos que permitam compensar com exportações parte das compras no

⁶ Ver Laplane, M., Sarti, F. (1997).

exterior necessárias para a expansão desses setores exigirá uma boa dose de pragmatismo. Além de exigir o cumprimento desses acordos, o Governo brasileiro terá que vencer resistências internacionais não desprezíveis.

3 OS EFEITOS DA REGRESSÃO PRODUTIVA E DOS CICLOS DE *STOP & GO* SOBRE A GERAÇÃO DE EMPREGO

O desempenho da economia brasileira entre 1993 e 1996 foi marcado, fundamentalmente, por uma explosão do consumo, especialmente de bens duráveis, depois de um longo período em que este esteve reprimido. Embora tenha havido estímulos para a produção doméstica de bens de consumo, os efeitos internos da maior demanda e produção desses bens não foram suficientes para gerar encadeamentos importantes sobre as demais indústrias e setores da economia. Assim, elevações localizadas da capacidade de produção não ampliaram de forma relevante a taxa de formação de capital fixo — o que, ademais, não tem ocorrido no Brasil desde 1980.

Conforme discutido na seção anterior, as altas taxas de juros e a moeda artificialmente valorizada, em um contexto de uma economia aberta ao exterior, têm levado as empresas localizadas no País a abandonarem linhas de produto, racionalizarem a produção sobrevivente, terceirizarem parte do processo produtivo ou simplesmente montarem redes de importação de bens de uso final, insumos, máquinas e equipamentos, aproveitando-se dos antigos canais de distribuição existentes. Por outro lado, a ausência de políticas industriais capazes de fomentar o desenvolvimento tecnológico e de incentivar as exportações (programas de crédito e fomento às exportações, que poderiam compensar de alguma maneira as taxas desfavoráveis de câmbio e juros) afasta a indústria nacional do mercado mundial, ao mesmo tempo em que a torna suscetível à invasão dos importados.

Nessas circunstâncias, os impulsos dinâmicos decorrentes de uma expansão repentina da demanda (no caso do Plano Real, via retorno do crédito e eliminação do imposto inflacionário) não foram capazes de ativar a indústria como um todo, reduzindo significativamente o efeito expansivo sobre os demais setores da atividade econômica. À medida que boa parte do consumo final é atendida por produtos importados e que a parcela restante é atendida pela produção doméstica, mas com utilização crescente de insumos, matérias-primas e máquinas importadas, caracteriza-se uma situação em que há “vazamentos” de demanda derivada, resultando em pequeno rebatimento sobre a atividade econômica e sobre a capacidade de geração de emprego.

Adicionalmente, conforme aumenta a necessidade de reduzir os custos de produção ao longo de todas as cadeias produtivas expostas à concorrência externa, cresce significativamente a taxa de substituição de mão-de-obra por processos produtivos mais eficientes — não necessariamente de padrão tecnológico mais desenvolvido.

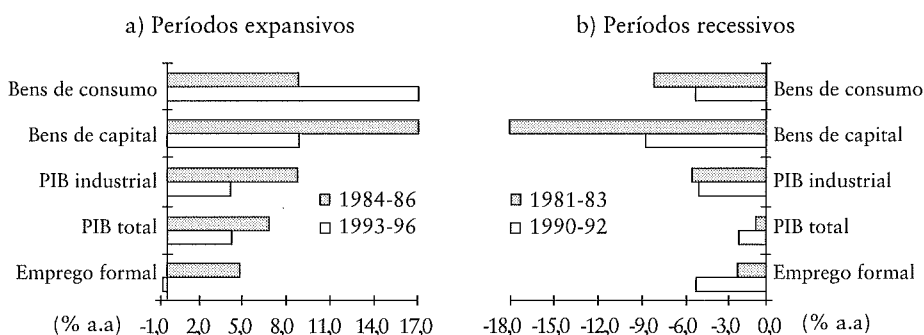
Esses fenômenos recentes podem ser mais facilmente tratados comparativamente aos da década de 80. Destaca-se que as diferenças fundamentais entre um período e outro referem-se ao setor externo da economia: (a) o quadro de liquidez internacional e de oferta de recursos externos e (b) o grau correspondente de abertura da economia. De um lado, o retorno dos países emergentes ao mercado financeiro internacional representou um alívio importante ao balanço de pagamentos dos mesmos. De outro, a abertura comercial com âncora cambial repôs o problema do financiamento externo e dos limites ao crescimento da demanda interna, substituindo elevados coeficientes de exportação por outros de importação ainda maiores e provocando o encolhimento da capacidade de oferta doméstica. Acrescente-se, ao longo desses anos, a forte redução da participação do Estado na atividade econômica e o deslocamento da produção rumo a novas regiões, em grande medida por conta de uma maior flexibilidade na contratação de trabalho.

Assim, comparando-se o período expansivo 1993-96 com o período 1984-86 (saída da crise do início da década de 80 e ano do Plano Cruzado), constata-se que um desempenho relativamente modesto do setor de bens de consumo nos anos 80 possibilitou um crescimento intenso dos demais setores e do PIB como um todo, rebatendo positivamente sobre a oferta de trabalho formal. Nos anos 90, ao contrário, o crescimento espetacular dos bens de consumo não proporcionou demanda inter e intra-industrial relevante, comprometendo o desempenho da indústria e do PIB total. A retração do emprego formal nesse período deve-se, em grande medida, aos vazamentos de demanda ao longo da cadeia, dada a forte penetração de insumos importados. Note-se que os efeitos decorrentes do esvaziamento da estrutura produtiva ao longo das cadeias industriais já eram notados durante a fase recessiva dos anos 90, embora, àquela altura, o processo de abertura comercial ainda fosse recente (Gráfico 1).

Observando-se os dados do emprego formal, conforme os ramos da atividade econômica, nota-se que a construção civil e a indústria de transformação foram os que mais contribuíram para a queda do emprego entre 1980 e 1996, agravando-se ao longo de todo o período e não se recuperando mesmo nas fases de expansão da economia (Tabela 6). A exceção fica por conta do setor serviços (incluindo-se o setor público), que, embora também tenha

demitido significativamente nas fases de retração da atividade econômica e venha recentemente realizando ajustes no estoque de pessoal, foi um importante contrapeso à tendência geral de retração do emprego formal.

GRÁFICO 1
Desempenho do produto e do emprego — 1984-86 e 1993-96



A diminuição do emprego formal não se limitou ao setor industrial, tendo sido também muito expressiva na construção civil e no comércio. Na própria prestação de serviços, onde pesa muito o setor público que, ao contrário do setor privado, continuou gerando empregos, o nível de emprego formal de 1996 foi menor que o de 1989, tendo aumentado relativamente pouco com a recuperação da atividade econômica. Mas, na indústria de transformação, a queda do emprego na recessão dos anos 90 (23,9%) foi maior que aquela dos anos 80 (16,5%), enquanto, na recuperação dos 80, ele aumentou 27,9%, contra a relativa estagnação verificada na recuperação proporcionada pelo Real. Em consequência do mau desempenho do emprego industrial nos anos 90, seu nível, em 1996, permaneceu 23% abaixo do de 1980.

Deve-se observar que essa retração generalizada dos empregos formais não provocou exclusivamente um aumento da taxa de desemprego aberto. Também aumentaram os trabalhadores por conta própria, os empregadores e os assalariados sem carteira de trabalho, principalmente nos grandes centros urbanos. Esse fenômeno de crescente informalidade da estrutura ocupacional urbana, embora tenha sido delineado já na década de 80, assumiu importância maior e crescente nos anos 90 (Gráfico 2).

TABELA 6
Desempenho do emprego formal, segundo ramos de
atividade econômica, no Brasil — 1980-96

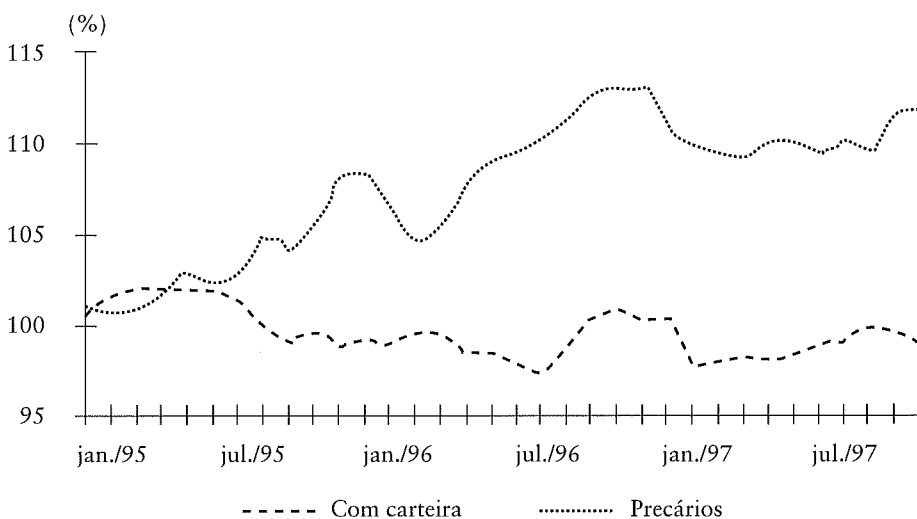
ANOS	TOTAL		INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO		CONSTRUÇÃO CIVIL		COMÉRCIO		OUTROS	
	Índ.	Var. %	Índ.	Var. %	Índ.	Var. %	Índ.	Var. %	Índ.	Var. %
1980	100,0	—	100,0	—	100,0	—	100,0	—	100,0	—
1981	97,1	-2,9	90,2	-9,8	98,3	-1,7	95,1	-4,9	100,8	0,8
1982	97,8	0,7	89,7	-0,6	89,9	-8,5	84,0	-11,6	107,2	6,3
1983	94,0	-3,9	83,5	-6,8	62,1	-30,9	89,5	6,5	106,1	-1,0
1984	97,6	3,7	88,3	5,7	59,7	-3,9	88,4	-1,2	111,5	5,0
1985	103,6	5,8	96,2	9,0	63,8	7,0	91,7	3,7	116,9	4,9
1986	108,6	5,3	106,8	11,0	69,2	8,3	95,4	4,1	120,4	3,0
1987	108,0	-0,5	102,5	-4,1	63,0	-8,9	92,4	-3,2	123,4	2,5
1988	109,5	1,3	102,1	-0,4	65,0	3,2	92,2	-0,2	126,1	2,2
1989	111,3	1,7	106,0	3,8	59,2	-9,0	94,1	2,0	128,3	1,7
1990	104,2	-6,4	93,5	-11,8	49,8	-15,9	86,9	-7,6	124,2	-3,2
1991	100,4	-3,7	87,3	-6,6	46,9	-5,8	80,3	-7,6	122,1	-1,7
1992	95,3	-5,0	80,7	-7,5	40,3	-14,1	74,0	-7,9	118,5	-3,0
1993	96,0	0,7	81,3	0,7	39,5	-1,9	75,3	1,9	119,2	0,6
1994	97,2	1,2	82,6	1,6	38,9	-1,6	77,1	2,3	120,6	1,1
1995	95,5	-1,7	78,9	-4,5	37,7	-3,0	76,7	-0,5	119,4	-1,0
1996	94,3	-1,2	76,9	-2,5	37,1	-1,5	76,4	-0,4	116,4	-2,5

Fontes: RAIS (1980-1992); Lei n° 4.923/65 (1992-1996).

Essas formas “precárias” de ocupação, que já absorvem mais da metade do contingente total de pessoas ocupadas nos anos recentes, apresentam características bastante negativas do ponto de vista do trabalhador e da própria dinâmica da massa de rendimentos e do mercado de consumo. Destacam-se os seguintes problemas implícitos na hipótese de precarização do mercado de trabalho: (a) perda da proteção social e dos diversos tipos de garantia previstos na lei trabalhista (assistência médica, transporte, refeição, férias remuneradas, décimo-terceiro salário, etc.); (b) perda de receitas para a seguridade social; (c) perda da arrecadação pública destinada a programas sociais ou de custeio e investimentos; (d) forte sensibilidade da massa informal de rendimentos às flutuações da atividade econômica e às condições ge-

rais da economia; (e) limites ao crescimento da ocupação informal, determinados pelo desempenho do setor formal e pela tendência de aumento do grau de concentração dos mercados e centralização do controle nos diversos ramos da atividade econômica.

GRÁFICO 2
Nível de emprego no Brasil — jan./95-jul./97



Fonte: IBGE.

Notas: a) Os dados têm por base 1944 = 100. b) Precários engloba empregados sem carteira e por conta própria.

Ao contrário do período recessivo do início dos anos 90, quando se observou uma forte queda dos rendimentos reais médios de todas as pessoas ocupadas (queda de cerca de 35% entre 1989 e 1992), o período pós-Real mantém um ritmo considerável de elevação desses rendimentos — embora a tendência atual seja de saturação do movimento de alta. O fim das altas taxas de inflação, que vigoraram até meados de 1994, contribuiu decisivamente para esse desempenho, mas seus efeitos positivos sobre os rendimentos perderam impulso na medida em que a taxa de inflação convergiu para patamares reduzidos. Com efeito, o nível do rendimento real médio passou a as-

sumir uma trajetória de declínio antes mesmo de ter atingido os patamares verificados no período anterior à retração da economia.

* * *

Muito antes do quadro recessivo que se seguiu ao agravamento e à generalização da crise nos países asiáticos, em outubro de 1997, o mercado de trabalho no Brasil já vinha dando mostras de debilidade. Desde meados de 1996, as taxas de incremento do emprego total foram declinando rapidamente, puxadas pela retração do emprego industrial. De agosto a outubro de 1997, entretanto, o número total de ocupados passou a ficar sistematicamente abaixo do de igual período do ano anterior, indicando que os setores de serviços e outras atividades não industriais já vinham perdendo sua capacidade de compensar a perda de postos de trabalho na indústria.

Essa nova configuração do mercado de trabalho já se havia delineado desde o final de 1996 e o início de 1997. As atividades que mais geraram ocupação desde o Plano Real — assalariamento “sem carteira” assinada e trabalho por “conta própria”, que cresceram cerca de 15% entre 1994 e meados de 1996 — passaram a eliminar postos de trabalho em 1997 e, apesar de uma ligeira recuperação de agosto a outubro, permaneceram abaixo do resultado de igual período de 1996. Ao mesmo tempo, os postos de trabalho com carteira assinada permaneceram estagnados ou mesmo em queda. Como resultado, as ocupações “não formais” ou “precárias” passaram a contribuir para a redução da ocupação total, ao contrário dos anos iniciais do Real.

Pelo lado dos rendimentos, houve nítida perda de dinamismo frente aos períodos anteriores. A massa total de rendimentos, que cresceu a taxas entre 10% e 15% sobre o período anterior até o terceiro trimestre de 1996, passou a apresentar taxas de crescimento apenas levemente positivas no período recente, estabilizando-se num patamar de 1% a 2% acima do de igual período anterior desde o segundo trimestre de 1997. No caso da indústria, essas variações são negativas a partir do final de 1996 e só não forçaram quedas mais pronunciadas da renda total graças aos rendimentos do comércio, serviços e de outras atividades não industriais. Além disso, o emprego e os rendimentos auferidos em ocupações não formais são suscetíveis a variações no nível de atividade, uma vez que não há garantias legais ou contratuais que os sustentem em períodos de retração da economia.

Deve-se ressaltar que a relativa sustentação da massa de rendimentos no período recente tem-se apoiado em fatores de fôlego limitado, que, aos poucos, vão perdendo dinamismo e revelando tendência de reversão. O mais significativo desses elementos se caracterizou pela contínua redução da inflação

anualizada desde a implantação do Plano Real, que possibilitou reposições de taxas acumuladas de inflação passada sistematicamente acima da inflação corrente. Somados os ganhos de produtividade eventualmente repassados aos salários e os abonos a título de participação nos lucros e resultados, foi possível observar, até meados de 1996, rendimentos médios reais crescentes, que mais que compensaram a queda do emprego em alguns períodos.

No entanto, desde o segundo semestre de 1996, a convergência das taxas de inflação em patamar reduzido, a flutuação da atividade econômica e o crescimento das ocupações “precárias” em detrimento do trabalho formal com carteira assinada vieram modificando rapidamente aquele cenário, à medida que diminuiu sensivelmente o poder de barganha dos salários num ambiente crescentemente competitivo e pouco estável.

TABELA 7
Síntese dos acordos celebrados em data-base — 1996-97

CARACTERÍSTICAS	1996				1997				(%)
	Jan./	Abr./	Jul./	Out./	Jan./	Abr./	Jul./	Out./	
	Mar.	Jun.	Set.	Dez.	Mar.	Jun.	Set.	Dez. ⁽¹⁾	
Número total de acordos	19	36	44	38	18	34	46	22	
Com reajuste acima do INPC	63	67	50	39	25	38	35	36	
Com reajuste igual do INPC	16	11	7	8	25	0	4	5	
Com reajuste abaixo do INPC	21	22	43	53	50	62	61	59	
Média dos reajustes totais	21,2	18,7	14,5	10,3	8,9	8,0	5,3	4,7	
Média dos reajustes frente ao INPC ⁽²⁾	0	0,4	-0,6	-1,3	0,3	0,1	0,3	0,4	

Fonte dos dados brutos: DIEESE.

(1) Dados preliminares. (2) Reajuste total sobre INPC acumulado em 12 meses.

A análise dos acordos salariais celebrados em data-base corrobora essa hipótese. De um lado, foi crescente o número de acordos com reajustes abaixo da inflação (INPC) acumulada em 12 meses (cerca de 60% dos acordos),

invertendo a tendência observada até meados de 1996 e caracterizando um maior grau de desindexação dos salários. Entretanto, a despeito do pequeno número de acordos com reajustes acima do INPC, em 1997, estes ainda puderam sustentar o percentual médio de reajuste ligeiramente acima da inflação corrente em todo o período considerado (Tabela 7).

* * *

As medidas contracionistas adotadas pelo Governo (elevação dos juros e pacote fiscal), ao final de 1997, modificaram significativamente as expectativas de crescimento para 1998 e deverão prejudicar fortemente o mercado de trabalho. Nos setores em que a queda das vendas atingiu dimensões preocupantes (por exemplo, as montadoras e autopeças), a ameaça de demissões em massa forçou negociações em torno de soluções que conciliassem garantias de emprego com redução dos custos — destacando-se os programas de demissão voluntária e de reduções da jornada de trabalho e dos salários. Em qualquer dos casos, a indústria deverá perseguir seus propósitos de elevação da produtividade e de redução dos custos salariais, ainda mais pressionada pela recente onda de desvalorizações cambiais no Sudeste da Ásia.

Diante disso, as condições de funcionamento do mercado de trabalho tendem a sofrer deterioração ainda maior. A retração da atividade econômica, ao menos até meados de 1998, deverá complicar as negociações salariais (ainda mais pelo fato de que cerca de 80% das datas-base se concentram nesse período), devendo resultar em retração do emprego e redução dos aumentos salariais, inclusive dos concedidos a título de ganhos de produtividade, abonos ou participação nos lucros.

A forte ampliação esperada do desemprego no setor formal e particularmente na indústria, ao longo do primeiro semestre de 1998, tenderá a agravar sobremaneira as condições gerais do mercado de trabalho pelas razões seguintes: (a) a expressiva queda do emprego formal aumentará rapidamente o contingente de indivíduos que buscarão oferecer bens e serviços nas atividades informais, tendendo a saturar muitas esferas dessas atividades; (b) como resultado, cairá acentuadamente o rendimento real médio no setor informal e estreitar-se-ão as oportunidades de absorção. Em outras palavras, é bastante plausível supor que as ocupações informais deixarão de exercer o papel de amortecedor da crise social, ao criarem alternativas de sobrevivência para a maior parte dos desempregados das atividades formais.

Esse papel suavizador foi especialmente relevante no período 1995-97, pois a proliferação das atividades informais permitiu absorver parcela majoritária do fluxo de desempregados e boa parte do incremento da População

Economicamente Ativa. Nos próximos meses, porém, parece provável que se desacelere a criação de ocupações informais, ampliando-se significativamente o nível do desemprego aberto, particularmente nas regiões metropolitanas do País. Diante desse quadro é, portanto, urgente a formulação de uma política eficiente de estímulo à criação de empregos.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A estabilização da economia, obtida em 1994 com a implementação do Plano Real, abriu a possibilidade de se retomar o seu crescimento sustentado, o que permitiria experimentar a recuperação do terreno perdido durante os longos anos de crise. Infelizmente, porém, a forte sobrevalorização da taxa de câmbio, combinada com a sustentação de juros muito elevados, foi moldando uma armadilha difícil de desarmar.

Ultrapassada a turbulência criada pela crise financeira mexicana do fim de 1994, o significativo retorno dos influxos de capitais, já no segundo semestre de 1995, permitiu às autoridades brasileiras retomarem a rota original de política de estabilização, cuidando-se apenas de evitar o agravamento da valorização do câmbio e procurando-se efetuar arranjos fiscais que pudessem permitir a redução das taxas de juros. No entanto, na ausência de uma efetiva política de reforço à competitividade doméstica — isto é, de apoio incisivo a programas de exportação, de estímulos e parcerias à pesquisa e desenvolvimento, de taxa de câmbio compatível à atividade exportadora, etc. —, os déficits comercial e em transações correntes com o exterior continuaram crescendo.

À rápida deterioração das contas externas, a resposta da política econômica tem sido o desaquecimento periódico da economia, seja via aperto monetário-creditício, seja via corte dos gastos públicos e aumento da arrecadação, em detrimento da renda disponível e da poupança privada. Os impactos dessa política de *stop & go* sobre o mercado de trabalho e sobre a capacidade de geração de empregos vêm sendo extremamente negativos, tendo em vista que os miniciclos de crescimento observados nos anos 90 não recompuseram a mão-de-obra expurgada nos períodos de retração — quando muito, o fizeram sob formas precárias de ocupação.

Adicionalmente, as empresas que lograram sustentar sua competitividade e garantir seus espaços no mercado interno não são pródigas em atividades tecnológicas, sendo, em geral, pertencentes a setores de baixo valor agregado. Não obstante, vêm realizando rodadas consecutivas de redução de custos e cortes nos postos de trabalho, com o objetivo de se manterem competi-

tivas. Em consequência, a precarização do trabalho (queda da qualidade e dos rendimentos médios) tende a alcançar, também, o mercado formal.

Resumindo, as condições conjunturais brasileiras pós-estabilização, ante os desafios da globalização em meados da década de 90, são de evidente fragilidade, considerando-se:

- a crescente vulnerabilidade de financiar um elevado déficit em transações correntes com a entrada de capitais de perfil relativamente curto;
- a fragilização do desempenho comercial expresso na brutal reversão do superávit comercial após 1994 para um déficit potencial que pode superar 1% do PIB, mesmo com a economia semi-estagnada;
- a dificuldade em retomar o crescimento econômico acelerado em face dos condicionantes acima, tendo em vista que a distorção das condições de competitividade industrial (dada a combinação câmbio sobrevalorizado-juros altos) inviabiliza o futuro de grande número de setores e atividades.

A essas condições desfavoráveis, devem ser agregadas outras de natureza estrutural, que não foram superadas na etapa de estabilização, a saber:

- fragilidade competitiva da indústria em todos os complexos industriais de alto valor agregado e conteúdo tecnológico, com preservação da competitividade apenas em setores produtores de *commodities* de elevada escala de produção, baixo valor agregado e intensivas em recursos e insumos básicos;
- debilidade estratégica e tamanho reduzido dos grandes grupos domésticos, face ao que seria requerido para atuarem como atores pró-ativos no plano global;
- enfraquecimento das empresas nacionais (inclusive das que possuíam excelência gerencial e tecnológica) em todos os setores manufatureiros complexos, de alto valor agregado, processo evidenciado recentemente por um rápido movimento de desnacionalização;
- permanência da regressão da base doméstica de financiamento de longo-prazo, o que onera a competitividade, atrasa a centralização dos capitais e obriga à dependência de recursos fiscais externos para alavancar a acumulação.

Infelizmente, os condicionantes de ordem conjuntural acima enumerados tendem a agravar as fragilidades estruturais e a causar crescente retrocesso da indústria e dos demais ramos da atividade econômica, na medida em que não permitem a formação de um horizonte de desenvolvimento sustentado.

O atual ciclo de investimentos apenas reitera o padrão de especialização competitiva que a economia brasileira já havia logrado alcançar nos anos 70 — o que autoriza classificar o período pós-estabilização como uma etapa de **especialização regressiva** do ponto de vista industrial. Tendo-se em conta que a indústria doméstica perdeu, nos anos recentes, a capacidade de canalizar impulsos dinâmicos para o restante das atividades econômicas, como fazia nos anos 70 e mesmo nos 80, pode-se concluir que a atual forma de conduzir a economia nos condena a taxas medíocres de crescimento com forte exclusão social.

A reversão dessas tendências requereria a retomada do ritmo histórico de crescimento da economia brasileira (ou seja, 7% a.a.), o que só seria possível se fosse efetuada uma reorientação das políticas de câmbio e de juros, com simultânea criação de novos meios de financiamento de longo prazo, redução do déficit fiscal e aumento da taxa agregada de poupança e investimento. Além disso, seria necessária a adoção de uma política integrada de competitividade, compreendendo as políticas de comércio exterior, industrial e de desenvolvimento tecnológico.

A curto prazo, sugere-se o estudo e o detalhamento do seguinte elenco de medidas destinadas a minorar o desemprego crescente:

- equacionamento de novos meios de financiamento e de estímulo à construção civil;
- aperfeiçoamento do tratamento tributário às pequenas e microempresas, particularmente no plano dos estados e municípios;
- capilarização efetiva do crédito, em condições razoáveis e acessíveis, às pequenas e microempresas;
- programas setoriais de desenvolvimento do setor serviços em seus diversos segmentos intensivos em emprego;
- intensificação dos programas de treinamento e educação dos trabalhadores desempregados e precariamente ocupados;
- ampliação e aperfeiçoamento do programa de reforma agrária de forma integrada à política agrícola e a outras políticas (por exemplo, infraestrutura, educação, saúde, etc.).

BIBLIOGRAFIA

- ALEM, A.C., GIAMBIAGI F., PASTORIZA, F. (1997) *Cenário macroeconômico: 1997-2002*. (Texto de Discussão nº 56) Rio de Janeiro: BNDES. 30 p.
- CNI/CEPAL. (1997) *Investimentos na Indústria Brasileira 1995-1999: características e determinantes*. Rio de Janeiro.

- COUTINHO, L., FERRAZ, J.C. (orgs.) (1994) *ECIB – Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. Campinas: Editora Papirus/Unicamp.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. (1994 e 1995) *World Economic Outlook*. Washington D.C.
- GONÇALVES, R. (1996) *Globalização financeira, liberalização cambial e vulnerabilidade externa da economia brasileira*. In: BAUMANN, R. (org.). “O Brasil e a economia global.” Rio de Janeiro: Campus.
- LAPLANE, M., SARTI, F., (1997) *O Investimento Direto Estrangeiro no Brasil nos anos 90: determinantes e estratégias*. Campinas: IE-Unicamp, junho.
- MENDONÇA DE BARROS, J.R., GOLDENSTEIN, L. (1997) *Avaliação do Processo de Reestruturação Industrial Brasileiro*, R.E.P., vol. 17, nº 2.
- MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E TURISMO. (1997) *Levantamento de Oportunidades, Intenções e Decisões de Investimento Industrial no Brasil: 1995-2000*. Coordenadoria-Geral de Programas Especiais MICT/SPI/CGPE. Brasília, outubro (www.mict.gov.br).
- MOREIRA, M.M., (1997) *Nota Técnica AP/DEPEC nº 9/97 (BNDES)*. “Abertura Comercial e Indústria: atualizando os resultados”, março.
- SINGH, A. (1986) *The Great Continental Divide: Asian and Latin American Countries in the World Economic Crisis, Labour and Society*, vol. 2, nº 3.
- THE ECONOMIST. Vários números.

ANEXO
Desempenho da economia brasileira — 1980-96

ANOS	PIB		PRODUTO INDUSTRIAL		TAXA DE INVESTIM.	EXPORT.	IMPORT.	SALDO
	Índ.	Var. %	Índ.	Var. %	(% PIB)	(US\$ bi)	(US\$ bi)	(US\$ bi)
1980	100,0	—	100,0	—	22,5	20,1	22,9	-2,8
1981	95,7	-4,3	91,2	-8,8	21,6	23,3	22,1	1,2
1982	96,5	0,8	91,2	0,0	20,0	20,2	19,4	0,8
1983	93,7	-2,9	85,8	-5,9	17,2	21,9	15,4	6,5
1984	98,7	5,4	91,2	6,3	16,3	27,0	13,9	13,1
1985	106,4	7,8	98,8	8,3	16,4	25,6	13,1	12,5
1986	114,4	7,5	110,4	11,7	18,8	22,3	14,0	8,3
1987	118,4	3,5	111,5	1,0	17,9	26,2	15,0	11,2
1988	118,3	-0,1	108,6	-2,6	17,0	33,8	14,6	19,2
1989	122,1	3,2	111,7	2,9	16,7	34,4	18,3	16,1
1990	116,8	-4,3	102,6	-8,2	15,5	31,4	20,7	10,7
1991	117,2	0,3	100,7	-1,8	15,2	31,6	21,0	10,6
1992	116,2	-0,8	96,9	-3,8	14,0	35,8	20,6	15,2
1993	121,1	4,2	103,6	6,9	14,4	38,6	25,3	13,3
1994	128,2	5,8	110,7	6,9	15,0	43,6	33,2	10,4
1995	133,4	4,2	112,9	2,0	16,6	46,5	49,7	-3,2
1996	137,3	2,9	115,4	2,2	16,0	47,7	53,3	-5,6

Fonte: Indicadores FUNDAP/IESP.

A REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL BRASILEIRA NOS ANOS 90: REAÇÃO EMPRESARIAL E MERCADO DE TRABALHO*

Regis Bonelli**

INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a resposta das empresas brasileiras ao aumento do grau de competição gerado por uma conjunção de processos que inclui a abertura comercial, a privatização e a estabilização, com foco na indústria. A ênfase está na visão empresarial em relação aos aspectos de evolução do emprego e da produtividade, processos de mudanças nos requisitos de mão-de-obra e de treinamento, assim como nas mudanças nos sistemas gerenciais e tecnológicos relacionados à operação das empresas industriais. A abordagem é fortemente baseada em inquéritos industriais realizados no âmbito da CNI e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai).

A organização do texto é a seguinte. Na primeira seção, apresenta-se uma breve análise da evolução do emprego, que procura avançar em relação às interpretações usuais ao introduzir novos elementos de avaliação, traços gerais e determinantes da evolução do emprego industrial. Segue-se uma expo-

* O autor agradece os comentários de José Guilherme Reis e Robson Gonçalves a uma versão anterior, bem como o trabalho da assistente de pesquisa Samantha Taam Dart. Os anexos citados no texto podem ser obtidos por solicitação ao autor.

** Consultor da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e pesquisador visitante da Diretoria de Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) do Rio de Janeiro.

sição dos ganhos de produtividade na indústria brasileira desde o início dos anos 90, que têm aumentado expressivamente a competitividade da produção nacional e são uma resposta ao aumento de competição imposto pelo novo contexto de abertura, privatização e reforma do Estado. Discute-se, nessa seção, a reação empresarial à abertura e como evoluiu a percepção do aumento da competição ao longo do tempo, apoiando-se em resultados de inquéritos conduzidos especialmente com essa finalidade. A parte mais nova da análise encontra-se na terceira e na quarta seção. Na terceira, apresentam-se, resumidamente, resultados da pesquisa CNI/Senai, que investiga processos de modernização e mudança tecnológica, terceirização e capacitação de recursos humanos a partir de inquérito junto a 500 empresas do setor formal da indústria.¹ Na quarta seção, analisam-se os resultados das informações obtidas a partir da análise conjunta com os resultados referentes à evolução do emprego e da produtividade, visando testar hipóteses de trabalho levantadas pelo inquérito CNI/Senai. A seção final destaca algumas conclusões e propostas de política econômica.

1 A EVOLUÇÃO DO EMPREGO INDUSTRIAL: TRAÇOS GERAIS E DETERMINANTES

A abertura comercial, a privatização das estatais e a estabilização de preços têm resultado em substancial aumento da competição na economia brasileira. Nesse quadro, uma grande proporção das empresas industriais, especialmente as de porte médio e grande, tem perseguido padrões de eficiência e competitividade até então explorados apenas por grandes firmas atuando nos segmentos mais integrados ao comércio internacional.

As conseqüências desse processo — ainda em curso, na medida em que melhorias organizacionais e tecnológicas se difundem lentamente no tempo, mas com forte impacto no mercado de trabalho — são mudanças na estrutura de emprego da economia, no padrão de remunerações e no perfil de demanda por mão-de-obra, etc. Essas mudanças não chegaram, até recentemente, a provocar elevação no desemprego aberto — que se manteve em níveis baixos para padrões internacionais —, mas são permanente fonte de preocupação, ao evidenciarem, claramente, aumento do segmento informal no mercado de trabalho e redução na qualidade dos empregos gerados.

¹ Uma versão completa dessa análise está em vias de publicação pela CNI.

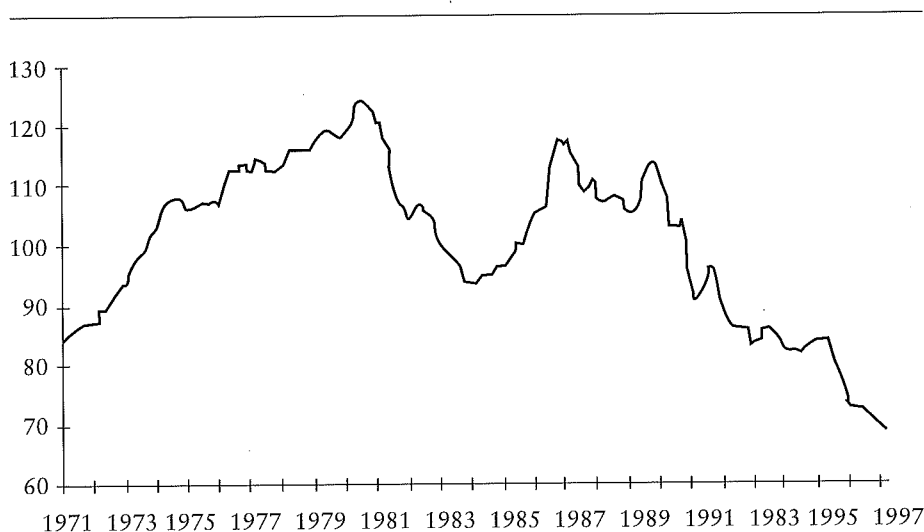
Especial atenção tem sido dada, nesse contexto, à evolução do emprego no setor industrial. Isto porque a abertura comercial brasileira teve implicações positivas sobre a estabilização dos preços não só pelo lado da demanda — isto é, pela concorrência de importados — como também pela oferta, dada a melhoria da qualidade e a redução relativa ou mesmo absoluta dos preços dos produtos comerciáveis. A liberalização comercial gerou mudanças na estrutura produtiva que aperfeiçoaram a utilização de insumos e melhoraram a qualidade dos bens produzidos, barateando os custos de produção e contribuindo para melhorar a competitividade da produção nacional. Mas, do ponto de vista do emprego, o resultado principal foi a diminuição dos postos gerados por unidade de produto.

Boa parte do ajuste ocorreu na fase de recessão 1990-92, quando a produção industrial experimentou queda sem precedentes no Brasil. O período, desde então, foi marcado por baixo crescimento em média, daí resultando uma redução na quantidade de postos de trabalho da indústria, que alcançou cifras de pouco mais de um milhão entre 1989 e 1997.

O ajuste do nível de emprego no setor industrial faz parte de uma verdadeira revolução em nível microeconômico, em resposta aos novos desafios que o setor enfrenta. A principal estratégia adotada pela indústria envolveu a reestruturação organizacional da produção, passando inevitavelmente pelo enxugamento dos quadros de pessoal. O Gráfico 1 ilustra a evolução do emprego industrial desde o início dos anos 70. Observa-se, no gráfico, uma sensível redução do nível de emprego no setor: uma queda de cerca de 34% entre 1989 e 1996, com a maior parte do ajuste ocorrendo no triênio 1990-92. Além disso, uma parcela não desprezível ocorreu após o lançamento do plano Real, mesmo com o crescimento da atividade industrial.

Uma questão que também tem sido debatida diz respeito à evolução regional do emprego e do emprego industrial em particular. A percepção de que tem havido realocização industrial com tendência de desconcentração espacial sugere que estão ocorrendo importantes movimentos na estrutura regional do emprego na indústria. Para os anos 1989-96, a queda do emprego industrial deu-se com intensidade muito semelhante entre as regiões. A exceção foi a Região Sul, que apresentou um desempenho um pouco melhor. Quando se examina o que ocorreu após 1994, entretanto, o padrão é diferente: a Região Nordeste apresentou o melhor desempenho, enquanto em São Paulo se acentou o ritmo de queda do emprego industrial. É nítido, a partir dessa análise, a busca de maior competitividade pela realocização espacial, à qual se somam os efeitos da “guerra fiscal” entre os estados da Federação, que tende a deslocar o centro de gravidade da indústria para fora da região de São Paulo.

GRÁFICO 1
Índice de variação da evolução do emprego
na indústria, no Brasil — 1971-97



Fonte: IBGE.

Nota: Os dados têm por base 1985 = 100.

Outro aspecto pouco explorado na análise da evolução do emprego industrial diz respeito ao impacto provocado pela composição do crescimento da indústria nos últimos anos. Estudo recente² estima em pouco mais de 120.000 o número de empregos perdidos na indústria por conta do padrão de crescimento observado ao longo desta década³. Esse número equivale a algo entre 10% e 12% dos empregos do setor industrial suprimidos nos últimos anos. Dito de outra forma, um crescimento mais homogêneo setorialmente teria resultado em uma queda do emprego industrial cerca de 10% a 12% menor do que a efetivamente observada.

A redução de postos de trabalho na economia como um todo ocorre associada a três importantes mudanças no mercado de trabalho: a elevação

² Ver Ramos e Reis (1997).

³ Isso decorre do fato de que, em geral, os setores que aumentaram sua participação no Produto Industrial entre 1989 e 1995 foram justamente aqueles que operam com menores coeficientes emprego/Produto.

da taxa de desemprego aberto, que passou de 3,4% em 1989 para um patamar superior a 5% em 1996 e da ordem de 6% em 1997; a redução no grau de formalização no mercado de trabalho, com redução do número de assalariados com carteira de trabalho assinada; e o aumento na participação do setor serviços no total de empregos da economia.

No Brasil, diferentemente do que ocorreu recentemente na Europa (e mesmo na Argentina) — onde se teve como resultado a rápida e pronunciada elevação das taxas de desemprego —, constata-se uma acomodação no Setor Terciário de parte da força de trabalho que não é absorvida na indústria, notadamente nos serviços. Essa tendência, já observada na década anterior, tornou-se ainda mais acentuada nos últimos anos, quando ganhou vulto o processo de terceirização de tarefas e atividades antes desempenhadas no interior das empresas industriais. Essa migração da força de trabalho da indústria para o setor serviços — que tem como características principais ser composto por empresas de menor porte, com maior rotatividade da mão-de-obra, menor capacidade para promover investimentos em treinamento dos empregados e menor geração de valor adicionado por trabalhador (isto é, menor produtividade, em média) — implica, portanto, queda na qualidade do emprego.

A proporção de trabalhadores com carteira assinada é bastante mais elevada na indústria do que no segmento de serviços, onde mais de um terço deles estão à margem da proteção conferida pela legislação trabalhista. Ainda mais importante, a natureza do vínculo empregatício é mais precária no setor serviços, aí prevalecendo uma proporção maior de trabalhadores com menos de um ano de emprego.

A pergunta que naturalmente se coloca em seguida é: como estimular a criação de empregos? Em primeiro lugar, é claro que não é possível resolver o “problema do emprego” em um ambiente de estagnação ou de baixo crescimento. Existe um vínculo direto entre nível de atividade e emprego. Daí a importância de gerar condições e adotar políticas que promovam o crescimento econômico. De nada adianta, no entanto, estimular surtos de crescimento não sustentados nem percebidos como sustentáveis, como os que ocorreram no período de alta inflação. A retomada do crescimento sustentado é que é condição indispensável para a expansão do emprego.

Contudo o que diferencia a fase atual do passado é que, apesar de fundamental, por si só a retomada do crescimento não parece ser suficiente para garantir a criação de empregos na quantidade requerida para absorver a oferta de mão-de-obra. As evidências apontam uma redução permanente no coeficiente de emprego por unidade de produto da indústria — setor tipicamente responsável pela criação de bons empregos. Além disso, a necessidade de ajuste

fiscal sugere que o ritmo de crescimento da atividade industrial no futuro não será brilhante — além da necessidade de manter o déficit em conta corrente em magnitude financiável.

Isso leva à conclusão de que é preciso combinar um ambiente macroeconômico favorável com a criação de incentivos específicos para a geração de empregos — isto é, devem ser criadas políticas para a geração de empregos. Estas envolvem a questão do grau de flexibilidade do mercado de trabalho, incluindo medidas para reduzir o custo da mão-de-obra, bem como as chamadas políticas ativas de mercado de trabalho, englobando um elenco de medidas destinadas a aperfeiçoar o funcionamento desse mercado, com o objetivo de reduzir o desemprego.

No debate contemporâneo sobre as causas do desemprego mundial, o custo da mão-de-obra e sua rigidez têm sido identificados como os mais importantes obstáculos à geração de empregos.⁴ O acirramento da concorrência, com a globalização da produção e as profundas mudanças nas tecnologias e nos sistemas de gestão, obrigam as empresas a buscarem custos unitários do trabalho mais baixos e uma maior flexibilidade para se adaptarem a um ambiente em constante mutação. Assim é que as altas taxas de desemprego, observadas na maioria dos países europeus, têm sido creditadas aos traços comuns à maior parte dos mercados de trabalho: a rigidez, o excesso de regulação e os elevados custos do trabalho.

O foco principal de atenção tem sido a cunha interposta por contribuições sociais e impostos entre o salário recebido pelo trabalhador e o custo efetivo do trabalho para o empregador. Da mesma forma, também tem sido objeto de discussão a flexibilização das regras de contratação e demissão, das jornadas de trabalho e até mesmo de alguns direitos dos trabalhadores.

No Brasil, essa questão ganhou maior atenção porque, após a redemocratização do País, a legislação trabalhista foi alterada no sentido de aumentar a proteção e os benefícios aos trabalhadores. O ápice desse processo se deu com a Constituição de 1988, que instituiu novos direitos (alguns até hoje sendo regulamentados) e ampliou benefícios já existentes⁵. O resultado dessas mudanças foi uma redução no incentivo para a contratação de mão-de-obra, sendo uma das causas que explicam o fenômeno da menor geração de “bons” empregos nos anos 90. De fato, diversas comparações internacionais

⁴ Esta posição, que pode ser qualificada como dominante, é apresentada, por exemplo, no documento Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (1994).

⁵ Análises feitas à época da promulgação da Constituição de 1988 estimaram em 25% o aumento dos custos do trabalho decorrentes das mudanças introduzidas.

indicam que o tamanho dos encargos no Brasil tende a ser mais elevado que em países de renda semelhante.⁶ Além disso, a própria Constituição ocupa-se de detalhes que deveriam ser deixados à legislação ordinária ou à livre contratação pelo mercado.⁷

Existe, claramente, a necessidade de rever a estrutura de encargos que oneram a folha de pagamentos e, principalmente, de flexibilizar alguns dos direitos trabalhistas, transformando-os em itens de negociação, preferencialmente em nível de empresa. Pastore elaborou um cálculo, bastante difundido, do impacto dos encargos trabalhistas sobre a folha de pagamentos: atingiriam pouco mais de 102%. Segundo esse autor, “(...)o predomínio da lei sobre o contrato e da Justiça sobre a negociação dá ao sistema brasileiro de relações do trabalho um caráter muito inflexível” (PASTORE, 1994). No Brasil, a flexibilização passa pela mudança no sistema de relações do trabalho, que deve deixar de ser estatutário para ser negocial. A adoção da negociação deve ser acompanhada por uma revisão da legislação, na qual seriam flexibilizados vários direitos previstos em lei, garantindo-se apenas direitos básicos para os trabalhadores, deixando as partes negociarem livremente.

2 ABERTURA, ESTRATÉGIA INDUSTRIAL E PRODUTIVIDADE: ANÁLISE SETORIAL

A análise do comportamento empresarial deve, necessariamente, levar em conta a reação das empresas à abertura, no que diz respeito a mudanças de estratégia, dada a crescente exposição à concorrência internacional nos anos 90. Esse aumento da competição acresceu sobremaneira o grau de incerteza em relação ao meio ambiente em que se movem as firmas.⁸

A concorrência com produtos importados é, evidentemente, considerada muito forte por diversos segmentos industriais, tendo sua intensidade

⁶ Assim, por exemplo, uma comparação realizada no âmbito do subgrupo 11 do Mercosul mostra que o Brasil tem encargos mais altos que Argentina, Paraguai e Uruguai.

⁷ Dentre outros aspectos, fixa o valor da hora-extra, preocupa-se com o turno de revezamento, estabelece regras para o piso salarial e outros aspectos que deveriam ser negociados pelas partes visando desenvolver a confiança, o respeito e a cooperação mútua.

⁸ Esta seção baseia-se nas diversas edições da pesquisa *Abertura Comercial e Estratégia Tecnológica: a Visão de Líderes Empresariais Brasileiros*, realizada anualmente pela CNI desde 1991. Em 1995, foram entrevistados cerca de 800 executivos industriais, que respondiam por um volume de emprego de aproximadamente 600.000 trabalhadores.

aumentado até, aproximadamente, 1995. Em consequência disso, as empresas declararam, progressivamente com a passagem do tempo, estar menos preparadas para enfrentar esse novo desafio. Por outro lado, cresceu significativamente nos últimos anos a influência positiva do processo de abertura sobre as decisões de investimento.

O nível da taxa de câmbio, por sua vez, foi identificado como um fator que dificulta a adaptação à abertura, sendo também obstáculo ao crescimento e à diversificação das exportações. Essa percepção deve-se essencialmente às alterações na política de valorização cambial a partir da implementação do Plano Real. Antes disso, a avaliação empresarial em relação à abertura era mais positiva, dada a possibilidade de contar com o estímulo de uma taxa cambial devidamente desvalorizada para o escoamento de seus produtos em relação ao exterior.

A estrutura tributária e os elevados custos domésticos foram identificados pelos empresários como os principais entraves ao aumento de competitividade dos produtos brasileiros. Ao consolidar uma carga tributária mais elevada no Brasil do que a dos concorrentes, a estrutura de impostos torna os bens brasileiros menos competitivos não só nos mercados internacionais — dificultando as exportações —, mas também no próprio mercado interno brasileiro. Em adição a isso, o monopólio dos sindicatos de trabalhadores portuários na contratação de mão-de-obra avulsa eleva os custos portuários, além da ineficiência do sistema de portos.

A percepção dos custos de adaptação à abertura também cresceu com o tempo — embora impactos positivos, como o tecnológico, tenham lugar de destaque. A redução do volume de emprego, a perda de participação no mercado doméstico e a redução da rentabilidade empresarial são clara e lucidamente identificadas como fatores desfavoráveis da abertura. Na distribuição das respostas, nota-se que esses fatores são mais importantes para os segmentos em relação aos quais é maior a concorrência dos importados e para aqueles em que as exportações têm pouca expressão.

Em linhas gerais, é possível identificar três conjuntos de respostas quanto à reação e à percepção dos setores ao processo de abertura. Um primeiro é composto daqueles em que a maior parte das empresas não sente concorrência muito expressiva das importações. Nesse segmento, a avaliação da abertura é, claramente, mais favorável do que nos demais. Exemplos incluem: os ramos de extração mineral, de bens minerais não-metálicos, metalúrgico, de madeira e mobiliário, farmacêutico, de perfumaria e de bebidas. Um segundo é o das empresas que sofrem forte concorrência, mas em que o grau de competição externa não aumentou muito nos últimos anos. Os exemplos,

nesse caso, são: os ramos químico e de couros e peles. Um último conjunto é o mais preocupante. São os segmentos em que se intensificou a concorrência, como os ramos: têxtil, vestuário, borracha, alimentos, material elétrico e de transporte. Aqui a avaliação negativa da abertura tendeu a ficar mais acentuada nas pesquisas mais recentes.

No que diz respeito às estratégias tecnológicas e às reações quanto ao mercado laboral, as percepções apresentaram notável uniformidade entre as empresas entrevistadas. O conjunto de respostas indica o predomínio de um padrão de ajustamento caracterizado pela busca de racionalização na organização da produção e de aumento da produtividade e da qualidade do bem produzido. Dentre os fatores negativos, destacam-se a redução do nível de emprego, da rentabilidade e da parcela de mercado com o avanço dos importados. O esforço de reestruturação para fazer face à concorrência tem aumentado até hoje, não havendo indicações de que esse processo tenha terminado. Essas mudanças, baseadas nos conceitos de flexibilização, *downsizing* e terceirização, representam a contrapartida brasileira a processos em curso há muito tempo em escala mundial. Os temas reorganização produtiva, incorporação de novas tecnologias e ganhos de produtividade tem dominado discussões no que toca à sua interpretação, limites, potencialidades e, não menos importante, conseqüências sobre a competitividade industrial tanto aqui quanto no exterior.

No Brasil, a liberalização do comércio exterior, o Programa de Qualidade e Produtividade, o processo de privatização, a desregulamentação da economia e a difusão de novas técnicas gerenciais deslancharam um vigoroso movimento de elevação da produtividade industrial.⁹ A retomada dos ganhos de produtividade nesta década, após cerca de 10 anos de estagnação, tem inicialmente como base uma reação à recessão do começo da década, que veio acompanhada de uma forte modernização das técnicas produtivas e gerenciais. Essa modernização defensiva teve um caráter mais permanente, pois representou o início da incorporação de novos paradigmas da reestruturação industrial existentes na esfera internacional. Houve uma mudança nos métodos de gestão e administração na indústria, além da introdução de tecnologias poupadoras de trabalho. A difusão de novas técnicas de gestão é de enorme alcance e tem representado uma mudança radical nos métodos de administração, incluindo aí não apenas administração de recursos humanos,

⁹ Note que os excepcionais ganhos de produtividade experimentados pela indústria brasileira não são uma exceção em termos mundiais. Diversos países, inclusive da América Latina, têm apresentado resultados semelhantes aos brasileiros.

mas também otimização dos processos logísticos, aumentando dramaticamente a eficiência produtiva com recursos financeiros relativamente pequenos.¹⁰

Os ganhos de produtividade da mão-de-obra, na indústria brasileira, desde o final da década de 80, são tema de indiscutível importância pelas enormes implicações quanto à produtividade agregada — e, portanto, bem-estar presente e futuro —, quanto à competitividade da produção manufatureira e quanto às perspectivas de evolução do emprego industrial para uma dada trajetória de crescimento da produção. A importância desse assunto é reforçada pelo fato de que os ganhos recentes representam uma descontinuidade na tendência **decrecente** de aumentos de produtividade que se vinham observando desde o final da década de 70.

TABELA 1
Taxas médias de crescimento da produtividade,
segundo períodos selecionados, no Brasil

PERÍODOS	TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE ⁽¹⁾	
	(% a.a.)	
1971-73	5,59	
1974-80	1,00	
1981-85	0,34	
1986-89	0,25	

Fonte: IBGE

⁽¹⁾ Produtividade medida em relação ao pessoal diretamente ligado à produção.

De fato, o que vem acontecendo nesta década representa uma ruptura com a experiência histórica, refletindo uma autêntica revolução tecnológico-organizacional (aí incluída a substituição de mão-de-obra por capital) esti-

¹⁰ A produtividade da mão-de-obra é, como se sabe, um indicador parcial da eficiência dos fatores utilizados na produção. Uma medida mais completa seria a produtividade total dos fatores (PTF), que leva em conta o uso de mão-de-obra, de matérias-primas e de insumos de capital. Assim, por exemplo, é possível que, em resposta a uma elevação no preço relativo de um fator, este seja, a mais longo prazo, substituído por outro(s) em processo induzido pelo progresso técnico. Em termos de uma isoquanta unitária, alterações no preço relativo de um dado insumo são vistas como mudanças na inclinação da linha de preços e, portanto, mudança no ponto de utilização eficiente de cada insumo, implicando maior uso daquele cujo preço diminuiu. Neste estudo, no entanto, o foco de atenção é a produtividade da mão-de-obra.

mulada pela abertura comercial, a par da substituição de matérias-primas, materiais e componentes nacionais por importados.

Assim é que, após cair cerca de 5% em 1990 — ano de recessão, no qual o indicador de mão-de-obra empregada diminuiu 5,3%, enquanto a produção física o fazia a 9,5% —, a produtividade da mão-de-obra da indústria de transformação brasileira medida em termos de homens/hora, aumentou aceleradamente desde então, perfazendo 50,9% acumulados no período 1991-96, ou 7,1% a.a., em média, ao longo de seis anos. As estimativas para 1997, a partir de resultados parciais até setembro deste ano, apontam taxas de crescimento da produtividade por pessoa ocupada na produção da ordem de 10% em relação a 1996.

Em 1990 é que se iniciou a grande redução no número de horas pagas na indústria. Essa redução permaneceria até hoje, à medida que: (a) continua a substituição de matérias-primas, partes e componentes nacionais por estrangeiros; (b) continuam a se difundir pelo aparelho produtivo as modernas técnicas organizacionais, gerenciais e melhorias tecnológicas.

Não é possível, a partir das estatísticas usuais, determinar em que medida a redução do emprego industrial está associada, por exemplo, ao progressivo processo de terceirização de atividades antes realizadas no âmbito das empresas, fenômeno visível nos anos 90.¹¹ Este é um aspecto importante para dimensionar os reais ganhos de produtividade, já que a terceirização apenas desloca os gastos com pessoal.

Há dois aspectos que sugerem que esse efeito pode não ser tão forte: a medida de emprego utilizada nos cálculos de produtividade refere-se ao pessoal ligado à produção, e, como é sabido, o fenômeno da terceirização atingiu mais, principalmente em sua fase inicial, as atividades não diretamente ligadas ao processo produtivo. Ademais, em algumas pesquisas diretas, as empresas não confirmam um uso intensivo da terceirização: segundo levantamento recente efetuado em conjunto pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pela CNI e pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), apenas 9% das empresas industriais pesquisadas declararam utilizar intensamente qualquer tipo de terceirização.

Com respeito à medida de produto, utiliza-se habitualmente o índice de produção física como *proxy* para a evolução do valor adicionado. Argumenta-se que, especialmente no período mais recente, começou a ocorrer a substituição de insumos domésticos por importações, de modo que o crescimento

¹¹ Ver, a propósito, a seção seguinte.

do valor adicionado deve ter sido menor que o do volume total de vendas da indústria. Não se deve, entretanto, superestimar esse viés. Os índices de *quantum* não se confundem com indicadores de vendas finais; eles incluem matérias-primas e bens intermediários, de forma que captam, afora problemas de representatividade de amostra, a substituição de insumos domésticos por importações, através de uma queda dos produtos intermediários.

E, finalmente, mas não menos importante, é oportuno registrar que os expressivos ganhos de produtividade ajudam a explicar os ganhos salariais observados. Com aumentos de produtividade da ordem dos experimentados desde o começo da década, é de se esperar, dado o caráter segmentado e imperfeito dos mercados de trabalho brasileiros, aumentos de salário — mesmo descontando o fato de que as estimativas usuais de produtividade possam estar superestimadas.

Um indicador que permite analisar esse aspecto é o valor da produção por hora paga na produção. Existe forte associação entre a evolução dos salários reais e do valor da produção real dividido pelo número de horas pagas, sugerindo que a mão-de-obra se apropriou dos ganhos de produtividade. O aumento do valor da produção por hora forneceria, assim, uma resposta para o aumento dos salários.¹²

3 ANÁLISE DE RESULTADOS: PESQUISA CNI/SENAI

A pesquisa da CNI e do Senai sobre **Modernização e Capacitação de Recursos Humanos**, recolheu informações referentes ao ano de 1996 e parte do de 1997 em relação a um conjunto de cerca de 500 empresas industriais (inclusive empresas dos subsetores extrativo mineral e de construção), de correios, de saneamento e de telecomunicações. Trata-se de uma amostra de empresas grandes, contribuintes do Senai, na qual a média do pessoal total ocupado por empresa é da ordem de 1.200 trabalhadores. O questionário do inquérito consta de seis blocos. Após um primeiro (Bloco 1), de caracterização dos estabelecimentos empresariais. Os demais destinam-se a investigar os seguintes aspectos: Bloco 2 - Mudanças Organizacionais e Tecnológicas (MOT);

¹² Além disso, o processo de redução de postos de trabalho atingiu mais fortemente os trabalhadores de salários mais baixos, o que tem o efeito de elevar o salário médio. Existem também evidências de que os salários contratuais para novos empregados aumentaram em termos reais.

Bloco 3 - Terceirização; Bloco 4 - Emprego e Qualificação Profissional; Bloco 5 - Treinamento e Capacitação de Recursos Humanos e Bloco 6 - Relacionamento com o Senai. A riqueza de resultados da pesquisa deve-se, dentre outros fatores, à desagregação setorial apresentada (27 setores). Nesta seção, no entanto, optou-se por enfatizar principalmente os resultados referentes à totalidade da amostra. Abaixo, um resumo dos principais resultados.

Em relação à Receita Operacional Líquida (ROL) das empresas, há elevada proporção de gastos direcionados para investimentos. As 387 empresas que responderam a este item gastaram, em média, 12% da ROL do último biênio em investimentos. Há grandes diferenças entre os setores. Não necessariamente aqueles em que mais se investiu foram os líderes em termos de ganhos de produtividade.

Há elevada utilização da maior parte dos novos métodos e técnicas de gestão da produção por parte das empresas, especialmente dos recursos do tipo *software* (ou organizacionais).

Em relação às técnicas mais modernas, mais caras e sofisticadas, verifica-se que uma proporção menor do que 10% do total das empresas as estão implantando. Ainda está relativamente longe no tempo o momento em que técnicas mais sofisticadas (tais como Kanban, Electronic Data Interchange, uso de mini-fábricas / rearranjo em células, fabricação *Just-in-Time*, engenharia simultânea, reengenharia) terão uso realmente difundido na indústria.

Há baixa utilização de modernos recursos tecnológicos, em geral associados a gastos em tecnologia incorporada em recursos de computação, relativamente às técnicas organizacionais. A única exceção digna de nota refere-se ao uso de mini e microcomputadores, de uso amplamente difundido em praticamente todas as indústrias pesquisadas.

Quanto à utilização de robôs, apenas 32 empresas da amostra utilizam robôs, contra 335 que não utilizam esse recurso. E apenas 18 empresas o têm em fase de implantação. A implicação aqui é a de que é de se esperar uma maior difusão desse instrumento — e de outros que economizam mão-de-obra — no futuro, com conseqüências desfavoráveis sobre a criação de postos de trabalho.

Os resultados quanto aos recursos tecnológicos e de automação, do tipo *hardware*, contrastam com os referentes aos gastos recentes com aquisição de equipamento, que revelaram elevados investimentos em máquinas e equipamentos no último biênio. Deduz-se que essas inversões em máquinas são de equipamento mais tradicional, passando ao largo dos recursos tecnológicos mais modernos, associados à computação — à exceção do uso, quase universal, de mini e microcomputadores pelas empresas, como já mencionado. Fica a sugestão de que o uso destes últimos equipamentos esteja restrito às

áreas e processos administrativos, e não aos processos produtivos típicos no chão-de-fábrica.

À adoção relativamente mais difundida de recursos *software* não tem correspondido, com a mesma intensidade, a difusão dos recursos tipo *hardware* entre as MOTs. Apesar disso, a quase-totalidade das empresas consultadas passou por algum tipo de mudança tecnológica e/ou organizacional nos últimos dois anos. De fato, 76% delas passaram por ambas as mudanças, 14% experimentaram mudanças organizacionais e apenas 4% as tecnológicas — de onde se confirma o caráter diferenciado da adoção dessas mudanças, acima assinalado. Um número muito pequeno de empresas (somente 25) não experimentou nem mudanças tecnológicas, nem organizacionais.

A redução de custos é o principal fator subjacente à introdução de MOTs. A abertura da economia não foi muito importante, apesar de o aumento da competição aparecer como fator muito importante para não menos do que 71% das empresas consultadas. Em outras palavras, a abertura econômica pela liberalização comercial não parece estar tão profundamente associada ao aumento de competição quanto seria lícito especular à primeira vista. Mas, obviamente, a redução de custos predomina em relação aos demais fatores em termos de importância, estando provavelmente muito associada, ou devida, tanto à abertura quanto ao aumento de competição. Aliás, de certa forma, essas motivações são equivalentes — razão pela qual a distribuição das respostas é semelhante.

A terceirização só é praticada em escala significativa em relação às atividades de apoio: transporte, limpeza, segurança, etc. Nas demais atividades estudadas, a relação entre o número de empresas que terceirizam é tipicamente da ordem de um terço a um quarto frente ao número das que não terceirizam ou recorrem pouco a esses processos externos à firma.

Quanto às perspectivas de terceirização, constatou-se que o seu grau deve permanecer ou, mesmo, secundariamente, aumentar. Isso deverá ocorrer especialmente nas atividades de capacitação, manutenção, apoio e assistência técnica. Exceto nas atividades de apoio, todas as demais se caracterizam por pouca terceirização. Além disso, a proporção de empresas que pretendem iniciar a terceirização das diversas atividades listadas é relativamente pequena. E a das empresas que vão diminuir é ainda menos expressiva. Conclui-se que deve aumentar, mas não muito, o recurso à terceirização, como forma de racionalizar a produção e cortar custos no futuro próximo.

Os estratos administrativos — e, em menor medida, os de gerentes e supervisores — foram, de longe, os mais afetados pela redução no emprego industrial, no último biênio. Isso decorreu do enxugamento de níveis hierárqui-

cos, no caso dos gerentes e supervisores, e da conjugação de informatização com terceirização, no caso dos empregados administrativos. **O número de empresas que reduziram os quadros administrativos foi de quase quatro vezes o das empresas que aumentaram o efetivo dessa categoria de empregados.**

As perspectivas para o próximo triênio revelam a provável continuidade da tendência recentemente observada quanto ao emprego. Elevada proporção de empresas espera manutenção do nível de emprego nos anos à frente: tipicamente, mais de 40% dos respondentes adotaram essa opção. Em parte, isso deve refletir a dificuldade das empresas em projetarem a evolução futura de variável tão volátil quanto o nível de emprego em um ambiente econômico marcado por incertezas.

O número de empresas que aumentou o emprego de técnicos é maior do que o das empresas que esperam redução dos postos de trabalho (de fato, cerca de 50% maior) dessa categoria. Isso confirma a carência desse tipo de mão-de-obra operacional, mais especializada. É também confortador perceber que, em relação ao pessoal operacional — categoria de longe mais numerosa, como era de se esperar —, o quociente analisado está situado, nas perspectivas até o ano 2000, próximo à unidade: 188 empresas esperam redução do emprego dessa categoria até o ano 2000, ao passo que 147 esperam aumento de postos de trabalho.

Não só houve redução de níveis hierárquicos em parcela considerável das empresas consultadas (quase a metade, ou 44%) como, adicionalmente, se espera mais redução à frente. Isso indica que **o processo de enxugamento de níveis hierárquicos ainda não se completou.** Trata-se, como diversos outros processos de natureza organizacional, de fenômeno em que a difusão ao longo do tempo é lenta, devendo seguir, como em muitos outros processos de difusão, uma curva logística para descrever o número acumulado de casos que adotam a inovação. Isso se aplica, obviamente, a diversas outras mudanças deste gênero. É confortador, por outro lado, observar que, em cerca da metade dos casos, se espera manutenção do número de níveis hierárquicos à frente, a exemplo do que aconteceu no passado. Vale o registro de que se aguarda pequeno aumento (49% para 54%) na proporção de empresas que manterá o número de estratos hierárquicos. Isso indicaria que parte expressiva, cerca da metade, da indústria já completou a transição organizacional representada pelo enxugamento de níveis hierárquicos na área de produção.

Trinta por cento das empresas consultadas recorreram, nos dois últimos anos, a alguma variante de programas de demissão e aposentadoria voluntária. Há considerável variância na incidência de respostas. Correios, energia elétrica, fumo, saneamento e telecomunicações caracterizaram-se pela ado-

ção de programas de demissões (incentivadas, presumivelmente) em proporção muito acima da média. O extremo oposto é representado por segmentos tradicionais, produtores de bens de consumo, como as indústrias farmacêutica, de bebidas, de calçados, de mobiliário e de vestuário, além da de minerais não-metálicos. Nesses casos, uma proporção muito pequena de empresas recorreu a programas de demissão e aposentadoria voluntária.

Quanto à provisão de treinamento para empregados em risco de perder o emprego, observa-se que apenas uma em cerca de cinco do total das empresas consultadas adotou algum tipo de treinamento nesse caso. Apenas um segmento se destaca com proporção muito superior à dos demais (telecomunicações).

Os novos requisitos educacionais são superiores aos vigentes, característicos do estoque de mão-de-obra empregada. As mudanças aqui vêm sendo feitas, portanto, na margem, gradualmente alterando o perfil educacional da mão-de-obra industrial pela admissão de novos trabalhadores com maior número médio de anos de estudo.

Uma ampla maioria de empresas (cerca de 94%) realiza ou contrata treinamento para seus funcionários. Apenas 32 não realizam nem contratam treinamento. Em 1996-97, aumentou substancialmente a oferta de treinamento em relação a todas as categorias de emprego. Não há diferença significativa entre as categorias quanto à proporção das que mantiveram constante, nos dois últimos anos, essa possibilidade de aperfeiçoamento da mão-de-obra.

Quanto às formas de levantamento das necessidades de treinamento, a proporção de empresas em que a iniciativa para o treinamento parte dos gerentes e supervisores é de quase sete vezes à das empresas em que há pouca ou nenhuma utilização dessa forma de solicitação. No caso da iniciativa da direção, essa proporção cai para três. O mais notável é que as associações de empregados — isto é, iniciativas coletivas — demonstram relativamente pouco interesse em propor programas de treinamento. Mesmo as iniciativas individuais são mais importantes, quantitativamente, do que as iniciativas coletivas.

As empresas encontram dificuldades para efetuar treinamento de empregados em pouco mais da metade dos casos pesquisados (52%). Quanto às causas, o destaque é para a “dificuldade de conciliar treinamento com o ritmo de produção”, aspecto que 71% das empresas declararam ser tarefa difícil ou muito difícil. A falta de recursos internos ou de materiais para treinamento (47% dos respondentes indicaram não ser este um empecilho ao treinamento) e de recursos externos adequados (34%, idem), tradicionais explicações para eventuais dificuldades, na oferta de treinamento, não têm respaldo aqui.

A importância atribuída ao treinamento é maior nos itens de **preparação, programação e operação de máquinas e segurança e medicina do trabalho**. Segue-se, em ordem de importância, o treinamento relativo a **desenvolvimento tecnológico** e os de **programas de qualidade e de informática**. Os programas mais diretamente ligados à operação industrial foram os que tiveram maiores proporções de respostas indicando alto grau de importância. Mas programas de treinamento visando ao aumento de produtividade tiveram uma expressiva proporção de empresas nas quais foi julgado sem importância ou pouco importante (cerca de 40 empresas, ao todo, nessas categorias). Como era de se esperar, programas como gestão do meio ambiente, línguas estrangeiras, vendas e *marketing*, e gestão e estratégia de negócios foram julgados relativamente menos importantes. Isso também caracteriza os programas de educação básica.

Quanto à **provisão de treinamento**, em cerca da **metade dos casos, a própria empresa** é a entidade que fornece o treinamento para seus empregados. Esse é o caso de áreas como: iniciação à empresa, programas de qualidade e de aumento de produtividade, segurança, medicina e prevenção de acidentes do trabalho, programação, preparação e operação de máquinas, e manutenção preventiva, preditiva e corretiva. O **recurso a outros agentes fornecedores de treinamento** concentra-se nas seguintes áreas: desenvolvimento técnico e tecnológico, gestão estratégica de negócios, vendas/*marketing*, educação básica, informática e, especialmente, línguas estrangeiras.

4 ADOÇÃO DE NOVOS MÉTODOS GERENCIAIS E DE MELHORIAS TECNOLÓGICAS, GERAÇÃO DE EMPREGO E GANHOS DE PRODUTIVIDADE

Para estudar as principais associações entre a adoção dos diversos métodos organizacionais e tecnológicos e entre a adoção destes e as variações de emprego e produtividade¹³, estimou-se uma matriz de correlação entre todas as variáveis¹⁴. Para tal, utilizaram-se como informação básica (a) as taxas de variação do emprego industrial acumuladas no período 1993-96

¹³ Note-se que as estimativas de variação da produtividade vêm de outra base de dados, com outro painel de informantes. Isso sugere cautela adicional.

¹⁴ Tem-se, ao todo, 20 observações por variável. Os coeficientes de correlação simples podem ser obtidos com o autor.

(Pesquisa CNI/Senai, 1997); (b) as taxas de variação da produtividade industrial acumuladas no período 1993-96 (PIM-PF e PIM-DG, IBGE) e (c) as relações de adoção de 30 MOTs, conforme analisadas na seção anterior.¹⁵

As principais conclusões foram as seguintes:

- não há associação muito forte entre as variações de emprego no período 1992-96, obtidas da Pesquisa CNI/Senai, e as variações de produtividade. Isso confirma a análise anterior, a partir dos dados do IBGE. No entanto o coeficiente de correlação entre essas duas séries é, agora, de apenas 0,007 — virtualmente nulo;
- as correlações entre as taxas setoriais de variação do emprego e as taxas de adoção de mudanças organizacionais e tecnológicas são baixíssimas. Ocorrem, além disso, diversos coeficientes positivos, o que indicaria que a adoção das MOT **umenta** o nível de emprego — o que vai contra o senso comum. No entanto nenhum dos coeficientes estimados é significativo, nem mesmo em níveis elevados de aceitação — em nenhum dos casos se explica sequer um sexto da variância do emprego com qualquer variável representativa da adoção de uma MOT isoladamente;¹⁶
- o quadro é um pouco diferente em relação às correlações referentes aos ganhos de produtividade — quase todas as correlações com as taxas de adoção das MOT são positivas, embora baixas. Os destaques aqui são as associações com obtenção de certificados ISO 9000, gestão da qualidade total, uso de robôs, uso de *Benchmarking*, adoção de Kanban e uso de microcomputadores.¹⁷ Esses são os principais recursos associados aos ganhos de produtividade;

¹⁵ Essas relações são definidas, por setor, como a razão entre o número de empresas que utilizam em médio e alto grau a MOT e o número das que não utilizam. Nos casos em que este último é zero, adotou-se o número das que utilizam pouco. Nos raros casos em que ambos são nulos, adotou-se simplesmente o número do numerador.

¹⁶ Note-se, no entanto, que se está correlacionando variações do nível de emprego no passado (último quadriênio) com adoção de recursos organizacionais e tecnológicos contemporaneamente (1996-97). Os resultados pouco robustos devem-se, provavelmente, ao menos em parte, a essa ordem no tempo. Idealmente, dever-se-ia correlacionar a adoção de mudanças organizacionais e tecnológicas com variação de emprego contemporânea ou, melhor ainda, futura. Infelizmente, isso não é possível no momento, dada a não-disponibilidade de dados apropriados.

¹⁷ É difícil estimar a influência conjunta da adoção desses métodos sobre a produtividade, dada a forte multicolinearidade entre eles.

- algumas associações muito fortes no âmbito dos **métodos e das técnicas de gestão** — os recursos *software* mencionados na seção anterior — ocorrem entre (a) redução do *lead time* e fabricação *Just-in-Time*, o uso de máquinas-ferramentas de controle numérico, a troca rápida de ferramentas, o uso de *Electronic Data Interchange*, o uso de robôs e a adoção de *Benchmarking*; (b) adoção de técnicas *Just-in-Time* e uso de robôs, de máquinas-ferramentas de controle numérico, a adoção de *Benchmarking*, uso de *Computer Aided Manufacturing* (CAM), engenharia simultânea e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); (c) a adoção de *Benchmarking* e uso de robôs, uso de CAM, de máquinas-ferramentas de controle numérico, o uso de *Electronic Data Interchange* e de Mainframe; (d) P&D e a adoção de programas de gestão ambiental, uso de microcomputadores, de máquinas-ferramentas de controle numérico, uso de CAM, de Mainframe e o uso de robôs; (e) adoção do controle de qualidade total e ISO 9000; planejamento das necessidades de materiais, Kanban, implementação de trabalho em grupo, planejamento estratégico e manutenção preventiva total;
- as maiores correlações ocorrem no extremo inferior direito da matriz de correlação. A partir da linha e coluna 23, encontram-se precisamente os **recursos tecnológicos de automação**. Isso sugere a **existência de forte complementaridade** na adoção desses recursos.

Ao redefinir a relação de adoção como a proporção de empresas que utilizam intensamente o método em relação ao total de empresas por setor, no entanto, os resultados em termos de redução do emprego tornam-se um pouco mais sólidos. Os resultados das regressões mais robustas efetuadas encontram-se a seguir (a variável dependente é, em todos os casos, a variação percentual do emprego industrial entre 1992 e 1996).

Note que se explica uma parte substancial da variância intersetorial da variação do emprego com apenas duas ou três variáveis. De fato, as tentativas de incluir um maior número de variáveis explicativas esbarram na multicolinearidade entre essas variáveis, como mencionado.¹⁸

De qualquer forma, a variável mais nitidamente associada à redução do emprego é a adoção de microcomputadores. Quando a esta se adicionam as variáveis P&D e uso intensivo de Sistema Digital de Controle Distribuído (SDCD) — representadas pelo percentual de empresas na amostra que decla-

¹⁸ Os valores das estatísticas *t* aparecem entre parênteses nos resultados das regressões.

raram utilizar em alto grau esses processos e sistemas —, chega-se a “explicar” quase dois terços da variância das taxas intersetoriais de variação do emprego entre 1992 e 1996. Os sinais estão, em todos os casos apresentados, corretos. Os níveis de significância, por sua vez, são sofríveis — resultado da já apontada multicolinearidade entre as variáveis explicativas.¹⁹

QUADRO 1

VARIÁVEIS	EQ 1	EQ 2	EQ 3	EQ 4	EQ 5
Constante	10,19 (1,04)	11,15 (1,15)			
Adoção de microcomputadores	- 0,344 (- 2,30)	- 0,243 (- 1,42)	- 0,060 (- 0,53)	- 0,151 (- 2,36)	- 0,087 (- 0,82)
P&D		- 0,297 (- 1,16)	- 0,251 (- 0,95)		- 0,272 (- 1,06)
SDCD			- 0,150 (- 0,63)	- 0,179 (- 0,76)	
R ²	0,227	0,283	0,654	0,635	0,646

CONCLUSÃO

As causas para a queda do nível emprego industrial nos anos 90 são ainda apenas parcialmente conhecidas. Mostrou-se acima que, embora existam divergências quanto à magnitude dessa redução de postos de trabalho, não está em dúvida a gravidade do processo. Sabe-se que os processos de liberalização comercial e de integração regional obrigaram as empresas a concorrerem não só nos mercados internacionais, mas também nos domésticos. A essas mudanças sobrepôs-se a estabilização associada ao Plano Real, acompanhada de valorização cambial, levando não só a novo ajuste por parte do setor industrial, como a perdas de postos de trabalho associadas à substituição de elos da cadeia produtiva por produtos importados.

Os dois aspectos acima mencionados — a abertura comercial e a estabilização — se somaram a um fenômeno mundial, expresso por tendência de

¹⁹ Uma solução para lidar com esse problema seria o uso do método de *Factor Analysis*.

adoção de novas técnicas de gerenciamento e de tecnologias poupadoras de mão-de-obra, conduzindo à busca de adaptação e de reestruturação por parte do setor produtivo brasileiro. Na verdade, o setor passa, atualmente, por profundas transformações, que envolvem adoção de tecnologias mais modernas, mudanças nos processos de gerenciamento, adoção de novos padrões de qualidade e eficiência, etc. Esses processos de reestruturação têm custos — sendo o maior deles a redução de empregos diretamente gerados pela indústria —, mas trazem benefícios para a sociedade. O aumento da produtividade cria oportunidades novas, gera empregos indiretos e transfere-se para os consumidores através da qualidade maior e de preços menores dos produtos brasileiros. E, afinal, é o que impulsiona o crescimento econômico.

Diretamente relacionada à questão do emprego está, assim, o tema dos ganhos de produtividade. E aqui uma distinção deve ser feita entre a evolução na fase de recessão 1990-92 e depois dela. Como se viu, na recessão ocorreu uma enorme redução no volume emprego — e também no de produção, mas em muito menor medida. A difusão de modernas técnicas gerenciais, estimulada pela abertura então em curso, ajuda a explicar o fenômeno. No entanto esperar-se-ia que o emprego aumentasse com a retomada do crescimento induzida pela demanda, o que não ocorreu. A produção reagiu, mas a produtividade começou a crescer ainda mais rápido, o que impediu a recuperação do nível de emprego. Isso ocorreu porque os novos investimentos brutos, canalizados para a necessária reposição de equipamentos — após praticamente uma década de investimento industrial em baixíssimos níveis —, foram intensivos em capital. Pouco se avançou na instalação de novas plantas, ao menos nos anos iniciais da recuperação.

Além disso, o novo investimento induziu, ou aprofundou, uma distinção na demanda por mão-de-obra mais qualificada em detrimento da não qualificada. Isso permitiu aos trabalhadores qualificados aumentos de salário. O próprio efeito de composição da mão-de-obra empregada, ao deslocar-se para a parcela mais qualificada e mais bem paga, também contribuiu para uma elevação do salário médio, ao mesmo tempo em que a dispensa de trabalho atingia os postos de menor remuneração.

Isso significa que a segmentação do mercado de trabalho foi um processo, ao menos em parte, estimulado pelo investimento de reposição. Os aumentos salariais refletem, nessa interpretação, os ganhos de produtividade da mão-de-obra induzidos pelo uso dos novos equipamentos, apesar da redução do nível de emprego (que, *a priori*, teria o efeito de reduzir salários). A elevação da produtividade é, assim, uma das principais responsáveis pelos salários crescentes. Em menor medida, também é responsável pela redução

do nível de emprego. Nessas condições, se a demanda industrial agregada não aumenta rápido, a queda de emprego é inevitável.

Essa interpretação está de acordo com o extraordinário aumento da produtividade observado desde o começo da década em curso, quando, depois de aproximadamente 10 anos de estagnação, a produtividade da mão-de-obra passou a crescer fortemente, independentemente de tratar-se de fase expansionista ou recessiva. Adicionalmente, os ganhos foram distribuídos por praticamente todos os segmentos industriais.

Conclui-se que a abertura da economia e o moderado crescimento da demanda industrial estimularam as empresas a empreenderem uma verdadeira revolução nos métodos gerenciais. Com o fim da recessão, o **investimento de reposição** experimentou recuperação, reforçando a tendência de crescimento da produtividade com aumento salarial. O *boom* de importações de máquinas e equipamentos, peças e acessórios a partir de 1993, é claro, fornece prova eloqüente disso. Além do mais, as empresas marginais em termos de baixa produtividade saíram do mercado, ou foram compradas por outras, elevando a produtividade média de diversos segmentos.

Amadeo e Gonzaga resumiram apropriadamente o tema ao atribuírem os ganhos de produtividade e redução do emprego a três formas de reação à concorrência externa (AMADEO, GONZAGA, 1996). A primeira é a difusão de novas técnicas gerenciais, com a otimização de processos logísticos e a introdução de tecnologias poupadoras de mão-de-obra. A segunda é o aumento da tendência de subcontratação e terceirização, que reduz as estimativas de emprego. A terceira é a crescente penetração de bens intermediários importados, que diminui a relação entre valor adicionado e valor da produção — a medida usual de produção das pesquisas industriais brasileiras — viesando para cima as estimativas usuais de produtividade.

Além disso, os salários cresceram — acentuadamente — em todos os setores (BONELLI, 1996). As pequenas diferenças entre os setores podem ser atribuídas à segmentação no mercado de trabalho e às diversificações na qualificação da mão-de-obra.

É preciso considerar também, além desses fatores, a possibilidade de substituição entre trabalho e capital.²⁰ Nesse sentido, resultados da Pesqui-

²⁰ Ver, a propósito, a análise de Chamon (1997). O argumento do autor é que sete a oito anos de crescimento da produtividade atribuível à adoção de novas técnicas gerenciais, unicamente, é um período muito longo para um processo deste tipo: assim que as firmas se apercebessem dos ganhos possíveis adotariam as novas técnicas quase instantaneamente. É provável, na posição do autor, que isso tenha caracterizado apenas os anos iniciais da década.

sa CNI/CEPAL, reproduzidos na Tabela 2, e informações das Contas Nacionais do Brasil fornecem algumas pistas.

TABELA 2
Tipos predominantes de investimentos — 1992-99

	(%)		
TIPO DE INVESTIMENTO	1992-94	1995-96	1997-99 ⁽¹⁾
Reposição de equipamentos	57,3	55,2	49,0
Desobstrução de gargalos	30,2	43,4	32,9
Redução de custos	52,2	61,9	54,0
Expansão de plantas	33,3	41,7	47,4
Nova planta	11,4	20,4	32,9
Novos produtos	27,1	39,2	57,3

Fonte: CNI/CEPAL (1997).

Nota: Como as respostas são múltiplas, a soma das percentagens pode ser maior do que 100.

⁽¹⁾ Previsão.

Os dados da Tabela 2 sugerem fortemente que a maior parte do investimento foi canalizado para a reposição de equipamento e para a redução de custos. Pelo menos até 1996, uma parte relativamente pequena foi dedicada à criação de novas plantas e novos produtos. O investimento feito foi predominantemente intensivo em capital, substituindo mão-de-obra, dadas as características das novas tecnologias poupadoras deste último fator.

Quanto às informações das Contas Nacionais, é clara a mudança na composição do investimento agregado em favor das máquinas e equipamentos e contra o componente construção, desde o começo desta década. Adicionalmente, mudou a composição dentro do componente máquinas, com o forte aumento da parcela importada, presumivelmente de tecnologia mais avançada.

É possível que parte desse efeito tenha sido induzido precisamente pelo mecanismo institucional criado para proteger a mão-de-obra: a nova Cons-

da, durante a época de “estratégias defensivas”. A partir de certo momento ganha peso a introdução de novas tecnologias incorporadas em máquinas e equipamentos, especialmente importados, com forte substituição de mão-de-obra por capital. Este texto sugere que isso é apenas parcialmente verdadeiro: as MOT ainda estão se difundindo pelo aparato produtivo brasileiro, havendo um longo caminho a percorrer até sua difusão total.

tuição, promulgada em 1988, que, como se viu, elevou o custo do trabalho. A intensificação de capital que ocorreu teria sido, assim, uma resposta à tentativa de aumentar a parcela do trabalho. No longo prazo e em presença da liberalização comercial, a tendência teria sido a de substituir mão-de-obra por capital. O papel da abertura foi o de potencializar esse processo. Isso, obviamente, não permitiu que o nível de emprego se recuperasse com a retomada do crescimento após 1992.²¹

O acirramento da competição com importados, auxiliado pelas facilidades de créditos à importação, por sua vez, impuseram um padrão defensivo ao comportamento da indústria brasileira. Gradualmente, os empresários tomaram consciência da necessidade de ajustes profundos na organização da produção e de maior diversidade nas estratégias de reação. Essa mudança de percepção foi grandemente influenciada pela valorização do câmbio a partir da adoção do Programa de Estabilização, em meados de 1994.

Nas pesquisas empresariais, ficam claros, dentre outras coisas, os fatores sistêmicos que dificultam a competitividade dos produtos brasileiros, com destaque para o elevadíssimo Custo Brasil, que tem o efeito de tornar mais difícil a adaptação da indústria à fase de maior competição. Na avaliação do setor industrial, são necessárias profundas mudanças nos sistemas tributário e de transportes, com destaque para o portuário, para o aumento da competitividade da produção nacional. Apesar disso, a avaliação que os industriais fazem do processo de abertura é eminentemente positiva — embora a aprovação pareça estar diminuindo um pouco nos últimos anos —, estando boa parte deles preparada para enfrentar a concorrência dos importados. As pesquisas recentes confirmam esses aspectos e permitem, dentre outros pontos de interesse, qualificar e aprofundar o conhecimento sobre a difusão de novos métodos organizacionais e tecnológicos na indústria.

O contexto macroeconômico brasileiro não permite antever, a curto e médio prazos, soluções fáceis para a questão da redução de postos de trabalho na indústria. De fato, pouco se deve esperar da demanda industrial enquanto fonte de crescimento da produção e do emprego no futuro próximo. Pelo contrário, a maioria das previsões disponíveis atualmente aponta dificuldades (temporárias) à frente, dadas as necessidades gêmeas de ajuste fiscal e de redução do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos.

²¹ O argumento da substituição de trabalho por capital permeia boa parte da exposição de Chamon (1997), *op. cit.*, que estimou significativas elasticidades-preço cruzadas (sugerindo substituição de mão-de-obra por capital), bastante elevadas após 1990, usando dados para a indústria no período 1985-96.

Este texto mostrou, além disso, que a difusão de novos métodos organizacionais e melhorias tecnológicas no interior do aparato industrial ainda tem um longo caminho a percorrer. As pesquisas analisadas sugerem fortemente que apenas uma pequena parte da indústria utiliza intensamente diversos métodos e técnicas, cuja disseminação gradual fatalmente tenderá a provocar redução adicional dos postos de trabalho industriais. Da mesma forma, a terceirização atingiu apenas uma pequena parte das atividades potencialmente “tercerizáveis” do setor. Sua difusão e disseminação, inevitáveis no futuro, em nada melhorarão a questão do emprego industrial. Isso coloca boa parte das esperanças de minorar as seqüelas da perda de postos de trabalho nas propostas de flexibilização do mercado de trabalho e das relações trabalhistas.

No universo das propostas em estudo, o conjunto que parece mais profícuo é o referente à flexibilização da jornada de trabalho.²² Com a flexibilização, a jornada de trabalho passaria a ser contratada em termos de cargas horárias flexíveis, induzindo a uma suavização dos impactos das oscilações na demanda de produtos das firmas sobre o emprego e diminuindo os custos fixos do trabalho (seleção, treinamento, demissão, etc.), com efeitos benéficos sobre o nível de emprego. Ademais, a flexibilização da jornada leva a uma maior estabilidade das relações trabalhistas, criando maiores incentivos para investimentos em capital humano por parte das firmas, o que pode resultar em ganhos de produtividade que se revertem, a longo prazo, em ampliação do emprego. Outro aspecto importante a ser salientado na proposta é o incentivo para a ampliação das negociações entre as empresas e os trabalhadores em nível local.

Outra alternativa que vem sendo debatida é a desoneração da contratação de trabalhadores de grupos específicos através de tratamento diferenciado da contribuição previdenciária e outros encargos. Tendo em vista que o desemprego e a informalidade afetam de forma diversa os distintos grupos de trabalhadores, discute-se a idéia de criar diferenciais nos percentuais des-

²² Caminhar no sentido da flexibilização e da desregulamentação é um imperativo, mas deve-se reconhecer que é um processo de implementação lento. Torna-se importante, nesse contexto, discutir as chamadas políticas ativas de mercado de trabalho, que podem contribuir para expandir o emprego a curto prazo. O apoio a setores geradores de emprego e o investimento em educação e treinamento configuram políticas absolutamente indispensáveis. Propostas destinadas a incentivar a contratação de mão-de-obra, principalmente não qualificada, devem ser apoiadas. Na medida do possível, devem-se incentivar políticas, tais como investimentos em infra-estrutura, que simultaneamente contribuam para elevar a produtividade e absorver trabalhadores.

sa contribuição, de forma a desonerar os custos não-trabalho e estimular a geração de empregos e um maior grau de formalização para esses grupos. No Brasil essa idéia materializou-se sob a forma de uma mudança na legislação trabalhista²³.

No entanto, essa proposta terá pouco impacto sobre o emprego: não só a redução no custo é pequena, mas há limitações quanto ao número de trabalhadores que podem ser contratados pelo novo regime, uma exigência para evitar o problema de redundância, ou seja, de dar subsídios para empregos que seriam criados de qualquer maneira. Seu principal mérito é o de representar um primeiro passo na flexibilização das relações de trabalho no Brasil.

O treinamento dos desempregados, visando à sua recolocação no mercado de trabalho em postos de maior qualificação, é uma das principais políticas destinadas a reduzir o desemprego. As profundas mudanças tecnológicas das últimas décadas e os novos processos produtivos instalados exigem, cada vez mais, empresários e trabalhadores qualificados e capacitados. Por isso e pelos efeitos benéficos que tem sobre a realidade social e econômica, a educação é, mais do que nunca, a prioridade nacional. Investir nas pessoas e na sua educação é uma das condições básicas para a construção de uma economia mais eficiente e de uma sociedade mais justa.

O investimento em educação básica é essencial, em face das modificações representadas pela introdução de novos processos produtivos. O grau de flexibilidade no mercado de trabalho é função também do nível de qualificação, na medida em que facilita a transferência de trabalhadores entre ocupações, ajudando a reduzir o componente estrutural do desemprego.

Não há dúvida de que a noção de ampliar a oferta de trabalhadores treinados é correta e deve ser estimulada. Cabe ter presente, no entanto, que dotar de “empregabilidade” trabalhadores pouco qualificados é difícil e requer tempo. Além disso, a eficácia desse esforço pressupõe a realização de investimentos significativos em educação básica, que aumentam o capital huma-

²³ Esta cria um regime especial de contratação, contida em projeto de lei enviado pelo Executivo e aprovado pela Câmara dos Deputados em novembro de 1996. O novo regime reduz o custo da mão-de-obra, já que amplia as possibilidades de adoção dos contratos temporários de trabalho, nos quais, por definição, os custos rescisórios são mais baixos, e também porque altera para 2% a incidência do FGTS e reduz à metade a alíquota de todas as contribuições incidentes sobre a folha, com exceção do INSS (Senai, Sesi, Sesc, Senac, Sebrae, INCRA, seguro de acidentes de trabalho, etc.). Considerando-se os impactos cumulativos, há uma diminuição de encargos para 82,9%, significando uma redução de 10% no custo de um trabalhador contratado por esse regime, em comparação com o regime corrente.

no, garantem direitos da cidadania, aumentam a produtividade e reduzem as disparidades de renda.²⁴

Outra linha de atuação é o apoio a segmentos intensivos em mão-de-obra. Por apoio entende-se a adoção de incentivos específicos para facilitar o trânsito de capitais e mão-de-obra de um setor para outro, minimizando os custos das empresas e dos trabalhadores. Esses incentivos devem estar limitados no tempo e condicionados à obtenção de objetivos concretos. A mais horizontal dessas políticas é a de apoio às pequenas e microempresas, tradicionalmente intensivas em trabalho, em virtude de suas conhecidas dificuldades de acesso ao mercado de capitais. Esse apoio está associado ao acesso ao crédito e a políticas de assistência técnica.

Uma outra possibilidade de ação está relacionada com setores da economia que são intensivos em mão-de-obra ou que, por sua capacidade de estimular a cadeia produtiva, geram indiretamente muitos empregos. Estudos recentes²⁵ indicam que setores como a agroindústria, o têxtil, a fabricação de calçados, o de madeira e mobiliário e a agropecuária são os que têm maior impacto direto e indireto sobre o emprego. A construção civil, ainda que não esteja entre os setores de maior impacto, merece citação especial pela geração de postos de trabalho para trabalhadores não qualificados, justamente os mais afetados pelo desemprego tecnológico. Também a implementação de projetos de assentamento rural pode ser uma política duplamente eficiente no combate ao problema do emprego, pois, além de estarem baseados em atividades altamente intensivas em mão-de-obra de baixa qualificação, iniciativas dessa natureza contribuem ainda para diminuir a pressão sobre a geração de emprego nos núcleos urbanos, na medida em que retêm no campo um contingente de trabalhadores que, caso contrário, acabariam, ao menos em parte, por migrar para as cidades em busca de oportunidades de emprego.

Uma questão mais polêmica envolve a adoção de incentivos para a absorção de mão-de-obra no setor privado, em setores não expostos à con-

²⁴ Apesar da unanimidade que cerca a idéia da educação e treinamento, é preciso não esquecer que as experiências de programas de treinamento têm sido pouco eficazes para reduzir as taxas de desemprego, notadamente na Europa. São poucas as evidências bem-sucedidas de fazer os desempregados voltarem ao trabalho através de programas de treinamento, principalmente no caso dos trabalhadores menos qualificados, para os quais falta um mínimo de educação básica.

²⁵ Ver o trabalho de Najberg e Vieira (1996), para uma identificação bastante atual dos setores geradores de emprego e uma discussão sobre um possível *trade-off* com o crescimento econômico.

corrência internacional, diretamente ou através da cadeia produtiva, já que, nesses setores, o critério predominante é o da competitividade. São comumente mencionadas as experiências de países europeus e, principalmente, do Japão, que adotam uma postura explícita de incentivar a absorção de mão-de-obra em determinados setores, notadamente no setor serviços de suas economias.

Essas sugestões devem ser tomadas com cuidado, uma vez que propõem uma diminuição, ou pelo menos o não-incremento, da produtividade do trabalho em alguns setores, gerando ou reforçando o dualismo entre os setores modernos e competitivos, por um lado, e setores tradicionais com baixa produtividade (e baixos salários), por outro. Uma forma mais palatável de colocar essa questão é propor incentivos que neutralizem a tendência de substituição de mão-de-obra por capital advinda do avanço tecnológico. Esses incentivos podem tomar a forma de regulamentação específica para esses setores, ou seja, medidas típicas de política industrial. Mas não há dúvida que essa avaliação põe em foco a questão das políticas voltadas para os trabalhadores não qualificados, notadamente a questão dos encargos sobre essa parcela da mão-de-obra. Quanto aos encargos, caberia discutir possibilidades de buscar uma redução mais que proporcional dos mesmos para os trabalhadores menos qualificados.

Em resumo, a evidência apresentada sugere que a retomada sustentada do crescimento é indispensável para a geração de empregos. Tanto a taxa de desemprego como a tendência de precarização dos empregos são sensíveis ao ritmo de crescimento. Ainda assim, a questão não deve ser circunscrita à esfera macroeconômica. Há sinais nítidos de mudanças permanentes na relação emprego-produto, explicadas pelo ritmo e pela magnitude das transformações por que vem passando a economia brasileira.

Essas transformações exigem mudanças também significativas nas relações trabalhistas. O Brasil tem um sistema de relações do trabalho com forte intervenção do Estado, com a idéia de proteção aos trabalhadores permeando a legislação e a atuação da Justiça do Trabalho. Não há dúvida de que é necessário reformar o modelo de relações trabalhistas, privilegiando a negociação e a flexibilização acima de tudo. A flexibilização é indispensável, pois o custo da mão-de-obra foi sensivelmente elevado nos últimos anos.

Em conclusão, deve-se prioritariamente buscar, com a participação de trabalhadores, empresários e Governo, um acordo para não onerar ainda mais o fator trabalho. Um encarecimento do custo da mão-de-obra fatalmente geraria, entre outras coisas, incentivos adicionais à informalização. Desnecessário reafirmar que esta já é considerada excessiva nos níveis atuais.

Pelo contrário, todos os esforços devem ser canalizadas para a redução dos custos do trabalho para o empregador. Essa é uma das alternativas de não desincentivar seu uso na indústria, tendo em vista: (a) o contexto macroeconômico no futuro próximo; (b) a previsível difusão de técnicas e métodos organizacionais que tendem a poupar mão-de-obra; e (c) o fato de que os investimentos em capital fixo, em fase de realização, deverão conduzir a uma elevação da produtividade do trabalho, conforme revelado por pesquisas recentes.²⁶

BIBLIOGRAFIA

- AMADEO, E., GONZAGA, G. (1996) *Salário, Produtividade e Câmbio: Uma Análise do Custo Unitário na Indústria Brasileira, 1985-1995*. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Economia (mimeo).
- BONELLI, R. (1996) *Produtividade Industrial nos Anos 90: Controvérsias e Quase-Fatos*. In: IPEA. "A Economia Brasileira em Perspectiva". Rio de Janeiro.
- CHAMON, M. (1997), *Rising Wages and Declining Employment: The Brazilian Manufacturing Sector in the 90s*, MIT (mimeo).
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. (vários anos) *Abertura Comercial e Estratégia Tecnológica: a Visão de Líderes Empresariais Brasileiros*, pesquisa anual da CNI, Rio de Janeiro.
- CNI/CEPAL. (1997) *Investimentos na Indústria Brasileira 1995-1999: características e determinantes*. Rio de Janeiro.
- NAJBERG, S., VIEIRA, S.P. (1996) *Modelos de Geração de Emprego Aplicados à Economia Brasileira: 1985-1995*. "Textos para Discussão", nº 39. Rio de Janeiro: BNDES (Área de Planejamento, Departamento Econômico – DEPEC), março.
- ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. (1994) *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis and Strategies*, Paris.
- PASTORE, J. (1994) *Encargos Sociais no Brasil e no Exterior: Uma Avaliação Crítica*. São Paulo: Edição Sebrae.
- RAMOS, L. e REIS, J.G. (1997) *Mercado de Trabalho e Geração de Emprego no Brasil*. Rio de Janeiro: XV Fórum Nacional, maio.

²⁶ Ver CNI (1997), p. 45.

Parte 2

MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO NOS ANOS 90

QUALIDADE DE EMPREGO E EMPREGO ATÍPICO NO BRASIL

Gerhard Reinecke*

1 OS CONCEITOS DE QUALIDADE DE EMPREGO E EMPREGO ATÍPICO

Evidências comparativas mostram que, freqüentemente, os processos de ajuste do mercado de trabalho não ocorrem meramente através de mudanças na **quantidade total de emprego**, mas, em grande medida, também através de mudanças na **composição** e na **qualidade de emprego**. O debate público sobre “precarização” e “informalização”, enquanto uma consequência do ajuste do mercado de trabalho, mostra que o Brasil não é uma exceção.

O conceito de qualidade de emprego (RODGERS, 1997) foi cunhado para levar em conta, de uma forma mais sistemática, outras dimensões que não apenas o nível de renda, para reconhecer a importância de tais dimensões para o bem-estar dos trabalhadores e para obter uma melhor compreensão do mercado de trabalho.

A análise da qualidade de emprego é especialmente interessante no caso brasileiro, em que a recente estruturação econômica tem causado um processo acelerado de mudança na composição do emprego por setores econômicos,

* Pesquisador da Equipe Especial sobre as Dimensões Sociais da Mundialização, OIT, Genebra.

categorias de emprego e *status* contratual. As observações conceituais e teóricas a seguir podem contribuir para delinear a relevância da questão da qualidade de emprego:

- a qualidade de emprego tem um forte impacto no bem-estar dos trabalhadores, o que, por si só, a faz uma questão relevante. De fato, para a maioria das pessoas empregadas, o trabalho ocupa a maior parte do seu tempo disponível. Desse modo, melhorar a qualidade de emprego contribui diretamente para o bem-estar, apesar de fazê-lo por formas que podem ser difíceis ou mesmo impossíveis de mensurar em termos monetários. Nesse sentido, as tentativas para melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, aproximando-o da competição perfeita podem mesmo deteriorar a qualidade de emprego para os trabalhadores “(...) que podem estar dispostos a pagar um preço para evitar que tenham as suas vidas governadas pela competição atomística” (SOLOW, 1990, p. 79);
- para obter um entendimento completo dos mecanismos que operam no mercado de trabalho, mesmo em termos econômicos, é necessário considerar alguma *proxy* da qualidade de emprego, apesar de o desenvolvimento de um metodologia consensual ser provavelmente difícil. Freeman (1978), baseado em painéis sobre satisfação no trabalho e no emprego, sugere que os dados sobre satisfação no trabalho podem ter um poder explicativo maior em relação a futuras saídas do que em relação à intenção de abandonar o trabalho atual. A resposta sobre a satisfação no trabalho pode servir, em muitos casos, como uma *proxy* para qualidade do emprego, de outra maneira não observada;
- há alguma evidência para afirmar que, em muitos casos, ajustes no mercado de trabalho ocorrem não apenas por mudanças quantitativas no emprego total, mas também por mudanças na qualidade do emprego. As tendências de “informalização” e “precarização” observadas em muitos países são um exemplo típico. Uma análise realizada exclusivamente em termos de quantidade de emprego resultaria, assim, num retrato muito incompleto. Somados a isso, os efeitos das regulações trabalhistas e outras intervenções institucionais no mercado de trabalho podem ser muito mais fortes na qualidade do que na quantidade de emprego. De fato, a quantidade de emprego é geralmente observada como sendo fortemente associada ao crescimento econômico e não às regulações no mercado de trabalho.

Segue-se a isso que, tanto em termos de diagnóstico quanto em termos de concepção de políticas públicas, uma operacionalização adequada do con-

ceito de qualidade de emprego pode ser muito útil. Como um primeiro passo, é necessário definir as dimensões da qualidade de emprego. Apesar de não ser exaustiva e de conter alguns cortes conceituais um tanto arbitrários, dado que algumas dimensões são estreitamente inter-relacionadas, a lista a seguir pode ser uma ferramenta heurística útil para a análise da qualidade de emprego:

- renda;
- benefícios não salariais;
- regularidade e confiabilidade do trabalho e do salário;
- *status* contratual;
- proteção social (pensões, saúde, proteção no caso de desemprego);
- representação de interesse (através de sindicatos ou outros);
- jornada de trabalho (duração, ritmo);
- intensidade do trabalho;
- risco de acidentes e de doenças ocupacionais;
- envolvimento em decisões ligadas ao trabalho (autonomia, participação);
- possibilidades para o desenvolvimentos de qualificações profissionais, de habilidades pessoais e da criatividade;
- interesse no trabalho.

Muitas dessas dimensões mencionadas são relacionadas à discussão das novas formas de organização de trabalho, as quais podem ter um impacto decisivo no *status* contratual, no conteúdo do trabalho, na autonomia, na participação no trabalho e também nas oportunidades de desenvolvimento pessoal e da criatividade, relacionando-se estreitamente com a qualidade de emprego. Em que pese a importância de tais dimensões, as mesmas não serão objeto de um exame mais detalhado neste trabalho, que enfocará especialmente as formas atípicas de emprego.

As “formas atípicas de emprego” são definidas como todas aquelas que, por uma ou mais características, diferem do emprego “padrão”. Na verdade, esse conceito não é plenamente satisfatório, já que a definição das formas atípicas em termos puramente negativos e residuais não pode ser considerada como uma ferramenta analítica definitiva para estudar as transformações do mercado em curso.¹ O emprego padrão poderia ser caracterizado por (RODGERS, 1989; GUERRA, 1994):

¹ Em parte, a falta de conceituações satisfatórias reflete a transformação em curso nas formas de emprego e no conteúdo de trabalho. Em todo caso, o conceito de “formas atípicas de emprego” é útil para um inventário preliminar desse fenômeno no Brasil.

- um único empregador e um único local de trabalho;
- existência de contrato de trabalho entre o empregador e o empregado;
- serviços contínuos;
- dia de trabalho integral;
- seguridade social e proteção a certos direitos.

Essa relação de emprego padrão certamente nunca caracterizou todos os tipos de trabalho, mas, até recentemente, representou a forma dominante de emprego nos países industrializados. Quando comparado com o emprego padrão, o emprego atípico geralmente implica um nível mais baixo de proteção legal e de cobertura das conquistas sindicais históricas, as quais foram resultados principalmente de barganhas coletivas relacionadas a situações de emprego padrão. Dependendo da multiplicidade de situações empíricas (como o país, o setor econômico, a qualificação do trabalhador, o sexo e a raça) e da avaliação do observador sobre as diferentes dimensões da qualidade de emprego, o emprego atípico pode significar um processo de precarização (como freqüentemente é o caso), uma nova forma de trabalho assalariado sob diferentes, mas não piores, condições, ou até mesmo uma nova forma de “empreendedorismo”.²

Os objetivos deste trabalho são (a) analisar várias dimensões da qualidade de emprego, baseando-se em análises já feitas por autores brasileiros e em tabulações especiais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED); (b) fornecer um sumário da evidência disponível sobre as chamadas formas atípicas de emprego, tal como a subcontratação, o trabalho domiciliar e o trabalho em tempo parcial. Além disso, apesar de não ser o principal objetivo do texto julgar se tem havido “mais” ou “menos” precarização durante o período de análise, a descrição de emprego aqui proposta permitirá também algumas conclusões preliminares sobre esse assunto. Na próxima seção deste trabalho, analisar-

² Por exemplo, Carnoy, Castells, e Benner (1997) argumentam, em seu estudo sobre trabalho flexível no Silicon Valley que “(...) alguns contratos não padrão, conjuntamente com o crescimento do risco, fornecem, simultaneamente, novas oportunidades e melhores condições de trabalho, especialmente para as pessoas com as qualificações certas e redes de emprego. No Silicon Valley, uma minoria significativa (mas ainda pequena) prospera sob esses contratos de trabalho não tradicionais; de fato, eles podem mesmo insistir nesses contratos por causa da flexibilidade que eles prometem. Para essa minoria, a flexibilidade representa um nova forma de ‘empreendedorismo’ na qual o trabalhador individual vende seu *portfolio* de capital humano entre ‘vários compradores’” (1997, p. 29).

se-á a qualidade de emprego no Brasil, fazendo um sumário das fontes e análises já existentes e apresentando as tabulações especiais. Na seção seguinte, abordar-se-ão as diferentes formas de emprego atípico: subcontratação, trabalho domiciliar e trabalho em tempo parcial.

2 MEDINDO A QUALIDADE DE EMPREGO NO BRASIL

2.1 Fontes e análises existentes

Uma das razões pelas quais as análises sobre mercado de trabalho têm sido realizadas principalmente em termos de quantidade de emprego e renda é que as dimensões relativas à qualidade de emprego são muito mais difíceis de medir. Realmente, não há nenhuma fonte compreensiva para mensurar todas essas dimensões, embora muitas delas possam ser analisadas com o auxílio de estatísticas oficiais. Contudo a cobertura dessas estatísticas é geralmente limitada ao setor formal da economia ou, como ocorre freqüentemente no Brasil, a uma amostra das principais áreas metropolitanas.

Dentro da categoria de trabalhadores assalariados, o critério isolado mais importante nas tipologias existentes sobre a situação do emprego é a carteira de trabalho. De fato, a carteira assinada tem conseqüências importantes para várias dimensões da qualidade de emprego; a carteira não é apenas um contrato entre trabalhador e empregador, mas implica também o registro junto ao Ministério de Trabalho e dá acesso aos benefícios estipulados pela legislação trabalhista brasileira, como férias anuais, décimo-terceiro salário, limitação de horas semanais trabalhadas, indenização em caso de demissão, cobertura de seguridade social, etc.³

Outra importante relação entre o trabalho com carteira e a qualidade de emprego é o acesso ao treinamento profissional. Dado que o acesso ao Sistema S⁴ — um dos mais importantes conjuntos de instituições de treinamento profissional do País — aos trabalhadores sem carteira é limitado ou

³ Obviamente, isso não exclui que, em alguns casos, trabalhadores sem carteira recebam parte desses benefícios (ver 2.2). Tem sido também observado que muitos trabalhadores com carteira não recebem todos os benefícios a que têm direito, sendo o funcionamento lento da justiça trabalhista um incentivo para tal.

⁴ O Sistema S, integrado por Senai, Senac, Senat e Senar, tem como principal fonte de financiamento o desconto sobre a folha de pagamento das empresas e é gerido, em nível estadual, pelas respectivas federações empresariais.

oneroso, os trabalhadores com carteira têm melhores perspectivas em termos de desenvolvimento profissional e em termos de oportunidades futuras de carreira. Assim, é claro que um trabalhador com carteira, quando comparado ao trabalhador sem carteira, tem vantagens significativas em muitas das dimensões da qualidade de emprego mencionadas acima.⁵

A combinação das características do emprego com muitas das dimensões da qualidade de emprego em uma fonte única é muito útil, pois permite o cruzamento de variáveis. De fato, muitas vezes, o mais interessante não é um indicador médio de qualidade de emprego numa dada dimensão para *todas* as pessoas ocupadas, mas, sim, uma caracterização da deficiência da qualidade de emprego em *categorias específicas* de ocupados. Por essa razão, uma abordagem possível para reunir dados sobre a qualidade de emprego é a construção de tabulações especiais baseadas em pesquisas domiciliares. Isso permite definir categorias de emprego e obter indicadores para diferentes dimensões da qualidade de emprego para essas categorias. No caso brasileiro, há duas pesquisas domiciliares cujos questionários contêm informações substanciais sobre qualidade de emprego:

- a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada nacionalmente em base anual pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essa pesquisa cobre vários aspectos da qualidade de emprego como também outras dimensões sócio-econômicas, como moradia, saúde, educação, etc. O atual questionário é usado desde 1992, refletindo uma mudança na metodologia que torna mais difícil (apesar de não inteiramente impossível) a construção de séries coerentes dos anos anteriores a 1992 até o presente. A última pesquisa disponível para tabulações especiais refere-se ao ano de 1995;
- A Pesquisa de Emprego e Desemprego é realizada mensalmente na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) pelo Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) em cooperação com o Departamento Inter-sindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE). Pesquisas usando metodologia similar são realizadas em outras cidades brasileiras, mas a base de dados não é centralizada, tornando mais difícil e mais demorado produzir tabulações especiais para todas as cidades.

⁵ A incidência do trabalho sem carteira está intimamente ligada ao tamanho das empresa. Por exemplo, em empresas com cinco pessoas ou menos, na Região Metropolitana de São Paulo, em 1992, 56,9% dos trabalhadores assalariados estavam sem carteira, enquanto essa porcentagem era de somente 24,3% nas empresas que tinham de seis a 49 pessoas (CACCIAMALI, PIRES, 1996, p. 31).

Nas seções seguintes, são apresentadas as tabulações especiais baseadas nos dados da PNAD e da PED.⁶

2.2 Qualidade de emprego no Brasil: uma análise baseada na PNAD

Os dados da PNAD para o ano de 1995 apontam um total de 51,1 milhões de pessoas em empregos não agrícolas, das quais 29,6 milhões são homens e 21,5 mulheres.

Servidores civis e trabalhadores assalariados com carteira respondem por 44% do emprego não agrícola. Trabalhadores sem carteira e autônomos são responsáveis por 15% e 22% respectivamente. O restante do emprego é distribuído entre trabalhadores domésticos (10%), empregadores (4%) e trabalhadores não remunerados (4%). Em relação à distribuição por sexo, as mulheres são sobre representadas entre os servidores civis (12% das mulheres ocupadas contra 6% dos homens), entre os trabalhadores não remunerados (5% contra 3%) e entre os trabalhadores domésticos (22% contra 1%). Assim, fora do trabalho agrícola, mais de uma em cinco mulheres está trabalhando em serviços domésticos.

Entre aqueles com menos de um ano de educação formal, o trabalho por conta própria responde por quase um terço do emprego, e a fatia de emprego assalariado sem carteira (18%) é tão elevada quanto o emprego assalariado com carteira (20%). Em contraste, entre os trabalhadores com nível de educação mais elevado, os servidores civis e os empregados assalariados com carteira são responsáveis por mais de 60% do emprego total. Empregadores também têm a sua participação acrescida com o aumento da educação formal, enquanto o emprego assalariado sem carteira, o trabalho por conta própria e o trabalho doméstico têm sua participação reduzida.

Do total da população ocupada, 11% têm rendimentos menores que um salário mínimo, enquanto 27% ganham entre um e dois salários mínimos e 10% ganham mais do que 10 salários mínimos. Não surpreendentemente, assalariados sem carteira (19%), trabalhadores por conta própria (16%) e trabalhadores domésticos (33%) têm maior probabilidade de ganharem menos de um salário mínimo. Ganhar entre um e dois salários mínimos é algo co-

⁶ Agradecimentos são devidos ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por fornecer dados primários da PNAD, a Carolina Flores (IOL-MDT) de Santiago, pelo processamento de dados, e ao SEADE, pelo fornecimento de tabulações especiais baseadas nos dados da PED.

mun também para servidores civis e trabalhadores assalariados com carteira. Já em relação às rendas mais elevadas, ganham mais do que 10 salários mínimos 46% dos empregadores, 15% dos servidores civis, 9% dos assalariados com carteira, 9% dos trabalhadores por conta própria e somente uma ínfima minoria dos trabalhadores assalariados sem carteira (3%) e dos trabalhadores domésticos (0,5%).

Baseado nas rendas médias para cada categoria, construiu-se um índice relativo, no qual 100% corresponde à média geral de todas as pessoas ocupadas (exceto trabalhadores não remunerados). Segundo esse índice, a renda dos empregadores (350%), dos servidores civis (143%) e dos assalariados com carteira (104%) são mais elevadas que a média geral, enquanto a renda dos trabalhadores por conta própria (95%), dos assalariados sem carteira (55%) e dos trabalhadores domésticos (27%) está abaixo da média. Entretanto a diferença entre as rendas médias de diferentes categorias profissionais é devida, em certa medida, às diferenças na sua composição em termos de anos de educação formal. Desse modo, as diferenças nas rendas médias estreitam-se quando a análise é realizada separadamente por categoria de educação formal. Por exemplo, quando todas as categorias educacionais são tomadas em conjunto, a renda média para trabalhadores assalariados sem carteira é de somente 53% da renda média para os trabalhadores assalariados com carteira. Já quando as categorias por anos de educação formal são tomadas separadamente, a porcentagem está entre 60% e 80%. Mesmo com essa correção feita, a diferença entre as rendas médias é ainda marcante e parece indicar uma segmentação dentro do mercado de trabalho.⁷ O crescimento na participação dos trabalhadores assalariados sem carteira pode ser interpretado como um processo de precarização, mesmo que possa haver algumas exceções de assalariados sem carteira com boa qualidade de emprego.

Outro fato interessante é que, apesar de a renda média dos trabalhadores por conta própria ser menor que a renda média geral (95%), ela se mostra superior em relação à média por anos de educação formal (entre 101% e 119%). Em outras palavras, ainda que trabalhar por conta própria implique uma renda abaixo da média quando a educação é desconsiderada, a renda torna-se mais elevada do que a média para qualquer nível dado de educação formal. Considerando todas as faixas acima de quatro anos de educação formal, a renda média dos conta própria é mais elevada até mesmo do que a

⁷ É importante considerar que diferenças observadas em qualificação e produtividade podem responder por uma importante parte da explicação.

verificada para os assalariados com carteira. Portanto, quando a análise é feita em termos de renda, não parece ser justificado classificar todo trabalho por conta própria como “precário”.

Os dados da PNAD permitem ir além da renda e das características inerentes à definição de categorias de emprego para analisar a qualidade de emprego. A Tabela 1 apresenta alguns indicadores. Há muitas diferenças marcantes entre a qualidade de emprego dos servidores civis e dos assalariados com carteira, de um lado, e dos assalariados sem carteira e dos trabalhadores por conta própria, de outro. A cobertura de seguridade social é muito elevada para os servidores civis (94%) e para os assalariados com carteira (98%), enquanto é muito baixa para os assalariados sem carteira (9%) e para os trabalhadores por conta própria (23%). De cinco tipos de benefício social (relacionados à saúde, educação, transporte, alimentação e moradia), 62% dos servidores civis e 72% dos assalariados com carteira recebem pelo menos um deles. A porcentagem é de apenas 27% para trabalhadores assalariados sem carteira. A elevada porcentagem para a categoria dos trabalhadores domésticos pode ser explicada principalmente por um desses benefícios, a alimentação, que 71% dessa categoria recebe.

As diferenças entre os trabalhadores, segundo sua posição na ocupação, também são claras no tocante à estabilidade no emprego. Este é um importante critério para a qualidade de emprego, não somente por causa dos custos humanos do desemprego friccional quando se muda de um emprego para outro, mas também em termos de desenvolvimento da carreira e, no caso dos assalariados com carteira, em termos de acesso aos benefícios previstos em caso de demissão. A proporção daqueles que trabalham seis meses ou menos no seu emprego atual é de apenas 3% para os servidores civis e de 14% para os assalariados com carteira, mas é de 34% para os assalariados sem carteira e de 27% para os trabalhadores domésticos.⁸

Apenas 5% das pessoas ocupadas declaram que trabalham em mais de um emprego. A tendência de trabalhar em vários empregos simultaneamente é mais forte entre os servidores civis (13%), ao passo que, surpreendentemente, não há diferença entre os assalariados com e sem carteira (4%). No que tange à jornada de trabalho, os assalariados com carteira são o grupo

⁸ Esse indicador tem sido apontado como imperfeito, dado que uma categoria com grande geração de emprego terá sempre uma maior proporção de ingressantes com seis meses ou menos em seu emprego atual. Entretanto as diferenças entre as categorias de emprego para esses dados são tão grandes que essa distorção no indicador pode ser responsável por apenas uma pequena parcela delas.

com a maior proporção de horas trabalhadas “padrão” (35 a 48 horas por semana.); somente 8% trabalham menos de 35 horas, enquanto 13% trabalham mais de 48 horas. Em contraste, entre os assalariados sem carteira, 22% trabalham menos de 35 horas e 20% trabalham mais de 48 horas. Essa tendência de ter jornadas de trabalho muito curtas ou muito longas é ainda mais forte para os trabalhadores por conta própria: somente 40% trabalham entre 35 e 48 horas. Quase um terço dos servidores civis trabalham menos de 35 horas, e somente 5% trabalham mais de 48 horas. Todavia, dado que dentro desse grupo a tendência de trabalhar em mais de um emprego é relativamente forte, esses números mudam quando todos os empregos são considerados: 26% têm menos de 35 horas trabalhadas, enquanto 13% trabalham mais de 48 horas.

Finalmente, diferenças fundamentais por posição na ocupação existem igualmente em relação à filiação em sindicatos e associações. A filiação é de 37% para os servidores civis e de 31% para os assalariados com carteira, mas é de somente 1% para os trabalhadores domésticos, 4% para os assalariados sem carteira e 7% para os trabalhadores por conta própria.

Em suma, há várias dimensões da qualidade de emprego que justificam a classificação do emprego sem carteira como mais precário que o trabalho assalariado com carteira ou que o emprego público. Já a classificação do trabalho por conta própria como precário é mais duvidosa, dada a situação de renda satisfatória dos trabalhadores dessa categoria, especialmente quando comparado com os trabalhadores assalariados no mesmo nível de educação formal. Contudo as outras dimensões da qualidade de emprego são claramente inferiores para os trabalhadores por conta própria, pelo menos quando as médias globais ou participações percentuais são consideradas. A natureza das deficiências na qualidade de emprego para os trabalhadores por conta própria podem levar à conclusão de que, em muitos casos, está envolvido um *trade-off* entre perspectivas de curto e longo prazos: enquanto a renda atual pode ser satisfatória, a falta de seguridade social, de benefícios sociais e de regulação trabalhista provavelmente afetarão o trabalhador e sua família quando ele envelhecer ou quando estiver na idade da aposentadoria.

2.3 A qualidade de emprego na Região Metropolitana de São Paulo: uma análise baseada no PED

A RMSP concentra quase 10% da população brasileira, cerca de 19% do valor agregado do País, como também uma importante parte das empresas industriais e das administrações centrais das maiores corporações indus-

TABELA 1
Indicadores de qualidade de emprego no emprego
não-agrícola por posição na ocupação — 1995

DISCRIMINAÇÃO	COBERTURA DA SEGURIDADE SOCIAL (contribuintes)	BENEFÍCIOS SOCIAIS (recebem ao menos um dos cinco benefícios) ⁽¹⁾	HORAS TRABALHADAS POR SEMANA (menos de 35 horas)	MÚLTIPLOS EMPREGOS (mais de um)	PERMANÊNCIA NO EMPREGO ATUAL (seis meses ou menos)	MEMBROS DE SINDICATO E ASSOCIAÇÕES
Militares e servidores civis	93,7	62,3	32,1	5,4	12,9	2,8
Assalariados com carteira	98,3	71,5	7,7	13,2	3,6	13,6
Assalariados sem carteira	9,4	27,0	22,0	19,6	3,6	33,5
Conta própria	23,0	—	30,3	29,8	5,2	11,5
Empregadores	75,1	—	9,4	46,4	8,7	5,1
Trabalhadores não remunerados	3,3	—	58,0	16,0	1,7	—
Trabalhadores domésticos	20,4	77,6	26,4	29,9	1,7	26,9
Total	55,1	59,0	20,9	20,4	4,7	16,4
						17,2

Fonte: OIT-ETM baseado nos dados da PNAD-IBGE.

(1) Os cinco benefícios são relacionados com saúde, educação, transporte, alimentação e alojamento.

triais e financeiras. Mais do que qualquer outra, essa região sofreu pela destruição do emprego na indústria durante os últimos anos. Apesar de que, certamente, a RMSP não deva ser considerada representativa para o conjunto do Brasil, ela representa uma parte importante da realidade brasileira e, assim, é válido analisá-la como tal. As informações da PED permitem distinguir as categorias de emprego, incluindo alguns detalhes a mais à classificação usada na análise baseada nos dados da PNAD.

Uma análise da distribuição das pessoas ocupadas para os anos de 1990, 1993 e 1996 mostra um declínio abrupto da proporção de trabalhadores assalariados com carteira e estáveis, de 57% em 1990 para 45% em 1996⁹, enquanto quase todas as demais categorias (exceto assalariados do setor público e trabalhadores assalariados com carteira e instáveis) tiveram a sua participação acrescida. Os trabalhadores assalariados sem carteira aumentaram a sua participação de 9% para 13% entre 1990 e 1996; os trabalhadores autônomos falsos¹⁰, de 3% para 4% e os trabalhadores autônomos verdadeiros¹¹, de 14% para 17%. O trabalhadores instáveis (irregulares ou descontínuos) com carteira detêm uma ínfima fatia do emprego total (em torno de 1%), indicando que a proteção pelo contrato registrado de trabalho geralmente depende de uma relação de emprego padrão (regular e contínua).

A distribuição entre as categorias mostra diferenças significativas por sexo e por setores econômicos. Entre as mulheres, a proporção de trabalhadores familiares não remunerados e de empregados domésticos é mais elevada do que para os homens, enquanto a proporção nas outras categorias, em geral, é menor. As mudanças recentes na composição de emprego ocorreram para as mulheres aproximadamente da mesma maneira que para os homens. Por exemplo, a participação das mulheres no emprego assalariado com carteira e estável decresceu de 49% em 1990 para 38% em 1996 (homens de 62% para 49%), ao passo que a proporção em relação aos trabalhadores assalariados sem carteira aumentou de 8% para 12% (homens, de 10% para 13%) durante o mesmo período.

⁹ A análise de Andraus, Brandão, e Ferreira (1997), baseada nos dados do PED para 1989 e 1996, sugere que essa mudança é devida à participação decrescente dos trabalhadores com carteira em empresas com mais de 50 pessoas, enquanto a participação dos trabalhadores com carteira em pequenas e médias empresas no emprego total tem se mantido estável.

¹⁰ Trabalhadores formalmente independentes mas que trabalham somente para uma empresa e com os equipamentos pertencentes a ela.

¹¹ Trabalhadores formalmente independentes que trabalham para mais de uma empresa e/ou para o público em geral.

No setor industrial, o aumento da proporção de trabalhadores assalariados sem carteira é especialmente importante (7% em 1990, 12% em 1996), mas os trabalhadores assalariados com carteira estáveis são ainda a grande maioria (82% em 1990 e 72% em 1996). No comércio, a participação dos trabalhadores assalariados com carteira era de somente 46% em 1990 e 37% em 1996, enquanto a participação dos trabalhadores assalariados sem carteira, dos trabalhadores autônomos e dos empregadores é muito mais elevada do que na indústria. A distribuição no setor serviços está em algum lugar entre a indústria e o comércio; assalariados do setor público mais os trabalhadores assalariados com carteira e estáveis correspondiam a 60% em 1990 e a 52% em 1996. A proporção crescente do emprego sem carteira não pode ser atribuída exclusivamente a uma mudança na distribuição setorial (do setor industrial, com uma maior proporção de emprego com carteira, em direção ao comércio e aos serviços, com uma maior proporção de emprego sem carteira), mas também por haver uma mudança significativa em direção ao emprego sem carteira **dentro** de cada setor econômico.

Como esperado, as diferentes categorias de emprego são desigualmente distribuídas por anos de educação formal: entre aqueles com 12 anos ou mais, a maioria ainda trabalha ou como assalariado do setor público ou como trabalhador assalariado com carteira (72% em 1990 e 57% em 1996), ao passo que essa porcentagem é abaixo de 40% para aqueles com três anos ou menos de educação. Entretanto, vale notar que o aumento da proporção dos trabalhadores assalariados sem carteira é mais importante para aqueles com mais de 12 anos de educação (5% em 1990 e 10% em 1996) do que para qualquer outro grupo. A diminuição das oportunidades de emprego assalariado com carteira tem tido um impacto especialmente intenso sobre os trabalhadores mais jovens. Enquanto, em 1990, 46% dos trabalhadores entre 10 e 17 anos de idade estavam nesse tipo de emprego, em 1996 essa porcentagem diminuiu para 27%.

A categoria de emprego caracteriza em si mesma várias dimensões da qualidade de emprego; por exemplo, trabalhadores com carteira têm acesso a um número de benefícios sociais que seus colegas sem carteira não têm, e trabalhadores autônomos verdadeiros e empregadores têm maior probabilidade de desfrutar de um maior grau de autonomia do que os trabalhadores autônomos falsos. Além dessas apreciações gerais sobre a qualidade de emprego baseadas nas definições das diferentes categorias, os dados da PED permitem caracterizar a qualidade do emprego em relação à renda, às horas de trabalho, à estabilidade no emprego (meses de permanência no emprego atual) e à cobertura de seguridade social (Tabela 2).

Como pode ser visto a partir dos dados, um número muito reduzido de trabalhadores com carteira ganham menos do que o salário mínimo¹², enquanto, em 1996, 9% dos trabalhadores assalariados sem carteira e uma fatia ainda maior dos trabalhadores autônomos (18%) e dos empregados domésticos (15%) estavam nessa situação. Para os trabalhadores assalariados, a relação entre trabalhar sem carteira e ganhar salários baixos revela-se igualmente clara quando se observa a proporção que ganha entre um e dois salários mínimos, a qual é mais de três vezes superior para os assalariados sem carteira (24% em 1996) do que para os assalariados com carteira. Isso não significa, todavia, que trabalhar sem carteira sempre implica baixos salários: uma pequena minoria de 7% (contra quase 20% para os assalariados com carteira e contra 26% para os assalariados do setor público) ganha mais do que 10 salários mínimos. As rendas dos trabalhadores autônomos são caracterizadas por um alto grau de polarização, que pode ser observado em muitos países em desenvolvimento: uma grande proporção — cerca de 30% — ganha abaixo de dois salários mínimos, mas há também uma fatia considerável que ganha acima de 10 salários mínimos. Esses indicadores são ligeiramente mais favoráveis para os trabalhadores autônomos “verdadeiros” do que para os “falsos”.

Em termos de renda média, os assalariados sem carteira, os trabalhadores autônomos e os empregados domésticos melhoraram a sua posição em relação à média geral de todos os ocupados; os sem carteira ganhavam 50% da média geral em 1990, 51% em 1993 e 60% em 1996. Para os trabalhadores autônomos e empregados domésticos, o seu melhor posicionamento relativo foi precedido por um declínio relativo: trabalhadores autônomos verdadeiros ganhavam 96% da média geral em 1990, 85% em 1993 e 101% em 1996; para os trabalhadores autônomos “falsos”, esse valor era de 75% em 1990, 67% em 1993 e 87% em 1996; e para os empregados domésticos, de 26% em 1990, 23% em 1993 e 34% em 1996. Malgrado o seu melhor posicionamento relativo, os trabalhadores sem carteira e os empregados domésticos possuem rendas muito mais baixas que a média; parcialmente, isso reflete o baixo nível de educação formal nessas categorias.

Quando os dados sobre renda são analisados separadamente, por anos de educação, torna-se claro que os trabalhadores assalariados sem carteira,

¹² Para evitar a influência da mudança do valor do salário mínimo em termos reais ao longo dos anos, o salário mínimo em julho de 1997 (R\$ 120,00) foi tomado como referência e deflacionado pelo índice de custo de vida calculado pelo DIEESE.

TABELA 2
Indicadores de qualidade de emprego segundo a posição na ocupação — 1996

DISCRIMINAÇÃO	Número (estimativa)	Participação no emprego (total)	Menos de 1 SM (%) ⁽¹⁾	Renda Entre 1 e 2 SM (%) ⁽¹⁾	Superior a 10 SM (%) ⁽¹⁾	ÍNDICE DO RENDIMENTO MÉDIO REAL (% do rendimento médios dos ocupados)	CONTRIBUIÇÃO PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL (%) ⁽²⁾	PERMANÊNCIA NO TRABALHO Até seis meses (%)	Mais de cinco anos (%)	HORAS EFETIVAMENTE TRABALHADAS Trabalhando 39 horas semanais ou mais (%)	42,4
Total	7.182.000	100,0	6,7	12,3	18,5	100,0	64,4	24,5	28,5	9,8	42,4
Empregado setor público estatutário	345.500	4,8	0,1	5,1	25,6	123,1	100,0	(3) —	68,0	12,0	17,0
Empregado estável protegido	3.200.357	44,6	0,7	6,8	19,5	104,4	100,0	15,9	30,2	6,2	41,2
Empregado não estável protegido	81.100	1,1	0,4	7,6	19,4	100,8	100,0	(3) —	36,3	18,2	32,7
Empregado não protegido	903.438	12,6	9,0	24,4	7,0	60,3	11,4	51,3	7,7	10,2	42,4
Falso conta própria	304.304	4,2	18,3	15,3	16,9	87,0	21,4	46,5	12,7	17,8	42,2
Verdadeiro conta própria	1.199.129	16,7	17,3	12,4	20,5	101,3	27,2	30,9	28,9	14,7	47,9
Empregador	417.844	5,8	6,9	1,5	60,3	273,4	70,4	6,3	54,7	2,6	69,1
Trabalhador familiar	151.434	2,1	(3) —	(3) —	(3) —	(3) —	8,8	24,4	19,8	8,5	36,9
Empregado doméstico	578.751	8,1	14,8	32,3	0,4	34,2	33,3	33,4	17,9	17,7	36,7

Fontes: SEP, Convênio SEADE-DIEESE; PED.

(1) Os rendimentos foram convertido para reais de julho de 1997, utilizando-se o ICV do DIEESE, e divididos pelo salário mínimo vigente nesse mês (R\$ 120,00). (2) Exclusive os ocupados, que não declararam a contribuição para a Previdência Social. (3) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

mesmo tendo melhorado a sua posição relativa entre 1990 e 1996, têm ainda rendas substancialmente mais baixas que os assalariados com carteira. Em 1996, a renda média dos empregados domésticos relativa à média geral estava entre 50% e 77% para as diferentes faixas de educação formal. A melhoria relativa da situação da renda, para os assalariados sem carteira e para os trabalhadores autônomos, não se deve somente a uma mudança na composição dessas categorias em relação à educação, já que um crescimento relativo da renda pode ser observado para qualquer faixa de educação dada.

Quanto às contribuições para a seguridade social, observa-se que a cobertura é virtualmente automática para os assalariados do serviço público e para os assalariados com carteira, ao passo que somente uma pequena minoria de assalariados sem carteira (11% em 1996) pagam as contribuições. Esse pequeno percentual é menor do que o observado em todas as outras categorias (exceto trabalhadores familiares não remunerados) e certamente criará problemas não só para os trabalhadores envolvidos, mas também para a sociedade como um todo. A participação dos empregados domésticos que pagam seguridade social permaneceu praticamente estável — em torno de um terço entre 1990 e 1996 —, enquanto decresceu drasticamente a participação dos trabalhadores autônomos “falsos” (30% em 1990 e 21% em 1996) e dos autônomos “verdadeiros” (43% em 1990 e 27% em 1996). Em parte, esse fato pode ser devido ao número crescente de trabalhadores autônomos, muitos dos quais não vêem ainda, nesse tipo de emprego, uma perspectiva de longo prazo. Entretanto, deve ser destacado que o número de trabalhadores autônomos que pagam contribuições diminuiu mesmo em termos absolutos, sugerindo que ao menos alguns desses trabalhadores autônomos que pagavam contribuição pararam de fazê-lo sob as atuais circunstâncias de ajuste.

Enquanto, em 1996, somente 2% dos assalariados do setor público tinham menos de seis meses de permanência no seu emprego atual, essa proporção era de 16% para os trabalhadores assalariados com carteira e de 51% para os assalariados sem carteira. Trabalhadores autônomos e empregados domésticos ocupam um posição intermediária entre os assalariados com carteira e os sem carteira. Curiosamente, os poucos trabalhadores com carteira e instáveis estão realmente bem próximos daqueles com carteira e estáveis, e a proporção daqueles com mais de cinco anos de permanência no emprego atual (36%) é até mesmo mais elevada que a dos assalariados estáveis (30%). Em contraste, para os assalariados sem carteira, essa proporção é de 8%, sendo de 68% para os assalariados do setor público.

A proporção daqueles que trabalham 39 horas ou menos e que desejariam trabalhar mais é a mais elevada entre os assalariados sem carteira ins-

táveis (18%), apontando que, apesar dos indicadores de qualidade de emprego geralmente positivos, a descontinuidade e a irregularidade desse grupo podem, ao menos, ser parcialmente involuntárias. Essa proporção é a mais baixa entre os assalariados com carteira (6%) e entre os empregadores (3%). No outro extremo, todas as categorias têm uma proporção entre 30% e 50% trabalhando 45 horas ou mais, com a exceção dos assalariados do setor público (17%) e dos empregadores (69%).

As diferenças na qualidade de emprego contribuem para o fato de que a proporção daqueles que procuram por um novo emprego, apesar de estarem atualmente ocupados, é cerca de cinco vezes mais elevada para os assalariados sem carteira do que para aqueles com carteira (ANDRAUS, BRANDÃO, FERREIRA, 1997).

3 SUBCONTRATAÇÃO, TRABALHO DOMICILIAR E TRABALHO EM TEMPO PARCIAL

Os termos “*contract labour*”, “subcontratação” ou, no Brasil, “terceirização” são usados freqüentemente na discussão sobre formas atípicas de emprego, apesar de não haver ainda nenhuma definição consensual e internacionalmente aceita dos mesmos. De acordo com um recente relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para a Conferência Internacional sobre Trabalho,

“O conceito de subcontratação parece dizer respeito principalmente a relações (sejam relações diretas entre trabalhador e empresa, sejam relações indiretas envolvendo um intermediário) nas quais (i) a forma da relação entre a empresa usuária e os trabalhadores envolvidos é de independência e autonomia; (ii) o conteúdo da relação é, apesar de tudo, assimétrico por causa da dependência do trabalhador em relação à empresa usuária, resultado da organização dos trabalhadores e da subordinação técnica à empresa usuária. Assim, o termo ‘subcontratação’ é mais freqüentemente usado para se referir a situações em que o conteúdo da relação parece ser similar a uma relação de emprego, enquanto a forma é de tipo comercial, ou ao menos quando parece haver algum tipo de combinação entre os aspectos comerciais e de emprego na relação estabelecida” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1995, p. 6).

É necessário distinguir a **subcontratação de produção de bens ou serviços**, de um lado, da **subcontratação de trabalho**, de outro. No primeiro caso, a empresa subcontratada realiza uma determinada tarefa usando os seus próprios recursos humanos, materiais e financeiros, enquanto, no segundo, o único ou principal objetivo da relação contratual é o fornecimento do trabalho (e não de bens ou serviços). Outra importante distinção é entre **subcontratação interna** e **subcontratação externa**, dependendo se o trabalho é realizado dentro ou fora do espaço físico da empresa que subcontrata (ILO, 1995).

Apesar da subcontratação (terceirização) no Brasil não ser de forma alguma um fenômeno novo, a maioria das análises concordam que os processos de ajuste durante os últimos anos provocaram um aumento no uso de diferentes arranjos de subcontratação. A estratégia de ajuste de curto prazo, de muitas empresas brasileiras, combinava redução drástica de pessoal com a subcontratação da força de trabalho, de serviços e de partes do processo produtivo. Essa estratégia era facilitada pelo baixo grau de regulação trabalhista para as formas não assalariadas de emprego, pela relativa fraqueza dos sindicatos e pela legislação diferenciada para as pequenas e microempresas no tocante a impostos e obrigações trabalhistas, incentivando a externalização dos serviços e da produção em direção a essas unidades menores (FREITAS *et al.*, 1997).

Os dados da PED para a RMSP oferecem algumas evidências empíricas adicionais. A pesquisa permite uma aproximação em relação à subcontratação baseada em uma questão, aplicada aos trabalhadores assalariados, sobre se a empresa que lhes paga é diferente daquela em que eles efetivamente trabalham. Tipicamente, isso refere-se a serviços externalizados, como limpeza e restaurantes, mas também inclui serviços mais sofisticados, como processamento de dados *in-house*, manutenção, reparo de equipamentos e outros. A proporção desses trabalhadores assalariados subcontratados no total do emprego assalariado cresceu de 2,3% em 1990 para 3,7% em 1996. Neste último ano, os homens representavam 58% dos trabalhadores subcontratados. A educação formal desses trabalhadores é bem mais baixa que a média geral, com 24% tendo três anos ou menos de educação formal, e somente 4,1% tendo 12 anos ou mais. A distribuição dos assalariados subcontratados por setor econômico da empresa em que eles realizam seu trabalho revelou um aumento da participação do setor industrial durante os últimos anos, porém a maioria ainda trabalha no setor serviços.

Segundo os dados da PED, 88% dos trabalhadores subcontratados possuem carteira assinada; isso explica porque cerca de 90% são cobertos pela seguridade social e somente uma pequena minoria deles ganha menos de um salário mínimo. Contudo, a proporção daqueles que ganham entre um e dois

salários mínimos (28%) e daqueles que ganham entre dois e três salários mínimos (22%) é muito elevada. A renda média desses trabalhadores, em 1996, era de apenas 50% da média geral para todas as pessoas ocupadas. Os baixos salários verificados entre os trabalhadores subcontratados estão ligados à baixa educação formal e à natureza das tarefas realizadas mais freqüentemente (limpeza, segurança, etc.). A jornada de trabalho tende a ser longa, com uma proporção, em 1996, de 45% trabalhando 45 horas ou mais, ao passo que 10% trabalhavam 39 horas ou menos e desejariam trabalhar mais horas. Para os trabalhadores subcontratados, a estabilidade no emprego é significativamente mais baixa do que a média verificada para os assalariados com carteira: 40% estavam trabalhando há seis meses ou menos no seu emprego atual, e somente 8%, há mais de cinco anos (Tabela 3).

A crescente participação dos trabalhadores autônomos falsos também pode ser considerada como uma aproximação da subcontratação de trabalho. Muitos destes trabalhadores autônomos são subcontratados que, apesar de serem formalmente independentes, trabalham de fato sob a supervisão da empresa usuária. A qualidade de emprego desse grupo, conforme analisado na seção 2.3, mostra-se inferior à dos trabalhadores autônomos verdadeiros.

A tendência de crescimento da subcontratação é um assunto preocupante devido ao seu impacto negativo na qualidade de emprego. Em 72,5% das empresas estudadas pelo DIEESE (1993), verificou-se que a subcontratação diminuiu os benefícios sociais dos trabalhadores afetados; em 67,5% dos casos, os salários eram mais baixos. Enquanto nem todos os trabalhos subcontratados são precários ou de qualidade ruim, existem diversos fatores que podem contribuir para a deterioração da qualidade de emprego. Primeiro, as empresas subcontratadas são geralmente menores em tamanho do que as empresas usuárias. Como em outros países, as pequenas empresas brasileiras pagam, em média, menores salários, têm menos benefícios sociais e são menos cobertas pelas organizações sindicais e pela negociação coletiva. Em segundo lugar, especialmente naqueles casos em que a empresa subcontratada ou os trabalhadores trabalham de fato com o equipamento ou sob a supervisão da empresa usuária (subcontratação de trabalho), se estabelece, usualmente, um alto grau de dependência em relação a mesma. Apesar de que, no que tange ao conteúdo, a relação é bem próxima de uma relação de emprego, o subcontratado é forçado a uma relação comercial entre entidades apenas formalmente equitativas. Diferentemente da legislação trabalhista brasileira, que tende a proteger a parte mais fraca da relação contratual — o trabalhador —, o arcabouço legal para contratos comerciais considera as partes como iguais e lhes dá plena liberdade para negociar cláusulas de contrato

TABELA 3
Indicadores de qualidade de emprego dos trabalhadores
subcontratados na RMSP — 1990, 1993 e 1996

ANOS	COM CARTEIRA	SEGURIDA- DE SOCIAL (contri- buintes)	REDA EM		REDA RELATIVA (percentual da renda média de todos os ocupados)	HORAS TRABALHADAS ⁽²⁾	PERMANÊNCIA NO		
			SALÁRIOS MÍNIMOS ⁽¹⁾				EMPREGO ATUAL		
			De um a dois SM	De dois a três SM			Menos de 39 horas e deseja trabalhar mais	Mais de 45 horas meses ou menos cinco anos	
1990	80,4	89,2	13,7	24,4	10,7	5,3	42,3	38,0	9,4
1993	83,6	89,7	15,8	27,6	8,3	9,2	43,3	38,2	7,9
1996	86,3	89,5	28,2	21,7	2,8	10,2	44,6	40,4	8,4

Fonte: PED, Convênio SEADE-DIEESE.

Nota: Trabalhadores subcontratados são aqueles pagos por outra empresa que não aquela onde realizam seu trabalho.

⁽¹⁾ Os rendimentos foram convertidos para R\$ de julho de 1997, utilizando-se o ICV do DIEESE, e divididos pelo salário mínimo vigente nesse mês (R\$ 120,00), excluindo os assalariados que não tiveram remuneração no mês e os trabalhadores que ganharam exclusivamente em espécie ou benefício. ⁽²⁾ Exclui os subcontratados que não declararam as horas efetivamente trabalhadas e os que não declararam a disponibilidade de trabalhar mais horas.

de acordo com o poder de barganha de cada uma das partes, sem obrigar a empresa usuária a garantir certos padrões mínimos.

Do ponto de vista legal, a legislação brasileira costumava ser mais restritiva em relação à subcontratação. Apesar de muitas dessas leis ainda existirem, em dezembro de 1993 o Tribunal Superior do Trabalho introduziu uma nova interpretação, com um leque ampliado de tarefas passíveis de subcontratação. Na realidade, não somente trabalhos temporários e serviços de segurança, mas quase todos os serviços especializados podem ser agora subcontratados (ERMIDA, 1997).

Para o movimento sindical, é uma tarefa difícil lidar com a subcontratação. Vários aspectos concorrem para essa situação: muitas empresas não estão dispostas a incluir essa questão na negociação coletiva; os trabalhadores subcontratados não são usualmente filiados a quaisquer associações; e os sindicatos, por sua vez, tendem a defender, em primeiro lugar, os interesses dos seus próprios membros. Como resultado, somente 5% das empresas no estudo do DIEESE (1993) tinham algum tipo de acordo coletivo referindo-se à subcontratação.

Outra forma de emprego atípico é o **trabalho domiciliar**. Até recentemente, o trabalho domiciliar tendia a ser considerado como uma herança do passado que perderia importância à medida que a industrialização avançasse rapidamente. Contudo, reconhece-se, agora, que o trabalho domiciliar pode estar crescendo bastante em muitos países e freqüentemente integra as cadeias de subcontratação, que têm a sua origem no setor moderno da economia. Não é fácil encontrar uma definição não ambígua de trabalho domiciliar. Segundo a OIT,

“Por trabalho domiciliar entende-se normalmente a produção de bens ou a prestação de um serviço para um empregador ou um contratista em virtude de um acordo em um arranjo no qual o trabalho se efetua no lugar escolhido pelo trabalhador, freqüentemente seu próprio lar. Esse trabalho pode ser desempenhado sem fiscalização direta por parte do empregador ou do contratista. Essa definição de trabalho domiciliar não inclui a produção de bens destinados exclusivamente ao consumo pessoal ou familiar, nem tampouco o trabalho domiciliar que implica uma transação direta entre o produtor e o consumidor final” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1994, p. 5).

Infelizmente, é impossível obter estimativas precisas sobre o número de trabalhadores domiciliares no Brasil, segundo essa definição. A PNAD con-

têm uma pergunta sobre o local de trabalho, mas que não permite, contudo, distinguir entre trabalhadores domiciliares dependentes (segundo a definição da OIT) e microempresários independentes que trabalham em sua própria casa.¹³ De acordo com os dados da PNAD, em 1995, 3,3 milhões dos 51 milhões de trabalhadores urbanos (excluindo empregados domésticos) no Brasil trabalhavam na sua própria casa, dos quais 76% eram mulheres (LAVINAS *et al.*, 1997, p. 37).¹⁴

O trabalho em casa é, freqüentemente, realizado sob condições muito precárias caracterizadas por baixos salários e pela falta de proteção legal.¹⁵ Apesar de que, a princípio, a legislação trabalhista poderia ser aplicada aos trabalhadores domiciliares, isso raramente ocorre na prática. Somente duas das 100 costureiras entrevistadas no estudo de Abreu e Sorj (1993) trabalhavam com carteira. Malgrado as condições precárias, muitos trabalhadores domiciliares valorizam extremamente a relativa liberdade no que diz respeito à sua jornada de trabalho, que lhes permite combinar o trabalho assalariado com o cuidado de crianças e com outras tarefas doméstica. Quando indagadas sobre a possibilidade de trabalhar numa fábrica, 70% declararam preferir trabalhar em casa (1993, p. 46). Segundo Abreu e Sorj (1994), a liberdade de decisão sobre a jornada de trabalho tem conotações bem diferentes para os trabalhadores e para as trabalhadoras domiciliares. Enquanto os homens apreciam a liberdade de trabalhar de acordo com o seu próprio horário, as mulheres apreciam a possibilidade de combinar tarefas domésticas e trabalho remunerado.

¹³ Além das pesquisas domiciliares, a outra fonte possível sobre trabalho domiciliar são as pesquisas sobre empresas, apesar de elas geralmente subestimarem o número de trabalhadores domiciliares. No Brasil, a pesquisa industrial continha uma questão sobre trabalho domiciliar somente até 1940. Naquele ano, a pesquisa registrou 4.200 trabalhadores domésticos, 45% dos quais trabalhavam na indústria de vestuário (ABREU, 1986, p. 110).

¹⁴ De acordo com os dados apresentados por Bruschini (1997), baseados na PNAD de 1993, a maioria daqueles que trabalham na sua própria casa (3,2 milhões de mulheres e 0,8 homens) são trabalhadores autônomos (65,3% de mulheres e 73,9% de homens), e somente uma pequena minoria (3,3% de mulheres e 5,2% de homens) são trabalhadores assalariados. Segundo esses dados, há, assim, 105.600 mulheres e 41.600 homens trabalhadores domiciliares (assalariados) dependentes. Entretanto isso é, certamente, uma subestimativa, já que muitos daqueles que são considerados trabalhadores domiciliares dependentes na definição da OIT, teriam se declarado trabalhadores autônomos, ao invés de assalariados, nesse tipo de pesquisa domiciliar.

¹⁵ A preocupação da OIT em relação à necessidade de melhores condições de trabalho e de melhor proteção legal para os trabalhadores domiciliares levou à promulgação da Convenção da OIT n° 177, de 1996, e da Recomendação n° 184, de 1996, sobre trabalho domiciliar.

Os estudos de caso de Lavinas *et al.* (1997), nas indústrias de metalurgia e de *software*, mostram que o trabalho domiciliar não é necessariamente precário. Um dos casos é o de uma pequena empresa de *software*. Para seus trabalhadores, o trabalho domiciliar não representa uma opção, já que o escritório central simplesmente não existe no sentido físico do termo. Ele é mais um endereço virtual para propósitos administrativos e para receber correspondência. Alguns de seus trabalhadores possuem *status* “independente”, enquanto os demais são assalariados com carteira. As rendas e a qualidade de emprego são relativamente boas, e a empresa participa nos investimentos necessários para adequar o espaço na casa do trabalhador ao trabalho. Em suma, nesse caso, os benefícios do trabalho domiciliar são compartilhados entre a empresa e os trabalhadores. O outro caso é a empresa de metalurgia, que tem parte dos trabalhadores atuando em casa. O trabalho domiciliar é opcional, e a empresa fornece igualmente treinamento para os trabalhadores domiciliares e para os trabalhadores na planta. Os trabalhadores domiciliares são assalariados com carteira e têm acesso aos benefícios salariais estipulados pela legislação trabalhista.

Os estudos de caso indicam que o trabalho domiciliar pode ser encontrado não só nas indústrias tradicionais intensivas em trabalho. Esses estudos também indicam a possibilidade de combinar algumas das vantagens do trabalho domiciliar sem incorporar todas as suas desvantagens, tais como a precariedade e os salários extremamente baixos. Estudos adicionais são necessários para saber se os exemplos positivos podem ser reproduzidos numa escala maior e em que medida as políticas públicas podem ajudar nesse sentido.

O **trabalho em tempo parcial**, definido usualmente como aquele com jornada inferior a 30 ou 35 horas por semana, é uma forma difundida e em expansão em vários países industrializados. Apesar de serem tipicamente mal pagos e precários, no sentido contratual, os trabalhos em tempo parcial são também muitas vezes voluntários.¹⁶ As pessoas que trabalham em tempo parcial podem não querer ou não ser capazes de obter trabalho em tempo integral, fazendo do trabalho em tempo parcial uma forma de ter alguma renda.

Segundo os dados da PNAD para 1995, no Brasil, 22% das pessoas em ocupações não agrícolas trabalhavam menos de 35 horas por semana, consi-

¹⁶ A política da OIT nessa questão é refletida na Convenção sobre Trabalho em Tempo Parcial nº 175, de 1994, e pela Recomendação nº 182, de 1994, tendo por objetivo estabelecer benefícios proporcionalmente similares para os trabalhadores em tempo parcial em relação ao trabalhadores em tempo integral.

derando somente o emprego principal;¹⁷ a porcentagem diminui para 19% quando empregos adicionais são incluídos. Como em outros países, o trabalho em tempo parcial é bem mais comum entre as mulheres (36%) do que entre os homens (12%).¹⁸

A cobertura de seguridade social para os trabalhadores em tempo parcial é apenas um pouco mais baixa do que a média verificada para a maioria das categorias de emprego; essa cobertura é, contudo, muito mais baixa para os autônomos em tempo parcial (11% em vez de 23%) e para os trabalhadores domésticos (7% em vez de 20%). Curiosamente, esse indicador é ligeiramente mais favorável para as mulheres do que para os homens, refletindo, possivelmente, a proporção mais elevada de trabalho em tempo parcial voluntário entre elas. A parcela dos trabalhadores em tempo parcial que recebe ao menos um dos cinco benefícios sociais é mais baixa do que a média verificada entre as demais posições na ocupação.

Não surpreendentemente, a proporção de pessoas ocupadas em mais de um emprego é mais elevada do que a média para aqueles que trabalham menos de 35 horas em seu emprego principal. A participação percentual é mais elevada para os trabalhadores assalariados com carteira (16%) do que para os sem carteira (8%), sendo que a proporção média era similar para ambas as categorias. Isso indica, possivelmente, que os trabalhadores com carteira têm mais interesse em procurar um segundo emprego quando jornadas de trabalho curtas lhes permitem fazê-lo sem sofrer um forte impacto na sua qualidade de vida, ao passo que os trabalhadores sem carteira revelam uma diferença muito menor de comportamento entre os ocupados em tempo parcial e aqueles em tempo integral.

A PED permite diferenciar entre trabalho em tempo parcial voluntário e involuntário. De acordo com os dados de 1996, 22% da população ocupada na RMSP trabalhava menos de 35 horas; 8% efetivamente queria trabalhar mais, ao passo que 14% estava trabalhando voluntariamente menos de 35 horas. A proporção dos que trabalham involuntariamente menos de

¹⁷ Deve-se notar que, no caso brasileiro, a definição de trabalho em tempo parcial como aquele com jornada semanal inferior a 35 horas leva a uma ligeira superestimação do fenômeno, já que existem ocupações, por exemplo, no setor bancário, em que a jornada de trabalho normal é de apenas 30 horas.

¹⁸ Essas porcentagens, assim como os dados da PNAD seguintes sobre emprego em tempo parcial, dizem respeito a quem trabalha normalmente menos de 35 horas no seu emprego principal.

35 horas é maior que 10% em algumas categorias, como no caso dos trabalhadores autônomos “verdadeiros” (13%) e “falsos” (16%) e dos trabalhadores domésticos (16%).

CONCLUSÕES

A análise da qualidade de emprego confirma a proporção crescente do emprego sem carteira no emprego total, enquanto a proporção do emprego assalariado com carteira estável tem diminuído. A participação decrescente dos trabalhadores assalariados com carteira não é devida somente a mudanças na composição de emprego entre os setores econômicos, mas também a uma tendência em direção ao emprego sem carteira dentro desses setores.

Apesar de essas mudanças terem ocorrido no contexto de um ajuste abrupto do mercado de trabalho a um novo contexto macroeconômico, existem poucos indicativos para predizer mudanças na situação atual, considerando a estabilização de um novo modelo econômico de desenvolvimento no Brasil. A diminuição relativa do emprego assalariado com carteira significa, em si mesma, uma mudança significativa na qualidade de emprego, dado que trabalhar com carteira dá acesso a uma série de benefícios estipulados pela legislação trabalhista brasileira, como também aos benefícios previstos no caso de demissão. Além dos indicadores de qualidade de emprego, que são inerentes à definição das diferentes categorias de emprego (estabilidade de emprego, proteção legal, autonomia), indicadores para outras dimensões (salários, cobertura de seguridade social) também variam consideravelmente entre as categorias.

O aumento da proporção de **trabalhadores autônomos** não implica, necessariamente, uma precarização em termos de renda. Isso refere-se especialmente aos últimos anos, quando as rendas dos trabalhadores autônomos tiveram um comportamento mais favorável que as rendas dos assalariados com carteira. Todavia, quando se consideram outras dimensões que não apenas a renda, torna-se claro que os trabalhadores autônomos têm realmente problemas ligados à qualidade de emprego. É verdade, por outro lado, que o emprego autônomo pode, em alguns casos, significar uma atitude empreendedora em relação ao trabalho.

Para os trabalhadores assalariados sem carteira, o quadro é muito mais claro. Apesar de que alguns trabalhadores nessa condição podem realmente ganhar bons salários, as rendas médias dos trabalhadores sem carteira são consideravelmente mais baixas do que as rendas dos seus colegas com car-

teira, mesmo quando os dados são ajustados para levar em consideração diferenças no nível de escolaridade. Além disso, a qualidade de emprego média dos trabalhadores assalariados sem carteira é também muito débil em várias outras dimensões da qualidade de emprego analisadas neste trabalho. A proporção crescente dos trabalhadores sem carteira na ocupação total é, dessa forma, uma clara tendência de precarização.

Alguns analistas têm sugerido que, levando-se em conta os baixos níveis de cumprimento da legislação trabalhista, uma ampla reforma e uma flexibilização desse aparato legal deviam ser consideradas. Contudo, devido (a) aos elevados níveis de flexibilidade demonstrados em outras partes deste artigo e (b) à pior qualidade de emprego dos trabalhadores fora da proteção da legislação trabalhista, pode-se dizer que tal estratégia somente faria sentido se, simultaneamente, medidas efetivas fossem tomadas para melhorar o cumprimento da legislação.

A crescente proporção do emprego sem carteira durante os últimos anos tem causado uma diminuição na **cobertura da seguridade social**. Além disso, mesmo dentro de cada uma das categorias de emprego, a porcentagem daqueles que pagam as contribuições de seguridade social tem caído. Essa tendência deve criar problemas não somente para os trabalhadores envolvidos, mas também para a sociedade como um todo.

Uma parte do crescimento do emprego sem carteira não corresponde tanto ao setor informal “tradicional”, mas a formas emergentes de emprego assalariado sem carteira e de emprego semi-independente no setores “modernos” da economia. Essas formas vão desde o emprego assalariado ilegal sem carteira até arranjos de subcontratação com trabalho formalmente independente que, em alguns casos, pode ser considerado mais como emprego assalariado disfarçado do que como trabalho autônomo verdadeiro.

O impacto da tendência de aumento da subcontratação na qualidade de emprego parece ser negativa em muitas ocasiões, especialmente no caso da subcontratação de trabalho, em que a supervisão e os equipamentos são, de fato, responsabilidade da empresa usuária, ao passo que a empresa subcontratada age meramente como um agente de fornecimento de trabalho barato. As perspectivas de combinação de subcontratação com boa qualidade de emprego depende, em grande medida, da especialização e da autonomia da empresa subcontratada, que, por sua vez, têm um impacto decisivo no seu poder de barganha *vis-à-vis* à empresa usuária.

O número de **trabalhadores domiciliares**, segundo a definição da OIT, não foi mensurado até o momento, tornando impossível analisar a evolução do número de trabalhadores domiciliares no contexto dos ajustes recentes no

mercado de trabalho. Estudos de casos recentes confirmam que o trabalho domiciliar não é limitado a indústrias “tradicionais” como vestuário e calçados, nos quais o trabalho domiciliar vem sendo há muito uma prática corrente. Dois dos casos estudados na indústria de *software* e na indústria metalúrgica mostram que o trabalho domiciliar não significa, automaticamente, baixos salários e proteção legal deficiente. Entretanto, estudos adicionais são necessários para chegar a quaisquer conclusões, tais como em relação ao número de trabalhadores domiciliares, à proporção que trabalha sob boas condições, e às possíveis lições dos bons exemplos para a melhoria da qualidade de emprego para o restante dos trabalhadores domiciliares.

Os dados sobre **trabalho em tempo parcial** sugerem que 36% das mulheres ocupadas e 12% dos homens ocupados no emprego não agrícola, em 1995, estavam trabalhando menos do que 35 horas por semana em seu emprego principal. Enquanto a maioria daqueles que trabalham em tempo parcial fazem isso voluntariamente, as análises dos dados disponíveis sugerem deficiências importantes em muitas das dimensões da qualidade de emprego.

Em suma, mudanças consideráveis na composição e na qualidade do emprego tomaram lugar durante os últimos anos, com uma mudança do emprego da indústria para o comércio e serviços e uma mudança do emprego com carteira para o emprego sem carteira. Apesar de essas mudanças ocorrerem num contexto de ajuste abrupto do mercado de trabalho a uma nova situação macroeconômica — pode ser seguido por um fase mais estável, após os ajustes no mercado de trabalho e a consolidação do novo modelo econômico de desenvolvimento —, há poucos indicativos para prever mudanças fundamentais na situação atual. Assim, é muito importante tomar medidas que tenham por objetivo melhorar a qualidade de emprego para os trabalhadores sem carteira. Uma importante área poderia ser a formalização, ao menos em parte, do emprego assalariado disfarçado, isto é, haver o reconhecimento de que existe uma relação de subordinação que demanda regulação por algum tipo de legislação trabalhista. Outro importante campo é reverter a diminuição da cobertura dos sistemas de seguridade social, que tem ocorrido durante os últimos anos para os trabalhadores sem carteira, especialmente entre os trabalhadores autônomos, dos quais um número considerável pode estar numa posição de fazer uma contribuição regular para melhorar a sua seguridade social.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, A. (1986) *O Averso da Moda. Trabalho a Domicílio na Indústria de Confecção*. São Paulo: Hucitec.
- ABREU, A., SORJ, B. (1993) *Trabalho a Domicílio nas Sociedades Contemporâneas: Uma Revisão da Literatura Recente*, in: ABREU, A., SORJ, B. (orgs.) "O Trabalho Invisível: Estudos sobre Trabalhadores a Domicílio no Brasil". Rio de Janeiro: Rio Fundo, pp. 11-24.
- ABREU, A., SORJ, B. (1994) *Subcontratação e Trabalho a Domicílio: A Influência do Gênero*. In: MARTINS, H., RAMALHO, J. (orgs.) "Terceirização. Diversidade e Negociação no Mundo do Trabalho". São Paulo: Hucitec, pp. 62-75.
- ANDRAUS, A., BRANDÃO, S., FERREIRA, S. (1997) *O Mercado de Trabalho da Região Metropolitana de São Paulo: Evolução Recente da Qualidade dos Postos de Trabalho*. São Paulo, Santiago: SEADE, OIT-ETM (mimeo).
- BRUSCHINI, C. (1997) *Trabalho das mulheres no Brasil: continuidades e mudanças no período 1985-1995*. Santiago: OIT-ETM (mimeo).
- CACCIAMALI, M.C., PIRES, J.M. (1996) *Instituições Laborais, Emprego e Distribuição da Renda no Brasil*. In: "São Paulo em Perspectiva", vol. 10, n° 1, janeiro-março. São Paulo: SEADE, pp. 27-35.
- CARNOY, M., CASTELLS, M., BENNER, C. (1997) *Labour Markets and Employment Practices in the Age of Flexibility: A Case Study of Silicon Valley*. In: "International Labour Review", vol. 136, n° 1, Spring, pp. 27-48.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. (1993) *Os Trabalhadores Frente à Terceirização*. São Paulo: DIEESE. (Pesquisa, n° 7).
- ERMIDA, O. (1997) *Negociación Colectiva y Flexibilidad en Brasil*. Santiago: OIT-ETM (mimeo).
- FREEMAN, R.B. (1978) *Job Satisfaction as an Economic Variable*. In: "American Economic Review", vol. 68, n° 2, May, pp. 135-141.
- FREITAS, P. et al. (1997) *Evolução das Inserções Ocupacionais na Região Metropolitana de São Paulo, 1988-96*. Brasília: IPEA/SEADE (mimeo).
- GUERRA, P. (1994) *El Empleo Precario y el Empleo Atípico. Revisión Bibliográfica y Propuestas para el Debate*. Santiago: Programa de Economía del Trabajo (Documento de Trabajo, n° 105).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro, vários anos.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Mensal de Emprego*. Rio de Janeiro, vários anos.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. (1994) *Trabajo a Domicilio*. In: *Informe V(1)*, International Labour Conference, 82th Session 1995, Ginebra.

- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. (1995) *Contract Labour*. Report VI(1), International Labour Conference, 85th Session 1997, Genebra.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. (1996) *World Employment Report*. Genebra.
- LAVINAS, L. *et al.* (1997) *Trabalho a Domicílio: Novas Formas de Contratualidade*. Santiago: OIT-ETM (mimeo).
- MARTINS, H., RAMALHO, J. (orgs.) (1994) *Terceirização. Diversidade e Negociação no Mundo do Trabalho*. São Paulo: Hucitec.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. (1996) Anuário Estatístico da Previdência Social 1995, Brasília.
- RODGERS, G. (1989) *Precarious Work in Western Europe: The State of the Debate*. In: RODGERS, G., RODGERS, J. (eds.): "Precarious Jobs in Labour Market Regulation. The Growth of Atypical Employment in Western Europe". Geneva: International Institute for Labour Studies, pp. 1-16.
- RODGERS, G. (1997) *The Quality of Employment: Issues for Measurement, Research and Policy*. Santiago: OIT-ETM.
- RUAS, R. (1993) *Notas acerca das Relações entre Trabalho a Domicílio, Redes de Subcontratação e as Condições de Competição*. In: ABREU, A., SORJ, B. (orgs.): "O Trabalho Invisível. Estudos sobre Trabalhadores a Domicílio no Brasil". Rio de Janeiro: Rio Fundo, pp. 25-41.
- SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. (1991) *Flexibilidade do Emprego Assalariado na Região da Grande São Paulo: Parte II*, in: "Boletim da PED", nº 79, 1991. São Paulo: SEADE, pp. 1-27.
- SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. *Pesquisa de Emprego e Desemprego*. São Paulo, vários anos.
- SINDICATO DOS METALÚRGICOS DO ABC. (1993) *Os Trabalhadores e a Terceirização*. São Bernardo do Campo, Santo André: Sindicato dos Metalúrgicos do ABC.
- SOLOW, R. (1990) *The Labour Market as a Social Institution*. Oxford: Basil Blackwell.

IGUALDADE DE OPORTUNIDADES E DISCRIMINAÇÃO DE RAÇA E GÊNERO NO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL*

María Elena Valenzuela**

INTRODUÇÃO

Raça e gênero constituem, no Brasil, os elementos centrais na estrutura de oportunidades no mercado de trabalho e na recompensa social e simbólica que deste se desprende. Porém, nem sempre as desigualdades sociais geradas por essas dimensões são percebidas, às vezes, existe uma tendência a considerar que são expressões de diferenças biológicas, qualidades pessoais ou opções individuais. Apesar da forte evidência, parece existir uma certa resistência a reconhecer as desigualdades de gênero e particularmente de raça. Os estudos realizados nos últimos anos têm contribuído para dar visibilidade a essa situação, entregando elementos de diagnóstico e mostrando uma realidade desconhecida para a grande maioria. Entretanto, os estudos de gênero tendem a comparar a situação de homens e mulheres, sem considerar a raça, e os estudos sobre a questão racial não consideram a situação de gêne-

* A autora agradece aos valiosos comentários de Jaime Mezerra à primeira versão deste texto, ressaltando, contudo, que as opiniões aqui expressas são de sua inteira responsabilidade.

** Socióloga, Pesquisadora do Centro de Estudios de la Mujer (CEM) do Chile e Consultora da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

ro. O efeito combinado de ambos os sistemas de discriminação tem sido pouco estudado (BARROS, MENDONÇA, 1996).

Este artigo tem como objetivo refletir sobre alguns fatores que estão por trás da construção social da desigualdade e sobre a expressão que esta adquire no mercado de trabalho brasileiro. São analisadas algumas políticas de igualdade de oportunidades e o impacto que tiveram, estabelecendo condições para o desenvolvimento de políticas voltadas para a promoção de equidade no trabalho, considerando especialmente as desigualdades de gênero e raça. Com isso, pretende-se contribuir com um tema que tem adquirido crescente importância no processo de democratização da sociedade brasileira.

1 A DISCRIMINAÇÃO DE GÊNERO E RAÇA E A JUSTIÇA SOCIAL

As manifestações da discriminação estão estreitamente ligadas à construção social de identidades de gênero e raça dos indivíduos. Esse processo gera critérios que servem de base para classificar as pessoas e estão associados a uma avaliação de mérito social ou econômico. Esses critérios proporcionam mecanismos para criar ou racionalizar a desigualdade. Embora, quando se trata de uma desigualdade construída em torno de critérios de identidade, essa também tem expressão no sentido sócio-econômico.

Fraser (1997) afirma que a luta pelo reconhecimento da diferença — enfatizando a identidade de grupo construída em relação ao gênero, à raça, à etnia ou ao sexo — se converteu em uma das principais expressões do conflito político no mundo atual. A dominação cultural — os padrões de interpretação e a comunicação a que estão sujeitas as mulheres e os negros, associados a uma cultura que lhes é alheia por ser androcêntrica e eurocêntrica — tende a deslocar a exploração como mecanismo reconhecido de injustiça fundamental e, portanto, de mobilização política. Na prática, entretanto, as lutas pelo reconhecimento dão-se no marco de crescentes desigualdades distributivas, tanto no interior dos países como entre eles. Por esse motivo, Fraser coloca que as políticas de redistribuição e reconhecimento devem conjugar-se numa política social de igualdade, articulando a justiça social, cultural e econômica numa proposta que subverta todas as formas de subordinação. É necessário enfrentar o falso dilema de situar a justiça em pólos excludentes, como um assunto de igualdade social ou de reconhecimento cultural exclusivamente, e a tendência em separar ou colocar em hierarquia, por ordem de importância, raça, gênero e classe.

Spelman (1988), nessa mesma linha, critica o pressuposto de separar gênero, raça e classe social. Argumenta que são sistemas interconectados de relações e significados, que as pessoas vivem opressões simultâneas desde distintos sistemas de dominação, dado que uma pessoa não pode pertencer a um gênero sem, ao mesmo tempo, pertencer a uma raça. É importante, então, perguntar como as diversas formas de desigualdade operam conjuntamente, já que são mais do que a soma de categorias. Winddance (1996), nos estudos que realiza sobre raça e classe no Brasil, raras vezes examina como essas se entrecruzam e como expressam a subordinação das mulheres negras brasileiras.

Diversos autores mostram que as diferenças de gênero são construídas socialmente, têm presença em todas as estruturas sociais e localizam-se numa estrutura hierárquica que tem também sua expressão na cor da pele (POOL, 1994), dando lugar às manifestações de desigualdade. O gênero, segundo West e Fenstermaker (1997), está composto por códigos de conduta que regem os membros da sociedade segundo seu sexo. Desde essa perspectiva, não é um atributo individual, senão algo que se adquire em interação com outros, sendo portanto, mais que um papel que vai contribuir para a reprodução da ordem social. A clara separação observada no mundo do trabalho entre gêneros, com estereótipos sobre qualidades femininas e masculinas e a superioridade do masculino sobre o feminino, não tem origem no mundo da economia, porém é a base com que opera o sistema sexo-gênero em qualquer sociedade. Tal como suscita Chodorow, esse sistema inclui

“(...) formas em que o sexo biológico converte-se em gênero cultural, divisão sexual do trabalho, relações sociais para a produção do gênero e do mundo social organizado pelo gênero, regras e regulamentações para a eleição de objeto sexual e conceitos de infância. O sistema sexo-gênero é um modo de produção social, um determinante fundamental e elemento constitutivo da sociedade, construído socialmente e sujeito a mudanças históricas e a evolução” (CHODOROW, 1979, p. 84-85).

Em torno do gênero é estruturada a divisão entre trabalho remunerado — produtivo — e trabalho doméstico — reprodutivo —, sendo designado à mulher a responsabilidade deste. O gênero também estrutura a divisão dentro do trabalho remunerado entre ocupações e posições mais valorizadas, com uma concentração maior de homens, e aquelas de menor prestígio e recompensa, onde se situam majoritariamente as mulheres. O resultado disso é uma “(...) estrutura político-econômica que gera modos de exploração, marginalidade e pobreza, específicas de gênero” (FRASER, 1997, p. 32).

No caso de raça, as diferenças segundo categorias raciais dão lugar a identidades segundo a cor da pele e com situações diferentes para cada categoria dentro da escala social. Não existe, entretanto, nenhuma base científica que faça distinções de raça. Não há critérios biológicos, em termos hormonais, de cromossomos ou anatômicos que permitam identificar diferenças de raça no nascimento de um indivíduo ou mostrar uma base genética que explique as desigualdades raciais (TOBACH, ROSOFF, 1994). Inclusive, as categorias raciais e seus significados mudam no tempo e, segundo o lugar, são arbitrárias. Na vida diária, apesar disso, a população atua influenciada, em grande medida, pela categoria racial a que pertence, à qual se supõem atributos, características e estereótipos. A raça estrutura também a divisão do trabalho entre ocupações de baixo perfil, fundamentalmente manuais e de menor valorização social e remuneração, onde se concentram as pessoas negras, e as ocupações com um alto perfil, fundamentalmente de escritórios e melhor remuneração, onde se situam preferencialmente os brancos. Essa divisão é um legado histórico do colonialismo e da escravidão, de onde se origina a categorização racial como forma de justificar novas apropriações e explorações. Como consequência, está vigente até os dias de hoje uma "(...) estrutura política econômica que gera modos de exploração, marginalização e pobreza especificamente racistas" (FRASER, 1997, p. 35).

2 JUSTIÇA SOCIAL, DESIGUALDADE E O MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

A injustiça social tem sua máxima expressão na desigualdade da distribuição dos recursos econômicos. O Brasil possui uma das distribuições de renda mais desiguais do mundo (PNUD, 1997), com uma tendência à concentração de riqueza, de um lado, e parte significativa da população em situação de pobreza, de outro.¹ A distribuição da riqueza tem fisionomia de raça e gênero. A proporção de negros pobres duplica em relação aos brancos (HASENBALG, SILVA, 1992), enquanto as famílias com chefes mulheres mostram uma pobreza relativa maior, principalmente quando negras. Outros indicadores, como a mortalidade infantil e a esperança de vida ao nas-

¹ O coeficiente de Gini aumentou de 0,50 em 1960 para 0,63 em 1990, e, embora nos anos 90 tenha havido uma leve diminuição da pobreza, todavia, esta afeta 41% das famílias (CEPAL, 1998).

cer confirmam que, no Brasil, a população de origem negra está exposta a desvantagens sistemáticas.²

No mercado de trabalho, o sexo e a cor da pele marcam as oportunidades dos indivíduos, restringindo as oportunidades de mulheres e negros. As mulheres concentram-se em poucos setores econômicos, principalmente em serviços, ocupações de menor remuneração e nível de responsabilidade. Os negros localizam-se numa maior diversidade de setores, porém só conseguem empregos de baixa qualificação, remuneração e prestígio social. Como consequência do cruzamento de raça e gênero, as mulheres negras estão em posições ocupacionais inferiores e recebem menores recompensas por seus níveis educacionais (HASENBALG, 1992).

Em geral, existe uma tendência a aceitar que há um nível de desigualdade que reflete diferenças nas habilidades, nas aptidões ou nas opções pessoais. Porém, é a presença de estruturas hierárquicas que tendem a perpetuar a dominação sobre alguns grupos sociais, baseadas em estruturas inscritas de privilégio, que produzem desigualdades nas oportunidades de trabalho para mulheres e negros.

A discriminação não se expressa de maneira aberta e evidente, senão oculta sob a forma de particularidades que elegem, supostamente, a homens e mulheres, brancos e negros. A segmentação ocupacional é uma expressão da discriminação e manifesta-se na divisão do mercado de trabalho em partes separadas, nas quais as recompensas e as condições de trabalho são diferentes, e a mobilidade entre elas é limitada. Desde o ponto de vista de gênero, a segmentação do mercado de trabalho expressa-se através da concentração das mulheres no conjunto reduzido de ocupações, definidas tradicionalmente como femininas (segmentação horizontal) e em postos de menor hierarquia no interior de cada ocupação — menor salário, prestígio e poder de decisão — (segmentação vertical). De maneira semelhante, a segmentação por raça segrega os negros, fundamentalmente, a ocupações manuais e de menor prestígio. A segmentação por gênero e por raça constitui uma das formas mais

² Em 1980, a mortalidade infantil era de 105 para crianças negras (por 1.000 nascidos vivos) e de 77 para as crianças brancas. Vale a pena resaltar que, somente em 1980, a população negra alcançou os níveis de mortalidade infantil que a população branca observava em 1960, o que demonstra o atraso em atingir padrões de qualidade de vida. Quanto à esperança de vida, em 1950 era de 47,5 anos para os brancos e de 40 anos para os negros. Em 1980, os brancos tinham uma esperança de vida de 66,1 anos, e os negros, de 59,4. Ambos os grupos avançaram, porém a diferença diminuiu muito pouco — de 7,5 anos para 6,7 anos (BATISTA, 1996).

rígida do mercado de trabalho, limita o uso ótimo dos recursos humanos, tornando-se uma das maiores causas de desigualdades no emprego. A vinculação da segmentação com a discriminação expressa-se de diferentes maneiras.

Em primeiro lugar, através da segmentação no processo de contratação de mão-de-obra. Produz-se acesso diferenciado entre homens e mulheres, brancos e negros nas ocupações e nas empresas, tanto no momento de contratação como no de promoções. Isso conduz a uma concentração de determinados grupos em certas ocupações e estabelecimentos e em postos de trabalho que habitualmente não são variáveis entre si. A discriminação ocupacional ocorre quando se restringe ou proíbe indivíduos pertencentes a um grupo determinado de ocuparem certas funções. É produzido habitualmente por normas culturais que definem o que é trabalho de homens ou de mulheres, qual é o mais apropriado para brancos e para negros.

Em segundo lugar, através da segmentação na valorização das ocupações. As ocupações das mulheres e a dos negros têm menores salários que as dos homens e dos brancos, embora tenham níveis educacionais, habilidades ou fatores relevantes semelhantes, produto de uma discriminação valorativa. Ao mostrar-se um mercado segmentado, em que cada sexo e raça tem diferentes tipo de ocupações, é necessário identificar os fatores que levam a valorizar os distintos tipos de ocupações e a desenvolver métodos de comparação do valor do trabalho de homens e mulheres, brancos e negros.

Um terceiro tipo de discriminação produz-se quando mulheres e negros recebem menores salários que homens e brancos, estando numa mesma ocupação e estabelecimento. Essa situação é a menos freqüente.

Petersen e Morgan (1995), em seu estudo sobre o mercado de trabalho nos Estados Unidos, mostraram que a brecha salarial entre homens e mulheres que exercem uma mesma ocupação numa mesma instituição é mínima. Observaram, entretanto, que a segmentação ocupacional explica a maior parte das desigualdades de renda e, numa proporção menor, contribui também para a segmentação no local de trabalho. Combinando ambos os fatores, constatarem que se explica a quase-totalidade da brecha. Inclusive, a distância entre homens e mulheres aumentava significativamente nas categorias profissionais e de empregados administrativos à medida que aumentava o *status* no interior da ocupação. São semelhantes as conclusões de Posthuma e Lombardi (1996) no estudo realizado em empresas automotivas no Brasil, nas quais a incorporação de mulheres em novos postos de trabalho reproduzia a segregação no interior da fábrica. As mulheres trabalhavam em áreas separadas, eram colocadas em posições que requeriam pouca capacitação e responsabilidade, tinham salários menores, e o clima organizacional tendia a reprodu-

zir a subordinação da mulher no trabalho. Situações semelhantes podem ser observadas ao se analisar a segmentação dos trabalhadores segundo a sua raça.

3 PARTICIPAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO E ESTRUTURA OCUPACIONAL

Os fatores determinantes da participação na força de trabalho variam e referem-se principalmente ao *status* educacional dos jovens, o nível de renda familiar e a distribuição dos papéis no interior da mesma. Isso leva a padrões diferenciados por gênero e raça.

Por suas responsabilidades reprodutivas, a participação da mulher no mercado de trabalho é menor, embora esteja aumentando de maneira significativa nos últimos anos. Enquanto, em 1979, a percentagem chegava a 37% em zonas urbanas, em 1995, havia alcançado 51%, sem considerar raça. Isso significa que as mulheres estão cada vez mais cumprindo uma dupla jornada, ou seja, assumindo funções produtivas e reprodutivas.³ A taxa de participação masculina, que alcançava quase o dobro da feminina nessa data (82%) não mostrou, em contrapartida, quase nenhuma variação para o período (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 1998). Os negros, por sua vez, têm taxas de participação mais altas. Observam-se, também, diferenças por raça nos extremos da distribuição por idade. Os negros ingressam antes no mercado de trabalho e saem mais tarde (BATISTA, GALVÃO, 1992). Essa maior permanência, junto com a incorporação de um maior número de membros da família na força de trabalho, é provável que seja uma expressão da necessidade de compensar os menores salários.

Quanto ao acesso ao mercado de trabalho, a taxa de ocupação das mulheres, principalmente as negras, é a mais baixa. A taxa de desemprego das mulheres é 8,2% contra 6,2% dos homens, as mulheres negras têm taxas de desemprego ainda mais altas (próximo a 10%), quase três pontos sobre a taxa das mulheres brancas e os homens negros (em torno a 7%). Os homens brancos são os únicos cuja a taxa de desemprego se situa abaixo da média (LAVINAS *et al.*, s.d.).

³ A taxa de participação das mulheres no Brasil aumentou consideravelmente em dois grupos de idade: de 25 a 34 anos — de 44% em 1979 para 63% em 1995 — e de 35 a 49 anos — de 40% para 63% no mesmo período, ambos em zonas urbanas (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 1998).

Por outro lado, como consequência das mudanças estruturais na economia brasileira e do rápido aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, produziram-se mudanças na composição do emprego por sexo e segundo a categoria racial, embora, neste último caso, menos pronunciados, já que as discriminações ocupacionais têm sido mais resistentes em termos da raça (LOVELL, 1994).

Os negros estão, em grande maioria, na agricultura, especialmente os homens, o que prejudica suas oportunidades, já que, na agricultura, os salários são mais baixos que em outras atividades econômicas (BATISTA, GALVÃO, 1992). A distribuição regional da população é um fator que também incide nas oportunidades ocupacionais. Os negros têm maior presença nas áreas e regiões geográficas de menor nível de desenvolvimento econômico.

As mulheres estão concentradas no setor serviços, que abrange mais da metade das mulheres em atividade, seguido de uma percentagem bastante menor na indústria (menos de um quarto do total) e de uma fração ainda menor no Setor Primário (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 1995).

Hasenbalg (1995) e Lovell (1994) mostram que a distribuição de ocupações por raça e gênero está claramente segmentada. Os homens e as mulheres negros do setor urbano, concentram-se principalmente em serviços pessoais manuais não qualificados, embora os homens tenham presença em ocupações manuais qualificadas. Os trabalhadores brancos de ambos os sexos, em contrapartida, estão altamente representados em ocupações não manuais, que incluem trabalho de escritório e posições profissionais e executivas.

TABELA 1
Distribuição ocupacional de trabalhadores brasileiros, segundo
o tipo de ocupação, por raça e gênero — 1980

	(%)	
DISCRIMINAÇÃO	BRANCOS	NEGROS
Mulheres		
Não manual	63	34
Manual	37	66
Homens		
Não manual	46	25
Manual	54	75

Fonte: LOVELL (1994).

Analisando a evolução da estrutura ocupacional entre 1960 e 1980, Lovell (1994) observou que as mulheres brancas e negras aumentaram sua participação na categoria não manual, porém foram as mulheres brancas que tiveram acesso às oportunidades de trabalho de melhor qualidade. Apesar dessas vantagens, a brecha racial entre mulheres diminuiu no período. De maneira semelhante, Batista (1996) observou menores diferenças raciais entre as mulheres do que entre os homens e uma maior presença de mulheres nas ocupações manuais de sobrevivência, demonstrando uma pior qualidade dos empregos, explicada pela forte presença no trabalho doméstico.

Entre os homens, a mobilidade ocupacional, nesse período, foi menos marcada. O total de empregados em ocupações não manuais aumentou 8% para homens de ambas as categorias raciais, e os trabalhos manuais qualificados aumentaram 7% para os brancos e 2% para os negros. Diferentemente das mulheres, entre os homens a discriminação racial manteve-se quase igual durante os 20 anos. As brechas entre homens e mulheres tampouco melhoraram substancialmente, permanecendo as ocupações de maior hierarquia dominadas por homens brancos. Por exemplo, em 1980, 9,6% dos cargos de direção eram ocupados por homens brancos e 3,4% por negros (diferença de 6,2); já para as mulheres, 3,9% eram por brancas e 1,5% por negras (com uma diferença, entre elas, de 2,4). As diferenças intra-raciais entre mulheres são menores do que entre os homens.

Lovell (1994), no estudo sobre discriminação ocupacional, concluiu que, no Brasil,⁴ as pessoas com níveis de educação baixa quase nunca ocupam empregos de maior prestígio e renda. As diferenças raciais e de gênero começam a aparecer após escolaridade de cinco anos ou mais. Para as mulheres, a educação reduziu obstáculos para empregos em escritórios, entretanto a categoria racial seguiu marcando diferenças. Uma análise mais detalhada na categoria de maior prestígio — a área de direção e administração — em todos os níveis de educação mostrou que o grupo com maior probabilidade de conseguir um emprego desse tipo era o de homens brancos. Dessa maneira, para aqueles que haviam concluído 12 anos ou mais de estudos, os modelos estimaram que 17% de homens brancos, 11% de homens negros, 5% de mulheres brancas e 0,3% de mulheres negras tinham probabilidade de ascender a essa categoria.

⁴ Com o objetivo de isolar outros fatores, o estudo restringiu-se a trabalhadores entre 18 e 29 anos, com jornadas de mais de 40 horas semanais, controladas as variáveis experiência profissional, educação, região onde vive e *status* migratório.

4 A SEGMENTAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO E O SETOR INFORMAL

A economia informal absorve mais de 40% dos ocupados em atividades não agrícolas, no Brasil (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1997). O setor informal, como os outros setores da economia, apresenta um padrão de diferenciação por gênero e raça. A participação global de brancos no setor informal urbano é de aproximadamente 20%, e a dos negros é de 27%. Porém, quando se separa por gênero, 13% dos homens brancos pertencem ao setor informal e mais do que o dobro corresponde às mulheres (31%). Por outro lado, 15% dos homens negros e 49% das mulheres negras pertencem a esse setor, demonstrando, assim, que as diferenças de gênero são mais importantes que as de raça nesse segmento do mercado de trabalho (HASENBALG, 1995).

A segmentação do mercado informal tem, além disso, outras expressões que incidem na qualidade dos empregos. Existe, por exemplo, um padrão de gênero em relação ao local de trabalho. Os homens — tanto brancos como negros — trabalham, em grande parte, em escritórios ou fábricas; entretanto as mulheres trabalham, na maioria das vezes, em seu próprio domicílio (42,3%) ou em outro domicílio (14,6%). As diferenças de salário entre homens e mulheres que trabalham no próprio domicílio são grandes: 5,7 salários mínimos (SM) para os homens, caindo a 1,8 SM para o total das mulheres e a 1,4 SM quando se consideram só as mulheres negras. Para aqueles que trabalham em via pública, observam-se menores diferenças: os homens percebem 3,0 SM, valor que cai para 2,4 SM para o total das mulheres e 2,1 SM para as mulheres negras (ABREU, FILGUEIRAS, SORJ, 1994). Com respeito ao acesso à proteção social, as diferenças por raça são importantes. Apenas 50% dos negros têm carteira assinada, cifra que alcança 65% dos brancos. As mulheres negras são as que estão em piores condições, menos de 50% têm carteira assinada (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1995).

O limite da precariedade está no trabalho doméstico, que voltou a crescer nos últimos anos. Concentra um quarto de todas as mulheres ocupadas no Brasil e aumenta segundo a raça. Dessa maneira, 31,2% das mulheres negras ocupadas em atividades não agrícolas são trabalhadoras domésticas, cifra que cai a 17% no caso das mulheres brancas (LAVINAS *et al.*, s.d.). É uma categoria essencialmente feminina (90% de mulheres) em condições mais precárias que os demais assalariados, menores salário e acesso à proteção social. Uma percentagem de 77,9% das trabalhadoras domésticas não con-

tribuem para a Previdência Social, e 75,7% estão sem carteira (para os homens, trabalhadores domésticos essa percentagem é de 56,1% e de 58,4% respectivamente). Essa categoria tem os salários mais baixos: 1,1 SM para as brancas e 1,0 SM para as negras, sendo, inclusive, ainda mais baixo para as trabalhadoras sem carteira de trabalho, atingindo 0,9 e 0,8 do SM respectivamente. Por outra parte, a maioria das empregadas domésticas têm uma baixa escolaridade (66,5% das mulheres brancas e 72,3% das mulheres negras têm quatro ou menos anos de estudo), o que dificulta qualquer possibilidade de mobilidade ocupacional.

5 DESIGUALDADES EDUCACIONAIS E OPORTUNIDADES DE TRABALHO NO BRASIL

A educação tem sido um fator tradicionalmente associado às possibilidades que enfrentam brancos e negros no mercado de trabalho, determinando, em certa medida, a inserção ocupacional e as possibilidades de mobilidade social. No Brasil, observa-se uma forte sensibilidade dos salários com relação ao nível educacional do trabalhador, demonstrando que as desigualdades educacionais são um fator determinante para as desigualdades salariais. Estima-se que cada ano de escolaridade adicional traz uma tendência a elevar o nível salarial médio de um trabalhador em 15 %, porém com menores retornos para aqueles com menos de quatro anos de estudo e com maiores para os que se situam no cume da pirâmide educacional. Os homens brancos com escolaridade básica completa estão situados na média da remuneração para os ocupados não agrícolas, portanto, todos os trabalhadores, de qualquer sexo ou raça com escolaridade inferior a essa, percebem remunerações abaixo da média, numa escala que vai de -25% a -75%. Por outra parte, apenas as mulheres com educação universitária completa — independentemente da raça — têm rendas acima da média dos trabalhadores (LAVINAS *et al.*, s.d.).

No Brasil, quase 15% da força de trabalho está composta por trabalhadores sem instrução. Estudos comparativos com os Estados Unidos apontam que o nível de desigualdade educacional do Brasil é aproximadamente seis vezes superior (BARROS, MENDONÇA, 1995). Em 1980, a taxa de analfabetismo para pessoas entre 15 e 64 anos era de 14,5% para brancos e de 36,5% para negros. Num outro segmento da pirâmide educacional, 4,2% dos brancos concluíram a educação superior, cifra que alcançava somente 0,6% dos negros (HASENBALG, SILVA, 1992). O nível educacional dos ocupados não agrícolas é relativamente baixo. Mais da metade (55,1%) tem edu-

cação básica incompleta, e só 8,3% tem educação universitária. A proporção de mulheres e homens com maior educação é semelhante (48% mulheres e 52% homens), mas as diferenças por raça são grandes, mostrando uma desigualdade de oportunidades de ascensão social pela via da educação. Do total dos ocupados não agrícolas com educação universitária, os brancos representam 83,3%, e os negros apenas 16,7% (LAVINAS *et al.*, s.d.).

Nas últimas décadas, as mulheres e os negros aumentaram significativamente seus níveis educacionais. Entre 1960 e 1980, a proporção de mulheres que haviam concluído a educação básica ou ingressado na educação média passou de 3% para 22% entre as negras e de 18% para 47% no caso das brancas. Como consequência, houve uma tendência a desaparecer as desigualdades educacionais por gênero, porém as brechas por raça aumentaram. Em 1960, as mulheres brancas com nove ou mais anos de educação ultrapassavam em 15% as negras, brecha que aumentou para 25% em 1980. Entre os homens, essa mesma diferença percentual aumentou em 10 pontos (HASENBALG, SILVA, 1992; BARCELOS, 1992).

As mulheres economicamente ativas têm um nível de educação mais alto do que o nível dos homens, sejam brancos ou negros. Em 1990, 35% das mulheres urbanas ocupadas tinham 10 ou mais anos de estudo, cifra alcançada apenas por 22,1% dos homens (VALDÉS, GOMÁRIZ, 1995). Em 1980, quase a metade das mulheres brancas empregadas haviam concluído a educação média, superando os homens brancos ocupados, cuja percentagem era de 31%. As mulheres negras com esse nível educacional, por sua vez, superavam os homens negros em 10 pontos percentuais (LOVELL, 1994).

Apesar do progresso educacional das mulheres, com um crescimento da taxa mais rápido que o da dos homens, ainda persiste uma importante diferença salarial. Em média, as mulheres no mercado de trabalho têm 0,6 a mais anos de educação que os homens. A maior parte da brecha salarial no caso de raça explica-se por diferenças nas características produtivas, que expressam grandes diferenças no acesso à educação de brancos e negros.

As recompensas provenientes da escolaridade em termos de inserção ocupacional e renda são proporcionalmente inferiores para as mulheres e para os negros (HASENBALG, SILVA, 1992). É requerido para as mulheres de quatro a sete anos de instrução para obterem níveis salariais equivalentes aos dos homens sem instrução; e, para as mulheres negras, pelo menos oito anos de estudo para obterem esses mesmos salários. Lavinas *et al.* (s.d.), por sua vez, observou que os retornos dos maiores níveis de educação têm padrões de gênero e raça. Dessa maneira, os homens brancos com educação universitária têm renda quase 300% mais alta que a média, cifra que chega a apro-

ximadamente 180% para o caso dos homens negros, 80% para as mulheres brancas e 50% para as mulheres negras.

TABELA 2
Salário mínimo, segundo o nível de escolaridade,
por sexo e raça, no Brasil — 1990

DISCRIMINAÇÃO	HOMENS	MULHERES	
		Total	Negras
Total	5,3	2,7	1,9
Sem educação	2,4	1,0	0,9
De 1 a 3 anos	3,4	1,5	1,4
De 4 a 7 anos	4,4	2,3	1,8
De 8 a 11 anos	7,5	3,3	2,6
12 anos e mais	18,7	9,7	8,6

Fonte: PNAD (1990), extraído de ABREU, FILGUEIRAS, SORJ (1994).

Apesar da afirmação feita por muitos autores, as diferenças de capital humano explicam apenas uma parte das desigualdades salariais, mas são insuficientes para explicar o total da brecha. Barros e Mendonça (1995), tanto como Psacharopoulos e Tzannatos (1993), mostram que uma parte significativa da brecha salarial entre homens e mulheres deve-se à discriminação no mercado de trabalho. Tiefenthaler (1991), por outro lado, assinala que a discriminação é o fator mais importante na explicação das diferenças salariais entre homens e mulheres no Brasil. Esse fator explica 81% e 89% da diferença salarial por sexo no mercado formal e de auto-emprego e 72% e 75% da brecha no setor informal. Dessa maneira, se as mulheres tivessem as mesmas características no sentido de capital humano que os homens, suas rendas seriam apenas 3% mais altas do que atualmente.

No Brasil, a brecha salarial por gênero situa-se em torno de 55% e é maior do que em outros países da América Latina (Banco Mundial, 1994). Barros, Ramos e Santos (1995) mostram que as diferenças salariais por gênero são maiores para as mulheres chefes de família, que recebem rendas 47% inferiores às dos chefes de família homens, diferenças que diminuem significativamente quando se comparam mulheres e homens não chefes.

As desigualdades salariais por raça e gênero são semelhantes. Os homens negros têm rendas entre 40% e 45% inferiores às dos homens brancos (BAR-

ROS, MENDONÇA, 1995). Essa brecha tem-se mantido praticamente constante nos últimos 30 anos, porém, quando se compara o capital humano e a inserção no mercado de trabalho, observa-se um crescimento desta última. Os homens negros com as mesmas características e inserção ocupacional que os brancos recebiam salários 7% inferiores em 1960, aumentando para 14% em 1980 (LOVELL, 1994). Os fatores de discriminação dobraram nesse período, ao mesmo tempo em que as diferenças educacionais e outras características produtivas entre brancos e negros diminuíram.

Analisando o efeito combinado dos fatores de raça e gênero, Lovell (1994) observou que, em todas as categorias, houve um crescimento dos salários reais, mas não houve diminuição substantiva das brechas salariais. Ao contrário, mulheres e negros que surgiam na escala ocupacional experimentaram um aumento das diferenças de renda.

A Tabela 3 mostra as enormes diferenças nas rendas dos brasileiros e a forte concentração dos negros e das mulheres — particularmente as negras — no grupo de menores rendas, indicando maiores níveis de pobreza. Quando é feita a análise em termos de raça e se controla a variável gênero, as diferenças são maiores do que aquelas observadas por gênero, uma vez que se controla a variável raça.

TABELA 3
Renda da População Economicamente Ativa,
por raça e sexo, no Brasil — 1987

RENDA	BRANCOS		NEGROS	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Até 2 SM	35	56	61	80
Mais de 10 SM	14	6	3	1

Fonte: BATISTA, GALVÃO (1992).

Lovell (1994), por sua vez, mostra que a situação é complexa, ao concluir que a distância salarial por gênero é maior do que o diferencial salarial por raça, em algumas ocupações, e, em outras, o fator racial é mais importante. Ela observou que a brecha salarial por gênero é maior nas ocupações de maior *status* e nas mais baixas: as ocupações técnico-profissionais e os serviços pessoais manuais sem qualificações. Em outros estratos ocupacionais, como as ocupações de escritório e as manuais com qualificação, as diferenças tendem a ser maiores por raça do que por gênero. Esses resultados mos-

tram que os diferenciais de renda, remetidos a gênero e raça, necessitam ser analisados em nível micro, utilizando cifras mais detalhadas do que aquelas geralmente disponíveis.

6 AS POLÍTICAS DE IGUALDADE DE OPORTUNIDADES

O reconhecimento das desigualdades que afetam diversos grupos sociais e os intentos por superá-las têm sido motivo de crescente preocupação mundial nas últimas décadas. Foram estabelecidas disposições que proíbem as discriminações evidentes; outras tentam ir mais além, abordando de maneira sistemática as bases que sustentam a desigualdade. Essas iniciativas são geralmente reconhecidas como políticas de igualdade de oportunidades.

As políticas de igualdade de oportunidades têm por objetivo reduzir os graus de desigualdade e/ou mudar as bases que a justificam. Existe uma diversidade de estratégias que refletem as distintas noções sobre as causas e a natureza da desigualdade que coexiste na sociedade. Nesse contexto, é útil distinguir entre a discriminação direta e a indireta.

A discriminação direta ocorre quando se trata de maneira diferente uma pessoa ou um grupo social pela simples razão de pertencer a uma determinada categoria social e a partir de estereótipos que designam os indivíduos discriminados, características particulares, que vão além de seus talentos e habilidades. Mesmo quando não são reconhecidas como tais, são ações que se podem observar com base nas intenções conscientes de quem discrimina. A estratégia para enfrentar esse tipo de discriminação é a igualdade de tratamento. Nesse caso, a igualdade consiste em tratar todos os indivíduos da mesma maneira, independentemente do sexo ou da raça. A ênfase dada por essas políticas está nas sanções — legais ou de outro tipo — às condutas tipicamente discriminatórias, sejam sexistas, racistas ou outras. O ponto de referência básico para esse modelo é o indivíduo, e seu foco de atenção é deter as condutas que o discriminam.

Mesmo que não haja acordo sobre os graus de desigualdade que a sociedade está em condição de tolerar, na maioria das sociedades democráticas são reconhecidas as injustiças provocadas por características como o sexo ou a cor da pele que afetam as possibilidades ocupacionais ou educacionais dos indivíduos. A maioria das políticas de igualdade de oportunidades que estão sendo desenvolvidas partem desse consenso mínimo e baseiam-se em medidas antidiscriminatórias com forte ênfase legal, destinadas a prevenir e a sancionar a discriminação direta.

A discriminação indireta é a mais comum e se expressa de maneira sutil através de padrões institucionais de desigualdade que vão além das condutas dos indivíduos. A desigualdade permanece mesmo quando todos os indivíduos recebem tratamento igual. É o caso das mulheres ou dos membros de uma categoria racial, que enfrentam barreiras invisíveis, porém intransponíveis, para alcançar ocupações de maior prestígio social, recompensa econômica e posições socialmente mais valorizadas. Nesse caso, o conceito de igualdade de oportunidades está centrado nos resultados mais do que na justiça dos procedimentos.

É reconhecido que a desigualdade social se constrói através de um processo complexo, que ocorre em vários níveis da realidade: discursivo, normativo, social e subjetivo. A discriminação tem origem numa visão de mundo e de uma determinada forma de organização social que exclui pessoas por pertencerem a determinados grupos sociais, mais do que por atos conscientes de exclusão.

Para enfrentar essas formas de discriminação institucional, foram desenvolvidas políticas de ação positiva (ou ação afirmativa), com a finalidade de promover uma maior representatividade em todas as ocupações e posições sociais dos grupos excluídos ou pouco representados. Estas políticas são desenvolvidas num marco de ações corretivas, com o objetivo de eliminar defasagens entre o ideal igualitário predominante numa sociedade democrática e um sistema de relações sociais marcado por desigualdades e hierarquias (STROZENBERG, 1996).

“A ação afirmativa pode definir-se como tentativas para efetuar progressos por uma igualdade de oportunidades substantiva, mais do que meramente formal, para aqueles grupos, tais como mulheres ou minorias raciais, que atualmente encontram-se pouco representados em importantes posições da sociedade, considerando de forma explícita as características definidas (sexo ou raça), que foram a base para a discriminação” (MULLEN, 1988, p. 244).

A maioria das ações afirmativas são direcionadas para o mercado de trabalho, embora também sejam adotados sistemas de cotas para promover o acesso das mulheres a espaços de tomada de decisões. No primeiro caso, estão desenhadas para responder a uma condição econômica e gerar um impacto econômico: melhorar a posição econômica de mulheres e de pessoas negras, superando a segregação para trabalhos de baixo nível e baixo salário. No nível mais profundo, vêm responder às condições sociais e psicológi-

cas: corrigir a percepção de que as pessoas pertencentes a esses grupos têm atributos menos valiosos.

Reconhecendo que a igualdade é um valor universal, foram elaborados diversos instrumentos internacionais destinados a garantir esse direito a todas as pessoas. A **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher** define, em seu artigo primeiro, o conceito de discriminação contra a mulher como:

“(...) toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo que tenha por objeto ou por resultado menoscar ou anular o reconhecimento, satisfação ou exercício da mulher, independentemente de seu estado civil, sobre a base da igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais nas esferas política, econômica, social, cultural e civil ou em qualquer outra esfera”.

A **Declaração e Programa de Ação de Viena**, resultado da Conferência Mundial dos Direitos Humanos, por outro lado, coloca em seu artigo 15 “(...) a pronta e ampla eliminação de todas as formas de racismo e discriminação racial, da xenofobia e de outras manifestações anexas de intolerância (...)”. O Convênio 111 da OIT assinala que:

“Os Estados devem formular uma política nacional que promova a igualdade de oportunidades, com objetivo de eliminar toda forma de discriminação em matéria de emprego e ocupação. Entende-se por ‘discriminação’ qualquer distinção, exclusão ou preferência por motivos de raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social que tenha por efeito anular a igualdade de oportunidades ou de tratamento no emprego e na ocupação ou torná-la mais difícil de aplicar”.

A preocupação em eliminar as diferentes formas de discriminação não está presente apenas nos instrumentos internacionais, mas também em diversas legislações nacionais que incorporaram em suas Constituições o princípio de igualdade. Esse princípio está garantido pela Constituição brasileira, que proíbe a discriminação e, inclusive, reserva uma percentagem de cargos públicos aos portadores de deficiência. Apesar da existência de norma proibitivas de práticas discriminatórias por razões de gênero ou raça, ainda persistem as discriminações.

7 AS POLÍTICAS DE IGUALDADE DE OPORTUNIDADES NO TRABALHO

As políticas de igualdade de oportunidades no âmbito do trabalho têm diversas expressões. As políticas antidiscriminatórias centralizam suas ações em regulamentos que proíbem condutas discriminatórias e têm desenvolvido mecanismos e instâncias jurídicas para que as vítimas possam apelar e ser compensadas. Exigem dos empregadores a não-discriminação de seus empregados, com base no pressuposto de que pertencem a um grupo ou incentivando-os a ignorarem características desse grupo ao qual pertencem.

Outro tipo de política aborda o fenômeno no sentido mais amplo, reconhecendo que a discriminação se produz num complexo sistema de relações e tem múltiplas manifestações. Aborda a segregação do mercado de trabalho e as disparidades salariais e promove políticas de recursos humanos, de acesso ao trabalho, atualização profissional e, em alguns casos, considera a adoção de cotas como forma de garantir uma presença mínima de indivíduos pertencentes aos grupos sociais discriminados.

Por último, as políticas de ampliação de oportunidades reconhecem que as desigualdades se originam fora do mercado de trabalho e, por isso, seu âmbito de ação é mais amplo e inclui a adoção de serviços de apoio para enfrentar as desigualdades dos grupos sociais discriminados em todos os âmbitos (CAPPELLIN, 1996a e b).

Em diversos países, foram desenvolvidas políticas antidiscriminatórias. Na América Latina, elaboraram-se planos de igualdade de oportunidades, com o propósito de diminuir os efeitos das forças sociais e da dinâmica do mercado na geração da desigualdade entre homens e mulheres. Na Europa, respondendo a pressões sindicais e a grupos feministas, adotaram-se medidas destinadas a promover a igualdade no trabalho, tanto sob a forma de planos de igualdade de oportunidades, como através de provisões legais exigindo dos empregadores salário igual para trabalho de valor equivalente. Nos Estados Unidos, o Título VII da Ata de Direitos Civis (Civil Rights Act), de 1964, determinou que o governo e todas as organizações com contratos federais deveriam desenvolver ações para assegurar um trato justo aos atuais empregados ou àqueles que pudessem vir a ser incorporados, de todas as raças, cores, religiões ou origens nacionais. O objetivo era modificar a composição da força de trabalho, num período determinado, para refletir mais fielmente a composição da sociedade, eliminando a discriminação no mercado de trabalho baseada no fato de pertencer a um grupo. Definiu-se um processo com duas etapas: a primeira deveria determinar, por parte do empregador, se a percentagem de cada categoria

de trabalhadores, de acordo com o sexo, raça ou origem étnica nas diferentes categorias ocupacionais, era equivalente à importância desse grupo na força de trabalho, considerando as qualificações do grupo. Se as características demográficas dos empregados não equivalessem às da oferta de trabalho, dever-se-ia buscar a razão da desigualdade em todas as fases do processo de seleção, desencadeando a segunda fase, a qual determinaria que, através de esforços desenvolvidos nos processos de contratação e promoção, fossem usados critérios adequados para que os grupos minoritários tivessem igualdade de oportunidades. Entre os mecanismos mais usados, estavam os programas de treinamento, contratação focalizada, critérios de seleção inovadores que corrigissem os desafios, utilizando gênero ou raça como um fator de gratificação, ou a seleção automática de uma pessoa do “grupo minoritário”, quando atendesse aos critérios de seleção. Nesse marco, também teve lugar a criação da Comissão de Igualdade de Oportunidades no Emprego (Equal Employment Opportunity Commission), encarregada de velar pela não-discriminação nas práticas de emprego das empresas e que teve repercussão importante na opinião pública (CLAYTON, CROSBY, 1992; CAPPELLIN, 1996b).

Mesmo sendo difícil identificar o impacto das políticas de igualdade de oportunidades no desenvolvimento de oportunidades de trabalho para as mulheres e pessoas da raça negra ou minorias étnicas, alguns instrumentos tiveram mais sucesso que outros. Em países como Austrália, Inglaterra e Suécia, as mudanças na legislação e os processos de negociações coletivas foram importantes.⁵ Os efeitos das políticas de intervenção nos países em que os salários são negociado diretamente entre trabalhadores e empregadores são menos claros. A Ata de Direitos Civis nos Estados Unidos parece ter tido um impacto mínimo nas rendas relativas das mulheres, já que era aplicável apenas aos contratistas do governo, neste casos, sim, houve consequências mais significativas⁶.

⁵ Na Austrália, o aumento aproximado de 30% na renda relativa das mulheres, na década de 70, pode ser diretamente atribuído ao melhoramento da legislação sobre igualdade salarial, já que, nesse período, as mulheres quase não tiveram variação no capital humano. Por outro lado, entre os diferentes fatores que influíram no aumento relativo da renda das mulheres na Inglaterra, atribuiu-se 14,8% aos efeitos do “Equal Pay Act”. Apesar disso, o emprego feminino cresceu. Uma situação semelhante demonstra o caso sueco, no qual os efeitos da legislação, dos acordos coletivos e da política de igualdade salarial permitiram um aumento dos salários relativos das mulheres em 4% e, ao suspender a proibição do trabalho noturno às mulheres, incrementaram seus salários relativos em 6% (BANCO MUNDIAL, 1994).

⁶ Entre 1974 e 1980, aumentou a contratação de grupos raciais e étnicos em 20%, e, para o caso das mulheres, em 15%, comparado com 12% e 2%, respectivamente, para aqueles que não estavam obrigados a desenvolver políticas de ação positiva (CLAYTON, CROSBY, 1992).

Por outro lado, os resultados foram diferentes para mulheres e negros. As políticas que combatiam a segregação ocupacional através de sistemas de cotas tiveram um efeito muito maior sobre a discriminação racial do que sobre as desigualdades de gênero. Porém, ao contrário, as políticas de igualdade salarial — ou as regulamentações com tendência a garantir igualdade de salário frente ao trabalho de igual valor —, foram muito mais eficientes para combater a discriminação de gênero que a racial.

Ainda quanto às políticas de igualdade de oportunidades, devem se considerar algumas especificidades de gênero e raça. Os modelos desenvolvidos por Ruggie (1984), em relação à igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, mostram três perspectivas que têm princípios que também são válidos para combater a discriminação racial.

O modelo individual, enfoca as características de emprego das pessoas discriminadas e as políticas e estratégias requeridas para mudar tais características. Sendo assim, o objetivo é aumentar o acesso das mulheres ao emprego ou desenvolver outras possibilidades de trabalho a que poderiam ter acesso. O modelo propõe realizar programas de capacitação e ressocialização, de maneira a entregar ferramentas que as preparem para outras opções. O modelo também sugere que nessa política se envolvam os empregadores e todos aqueles que conduzem as políticas de recursos humanos das empresas. Ruggie reconhece que o alcance desse modelo é limitado, já que põe todo o peso nas mulheres e em suas habilidades para fazer frente aos requisitos de êxito. Não considera o papel dos homens — não assume o caráter da relação da desigualdade, nem considera o papel das instituições sociais. Entretanto contribui para identificar alguns dos problemas que enfrentam as mulheres no trabalho, e, embora a capacitação não seja suficiente, é uma ferramenta necessária.

O modelo de papéis centraliza-se na desigualdade de gênero e propõe ir mais longe. Vai além das características individuais ou das necessidades de capacitação e reconhece o duplo papel que a maioria das mulheres trabalhadoras exercem, ao combinar responsabilidades domésticas e trabalho remunerado. A principal contribuição desse modelo é a de realçar políticas sociais e práticas de trabalho que apóiam ou dificultam o exercício dessa dupla jornada. Esse modelo propõe medidas que compatibilizem responsabilidades familiares e de trabalho, disponíveis não só para as mulheres como também para homens, como uma maneira de incentivar uma maior cooperação de todos os membros da sociedade nas tarefas de reprodução.

O modelo sócio-estrutural tem por objetivo terminar com a segregação no mercado de trabalho e confrontar as estruturas sociais e os valores que sustentam a desigualdade. Diferenciando-se dos dois modelos anteriores, que

sugerem medidas para que a mulher possa se adaptar às atuais condições do mercado de trabalho, esse modelo pretende modificar sua forma de funcionamento e alcançar uma representação mais igualitária em todos os níveis. Propõe que as políticas se concentrem em nível da demanda mais do que da oferta, distinguindo-se dos modelos anteriores. Sugere medidas que vão além do mundo de trabalho para os níveis educacional e cultural, dirigidas a terminar com os estereótipos sexuais.

O mercado de trabalho não é apenas um espaço econômico onde se encontram os compradores de trabalho com os vendedores de capacidade de trabalho; é também um espaço social onde as políticas de ação positiva geram impactos inesperados sobre os valores sociais, sensibilizando a respeito da discriminação. Porém, ao mesmo tempo, criaram-se resistências à intervenção em favor de grupos discriminados (CLAYTON, CROSBY, 1992).

Reconhecendo as conseqüências, mas também as limitações das políticas de ação afirmativa, existe hoje em dia uma controvérsia a respeito dos mecanismos mais adequados para favorecer aos grupos discriminados e às fórmulas para compatibilizar os interesses de todos.⁷

8 DISCRIMINAÇÃO E POLÍTICAS DE IGUALDADE DE OPORTUNIDADES NO BRASIL

O reconhecimento da existência social de um fenômeno é o primeiro passo para a constituição de uma vontade política para mobilizar recursos e está diretamente vinculado à capacidade de resposta do Estado e dos grupos sociais. Portanto, o reconhecimento da discriminação como um fenômeno social é o primeiro passo para a implementação de políticas anti-discriminatórias. Segundo Lovell (1994) e Winddance (1996), no Brasil, a população reconhece a existência de discriminação, mas a percepção generalizada é a de que as discriminações são provenientes da classe social mais do que uma expressão de racismo.⁸ Tampouco existe um reconhecimento generalizado de que exista desigualdades de gênero.

⁷ Como resultado dessa controvérsia, os Estados Unidos estão revisando as políticas de ação afirmativa, e alguns estados estão eliminando os mecanismos que favorecem o acesso à Universidade ou a postos de trabalho de pessoas que pertencem a grupos discriminados.

⁸ “A classe foi usada por todos como um quadro analítico para negar que atos de discriminação social tiveram uma motivação racial (...) Estas pessoas descendem de uma população de escravos e caboclos. Apesar disso, não vinculam suas atuais dificuldades a uma his-

Segundo uma imagem tradicional, não há problemas raciais no Brasil, e a noção de democracia racial tem estado na base da constituição da idéia de nação (HASENBALG, 1995). Esse mito racial traz uma norma social implícita que impede enfrentar e falar de racismo, tendo como uma de suas conseqüências que o tema racismo não é prioritário na agenda democratizadora do Brasil, já que esse fenômeno aparece sombreado por classe e pobreza (TELLES, 1996).

A falta de autopercepção dos negros como vítimas de racismo é abordada por um militante do movimento da seguinte maneira:

“O efeito mais sinistro dessa ideologia racial (branqueamento) é que as próprias vítimas se convencem de que o racismo não existe. Dessa forma, o movimento negro despende um enorme esforço na tentativa de convencer sua própria gente de que sua situação decorre da discriminação racial. Temos que responder constantemente à pergunta se existe de fato racismo no Brasil, desviando nossas energias das questões concretas contra as que lutamos” (WINDDANCE, 1996, p. 40).

A brecha entre a situação de desvantagem real e a percepção subjetiva é um dos principais fenômenos que operam contra uma efetiva mobilização para a execução de políticas de igualdade de oportunidades. Esse fenômeno tem sido denominado como *relative deprivation* (CLAYTON, CROSBY, 1992), segundo o qual, para que um indivíduo se sinta discriminado, deve desejar uma posição superior, sentir que tem méritos e que é possível alcançá-la, comparar-se com outros e não se culpar pela sua situação de inferioridade.

Diferentes pesquisas sobre esse fenômeno de *relative deprivation*, desde uma ótica de gênero (CROSBY, 1976; MAJOR, 1989), — cujos resultados são perfeitamente aplicáveis no caso de raça — mostram que as mulheres tendem a considerar que seu trabalho merece salário menor que o dos homens. Seu patamar de referência para avaliar sua própria situação também influi. As mulheres tendem a comparar-se mais com outras mulheres do que com os homens, o que dificulta perceber as desigualdades com estes mesmo quando ocupam posições semelhantes. Por outra parte, embora esperem que sua situação melhore, tal como mostram as tendências das últimas décadas, não têm modelos de igualdade no passado. Os parâmetros não são muito altos

tória de escravidão e exploração racial (...) Chamam a si próprios ‘os pobres’ e descrevem-se como ‘morenos’ e quase nunca como ‘pretos’ ou negros” (SCHEPER-HUGHES, 1992, p. 90, citado em WINDDANCE, 1996).

por não terem referenciais de comparação. Por último, em geral, as mulheres tendem a considerar-se mais responsáveis que os homens por sua situação de inferioridade econômica, dificultando, assim, a vinculação da sua situação à diferença de *status* entre homens e mulheres na sociedade.⁹

Como afirmam Clayton e Crosby (1992), as razões da falta de percepção da discriminação no mercado de trabalho podem estar ligadas aos seguintes fenômenos:

- *fatores cognitivos* — não têm consciência do fenômeno de discriminação, em parte, porque a discriminação opera, muitas vezes, como um não-fenômeno, especialmente se não existe informação suficiente para realizar comparações com quem é considerado par. No caso de ausência de situações abertamente discriminatórias ou hostis, os casos de discriminação só podem ser detectados através da informação agregada, que mostra tendências ou padrões de comportamento. Os fatores cognitivos tornam difícil perceber a presença de discriminação de homens e mulheres de todas as raças em todas as posições ocupacionais;
- *fatores motivacionais* — evitam confrontar a própria situação de desvantagem, resistindo identificar-se com a vítima, quase sempre considerada responsável por sua própria situação.¹⁰ Uma segunda razão é pela imagem estereotipada da discriminação, que requer vítima e vilão, e este último com a intenção de discriminar. As pessoas discriminadas, normalmente resistem a identificar indivíduos ou grupos de indivíduos como responsáveis por sua situação. Uma terceira razão está na falta de solução. Ao definir uma situação como injusta, supõe-se que o indivíduo deve fazer algo para mudá-la, o que se torna difícil sem o apoio de seus pares ou a existência de mecanismos para isso.

Uma observação de Winddance que aponta no sentido da negação de uma identidade comum é a dificuldade das pessoas de descendência africana de se

⁹ Em um estudo realizado por Crosby (1982), foi demonstrado que, embora 97% das mulheres pesquisadas reconhecessem que ganhavam menos do que os homens e se mostrassem preocupadas com a discriminação de gênero na sociedade, não reconheciam que isso as afetavam em suas vidas pessoais. A situação de desvantagem pessoal não era vinculada à posição de gênero das mulheres na sociedade.

¹⁰ Como um fenômeno de compensação psicológica frente à necessidade básica de perceber o mundo como um espaço justo e harmonioso, há uma tendência a considerar que as coisas ruins acontecem com as pessoas ruins, culpando, normalmente, as vítimas pelos seus próprios infortúnios, atribuindo a responsabilidade ao seu comportamento.

identificarem como negras, ainda quando elas são, muitas vezes, reconhecidas e tratadas como tal por sujeitos brancos. Indica que os negros, quando não assumem uma identidade racial, se distanciam dos seus pares e negam a existência de qualquer segregação social estruturada na cor. Negam, ao mesmo tempo, ter tido qualquer experiência de racismo, ainda quando, na prática, se contradizem ao descrever situações nas quais foram claramente discriminados com atitudes injuriantes ou depreciativas por causa de sua cor ou tipo físico.

Isso requer que se promova uma nova interpretação cultural e social sobre o branco e o negro, o feminino e o masculino, abrindo caminho para uma nova redistribuição dos recursos sociais. É necessário que o fenômeno da desigualdade adquira maior visibilidade social e que seja reconhecida a responsabilidade que cabe ao Estado e aos diversos grupos sociais na geração da desigualdade e, portanto, na adoção de políticas para promover uma maior igualdade.

8.1 O papel do conhecimento

Essa tarefa requer a realização de estudos que coloquem em evidência os processos mediante os quais são construídas socialmente as relações de desigualdade e as maneiras como estas desfavorecem a mulheres e negros. As pesquisas deveriam permitir identificar os principais mecanismos de discriminação para atuar sobre eles, convertendo o conhecimento num fato político. É necessário refletir sobre a capacidade transformadora do conhecimento e potencializar seu uso. Supõe-se, portanto, um grau de utilização do conhecimento produzido não apenas por parte da comunidade de pesquisadores, mas também pelos diferentes grupos e atores sociais, a opinião pública e o Estado. É importante, por isso, levarem-se em consideração as características desses possíveis usuários, para que os produtos das pesquisas respondam às suas demandas.

Necessita-se contar com sistemas estatísticos que recolham e processem informações separadamente, de modo a constatar a situação de mulheres e negros. É preciso, também, desenvolver conceitos e incorporar inovações metodológicas, com o propósito de contar com novos elementos explicativos, que contribuam para avançar além dos diagnósticos, para definir curso de ação, alimentar o debate público, resolver problemas ou propor soluções alternativas.

8.2 A normativa antidiscriminatória

Uma política de ação afirmativa requer medidas legais que favoreçam a aplicação da lei que penaliza a discriminação. Isso implica revisar a legislação existente e identificar mecanismos para que ela seja cumprida efetivamente,

detectar a existência de normas que permitam ou amparem a discriminação e, nesses casos, modificá-las¹¹. Não só eliminar a normativa discriminatória, mas também considerar a incorporação de novas normas que impossibilitem a discriminação, incluindo a definição de sanções para aqueles que discriminam. Essas medidas devem também ser acompanhadas de campanhas de informação que contribuam para o reconhecimento, por parte dos grupos subordinados, de seus direitos, estimulando-os a exigir seu cumprimento. Complementarmente ao anterior, é necessário detectar o nível de cumprimento da norma, revisando o papel dos mecanismos institucionais existentes, a capacidade de fiscalização dos direitos dos trabalhadores e, possivelmente, considerar a criação de instâncias às quais as vítimas de discriminação possam apelar de maneira expedita.

Blakemore e Drake (1996) sugerem a criação de mecanismos institucionais com respaldo legal destinados a vigiar o cumprimento da normativa antidiscriminatória de gênero e raça. Esses mecanismos deveriam ter capacidade para realizar inspeções formais de organizações ou de empregadores onde pareça haver caso de discriminação; assistir às vítimas de discriminação para decidir se seus casos são suscetíveis de ser tomados pela justiça; outorgar apoio legal para o acompanhamento de tais casos; e promover um reconhecimento amplo da discriminação e da igualdade de oportunidades através de pesquisas e da educação.

8.3 Promoção da igualdade

No âmbito do mercado de trabalho, as políticas estatais devem considerar medidas para evitar a discriminação no acesso ao emprego, impedindo práticas de contratação discriminatórias, simultaneamente deve-se tomar medidas de promoção ao emprego de grupos discriminados, através de programas focalizados na orientação, na intermediação e na capacitação para o trabalho, com admissão focalizada. As políticas educacionais e de formação para o trabalho podem entregar às mulheres e aos negros ferramentas necessárias para um melhor desempenho no mundo do trabalho. São importantes, também, as atividades de capacitação para o desenvolvimento de carreiras profissionais, que permitam ascender a posições superiores hierarquicamente, como forma de enfrentar a segmentação do mercado de trabalho, permitindo seu acesso às ocupações de melhor nível de remuneração e prestígio.

¹¹ No caso, por exemplo, de disposições que proíbem determinados tipos de trabalhos para as mulheres, ou a falta de sanções mais eficazes frente a fenômenos como o assédio sexual ou práticas discriminatórias de contratação, como a exigência de exames de gravidez.

Para enfrentar a discriminação salarial, as políticas de transparência e igualdade salarial são fundamentais. A norma de salário igual para trabalho igual requer o desenvolvimento de métodos que permitam a comparabilidade e a aplicabilidade de tal norma, assim como a existência de mecanismos fiscalizadores de seu cumprimento. Uma política salarial e de benefícios complementares direcionados para as categorias de menor nível, onde se concentram os grupos discriminados, contribuiria, também, para homogeneizar essas categorias às de maior nível. Nessa mesma linha, as políticas de apoio à capacidade de geração de renda e qualidade dos empregos dos setores mais vulneráveis, especialmente onde se concentra a pobreza, favorecerão indiretamente os grupos discriminados, por sua maior presença relativa nesses setores.

As políticas devem, por outro lado, ter um cuidado especial ao corrigir situações que provoquem indiretamente desigualdades. O custo da função reprodutiva deve ser assumido por toda a sociedade e não recair sobre a mulher. Parte das políticas de igualdade devem estar orientadas para a geração de serviços de apoio que permitam a compatibilização de responsabilidades familiares e de trabalho para ambos os sexos.

8.4 O papel dos atores no mercado de trabalho

Desde o ponto de vista da empresa, as políticas de promoção da diversidade da força de trabalho, bem como aquelas que desenvolveram programas de apoio às responsabilidades familiares de seus trabalhadores, têm tido sucesso, com impacto nos níveis de produtividade. No interior da empresa, podem ser desenvolvidas políticas de recursos humanos que fomentem contratações não discriminatórias. A igualdade de oportunidades para todos os seus trabalhadores e o compromisso com práticas não discriminatórias podem ter impactos importantes no clima e na eficiência do trabalho. Observa-se que essas políticas têm mais sucesso nas empresas quando se obtêm um compromisso dos níveis executivos máximos e uma boa recepção de pessoas-chave na organização. Estudos realizados mostraram que estes são os dois prenúncios de êxito mais importantes (HITT, KEATS, 1984). Além disso, é necessário o apoio do grupo não discriminado, no sentido de reconhecer que a diversidade enriquece a organização.^{12 13} Ao mesmo tempo, será necessá-

¹² Pesquisas apontam que, quando os trabalhadores percebiam que as mulheres haviam sido contratadas sem serem considerados apenas seus méritos, porém como resultado da ação afirmativa, tinham baixas expectativas para com o trabalho das mesmas, presta-

rio revisar a norma vigente que obriga o empregador a atender às necessidades vinculadas às funções reprodutivas, sem que o desincentive na contratação de mão-de-obra feminina ou transfira esses custos para os salários.

As organizações de trabalhadores têm também um importante papel na luta contra a discriminação no mercado de trabalho. Seu papel em detectar as práticas discriminatórias, em difundir os direitos entre os trabalhadores e na incorporação de demandas para promover a igualdade de oportunidades nos processos de negociação é insubstituível. Considerando-se a importância de grupos pertencentes a categorias discriminadas entre os trabalhadores não organizados, as iniciativas para promover sua organização e melhorar a qualidade de seus empregos também repercutiriam em maiores níveis de equidade.

8.5 Indicadores de ganhos

Considerando-se que a discriminação de raça e gênero no mercado de trabalho tem múltiplas expressões, as medidas para promover a igualdade em matéria de emprego também devem ser múltiplas. As políticas de ação afirmativa no Brasil, hoje, parecem ter mais aceitação, principalmente depois do estabelecimento de cotas para mulheres no Parlamento, nos comitês diretivos dos partidos e sindicatos, legitimando-se como mecanismo de combate à desigualdade (TELLES, 1996). A maneira para identificar o sucesso de uma política desse tipo é a geração de uma verdadeira igualdade de oportunidades, diminuindo as assimetrias na força de trabalho e aumentando a capacidade de ação das organizações desses grupos discriminados.

Alguns indicadores para medir o sucesso de tais políticas são:

- a proporcionalidade de homens e mulheres, brancos e negros nos empregos de boa e má qualidade, incorporando entre os indicadores de qualidade o nível de renda, o tipo de remuneração e salários indiretos, a duração e a intensidade da jornada de trabalho, o acesso à Previdência Social, a estabilidade dos empregos, a capacidade de organização e

vam atenção em cada erro que cometiam, tornando bastante difícil a permanência delas na empresa (SCHROEDEL, 1990).

¹³ Existem empresas que reconhecem o aporte que significa ter uma força de trabalho baseada na diversidade. Numa pesquisa realizada em 1991, por *Business Week*, ao ser perguntado a executivos sobre as razões que levavam as empresas a aumentarem a contratação de mulheres e minorias raciais, 50% apontaram os benefícios de ter diversidade na força de trabalho, e 52% as mudanças na oferta de mão-de-obra (CLAYTON, CROSBY, 1992).

- de negociação, as condições de trabalho e os riscos à saúde e o ambiente físico de trabalho, dentre outros;
- o tipo e a cobertura de programas de cuidado infantil, licença paternidade e benefícios à maternidade;
 - o grau de segmentação ocupacional por sexo e raça e o impacto das políticas destinadas a reduzi-lo;
 - a proporção de homens e mulheres, brancos e negros, nos diferentes níveis da hierarquia ocupacional;
 - os níveis salariais de homens e mulheres, brancos e negros, e o impacto de políticas e legislações de não discriminação salarial e de salário igual para trabalho igual;
 - as políticas de não discriminação, desenvolvidas por governos, empregadores ou trabalhadores devem considerar a diversidade de ações possíveis e o impacto diferenciado quando se trata de gênero ou raça, considerando também as particularidades culturais da sociedade na qual se executam, combinando os aspectos éticos, de equidade, com os práticos que venham a contribuir para um melhor desempenho econômico.

Este texto foi traduzido por Christina Có

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, A., FILGUEIRAS J., SORJ, B. (1994). *Desigualdade de Gênero e Raça no Brasil em 1990*. s.d. (mimeo).
- BANCO MUNDIAL. (1994) *Gender discrimination in the labor market and the role of the law: experiences in six Latin American countries*. Washington DC: The World Bank.
- BARCELOS, L.C. (1992) *Educação: um quadro de desigualdades raciais*. “Estudos Afro-Asiáticos.” Rio de Janeiro: Conjunto Universitário Cândido Mendes, dezembro (23), pp. 37-69.
- BARROS, R., MENDONÇA, R. (1995) *Os determinantes da desigualdade no Brasil*. s.d. (mimeo)
- BARROS, R., MENDONÇA, R. (1996) *Diferenças entre discriminação racial e por gênero e o desenho de políticas anti-discriminatórias*. In: “Estudos Feministas”. Rio de Janeiro: 1/96, pp. 183-193.
- BARROS, R., RAMOS, L., SANTOS, E. (1995) *Gender differences in the Brazilian labor market*. (mimeo).
- BATISTA, M. (1996) *Desigualdades raciais, migrações internas no Brasil e inserção socio-ocupacional nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo*. Tese de Mestrado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

- BATISTA, M., GALVÃO, O.M. (1992) *Desigualdades raciais no mercado de trabalho brasileiro*. "Estudos Afro-Asiáticos". Rio de Janeiro: Conjunto Universitário Cândido Mendes, (23), pp. 71-96.
- BLAKEMORE, K., DRAKE, R. (1996) *Understanding Equal Opportunity Policies*. London: Prentice Hall.
- CAPPELLIN, P. (1996a). *A valorização do trabalho feminino: contextualizando as ações positivas*. In: "Estudos Feministas". Rio de Janeiro: 1/96, pp. 158-170.
- CAPPELLIN, P. (1996b). *Ações afirmativas: uma estratégia para corrigir as desigualdades entre homens e mulheres*. In: "Discriminação positiva ações afirmativas. Em busca da igualdade". São Paulo: CFEMEA/ELAS, pp. 13-31.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. (1995) *Panorama Social de América Latina*. Santiago: CEPAL.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. (1998) *Panorama Social de América Latina*. Santiago: CEPAL.
- CHODOROW, N. (1979) *Mothering, male dominance and capitalism*. In: EISENSTEIN, Z. (ed.) "Capitalist Patriarchy and the Case for Socialist Feminism". New York: Monthly Review.
- CLAYTON, S.D., CROSBY, F.J. (1992) *Justice, Gender and Affirmative Action*. Michigan: The University of Michigan Press.
- CROSBY, F. (1976) *A model of egoistic relative deprivation*. "Psychological Review", 83, pp. 85-113.
- CROSBY, F. (1982) *Relative Deprivation and Working Women*. New York: Oxford University Press.
- FRASER, N. (1997) *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición 'postsocialista'*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- HASENBALG, C. (1992) *A pesquisa da desigualdades raciais no Brasil*. In: SILVA, N.V., HASENBALG, C. (orgs.) "Relações raciais no Brasil contemporâneo". Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora.
- HASENBALG, C. (1995) *Entre o mito e os fatos: Racismo e relações raciais no Brasil*. In: "Dados. Revista de Ciências Sociais". Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 38, nº 2.
- HASENBALG, C., SILVA, N.V. (1992) *Raça e oportunidades educacionais no Brasil*. In: SILVA, N.V., HASENBALG, C. (orgs.) "Relações raciais no Brasil contemporâneo". Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora.
- HITT, M.A., KEATS, B.W. (1984) *Empirical identification of the criteria for effective affirmative action programs*. "Journal of Applied Behavioral Science", 20, pp. 203-22.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (1995) *Cor da população. Síntese de indicadores 1982-1990*. Rio de Janeiro: IBGE.
- LAVINAS, L. et al. *Diferenças por gênero e raça no mercado de trabalho*. s.d. (mimeo).
- LOVELL, P. (1994) *Race, Gender and Development in Brazil*. "Latin American Research Review", vol. 29, nº 3, pp. 7-35.

- MAJOR, B. (1989) *Gender differences in comparisons and entitlement: Implications for comparative worth*. "Journal of Social Issues", 45, n° 4, pp. 99-115.
- MULLEN, T. (1988) *Afirmative Action*. In: McLEAN, S., BURROWS, N. (eds.) "The Legal Relevance of Gender". Atlantic Highlands, NJ, Humanities Press International. pp. 244-66.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. (1997) *Panorama Laboral*. Lima: OIT.
- PETERSEN, T, MORGAN, L. (1995) *Separate and unequal: Occupation-establishment sex segregation and the gender wage gap*. In: "American Journal of Sociology", Chicago, vol. 101, n° 2.
- PNUD. (1997) *Informe de Desarrollo Humano*. New York: PNUD.
- POOL, R. (1994) *Eve's Rib: Searching for the Biological Roots of Sex Differences*. New York: Crown Publishers.
- POSTHUMA, A.C., LOMBARDI, M.R. (1996) *Gênero e exclusão no novo paradigma produtivo*. Caxambú: XX Encontro Anual de ANPOCS.
- PSACHAROPOULOS, G., TZANNATOS, Z. (1993) (eds.). *Women's Employment and Pay in Latin America*. Washington DC: World Bank.
- RUGGIE, M. (1984) *The State and Working Women: A Comparative Study of Britain and Sweden*. Princeton: Princeton University Press.
- SPELMAN, E. (1988) *Inessential Woman: Problems of Exclusion in Feminist Thought*. Boston: Beacon Press.
- SCHROEDEL, J.P. (1990) *Blue-collar women: Paying the price at home and on the job*. In: "The Experience and Meaning of Work in Women's Lives". GROSSMAN, H.Y., CHESTER, N.L. (eds.) Hillsdale, NJ, Erlbaum, pp. 241-60.
- STROZENBERG, I. (1996) *A relevância de uma pergunta inaugural*. In: "Estudos Feministas". Rio de Janeiro: 1/96, pp. 221-224.
- TELLES, E. (1996) *Início no Brasil e fim nos EUA?* In: "Estudos Feministas". Rio de Janeiro: 1/96, pp. 194-201.
- TIEFENTHALER, J. (1991) *Female labor force participation and wage determination in Brazil*. In: PSACHAROPOULOS G., TZANNATOS Z. (eds.) "Women's Employment in Latin America". Washington DC: The World Bank.
- TOBACH, E., ROSOFF, B. (1994) *Challenging Racism and Sexism: Alternatives to Genetic Explanations*. New York: The Feminist Press at the City University of New York.
- VALDÉS, T., GOMÁRIZ, E. (1995) *Mujeres latinoamericanas en cifras. Volume comparativo*. Santiago: Flacso.
- WEST, C., FENSTERMAKER, S. (1997) *Doing Difference*. In: WALSH, M.R. (ed.) "Women, Men and Gender: Ongoing debates". New Haven and London: Yale University Press.
- WINDDANCE, T.F. (1996) *O hiato de gênero nas percepções de racismo: o caso dos afro-brasileiros socialmente ascendentes*. In: "Estudos Afro-Asiáticos". Rio de Janeiro: Conjunto Universitário Cândido Mendes, março, (29).

AS RECENTES POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO NO BRASIL E SUA ABORDAGEM DE GÊNERO*

Lena Lavinas**

INTRODUÇÃO

As mudanças que vêm ocorrendo no mercado de trabalho brasileiro desde finais da década de 80 comportam algumas novidades no que tange ao emprego feminino. Uma delas — e de longe a mais importante a destacar — é que, no quadro de flexibilização e desassalariamento em curso (ou seja, com maior precariedade para os trabalhadores e menor segurança e níveis de proteção social), as mulheres parecem estar se beneficiando mais do que os homens das novas oportunidades de emprego criadas. Tal constatação sugere, desde logo, um comentário: mais chances em meio a um quadro menos promissor, mais instável e mais desprotegido.

De fato, entre 1985 e 1995, a taxa de crescimento do emprego feminino foi de 3,68% a.a., contra 2,37% do emprego total (LAVINAS, 1997, pp. 41-68)¹. Ao se decompor esses 10 anos em dois períodos — 1985-90 e

* A autora agradece a Marcelo Nicoll, Márcio Duarte, responsável pela programação dos dados, Flávio Borges e Marcelo Rubens pelo apoio essencial no levantamento dos dados, no tratamento estatístico e na realização dos gráficos.

** Pesquisadora do IPEA-DIPES e professora da UFRJ.

¹ Os dados supra-citados, encontram-se na Tabela 2, em Lavinas (1997, p. 49), tendo como fonte a PNAD.

1990-95, correspondendo a fases distintas de desempenho econômico no País —, observa-se que, ainda assim, as mulheres foram mais favorecidas do que os homens, à medida que escassearam as oportunidades de novos empregos. No primeiro período em questão, marcado por forte instabilidade econômica, tais taxas de crescimento eram, respectivamente, de 4,55% a.a. e 3,26% a.a. Na fase posterior, onde se intensificou e se tornou mais abrangente o processo de reestruturação produtiva, agravando a recessão em alguns setores e reduzindo acentuadamente a criação de novos postos de trabalho, a taxa média de crescimento ao ano foi de 2,82% no caso do emprego feminino e de apenas 1,50% para o conjunto dos ocupados. Constata-se, desse modo, que a queda da oferta de emprego registrada entre os dois períodos afetou negativamente muito mais os homens do que as mulheres.

Paralelamente, no entanto, se assiste ao aumento das taxas de desemprego feminino, que, até finais da década passada, acompanhavam as curvas do desemprego masculino (variando entre 3% e 4% dos ativos, para os dois sexos), mas que, nos anos mais recentes, vêm demonstrando um certo descolamento e tendendo a aumentar mais rapidamente. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 1996 revelam que a taxa de desemprego urbano por sexo é bastante diferenciada: em torno de 6% para os homens e 9,5% para as mulheres². Através da PME do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), identifica-se tendência semelhante: em 1991, a taxa média de desemprego masculina situava-se em 4,79% muito próxima, portanto, à feminina, então de 4,85%³. Em 1996, o hiato entre ambas aumentou em detrimento das mulheres: 4,98% para os homens, contra 6,09% para elas. Isso explica o crescimento da representação feminina entre os desempregados de 38,78%, em 1991, para 45% nos primeiros meses de 1997, logo, superior à sua presença na População Economicamente Ativa (PEA), da ordem de 40%, segundo a PME para o mesmo período.

Tem-se, assim, um quadro paradoxal, confirmado por diferentes fontes estatísticas amostrais: por um lado, as mulheres tiram mais partido do que os homens da baixa oferta de novos empregos, num sentido amplo (atividade), e, por outro, são e tenderão a ser as mais afetadas pelo desemprego. Tudo isso em meio a uma certeza: sendo a taxa de atividade feminina ainda relati-

² Ver, a respeito, Lavinas, op. cit. p. 58. Atenção: talvez a grandeza das taxas no período em questão se explique parcialmente em razão de mudanças na forma de captação da pergunta sobre desemprego, através do questionário. Mas mesmo outras fontes estatísticas apontam idêntica tendência, como é o caso da Pesquisa Mensal de Emprego (PME).

³ Ver, a respeito, *Boletim do Mercado de Trabalho: análise e conjuntura* (1997).

vamente baixa no Brasil (em torno a 40%), se comparada à dos países desenvolvidos, a pressão feminina sobre o mercado de trabalho em épocas de reduzida oferta de empregos parece que não vai mesmo ceder.

O objetivo deste trabalho é uma leitura dos programas e propostas que dão substrato a estes dois tipos de políticas, interpretando seus possíveis efeitos sobre o emprego feminino e a redução dos diferenciais de gênero. Para tanto, vai-se partir (a) de uma análise de como vem se estruturando o Sistema Público de Emprego, marco institucional novo para as políticas de emprego articuladas à proteção ao desempregado, à recolocação, à capacitação e ao treinamento e à geração de renda; (b) de uma leitura da evolução do emprego feminino nos anos recentes, sublinhando seus traços mais marcantes, e (c) de uma identificação das lacunas existentes para uma melhor adequação dos problemas que enfrentam hoje as mulheres no mercado de trabalho. Finalmente, (d) indicar-se-ão questões que devem ser consideradas do ponto de vista do interesse das mulheres na formulação e na implementação de um sistema público de emprego.

1 O ENFOQUE INSTITUCIONAL DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO (SPE): AUSÊNCIA DE MONITORAMENTO DO PONTO DE VISTA DAS DESIGUALDADES DE GÊNERO

Embora venham-se multiplicando as tentativas de geração de mais e melhores empregos através de um conjunto de políticas públicas — em grande parte pilotadas pelo Ministério do Trabalho (MTb) —, seus efeitos parecem ter pouco alcance, revelando pouca efetividade, além de uma omissão manifesta no que tange, em particular, à correção das desigualdades de gênero. É bem verdade que se criou, em 1996, no Ministério do Trabalho uma comissão — o Grupo de Trabalho contra a Discriminação no Emprego e na Ocupação⁴ (GTDEO) — engajada na luta contra todas as formas de discriminação no mercado de trabalho. Porém, até o presente momento, tal comissão não definiu suas linhas de atuação, tendo uma existência ainda meramente formal. Não tem um plano de ação e restringe suas atividades à organização de seminários para divulgar a existência de práticas discriminatórias, racistas e sexistas. Sinal de que o combate à discriminação, seja ela de gênero, seja

⁴ Em resposta à assinatura da convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que hoje exige implementação.

de raça ou qualquer outra, não integra a pauta das prioridades. Trata-se de uma questão claramente secundária num rol mais amplo.

No âmbito das políticas públicas de emprego, de implementação bastante recente no Brasil — a mais consolidada sendo o seguro-desemprego⁵ —, são escassas as informações discriminadas por sexo, apesar de haver conhecimento e consciência acerca das desigualdades de gênero no mercado de trabalho. Se tais informações existem — e devem existir, pois o Brasil tem ratificado várias convenções internacionais, dentre elas algumas da OIT que defendem a geração de informações⁶ discriminadas por sexo, em todos os níveis —, não são objeto de divulgação, limitando-se a uma coleta cadastral. Tornam-se, assim, itens de questionários, onde se mantém uma informação básica, que não tem tratamento, análise e interpretação posteriores que possam orientar a formulação de políticas sociais voltadas para uma maior equidade de gênero. Informação, portanto, que acaba desqualificada não pela falta de virtudes intrínsecas, mas por ser destituída de uso e finalidade.

Pelo que já foi feito até agora através de diversos programas que constituem o arcabouço das recentes políticas de emprego — extremamente bem retratado na tese de doutoramento de Beatriz Azeredo (AZEREDO, 1997, p. 359) —, implicando um volume de gasto bastante elevado, não deixa de surpreender a constatação de que pouco se pode inferir sobre o tratamento dado ao enfrentamento das desigualdades de gênero.

Essa indisponibilidade⁷ somente permitiu reunir dados acerca da participação feminina entre os beneficiários do seguro-desemprego e dos treinados pelo Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador.

Segundo Azeredo (AZEREDO, *op. cit.*, p. 55-149), as mulheres representavam, em 1995, 28,7% dos segurados. Ora, naquele ano, a proporção

⁵ Instituído em 1986, mas ampliado em 1990, através do Programa do Seguro-Desemprego, o qual permitiu alargar a sua cobertura — flexibilizando o acesso para os trabalhadores do setor formal desligados sem justa causa — aumentar o valor médio do benefício e agilizar o prazo de sua solicitação por parte dos requerentes.

⁶ No documento da Presidência da República, intitulado *El Mercado de Trabajo y la Generación de Empleos*, afirma-se que tal desagregação deve estender-se, inclusive, à fiscalização feita pelo Ministério do Trabalho nas empresas, cujo índice é crescente a cada novo ano.

⁷ Tentou-se obter, junto ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e ao Conselho Estadual dos Direitos da Mulher do Estado do Rio de Janeiro, cópia dos protocolos assinados junto, respectivamente, ao Ministério do Trabalho e à Secretaria Estadual do Trabalho e outras, onde há concertação sobre questões ligadas à atuação das mulheres no mercado de trabalho, mas não se conseguiu satisfação nesse pleito.

de mulheres dentre os desempregados já alcançava 41%⁸, indicando que boa parte não estava habilitada a receber o seguro-desemprego. Isto ocorre, possivelmente, por não serem beneficiárias potenciais⁹ do sistema, posto não atenderem aos critérios estabelecidos de demissão de um emprego formal sem justa causa (uma das razões, mas não a única) e por serem menos numerosas no setor formalizado da atividade econômica.

Ao se levantar o número de trabalhadores beneficiários do seguro-desemprego que chegaram a ser atendidos pelos postos do Sistema Nacional de Emprego (Sine) — cuja função é intermediar a recolocação de tal mão-de-obra no mercado —, observa-se que, para além do pequeno¹⁰ percentual contemplado, ignora-se sua representação por gênero. O mesmo acontece com aqueles, mais raros ainda, que obtiveram com este serviço a possibilidade de conseguir um novo emprego. Vale insistir na forte probabilidade de que tal informação exista, mas, mais uma vez, ela não tem sido objeto de preocupação e monitoramento, de forma a integrar correta e sistematicamente, com a relevância e compromisso necessários, a dimensão de gênero no interior das políticas públicas. Uma opacidade que parece expressar a falta de peso das mulheres nos espaços institucionais de negociação e tomada de decisão, entre eles o Sistema Público de Emprego em construção no Brasil. Para além do Programa de seguro-desemprego, assiste-se, desde 1994, à criação de um conjunto de políticas de emprego, que pretendem dotar o País de um sistema público, de abrangência nacional, atuando descentralizadamente (através de comissões estaduais e municipais) e articulando políticas ativas e políticas passivas para o mercado de trabalho.

A primeira expressão desse esforço, voltado para reatualizar com sucesso experiências já bastante conhecidas e de pouca valia, consubstancia-se no Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), segmentado em duas

⁸ Dados da PME.

⁹ Azeredo salienta que, quando observada apenas a frequência por faixa, o beneficiário médio é do sexo masculino — com idade média variando entre 30 e 39 anos, primeiro grau incompleto, tendo trabalhado de seis a 11,9 meses sobretudo no setor serviços, com remuneração entre dois e três salários mínimos — porém, quando se toma o coeficiente de cobertura, o segurado médio passa a ser do sexo feminino. Elas têm primeiro grau completo, idade entre 40 e 49 anos, trabalhavam no setor de comércio, na sua maioria, e recebiam de três a cinco salários mínimos, tendo sido empregadas formalmente entre 12 e 24 meses. Ver, a respeito, o artigo de Teixeira e Azeredo nesta coletânea.

¹⁰ Azeredo afirma que somente 15,7% dos segurados teriam sido atendidos pelo serviço de intermediação de mão-de-obra do Sine, sendo que nem 2% deles teriam conseguido voltar ao mercado de trabalho com esse apoio.

versões: urbana e rural (esta última, desde 1995). Esse programa volta-se para a concessão de linhas de crédito especiais para pessoas com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro convencional, buscando fomentar emprego e renda. Esses financiamentos são feitos com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), tendo como agentes as instituições públicas de crédito, a saber o Banco do Brasil (BB), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES).

No interior do Proger, coexistem várias linhas específicas de crédito, conforme sublinha Azeredo (AZEREDO, *op cit.*, p. 173-189): para a pequena e micro-empresa, para o setor informal, para as cooperativas e associações de produção, para apoio ao recém-formado, para empresas juniores, para programas de educação, etc.¹¹ Essa segmentação por clientela-alvo encobre, provavelmente, um tipo de segmentação de gênero, considerando-se que as mulheres estão sobre-representadas nas pequenas e micro-empresas como mão-de-obra (e menos como empresárias) e no setor informal. Todavia não há como acessar, hoje, os cadastros e proceder a uma análise meticulosa e severa do impacto desses programas sobre o grau e a forma da inserção produtiva das mulheres por eles beneficiadas, direta ou indiretamente. No entanto, cada agente financeiro dispõe de demonstrativos contendo, para cada etapa do Proger e para cada linha de financiamento específica, o valor conveniado, o valor aplicado, o número de contratos feitos, seu valor médio, a estimativa do número de empregos criados e o custo unitário de cada um; um conjunto amplo e rico de informações que já seria mais do que suficiente para avançar no conhecimento dos seus rebatimentos do ponto de vista das relações de gênero. Isto, entretanto, está por ser feito.

As mesmas limitações, com alguma ressalva, foram encontradas na identificação da abordagem de gênero — seja ela explícita ou não — subjacente à segunda iniciativa de peso no interior dos programas públicos de emprego: o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). O Planfor, criado em 1996, tem como objetivo ampliar a capacitação profissional e o nível de empregabilidade das categorias mais vulneráveis de trabalhadores. Integram nominalmente essa clientela, em caráter preferencial, as mulheres chefes de família, prerrogativa, aliás, de iniciativa conjunta do MTb e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Outra diretriz explícita do Planfor “(...) é

¹¹ Voluntariamente, não se está classificando aqui tais linhas segundo os agentes financeiros de crédito, se BB, BNB, BNDES, etc.

a abertura de oportunidades de qualificação profissional de mulheres, compatível com sua participação na PEA” (Programas Estaduais de Qualificação – PEQs-1996, p. 22). Ora, a ressalva diz respeito a uma disponibilização sucinta do número de mulheres treinadas, já em 1996, no âmbito do Planfor, cujo percentual se revela praticamente idêntico ao masculino (isto é, 49% em 1.018.000 trabalhadores, notadamente do setor informal) e superior proporcionalmente à participação feminina na PEA. Em 1997, o percentual de mulheres sobe para mais de 55%; novidade auspiciosa, quando se sabe que, no interior do Sistema S (Senai, Senac, Senat, Senar), sua presença entre os treinados manteve-se, via de regra, bastante marginal. Só que, na prática, essa participação elevada revela pressão por parte da oferta de mão-de-obra feminina, isto é, como as mulheres continuam adentrando o mercado de trabalho e enfrentando dificuldades, buscam, simultaneamente, incrementar seu grau de empregabilidade e, em consequência, inscrevem-se em cursos de formação e capacitação, notadamente no SPE. Em outras palavras, índices elevados de participação feminina são, antes de mais nada, expressão da pressão espontânea exercida pelas mulheres e não reflexo de uma política voluntarista, com objetivos explícitos. O ponto positivo a registrar, mas por si insuficiente, é que não há reação contrária a tal pressão feminina.

A preocupação com a organização institucional e a articulação do conjunto de atividades ligadas a programas de geração de renda deu também lugar à criação de um Banco de Projetos e de Órgãos compromissados com esse objetivo. O Geração, lançado pela Fase Nacional, uma das maiores Organizações Não-Governamentais (ONGs) brasileiras, reúne várias informações sobre projetos de geração de emprego e renda, em desenvolvimento por todo o território brasileiro. Muito bem documentado, o banco, infelizmente, não pode ser consultado por palavra-chave, de forma a permitir: (a) dispor da listagem e das características dos projetos que são coordenados por mulheres ou fazem delas seu público-alvo; (b) identificar o peso das mulheres dentre os beneficiários (até para se poder avaliar seu grau de acessibilidade a esses projetos); e 3) identificar se existe uma abordagem de gênero e como ela se materializa para além da pura e simples representação das mulheres entre os beneficiários. Essa questão diz respeito ao conjunto dos programas e não exclusivamente àqueles que contemplam prioritariamente ou isoladamente mulheres.

O exame das entidades — governamentais e não governamentais, além de internacionais — participantes do sistema Geração aponta que, entre as 171 governamentais atuantes, nenhuma é de representação das mulheres. Isto é, até 1995, nenhum Conselho dos Direitos da Mulher, estadual ou tampouco o federal, integra a lista. Na relação das ONGs, constam apenas 11 associa-

ções de mulheres num total de 437. Mais uma vez, salta aos olhos a baixa representação do que se poderia denominar mais amplamente de interesses de gênero, que vão mais além do que poderia ser interpretado como interesses das mulheres. Talvez tal participação institucional tenha crescido nos últimos dois anos. O fato é que, mesmo nos exemplos de projetos de geração de renda analisados, se observa, nos que envolvem mulheres, um perfil bastante comum: são atividades comunitárias, muitas vezes descontínuas e de baixa auto-sustentação, em ramos de higiene, limpeza, alimentos e confecção. Tudo muito próximo aos resultados da pesquisa desenvolvida por Abreu, Jorge e Sorj,¹² que aponta, por exemplo, a forte concentração das mulheres que recebem empréstimos do Banco da Mulher em atividades “femininas” (confecção, limpeza, higiene, beleza e artesanato em geral), quase sempre desenvolvidas na própria residência. Essa mesma concentração se reproduz nos projetos mais coletivos, como os grupos de produção comunitária femininos, raramente mistos. São, na maioria das vezes sexuais, e com resultados econômicos instáveis, senão precários. As autoras afirmam que uma das maiores dificuldades encontradas nesses projetos é sua formalização, garantindo permanência e profissionalismo, no mais das vezes ausente.

Grosso modo, há hoje duas avenidas nas quais trafegam as iniciativas voltadas para o fomento ao emprego e à dinamização do mercado de trabalho. Por um lado, incentivam-se as cooperativas, associações de produtores e outras iniciativas coletivas para pessoas de baixa renda, de pouca qualificação e insuficiente nível de instrução formal. Implementadas através de convênios entre o setor público (secretarias estaduais e municipais do trabalho, integradas a programas nacionais desenvolvidos pelo Ministério do Trabalho) e ONGs de forte atuação no nível local, elas visam sobretudo ampliar e atualizar o campo de possibilidades dos chamados programas populares de geração de emprego e renda, cuja fórmula já se faz algo velha no Brasil. Falta, entretanto, uma visão abrangente e comum a esses projetos sobre como enfrentar as desigualdades de gênero nas atividades informais. Há casos em que o SPE volta-se para capacitar mulheres dos setores populares na condição de babás, domésticas, cozinheiras, manicures, etc. Ora, surpreende imaginar que cabe ao Estado investir na capacitação de mulheres em atividades que elas já realizam de longa data e que não lhes dão nenhum grau superior de empregabilidade. Ou será que vamos agora promover a empregabilidade

¹² Projetos de Geração de Renda para Mulheres de Baixa Renda: reflexões a partir de estudos de caso no Rio de Janeiro.

dos trabalhadores e trabalhadoras, em particular, através da implementação de *labels* públicos, que nada mais seria do que dar visibilidade aos cadastrados em detrimento dos demais? O efeito seria forçosamente negativo, uma espécie de ação afirmativa ao contrário.

No outro extremo, têm-se políticas voltadas para uma maior flexibilização do emprego, com redefinição da carga semanal de trabalho, da sua redistribuição ao longo do ano, tentativas de mudança nas formas de representação dos trabalhadores (sindicatos), etc. Aqui também desconhece-se uma atuação permanente e de fôlego engajada na luta contra a discriminação sexista no mercado de trabalho.

Mas qual é, de fato, a realidade do emprego e da ocupação para as mulheres ativas no Brasil de hoje?

2 EVOLUÇÃO RECENTE DA OCUPAÇÃO FEMININA: NOVIDADES E RECORRÊNCIAS

A partir de uma pesquisa recente sobre mercado de trabalho e reprodução das desigualdades de gênero, de autoria de Lavinias e Linhares (1997), e de outras informações amostrais¹³, por nós elaboradas, podem ser apontadas, para o período 1985-1998, algumas características recorrentes e também novidades na ocupação feminina.

Do ponto de vista das permanências:

Crescimento constante da taxa de atividade — a taxa de atividade feminina mantém-se em progressão constante, apesar de permanecer ainda muito abaixo da masculina, embora a curva de ambas, por faixa etária, tenha-se tornado hoje praticamente idêntica. O que as distingue é tão-somente seu patamar (Gráfico 1). Isso significa que, independentemente do estágio do ciclo reprodutivo em que se encontram, as mulheres não abandonam o mercado de trabalho. Em 1996, elas representavam quase 40% dos ocupados, segundo a PNAD, cuja estimativa cobre a quase totalidade do País¹⁴. Usando-se como fonte a PME, cuja cobertura restringe-se a seis regiões metropolitanas do Brasil¹⁵, tal percentual alcança, em média, para 1996, 44,85%.

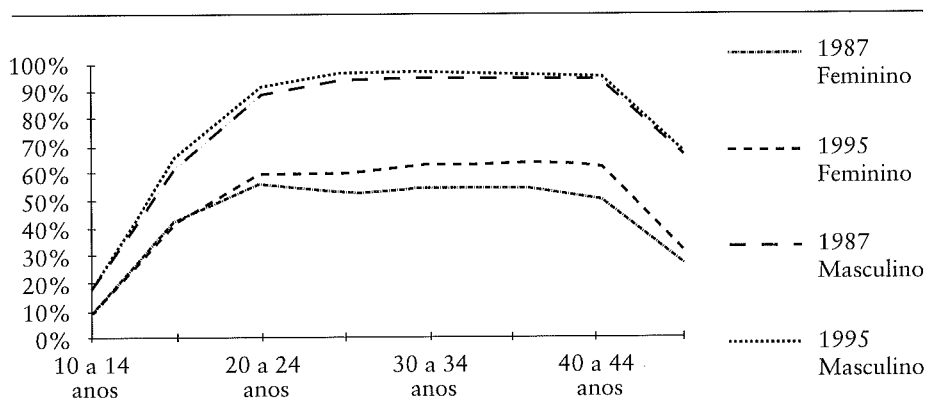
¹³ Informações que têm como fonte a PNAD.

¹⁴ À exceção da área rural da Região Norte.

¹⁵ São elas Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife e representam um quarto do mercado de trabalho brasileiro.

Considerando-se que a participação das mulheres entre os ativos cresce num ritmo bastante sustentado e linear nos últimos anos, independentemente do nível da atividade econômica, é pouco provável que se assista a uma reversão dessa tendência.

GRÁFICO 1
Taxa de atividade urbana, por sexo e faixa etária, no Brasil — 1987 e 1995



Fonte: PNAD-IBGE (1995).

Permanência da segregação ocupacional por sexo — persiste uma forte segregação ocupacional da atividade feminina, com uma inserção produtiva bastante concentrada em alguns ramos do setor de serviços, sem mudança aparente e relevante nos últimos dez anos em prol de uma maior, mais duradoura e mais equilibrada “mixidade”. Os quatro ramos onde predominaram (mais de 50%), em 1996, trabalhadores do sexo feminino — a saber, serviços pessoais¹⁶, administração pública de serviços sociais¹⁷, serviços de saúde e ensino privados em geral e serviços comunitários¹⁸ — são exatamente

¹⁶ Serviços pessoais englobam atividades ligadas à higiene pessoal, confecção e conserto de vestuário, serviços domésticos e domiciliar diverso.

¹⁷ Administração pública de serviços sociais refere-se à atividade pública de ensino e saúde.

¹⁸ Como serviço comunitário entende-se assistência beneficente, sindicatos e associações de classe, instituições filantrópicas, cultos, atividades recreativas.

os mesmos em 1985. As proporções, aliás, são idênticas, à exceção dos serviços comunitários, que se feminilizaram ainda um pouco mais. Os ramos onde as mulheres permanecem pouco representadas (menos de 5%) são os tradicionalmente dominados pelo sexo dito forte: a construção civil, o setor de transportes e um ramo específico dos serviços, aquele que trata das atividades de reparação e conservação (elétrica, veículos, instalações em geral). Nos demais a representação feminina varia entre 20% e 45%.

Tomando-se o conjunto da população feminina ocupada por ramo de atividade, verifica-se que um terço se concentra nos serviços pessoais. Agregando-se a esse conjunto as mulheres ocupadas em atividades públicas de ensino, pesquisa e saúde e no comércio, tem-se 60% do universo de mulheres trabalhadoras.

Um setor público majoritariamente feminino, mas muito mais empregos no setor privado — o tipo de concentração, por ramo de atividade, da mão-de-obra feminina e seu nível de escolaridade médio mais elevado que o masculino (capacitando-as para disputar concursos em condições mais equânimes) explicam sua forte presença no setor público, onde têm representação majoritária (53,2%).

No entanto, tão-somente 20% do emprego feminino é ofertado pelo setor público, estando a grande maioria das oportunidades de trabalho para as mulheres, de fato, no setor privado.

Forte desigualdade salarial entre os sexos, independentemente do nível de escolaridade e do setor ocupacional — como mostram as Tabelas 1 e 2, o hiato de rendimento entre homens e mulheres permanece bastante acentuado. Quer no setor privado, quer no setor público, onde se julgava que haveria maior isonomia salarial entre os sexos, os diferenciais salariais de gênero foram elevados no ano de 1995. Duas observações merecem destaque, ao se analisar a Tabela 1:

- nos grupos pouco escolarizados (instrução só até o primeiro grau), a desigualdade salarial entre os sexos é menor no setor privado do que no setor público, ocorrendo o inverso à medida que aumenta o grau de instrução. Assim, o hiato salarial de gênero para mulheres de nível superior é maior no setor privado que no setor público (diferenciais salariais da ordem, respectivamente, de 44% e 50%).
- o setor público revela maior convergência nos diferenciais de rendimentos entre os sexos, por nível de escolaridade, os mesmos variando entre 49% (primeiro grau incompleto) e 58% (superior completo). Já no setor

privado, não só se registra uma maior dispersão, mas os diferenciais também se acentuam à medida que aumenta a instrução. Isto é, são menores (30% a menos) nos grupos de baixa escolaridade e crescentes com os ganhos de instrução formal. Pode-se supor que as atividades exercidas no setor privado apresentem mais barreiras à mobilidade ascendente feminina na hierarquia funcional do que no setor público (seja via inserção ocupacional, seja via acesso a funções de direção e gestão).

TABELA 1

Diferenciais de rendimentos da população ocupada, segundo a escolaridade e o setor, no Brasil — 1995

ESCOLARIDADE	SETOR PÚBLICO	SETOR PRIVADO
1º grau incompleto	0,49	0,69
1º grau completo	0,56	0,60
2º grau completo	0,58	0,56
3º grau completo	0,50	0,44

Fonte: PNAD-IBGE (1995).

A Tabela 2 mostra a grandeza dos rendimentos médios recebidos pelos trabalhadores de cada sexo, segundo seu nível de escolaridade. Como se pode depreender, os níveis salariais femininos são bastante equivalentes entre setor público e setor privado, notadamente nos graus extremos de instrução (primeiro e terceiro grau).

A Tabela 3 detalha o incremento de renda obtido por homens e mulheres à medida que ampliam sua escolaridade formal em mais um grau. A observação mais relevante é que, no setor privado, os homens conseguem ter retornos mais elevados que as mulheres ao investir em mais formação, embora essa seja também uma característica masculina para o pessoal, de nível superior, empregado no setor público. O terceiro grau traz, em geral, para os homens, vantagens econômicas maiores que para as mulheres. Isso significa que um diploma de terceiro grau agrega menos valor à força de trabalho feminina, ao contrário do que ocorre com os homens. As mulheres, com pouca instrução e que buscam melhorar sua formação, têm mais chances de ter um retorno superior em termos financeiros no setor público do que no privado. A pergunta, algo esquizofrênica, que se coloca e não por completo destituída de sentido é saber se uma valorização menor do diploma universitário para as

mulheres seria uma consequência do seu peso crescente e hoje já majoritário entre os trabalhadores de nível superior, ou mero reflexo de uma inserção ocupacional em ramos cujos salários médios são mais baixos. Quer se trate de baixa “mixidade” de gênero, quer se trate de não acesso à hierarquia, quer se esteja diante de novas formas de discriminação, decorrentes de uma oferta mais abundante no mercado de trabalho dos grupos mais escolarizados, em razão do gênero, o fato é que o diploma superior tem retorno menor para as mulheres do que para os homens, e essa distorção deve ser corrigida.

TABELA 2
Renda média dos ocupados segundo a escolaridade,
o sexo e o setor, no Brasil — 1995

ESCOLARIDADE	SETOR PÚBLICO		SETOR PRIVADO	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
1º grau incompleto	177,30	358,75	228,53	331,90
1º grau completo	298,07	534,47	285,50	477,28
2º grau completo	504,35	870,20	452,07	809,58
3º grau completo	1.067,84	2.140,51	1.090,65	2.475,55
Total	679,28		477,57	

Fonte: PNAD-IBGE (1995).

Nota: Valores deflacionados para dezembro de 1997 pelo INPC considerando-se o expurgo de julho de 1994.

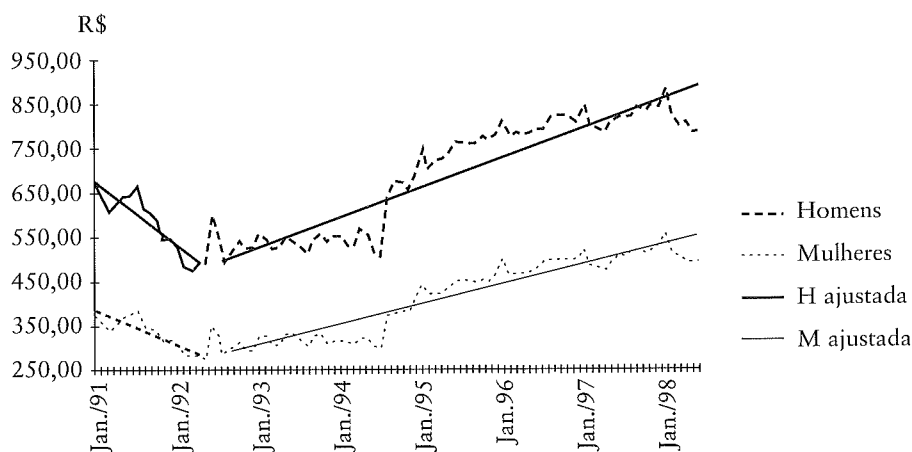
TABELA 3
Incrementos salariais entre graus de formação escolar,
por setor, no Brasil — 1995

ESCOLARIDADE	SETOR PÚBLICO		SETOR PRIVADO	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
1º grau completo/ 1º grau incompleto	68,12	48,98	24,93	43,80
2º grau completo/ 1º grau completo	69,21	62,82	58,34	69,62
3º grau completo/ 2º grau completo	111,73	145,98	141,26	205,78

Fonte: PNAD-IBGE (1995).

Aumenta a dispersão entre rendimentos de homens e mulheres ocupados — servindo-se dos dados da PME do IBGE, disponíveis mês a mês, pode-se captar a evolução dos rendimentos médios dos trabalhadores ocupados desde 1991, discriminados por sexo. O Gráfico 2 revela duas tendências bastante nítidas. Na primeira, relativa ao período de jan./91 a maio/92, ambas as curvas (masculina e feminina) decrescem, sendo que o rendimento médio dos homens cai mais rapidamente (-0,40) do que o das mulheres (-0,20). Logo, tal inclinação das retas indica haver convergência, mas na forma que se chamaria de reequilíbrio negativo de rendas do trabalho entre os sexos, pois resultado de uma maior perda para os homens (e não de um ganho para as mulheres). Já no segundo período, posterior a meados de 1992, as curvas apresentam tendência de crescimento, sendo que os homens recuperam mais velozmente (0,18) do que as mulheres (0,12) as perdas acumuladas nos seus rendimentos, acarretando aumento da dispersão entre os rendimentos dos dois sexos. Isso é sinônimo de aumento das desigualdades de gênero no que tange os níveis de remuneração. A redução do hiato salarial entre os sexos parece ocorrer somente por ocasião de queda generalizada dos rendimentos do trabalho. Quando há crescimento, as mulheres ficam para trás.

GRÁFICO 2
Evolução da renda média, por sexo — 1991-98

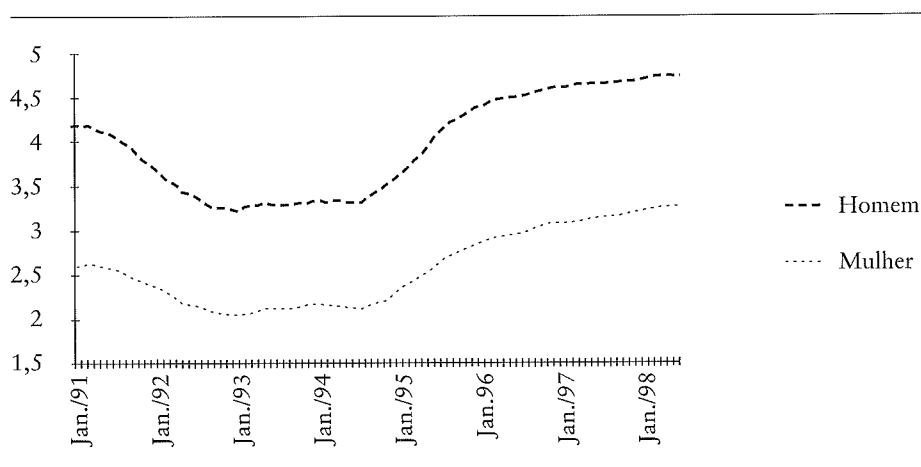


Fonte: PME-IBGE.

Tomando-se a população ocupada na faixa etária 25-65 anos, quando é maior a taxa de atividade, e corrigindo os rendimentos do trabalho em função do número médio de horas trabalhadas por cada sexo, cabem três observações:

- a renda padronizada pelo número médio de horas trabalhadas na semana por homens e mulheres (Gráfico 3) corrobora a constatação já feita de que aumenta o diferencial médio de rendimentos entre os sexos, em detrimento das mulheres, nos períodos de recuperação dos salários. Os salários de homens e mulheres se aproximaram entre 1991 e meados de 1992, numa fase de forte recessão econômica. Esse *gap* de gênero voltou a crescer até 1995. Desde então, assinala tendência de ligeira redução — quase estagnação — até o presente;

GRÁFICO 3
Médias móveis da evolução da renda padronizada
dessazonalizada nas regiões metropolitanas, por sexo, entre os
ocupados na faixa etária de 25 a 65 anos — 1991-98



Fonte: PME-IBGE.

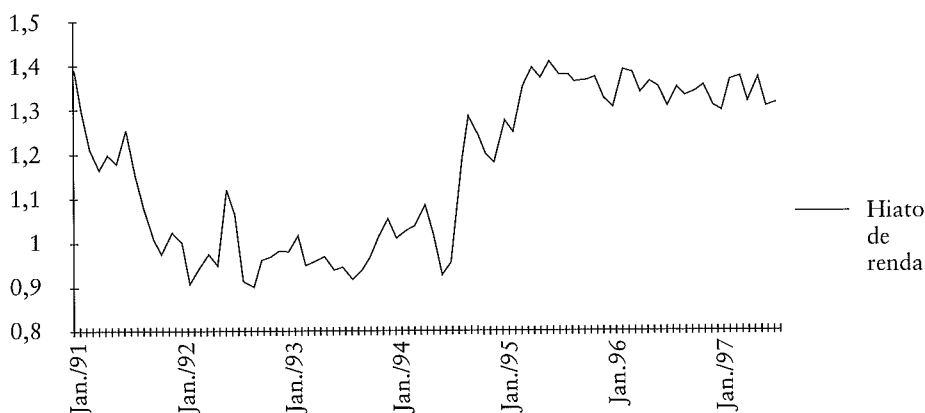
Notas: a) Valores em R\$ de jul./98; INPC com expurgo. b) Médias móveis calculadas por quadrimestre.

- considerando-se os níveis de escolaridade dessa mesma população, ratifica-se o que já se conhece, não sem desconforto. O Gráfico 5 evidencia que as mulheres quase sempre têm nível de remuneração em relação aos

homens inferior em um grau. Em outras palavras, uma mulher com segundo grau ganha aproximadamente o que ganha um homem apenas com primeiro grau. Inquietante é constatar que se trata de uma tendência absolutamente constante, que dá uma dimensão estrutural a esse fenômeno. O grupo que foge a essa regra é o de nível superior. A curva da evolução do rendimento das mulheres com título universitário vem-se afastando da dos homens com segundo grau, revelando, pois, trajetória distinta daquela de superposição com defasagem de um grau observada entre grupos de sexo com menos escolaridade. Trabalhadores com diploma de terceiro grau verificam ganhos substantivos de renda no período posterior ao segundo semestre de 1994. Ao que parece, trata-se de um dos poucos grupos no mercado de trabalho com real poder de barganha, dado o nível de crescimento da sua renda. Mas novamente, há uma dinâmica diferenciada por sexo, pois tais incrementos são maiores para os homens, embora tendencialmente convergentes. Uma observação que parece ratificar a hipótese de que as mulheres incorporam menos valor ao diploma universitário que os homens.

GRÁFICO 4

Médias móveis da evolução do hiato entre as rendas padronizadas de homens e mulheres nas regiões metropolitanas, segundo os ocupados na faixa etária de 25 a 65 anos — 1991-98

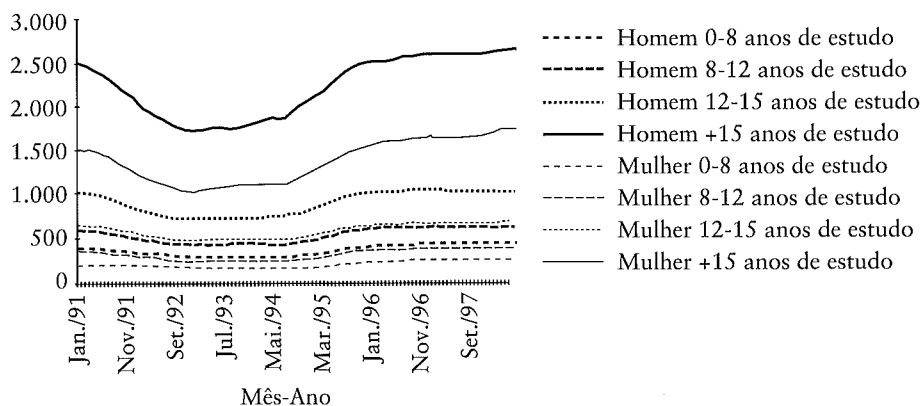


Fonte: PME-IBGE.

Notas: a) Diferença entre homens e mulheres em R\$ de ago./97; INPC com expurgo. b) Médias móveis calculadas por quadrimestre.

GRÁFICO 5

Médias móveis da evolução da renda mensal padronizada nas regiões metropolitanas, segundo escolaridade e sexo, segundo os ocupados na faixa etária de 25 a 65 anos — 1991-98



Fonte: PME-IBGE.

Notas: a) Em R\$ de jul./98; INPC com expurgo. b) Médias móveis calculadas por períodos de cinco meses.

A nova dinâmica de expansão do desemprego feminino — os Gráficos 6 e 7 nos dão uma idéia mais precisa de como o desemprego afeta as mulheres trabalhadoras, situação que vem se agravando mais recentemente.

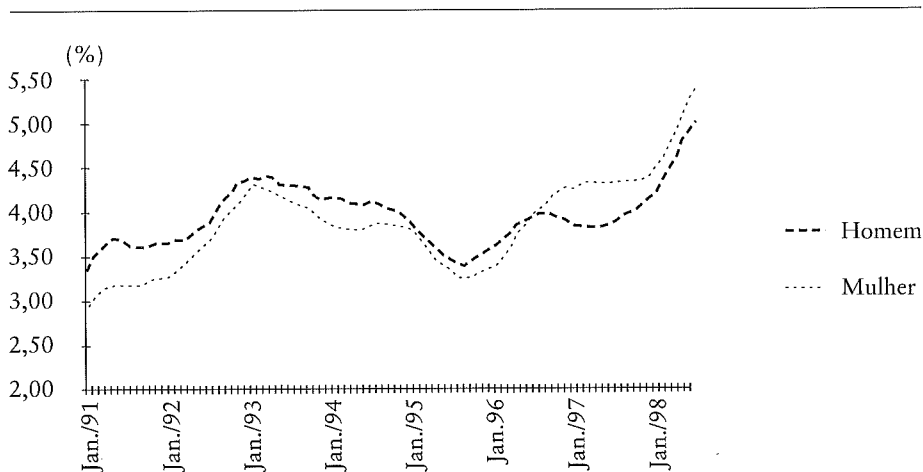
Como se pode constatar, a taxa de desemprego feminino situava-se, até fins de 1991, ligeiramente abaixo da taxa de desemprego masculina, variando entre 2,7% e 3,7%. De 1992 até fins de 1995, passa a acompanhar muito de perto a taxa masculina, embora assinalando picos mais elevados. De 1996 em diante, verifica-se o descolamento já mencionado entre as taxas de desemprego de ambos os sexos, indicando haver, para as mulheres, uma nítida degradação das suas condições de competir no mercado de trabalho. Mais do que isso, o Gráfico 6 evidencia uma novidade na década de 90: tendências opostas, com aumento da taxa de desemprego feminino e redução da masculina.

Um dos elementos que poderiam contribuir para explicar o aumento das taxas de desemprego feminino, na intensidade observada mais recentemente, diz respeito à dinâmica de ingresso das mulheres no mercado de traba-

lho. Ao contrário dos homens, que apresentam taxa de atividade¹⁹ elevada, as mulheres em idade de trabalhar ainda são numerosas fora da PEA: apenas uma em cada duas mulheres trabalha ou procura emprego nas áreas metropolitanas (na faixa etária 25-65 anos), em 1998. A proporção masculina é muito superior, pois de cada 100, 86% trabalham ou procuram trabalho. Porém, a década de 90 revela mudanças significativas no perfil da atividade por gênero, em particular para os homens. Há sinais invertidos em termos de tendência para ambos os sexos, o que não acontecia antes. Enquanto os homens sinalizam uma inflexão clara, apontando uma redução da sua participação na PEA, as mulheres, de 1992 em diante, apresentam comportamento inverso, elevando sua taxa de atividade. Aliás, as taxas de atividade feminina e masculina estão negativamente correlacionadas por ocasião das fases recessivas, indicando que os homens tendem a se retrair da atividade, enquanto as mulheres se mostram indiferentes à conjuntura, seja ela favorável ou não.

GRÁFICO 6

Evolução da taxa de desemprego nas regiões metropolitanas, segundo o sexo, na faixa etária de 25 a 65 anos — 1991-98

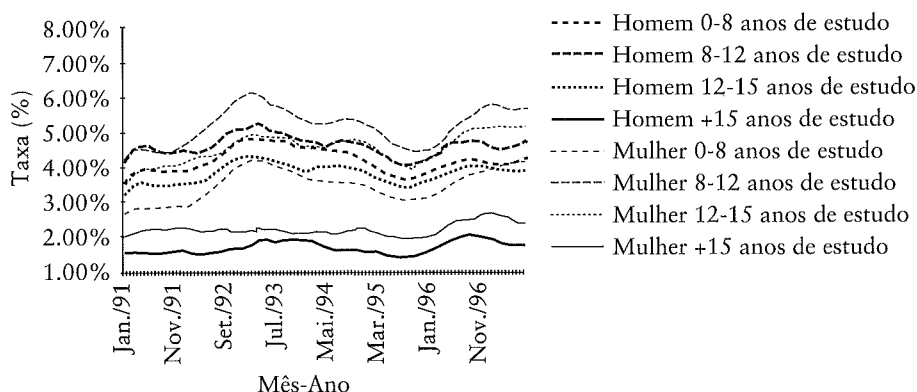


Fonte: PME-IBGE.

Nota: Médias móveis calculadas por quadrimestre.

¹⁹ Chama-se de taxa de atividade a proporção de ocupados e desempregados sobre a População em Idade Ativa (PIA), em outras palavras PEA/PIA.

GRÁFICO 7
Médias móveis da evolução da taxa de desemprego nas
regiões metropolitanas, segundo escolaridade e sexo,
na faixa etária de 25 a 65 anos — 1991-97



Fonte: PME-IBGE.

Nota: Médias móveis calculadas por períodos de cinco meses.

Há outras razões, no entanto, que explicam a forte elevação das taxas de desemprego femininas. Uma delas reside na degradação das oportunidades de emprego para as mulheres no Setor Terciário, que, por ser inclusive bastante heterogêneo, sempre absorveu grande parte da demanda feminina por trabalho. Não por acaso, ao longo de todo o período, as mulheres registram taxa de desemprego setorial sempre inferior à masculina. Mas há uma rápida progressão da taxa de desemprego das mulheres nos serviços, de forma marcante no primeiro semestre de 1996, alcançando patamar superior ao da recessão de 1991-92, o mais crítico. Isso poderia indicar que a concorrência por emprego entre os sexos, nesse setor, tem aumentado — e que isso só acontece em fases fortemente recessivas —, reduzindo um leque de oportunidades que já foi mais aberto ao ingresso da força de trabalho feminina. Dada a falta de oportunidades para trabalhar em outros setores, onde a “mixidade” é ainda menor, é para os serviços que continua se dirigindo a oferta de mão-de-obra feminina e, por falta de opção, também a dos homens.

Observa-se que homens e mulheres com nível superior (Gráfico 7) mantiveram, até final de 1995, taxas de desemprego não só baixas (entre 1% e 2% respectivamente), mas relativamente constantes (caso mais específico das

mulheres altamente instruídas). A primeira constatação que cabe fazer é que, por ocasião do pico do desemprego de 1992, as taxas se elevaram para todos os grupos, à exceção daqueles detentores de um diploma universitário, que parecem, se não imunes ao vendaval, extremamente protegidos (caso dos homens). Já no final do período, entretanto, quando voltou a recrudescer o desemprego na virada 1995-96, após alguns anos de declínio, a quase-imunidade cedeu lugar à resistência, e os mais instruídos — e as mulheres, em particular — acusaram o impacto de se terem tornado mais vulneráveis à nova onda de redução do emprego.

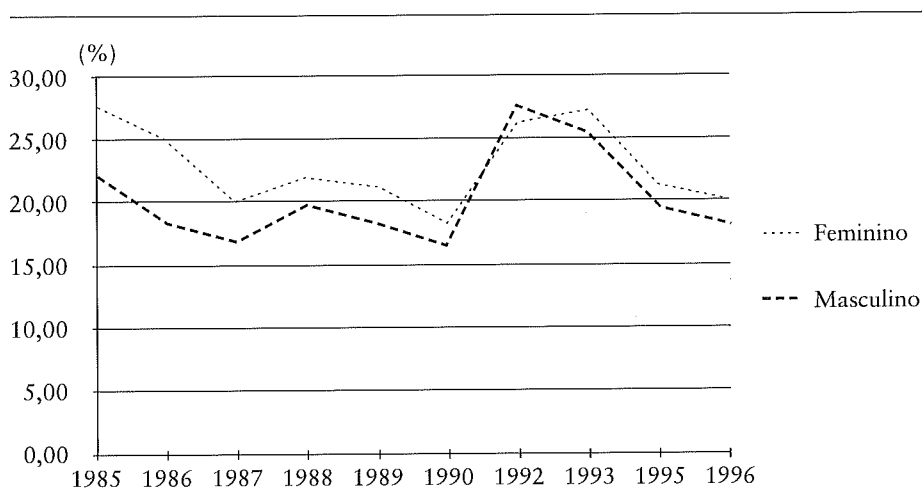
Muito mais instável foi a situação dos grupos menos escolarizados, cujas curvas oscilaram sobremaneira no período em análise, sobretudo no caso das mulheres com até segundo grau (completo ou incompleto). As mulheres com primeiro grau incompleto, por exemplo, têm sofrido os maiores revezes. É sobre elas que mais recai o incremento do desemprego observado no agregado feminino, pois, ao contrário do que foi observado para os homens entre 1991 e 1997, chegam ao final do período em análise, com aumento significativo da taxa de desemprego. Outra novidade é que esse grupo de mulheres com primeiro grau incompleto passa a acusar, no período mais recente, trajetória superposta à dos desempregados do sexo masculino, com mesmo nível de escolaridade, atenuando especificidades de gênero em favor da prevalência do grau de educação formal na determinação da amplitude do desemprego. Aliás, essa convergência nas taxas de desemprego entre os sexos parece se verificar entre os mais (nível universitário) e os menos instruídos. Para esse subgrupo, o comportamento frente ao desemprego define-se muito mais em função da escolaridade, sendo crescentemente homogêneo do ponto de vista de gênero.

Há convergência dos níveis de informalidade e precariedade do emprego entre homens e mulheres — embora seja arriscado comparar os dados extraídos da PNAD no período analisado, posto que houve mudança nos questionários aplicados, alterando a forma de captação da informação, vai-se servir dessas informações, pois as curvas apresentam-se pertinentes com a dinâmica do desassalariamento em curso (aumento do trabalho autônomo e redução do emprego assalariado formal e informal). Seus efeitos parecem afetar, nos anos recentes, mais os trabalhadores do sexo masculino, aproximando suas taxas de precariedade e informalidade das femininas. O efeito do desassalariamento sobre as mulheres mostra-se, aliás, bastante diferenciado, segundo o nível de instrução. *Grosso modo*, elas registram taxas de informalidade mais elevadas do que os homens nos grupos de menor escola-

ridade, indicação de uma inserção mais vulnerável no mercado de trabalho. Já entre os ocupados que chegaram a cursar a universidade, inverte-se tal razão, sendo a informalidade mais elevada para os homens (provavelmente pelo maior peso do trabalho autônomo nas trajetórias profissionais masculinas, o que não significa ocupação precária, pelo contrário, são os profissionais liberais). As estatísticas (Gráficos 8 e 9) revelam não haver um sexo penalizado em detrimento do outro pelo crescimento mais recente da informalidade e da precariedade do emprego. Esse aumento parece se dar mais ou menos na proporção da representação de cada sexo entre os trabalhadores informais e precários, com ligeira desvantagem para os homens. Aspecto recente, pois as mulheres sempre apresentaram taxas de informalidade e precariedade superiores.

GRÁFICO 8

Taxa de precariedade do emprego, segundo o sexo — 1985-96

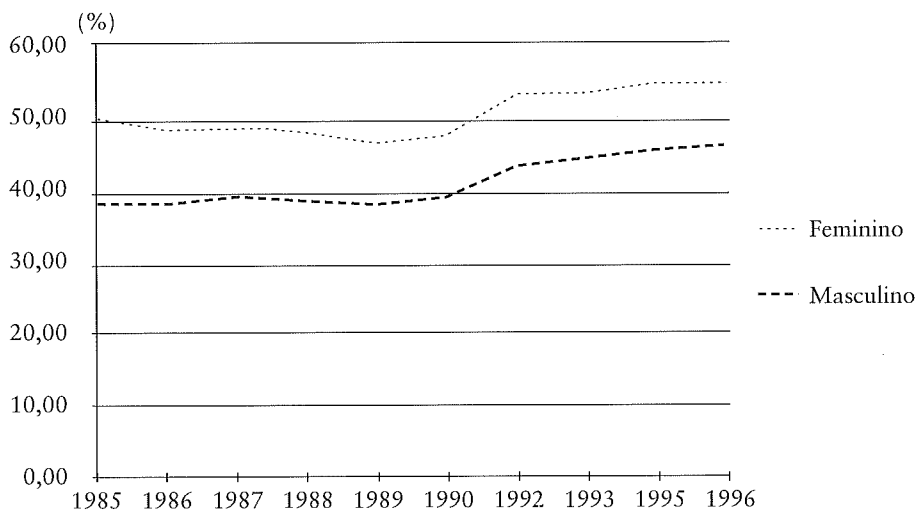


Fonte: PNAD-IBGE.

Inexistência de barreiras legais (protecionistas) ao livre acesso das mulheres ao mercado de trabalho — nas duas últimas décadas e em particular desde 1988, por ocasião da elaboração da nova Carta Constitucional, suprimiram-se normas e leis que, sob um viés protecionista, penalizavam a mão-de-obra feminina no mercado de trabalho. Isso tem contribuído para uma

crescente homogeneização — em teoria — entre a força de trabalho masculina e a feminina no mercado de trabalho. Persiste, no entanto, a discriminação sexista.

GRÁFICO 9
Taxa de informalidade do emprego, segundo o sexo — 1985-96



Fonte: PNAD-IBGE.

CONCLUSÕES

Um das questões a sugerir novas investigações é a do desemprego feminino. Ao se confirmarem as tendências apontadas, de incremento mais que proporcional do desemprego das mulheres, há que se pensar como enfrentar mais esse desafio no que tange às desigualdades de gênero no mercado de trabalho. Uma das pistas a ser perseguida é aquela que tenta correlacionar desemprego feminino e dinâmica econômica, buscando interpretar qual o novo padrão de integração ou exclusão da mão-de-obra feminina nos anos 90 e se ele difere, ou não, do que prevalecia nos anos 80. Há fortes suspeitas de que existem mudanças que estariam alterando esse padrão, assimilando-o àquele vigente nos países desenvolvidos, onde as mulheres, juntamente com os jovens, são os mais afetados pelo desemprego. Isso significaria que, apesar

de continuarem pressionando o mercado de trabalho, as mulheres não teriam as mesmas chances observadas nos últimos 15 anos, quando acusaram taxas de emprego superiores às masculinas. Portanto, propõe-se que se dê particular atenção à evolução do desemprego feminino, considerando-se que, após a indústria — onde a presença das mulheres sempre foi minoritária (algo em torno de 25% em 1995, segundo a PNAD) —, a reestruturação e a busca por ganhos de produtividade alcançam agora o comércio e, sobretudo, o setor serviços, onde as mulheres têm peso relativo significativo e onde, tradicionalmente, tinham mais chances de contratação.

Tal análise mostra-se absolutamente indispensável se se pretende ir além da simples coleta de informações por sexo da clientela atendida pelo Sistema Público de Emprego. Falar de empregabilidade sem se atentar para a problemática de gênero é, no mínimo, contraditório. O aspecto do maior ou menor grau de empregabilidade das mulheres a ser considerado não deve ater-se tão-somente à taxa de emprego, mas (a) à expansão do número de trabalhadoras em setores onde sua presença é rarefeita; (b) à sua mobilidade na hierarquia funcional; e (c) aos ganhos de renda daí decorrentes.

Como se assinalou na primeira parte deste trabalho, embora os cadastros do seguro-desemprego, do Planfor e do Proger até registrem dados sobre os requerentes e suas demandas, não existe, de fato, uma política de gênero constitutiva do Sistema Público de Emprego, que se pretende consolidar no Brasil. Uma evidência inquestionável desta lacuna é a impossibilidade de acesso a dados por sexo em tempo real de forma organizada e estruturada segundo os propósitos de políticas de combate à discriminação sexista. A desagregação que por acaso exista não tem nenhuma finalidade intrínseca que facilite avaliações relativamente simples sobre o tratamento diferenciado, ou não, feito a homens e mulheres e o eventual impacto de gênero que possam ter medidas adotadas pelo Sistema. Sobretudo, não se dispõe de um *follow-up* que permita um monitoramento mais rigoroso de algumas questões relevantes, como o aumento da “mixidade” por sexo das ocupações e a redução dos diferenciais de rendimentos entre homens e mulheres com idêntico nível de escolaridade. Dois aspectos cujo acompanhamento se apresenta central no âmbito de qualquer política de monitoramento dos diferenciais de gênero.

À guisa de conclusão, tomamos a liberdade de propor a introdução de uma visão de gênero na consolidação do Sistema Público de Emprego, que parece, hoje, ausente.

Para o Proger (urbano e rural):

- para cada tipo de financiamento concedido, dispor de informações que considerem para cada sexo (a) setor da atividade; (b) número de pes-

soas envolvidas, classificando-as segundo o tipo de ocupação, o grau de escolaridade e o rendimento obtido no desenvolvimento dessa nova atividade, mês a mês. De posse dessas informações, deve-se criar um indicador de “mixidade” (por ocupação e setor) e outro de sustentabilidade (inclusive nos projetos comunitários). Esse deve aferir o verdadeiro grau de autonomia que tais iniciativas asseguram, procurando inferir os obstáculos de formação (*latu sensu*) e outros que podem comprometer trajetórias de sucesso. Dessa forma, pode-se identificar onde se encontram, para homens e mulheres, os nós no desenvolvimento de um empreendimento, buscando soluções adequadas. É bastante provável que as causalidades difiram entre os sexos, necessitando um tratamento igualmente diferenciado.

- quanto à empregabilidade por sexo, revela-se a necessidade de, por um lado, construir e monitorar indicadores que possam medir como está mudando qualitativamente a forma de inserção ocupacional das mulheres, considerando sua entrada em setores onde estão pouco presentes (ramos e atividades). Por outro, observar como evolui o rendimento médio feminino nas ocupações e atividades onde elas já são maioria entre os ocupados, de modo a inferir se acompanha a evolução dos rendimentos em geral ou se aponta ganhos indicando mobilidade ascendente na hierarquia funcional.
- acompanhar a evolução da taxa de atividade e da taxa de desemprego femininas, por setor, se possível assegurando desagregação por ramos dinâmicos e tradicionais.

Para o Planfor:

- estabelecer metas para reduzir positivamente as desigualdades de gênero, com vistas a uma melhor empregabilidade das mulheres;
- classificar o conjunto de medidas e instrumentos voltados para a correção das disparidades de gênero no que tange à qualificação e à capacitação profissional dos trabalhadores em prol de uma maior “mixidade”;
- interpretar seu impacto diferenciado sobre o grupo das mulheres, considerando sua heterogeneidade (e não apenas o sexo feminino), isto é, o grau de escolaridade, o setor de atividade e o nível de remuneração;
- dispor de um conjunto pequeno, mas pertinente, de indicadores que assegure um monitoramento constante do desempenho desses instrumentos e permita inferir sua eficácia. Uma metodologia deve ser construída para esse fim e estendida — adaptada, é claro — a cada setor organizado do Sistema Público de Emprego.

BIBLIOGRAFIA

- AZEREDO, B. (1997) *Políticas públicas de emprego no Brasil: a experiência recente*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia.
- BOLETIM DO MERCADO DE TRABALHO. (1997) *Análise e conjuntura*, Brasília, MTb/IPEA, nº 5, ano 2, julho.
- LAVINAS, L. (1997) *Emprego feminino: o que há de novo e o que se repete*. In: "Dados, Revista de Ciências Sociais", vol. 40, nº 1.
- LAVINAS, L., LINHARES. (1997) *Direitos trabalhistas da mulher*. Rio de Janeiro: MTb/IPEA, dezembro (mimeo).
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (1997) *El Mercado de Trabajo y la Generación de Empleos*. Brasília.
- SECRETARIA DE FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL. (1997) *PEQs-1996: Perfil da Clientela e Avaliação de Foco dos Programas*. (versão preliminar) Brasília: MTb, junho (mimeo).
- SILVEIRA, C. (1995) *Trabalho e Renda. Ações Institucionais de Fomento no Brasil*. Rio de Janeiro: Fase, GTZ, Napp e Sactes Ded.

Parte 3

INSTITUIÇÕES LABORAIS

DESGASTE NA LEGISLAÇÃO LABORAL E AJUSTAMENTO DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO NOS ANOS 90

Maria Cristina Cacciamali*

INTRODUÇÃO

A década de 90 iniciou-se, no Brasil, num ambiente de abertura comercial e de recessão econômica. A partir de 1993, o nível da atividade econômica recuperou-se e, no ano seguinte, a Administração Itamar Franco implementou um programa de estabilização econômica. Nos anos subsequentes, sob a Administração Cardoso, num contexto de elevadas taxas de juros, de sobrevalorização cambial e de lenta recuperação dos investimentos, o crescimento da atividade econômica foi positivo, embora insuficiente para gerar um volume de empregos¹ adequado ao crescimento da População Economicamente Ativa (PEA). Nesse pano de fundo, intensificou-se o processo de reestruturação produtiva, que, dentre outros aspectos, incidiu com maior inten-

* Doutora e Professora Livre-Docente em Economia do Trabalho e Desenvolvimento Econômico pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.

¹ O termo emprego está sendo usado a partir do recorte de situação ocupacional, assim, refere-se ao trabalho assalariado; por outro lado, o termo ocupação será utilizado associado a todas as situações ocupacionais e inclui, portanto, as formas de trabalho por conta própria, sem remuneração, os empregadores e o serviço doméstico.

sidade sobre o setor industrial, implicando redução expressiva de mão-de-obra, práticas de subcontratação de produtos e principalmente de serviços, maiores níveis de desemprego e extensão do subemprego.

A maior intensidade competitiva e os novos processos tecnológicos estão a estimular, assim como em outros países, as firmas, especialmente as grandes, a reduzirem o tamanho das plantas e a estenderem relações de subcontratação. Estas, ao transformarem relações de trabalho em relações comerciais, podem vir a reduzir custos nas operações onde o controle da força de trabalho é menos relevante, ou nas atividades-meio, ou quando a qualidade se encontra padronizada através do mercado (serviços de limpeza, alimentação, serviços gráficos, manutenção de máquinas, etc.). Ademais, um conjunto de outros fatores incentivam essas práticas, tais como: o aumento nas taxas de desemprego e principalmente de subemprego, que reforçam o reduzido grau de organização sindical; a possibilidade de diminuir a carga tributária através da horizontalização da empresa, visto que os estratos micro e pequeno dispõem de legislação tributária diferenciada; a sonegação e a evasão de impostos do mercado de trabalho por meio de contratações ilegais, cooperativas de trabalho ou agências de mão-de-obra temporária; e a maior invisibilidade frente aos órgãos de fiscalização do Estado, etc.²

A combinação dessas mudanças, aliada à incapacidade de resposta do Estado às necessidades de investimentos e de crescimento econômico para conter o desemprego, induz ao ajustamento do mercado de bens e de trabalho através da organização da produção em menor escala, sob a forma de pequenas e microempresas e do trabalho por conta própria. Estas últimas modalidades de organização da produção comportam um número expressivo de unidades produtivas, que possuem como características, além de um reduzido volume de capital, dispersão geográfica, horários diferenciados de trabalho e pequeno faturamento para efeitos de tributação, o que lhes atribui maior invisibilidade frente aos órgãos de fiscalização. Ademais, segmento significativo desses pequenos negócios, em virtude da incipiente capitalização, utilizam tecnologia obsoleta, o que conduz a reduzidos níveis na produtividade do trabalho, estando sujeitos, ainda, à retração do ciclo econômico e a fatores de sazonalidade. O resultado revela-se nas formas de baixo e instável faturamento e alto índice de mortalidade dessas unidades produtivas. Dessa maneira, essa reconfiguração de parte da estrutura produtiva vem, por um lado, ratificar operações nos mercados de bens e de trabalho realiza-

² A respeito desse tema, ver, por exemplo, Cacciamali e Pires (1997).

das à margem parcial ou total das regulamentações do Estado e, por outro, acaba gerando um número expressivo de ocupações de baixa qualidade, quando comparadas com os empregos oferecidos pelas firmas maiores. Esse diferencial de qualidade expressa-se não apenas com relação aos níveis de renda propiciados por aquelas ocupações, mas também pela sua elevada rotatividade de mão-de-obra, jornada de trabalho maior, baixa perspectiva profissional e outras condições gerais de trabalho (CACCIAMALI, PIRES, 1997).

É nesse sentido que uma das características precípua dos anos 90, com relação ao mercado de trabalho brasileiro, é o agravamento da sua heterogeneidade estrutural. Sobrepõem-se novos problemas, como, por exemplo, menor taxa de criação de empregos, especialmente de boa qualidade, e o desgaste de instituições de coesão social, como a legislação trabalhista, a seguridade social, a organização sindical e a administração pública em geral. Simultaneamente, tem-se a não-criação ou recriação de mecanismos institucionais públicos que possam minimizar as históricas desigualdades de acesso à cidadania, de oportunidades de trabalho, de renda e de condições de vida em geral para a maior parte da população. A não-reposição de instituições públicas cria um vácuo que pode e está sendo preenchido por organizações e interesses privados (empresas, terceiro setor, grupos sociais distintos, etc.). Entretanto, a ausência de coordenação pode levar a situações onde interesses privados contrariam os interesses coletivos. Além disso, o Brasil possui um quadro histórico marcado pela desigualdade na distribuição de renda, níveis elevados de pobreza e baixos níveis de educação, que, no momento presente, se soma a um elevado déficit público e a uma má gestão do bem público, levando a uma degradação ambiental, urbana e da vida social, que reduz a atração de investimentos. Adicionando-se a esse quadro restrições e falta de transparência de informações e de regras estáveis para as transações econômicas, eleva-se o risco tanto dos investimentos como das transações e dos negócios quotidianos.

Este trabalho encontra-se estruturado em duas seções. Na primeira, examinam-se as características e os resultados do ajustamento do mercado de trabalho brasileiro durante o primeiro lustro da década de 90. A análise centra-se nas mudanças que ocorreram na composição da mão-de-obra por setores de atividade e por situação ocupacional, além de nas mudanças de rendas relativas entre as diferentes categorias de trabalhadores. Na segunda, desenvolvem-se argumentos sobre a importância, para a vida social e o desempenho econômico, do ato de definir regras públicas para o uso do trabalho. Além disso, analisa-se a erosão da aplicação da legislação trabalhista no mercado de trabalho, seja com relação à diminuição no número de contri-

buintes para a seguridade social pública, seja com relação ao aumento das contratações ilegais de mão-de-obra assalariada. Por fim, tecem-se as considerações finais.

1 CARACTERÍSTICAS DO AJUSTAMENTO DO MERCADO DE TRABALHO

O início dos anos 80 foi marcado por um período de recessão econômica, originário dos ajustamentos implementados pela Administração Figueiredo no âmbito da crise da dívida externa. Nesse período, pela primeira vez no Pós-Guerra, o mercado de trabalho urbano ajustou-se através de uma expressiva alta nas taxas de desemprego, mas também começou a se verificar a expansão do assalariamento sem registro³ e do trabalho por conta própria (CACCIAMALI, 1989). A crise financeira do Estado, o ambiente de hiperinflação e as mudanças de regime político, nos anos subseqüentes, imprimiram um elevado grau de instabilidade no desempenho do Produto, retraíram os investimentos e concentraram renda. O nível de emprego, embora acompanhasse as flutuações do Produto ao longo da década, continuou crescendo a taxas elevadas em todos os setores da atividade econômica, implicando redução na produtividade global média do trabalho e na sua estagnação no setor industrial a partir do segundo lustro dos anos 80 (CACCIAMALI, BEZERRA, 1997). O emprego registrado em carteira de trabalho expandiu-se no período até o final da década; contudo, entre 1986 e 1990, passou a apresentar crescimento inferior às demais categorias ocupacionais: empregadores, trabalho sem remuneração, trabalho por conta própria e assalariamento sem registro (Tabela 1).

Os primeiros anos da década de 90 também foram marcados pela recessão da economia, motivada pela implementação de programa econômico na Administração Collor, com o objetivo mal-sucedido de estabilizar a economia e o bem-sucedido de acelerar um conjunto de ajustes estruturais para tornar a economia mais competitiva, mantendo um processo de diminuição das tarifas alfandegárias iniciado em 1989. A economia recuperou-se em 1993

³ O termo assalariamento sem registro refere-se à mão-de-obra assalariada que está sendo contratada de maneira ilegal no mercado de trabalho, ou seja, são contratos estabelecidos à margem da legislação trabalhista e, no caso brasileiro, por decorrência, à margem da legislação previdenciária.

TABELA 1
Indicadores do ajuste do mercado de trabalho
não-agrícola no Brasil — 1986-1997

INDICADORES	1986	1989	1990	1992	1993	1995	1996	1997
PIB (%)	100	106,8	102,1	102,1	105,9	116,7	121,6	126,1
PIB <i>per capita</i> (US\$)	4.785	4.791	4.526	4.407	4.555	4.752	4.883	5.029
PEA (%)	100	111,8	114,7	126,7	129,1	136,2	137,3	—
Taxa bruta de participação	55	55,7	55,7	58,6	58,2	58,5	59,1	—
Total de ocupados (%)	100	113,3	116,6	113,7	117,2	124,8	124,6	—
Total de empregados (%)	100	111,9	112,6	108	111,3	116,1	117,9	—
Empregados com registro (%)	100	111,7	111	100	99,5	101,4	101,2	—
Empregados sem registro (%)	100	112,4	115,5	100	110,3	111,7	122,5	—
Trabalhadores domésticos (%)	—	—	—	100	105,8	117,8	114,8	—
Funcionários públicos, estatutários e militares	—	—	—	100	13,04	116,5	115,1	—
Trabalhadores por conta própria (%)	100	109,7	120,0	119,4	123,6	138,3	135,1	—
Sem remuneração (%)	100	166,3	182,9	295,7	308,8	322,5	280,9	—
Empregadores (%)	100	154,3	169,6	141,8	142	170,4	159,3	—
Salário médio na indústria (FIESP) (%)	100	109,9	94,3	90,1	96,1	102,3	105,7	111,5
Desemprego urbano (PNAD) (%)	3,3	4,1	5,0	8,7	8,2	8,0	8,7	—
Desemprego aberto (PME) (%)	3,6	3,4	4,3	5,6	5,4	4,6	5,4	5,7
Desemprego total GSP (SEADE) (%)	9,6	8,7	10,3	15,2	14,6	13,2	15,1	16,0

Fontes: IBGE/PNAD/PME; CCPN; SEADE/PED; FIESP/PMI.

Nota: Sobre os procedimentos metodológicos, consultar Notas Metodológicas.

e, no ano seguinte, último ano da Administração Itamar Franco, as altas taxas de inflação foram contidas e mantidas num patamar baixo, através de um novo plano de estabilização: o Plano Real. Os grupos mais pobres da população passaram, assim, a exercer sua capacidade aquisitiva, o setor de bens de consumo duráveis expandiu-se de maneira significativa, atendendo a demandas reprimidas da população, que foram sustentadas por políticas de crédito ao consumidor com juros elevados, mas prazos longos. Encetou-se, então, um processo de ajustamento nos preços e de lenta recuperação dos investimentos conduzidos pelo setor privado, que redundou em taxas positivas de crescimento econômico e de ocupação, mas insuficientes para a criação de empregos, especialmente os registrados. A estabilização dos preços acabou por firmar-se, mantendo uma taxa de câmbio sobrevalorizada e taxas de juros elevadas, que vieram a limitar o crescimento do Produto e do emprego. O encarecimento das exportações, contraposto parcialmente por medidas fiscais, freiou não apenas o crescimento econômico como também a criação de empregos de boa qualidade, pois parte do setor exportador tem como característica a geração deste tipo de emprego. O barateamento das importações, por um lado, impôs custos adicionais ao ajustamento do setor de produção doméstico, exposto à maior concorrência internacional, mas, por outro, permitiu maior rapidez para o rejuvenescimento e o engate internacional das grandes empresas nacionais e multinacionais, favorecendo as importações de insumos, componentes e máquinas. Com isso, a balança comercial passou a ser sistematicamente deficitária desde 1995, sendo contrabalançada pela entrada de capital financeiro. Esse mecanismo é sustentado através de taxas de juros excessivamente elevadas no mercado doméstico, que restringem, além do consumo, tanto as operações usuais como os investimentos das firmas que não têm acesso ao crédito no mercado internacional, em geral médias e pequenas. Um efeito adicional do ajustamento macroeconômico posto em ação é o agravamento do déficit público. As elevadas taxas de juros exponenciam a dívida interna do Governo, especialmente após a crise asiática no último trimestre de 1997, e essa situação torna-se pior pelo processo descontínuo de privatização das empresas estatais e pela não-implantação de uma reforma fiscal de fundo. Por conseqüência, a ação do Estado encontra-se manietada, seja para investimentos sistêmicos, seja para políticas sociais.

As taxas de desemprego e de subemprego ampliaram-se a partir dos anos 90 (Tabela 1), e o ajuste do emprego, como visto anteriormente, ocorreu num contexto de menor crescimento econômico, maior internacionalização e competitividade, reestruturação produtiva e diminuição do emprego industrial,

além do desgaste de todo o aparelho de Estado e das instituições do mercado de trabalho: legislação laboral, seguridade social e sindicatos. A ocupação evoluiu principalmente com base na expansão do Setor Terciário, especialmente em pequenas e microempresas pouco organizadas (CACCIAMALI, PIRES, 1997) e sob a forma de trabalhos por conta própria e no serviço doméstico, fenômenos que se revelam através das mudanças nas categorias de situação ocupacional.

Três ramos de atividade que proviam empregos entre os de melhor qualidade perderam participação relativa a partir de meados da década de 80 e principalmente a partir dos anos 90: a indústria de transformação, o setor bancário e o setor produtivo estatal, enquanto a administração pública e as atividades sociais mantiveram sua participação praticamente constante. Entre os primeiros, a indústria de transformação apresentou uma tendência de expulsão de mão-de-obra e, em 1995, passou a absorver 16,6% do total da força de trabalho em contraposição ao ocorrido em meados da década passada, quando esse percentual era de, aproximadamente, 22% (Tabela 2). A recomposição da ocupação ocorreu nos ramos do comércio e, especialmente, na prestação de serviços, que aumentaram sua participação na absorção do total de ocupados (Tabela 2). O Setor Terciário passou a representar 76,5% do emprego não agrícola em 1995; sua tendência foi crescente não apenas em virtude da retração da produção, do perfil de produtividade da indústria de transformação e das novas demandas, mas também porque os processos de desverticalização e terceirização das firmas levaram a que determinadas atividades que eram realizadas no interior de estabelecimentos da indústria de transformação passassem a ser efetuadas e oferecidas diretamente por estabelecimentos do setor serviços.

Esse novo arranjo, a partir de 1993, levou à recuperação dos níveis médios da produtividade do trabalho, especialmente no setor industrial (CACCIAMALI, BEZERRA, 1997). Isso se refletiu no aumento da massa salarial e dos demais rendimentos, expandindo a demanda por serviços e criando oportunidades de ocupação principalmente para os trabalhadores por conta própria e o serviço doméstico, além da ampliação de pequenos negócios que expandem o trabalho familiar sem remuneração e o emprego sem registro. Esses efeitos foram captados pela evolução das categorias de situação ocupacional que revelam menor participação relativa de empregados no total, principalmente dos empregados registrados, e maior importância dos trabalhadores por conta própria, trabalhadores domésticos, trabalhadores sem remuneração e empregadores (Tabela 3).

TABELA 2
Ocupados não-agrícolas, segundo os ramos de atividade,
no Brasil — 1986-1996

	(%)						
RAMOS DE ATIVIDADE	1986	1989	1990	1992	1993	1995	1996
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Indústria de transformação	21,9	20,7	19,6	17,9	17,7	16,6	16,4
Construção civil	8,7	8,1	8	8,6	8,9	8,2	8,4
Outras atividades							
industriais	2	2	1,8	1,9	2	1,7	1,5
Comércio	15,2	16	16,6	16,9	17,5	17,7	17,7
Prestação de serviços	22,4	22,9	23,2	24,7	24,5	25,9	25,5
Serviços auxiliares de							
atividades econômicas	3,8	4,2	—	4,1	4	4,4	4,6
Transporte e comunicação	4,8	4,9	5,1	4,9	4,7	4,9	5,0
Social	11,1	11,3	11,3	11,6	11,5	11,8	12,3
Administração pública	6,3	6,2	6,5	6,4	6,3	6,2	6,2
Outras atividades	3,8	3,8	3,6	3,1	2,9	2,6	2,5

Fonte: IBGE/PNAD, Notas Metodológicas.

TABELA 3
Total de ocupados não-agrícolas, segundo a situação
ocupacional, no Brasil — 1986-1996

	(%)						
SITUAÇÃO OCUPACIONAL	1986	1989	1990	1992	1993	1995	1996
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total de empregados	75,5	74,6	72,9	71,7	71,7	70,2	70,1
Empregados com registro	65,1	65	64,2	54	52,2	51	50,1
Empregados sem registro	34,9	35	35,8	21,1	22,6	21,9	23,7
Trabalhadores							
domésticos	—	—	—	13	13,3	14,3	13,7
Funcionários públicos,							
estatutários e militares	—	—	—	11,9	11,9	12,8	12,5
Trabalhadores por							
conta própria	19,7	19,1	20,3	20,7	20,8	21,8	21,3
Sem remuneração	1,4	2,1	2,2	3,7	3,7	3,7	3,2
Empregadores	3,4	4,3	4,6	3,9	3,8	4,3	4,0

Fonte: IBGE/PNAD, Notas Metodológicas.

Dessa maneira, conforme o esperado, a recuperação do nível de atividade da economia não veio acompanhada da geração de um contingente expressivo de empregos no setor empresarial mais dinâmico da economia, mas, sim, da criação e da recriação de um conjunto significativo de trabalhos heterogêneos, muitos deles inseridos em atividades com baixa produtividade e menores níveis de remuneração. A força de trabalho acabou por ocupar-se de acordo com sua experiência profissional e as oportunidades disponíveis, que se refletem, embora parcialmente, na idade dos trabalhadores. Assim, entre 1992 e 1995, do total das ocupações não agrícolas criadas para a faixa etária entre 15 e 24 anos, 65% representavam empregos em estabelecimentos com menos de cinco ocupados; enquanto para a faixa etária de 25 a 55 anos, 61% das novas ocupações distribuíam-se para o conjunto de empregadores, conta própria e serviço doméstico (BALTAR, DEDECCA, 1997).

Os salários relativos vêm se alterando a favor dos assalariados sem registro, segundo informações disponíveis nas diferentes Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (PNADs, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE), sendo esse fenômeno confirmado, através das Pesquisas Mensais de Emprego (PMEs-IBGE), para o total das regiões metropolitanas, que apontam também um aumento expressivo nas rendas dos trabalhadores por conta própria (Tabela 4). A redução da demanda por trabalho no setor industrial, o maior desemprego e a menor influência dos sindicatos acarretaram uma pequena recuperação nos salários médios desse setor após 1993 (Tabela 1) e influenciaram a redução do total dos empregados com registro e o menor crescimento de seus salários (Tabela 4).

TABELA 4
Diferenciais de salários relativos entre empregados com e sem registro
com relação ao salário médio, no Brasil — 1986-1995

ANOS	ECR ⁽¹⁾	ESR ⁽²⁾
1986	116,6	76,9
1989	128,0	59,3
1990	122,5	67,9
1992	121,4	45,9
1993	120,6	47,4
1995	114,6	52,4

Fonte: IBGE/PNAD, diversos anos.

⁽¹⁾ ECR = empregados com registro. ⁽²⁾ ESR = empregados sem registro.

Por outro lado, a expansão dos pequenos e microestabelecimentos e do trabalho por conta própria incrementou o uso ilegal do trabalho assalariado, impulsionando o aumento relativo dos salários dessa categoria (Tabela 4). Esse comportamento foi possível, pelo menos, através de dois componentes. O primeiro, conforme comentado anteriormente, associado à maior invisibilidade dessas formas de organização da produção frente aos órgãos de fiscalização. O segundo é o desgaste político imposto à legislação laboral pelos grupos empresariais e pelo Governo na defesa da redução dos custos do trabalho e na busca de maior arbitrariedade no uso do trabalho, ao invés de um processo de negociação sobre um possível novo marco regulatório. O resultado desse ataque se concretizou através de várias medidas, dentre as quais se destacam pelo menos quatro: (a) a elaboração, por parte exclusivamente do Governo, de propostas versando sobre formas alternativas de contratos para o uso da mão-de-obra assalariada, como os contratos por tempo determinado e as cooperativas de trabalhadores; (b) nenhuma reestruturação administrativa nos órgãos de fiscalização, reduzindo essa atividade e induzindo ao descaso e à corrupção; (c) o pequeno valor das multas, o que incentiva o descumprimento da legislação; e (d) a maior morosidade nos trâmites e nos julgamentos das demandas na Justiça do Trabalho, que desestimula as apelações e, quando estas ocorrem, compele a acordos entre as partes que são, em geral, estabelecidos abaixo do valor devido. Somam-se a isso os fatos de que o ambiente de maior desemprego, a menor influência dos sindicatos e a incerteza quanto aos destinos da seguridade social induzem substancial parte da mão-de-obra, principalmente a jovem, a aceitar empregos ilegais como fonte de renda.

Por fim, no que concerne ao aumento relativo das rendas dos trabalhadores por conta própria, considera-se que o aumento da renda real após 1993 impulsionou a expansão da demanda por serviços. Isso, mesmo com o aumento e a diversificação da oferta de serviços, elevou seus preços relativos, favorecendo, principalmente até 1996, os pequenos e microempresários e os trabalhadores por conta própria. Inclusive, o fato de esse segmento contar com menor competição originária do setor externo leva à ampliação de seus níveis relativos de renda. Entretanto, o crescimento das rendas dessa categoria de trabalhadores vem sendo limitado por um conjunto de fatores: (a) o crescimento do desemprego, que aumenta a oferta de trabalhadores por conta própria e de microempresários; (b) a maior exposição à competição externa; e (c) a diminuição das taxas de crescimento econômico e dos salários do setor formal, que desaceleram a demanda por serviços. Não se pode deixar de mencionar, ainda, que, nas estatísticas oficiais, os profissionais liberais são

um dos componentes dessa categoria e que esse grupo, além de expandir-se expressivamente nos anos 90, conforme será ilustrado pelas informações sobre a Região Metropolitana de São Paulo, percebe remunerações sensivelmente maiores que os demais integrantes.

O quadro acima apresentado mostra-se mais exacerbado quando o palco é a maior região metropolitana do País, a de São Paulo, que representa cerca de 10% da população urbana brasileira e pouco menos de 20% do valor adicionado gerado pela indústria brasileira. Essa região, por conter parte importante do parque industrial e a maior parte das sedes administrativas das grandes corporações produtivas e financeiras do País, sofre um processo de ajustamento mais intenso. Das 800 mil ocupações geradas nos períodos compreendidos entre 1995 e 1996 e 1988 e 1989, 58,5% foram criadas nos ramos de prestação de serviços; 24,3%, no comércio; e 11,5%, no serviço doméstico; enquanto os ramos de indústria, construção civil, serviços financeiros, administração, segurança e utilidade pública foram responsáveis pela diminuição de 470 mil empregos, 77% dos quais no ramo industrial.

Do total das novas ocupações criadas no período, 90% representam formas diferentes do assalariamento padrão e foram criadas, principalmente, nas categorias de assalariados sem carteira, autônomos, trabalhadores domésticos, profissionais liberais, empregadores em empresas com até cinco empregados e donos de negócios familiares. Diminui no total das ocupações a participação relativa do conjunto das relações assalariadas, mesmo com a expansão dos contratos ilegais e terceirizados (Tabela 5). Com relação aos níveis de renda, observa-se, para o mesmo período, o aumento do rendimento médio do Setor Terciário com relação ao setor industrial, e, dentre as diferentes categorias ocupacionais, destacam-se o aumento expressivo dos rendimentos dos empregadores e, em menor proporção, dos trabalhadores autônomos, além dos níveis de renda elevados dos profissionais liberais — Tabela 6 — (FREITAS, MONTAGNER, 1997).

2 A LEGISLAÇÃO TRABALHISTA

A legislação trabalhista no Brasil manteve-se praticamente intacta desde sua origem, no final dos anos 30, resistindo às diferentes formas de regime, de governo e de necessidades sociais. A Consolidação das Leis do Trabalho (1943) foi a primeira legislação abrangente sobre o uso da mão-de-obra assalariada após um período trágico e vergonhoso de quase 300 anos de uso de trabalho escravo. Tem suas raízes fincadas nos princípios corporativos do

TABELA 5
Número total de ocupados, distribuição e taxa de crescimento
segundo a situação ocupacional, na Região Metropolitana de
São Paulo — 1988-89 e 1995-96

OCUPADOS	DISTRIBUIÇÃO				TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO (%)
	1988-89 (absoluto) ⁽¹⁾	1995-96 (absoluto) ⁽¹⁾	1988-89 (%)	1995-96 (%)	
Total	6.348	7.151	100,00	100,00	1,37
Assalariados (a)(b)	4.545	4.570	71,60	63,91	0,93
Setor público	626	664	9,86	9,29	1,25
Setor privado	3.919	3.906	61,74	54,62	-0,87
CR/CD/E>5	3.111	2.781	49,01	38,89	-1,34
CR/CD/E<5	148	176	2,33	2,46	1,44
SR/CD/E>5	342	488	5,39	6,82	1,60
SR/CD/E<5	205	285	3,23	3,99	1,58
CR/CI	102	149	1,61	2,08	1,61
SR/CI	11	27	0,17	0,38	1,86
Autônomos (b)(c)(d)	899	1.194	14,16	16,70	1,55
E>5	102	163	1,61	2,28	1,67
E<5	80	122	1,26	1,71	1,64
EI	102	81	1,61	1,13	-1,46
S/IF/EQ	194	380	3,06	5,31	1,77
FRSDCIA	182	163	2,87	2,28	-1,34
RSDCIA	194	231	3,06	3,23	1,45
EQAUTOMOTIVO (e)	45	54	0,71	0,76	1,45
Empregadores (b)	330	555	5,20	7,76	1,70
Negócio familiar	91	203	1,43	2,84	1,83
E>5	80	149	1,26	2,08	1,75
E<5	159	203	2,50	2,84	1,51
PLA (f)	23	68	0,36	0,95	1,93
Emprego doméstico	410	556	6,46	7,78	1,56
TFSR (g)	91	149	1,43	2,08	1,68

Fonte: PED-SEP. Convênio SEADE-DIEESE.

Notas: a) CI = contratação indireta; CR = com registro; SR = sem registro; CD = contratação direta. b) E>5 = empresas com mais de cinco empregados; E<5 = empresas com até cinco empregados. c) EI = empresas com número de empregados indefinido; S/IF/EQ = sem instalação fixa ou equipamento. d) RSDCIA = trabalho na residência; FRSDCIA = local de trabalho fora da residência. e) EQAUTOMOTIVO = trabalho com equipamento automotivo. f) PLA = profissional liberal autônomo. g) TFSR = trabalhador familiar sem remuneração.

⁽¹⁾ Estimativas em 1.000 pessoas.

TABELA 6
Rendimento mensal médio e rendimento médio por hora,
segundo a posição na ocupação e o setor de atividade, na Região
Metropolitana de São Paulo — 1988-89 e 1995-96⁽¹⁾

SETORES	RENDIMENTO MENSAL MÉDIO			RENDIMENTO MÉDIO POR HORA		
	1988-89 (relativo) ⁽³⁾	1995-96 (em R\$) ⁽²⁾	1995-96 (relativo) ⁽³⁾	1988-89 (relativo) ⁽³⁾	1995-96 (em R\$) ⁽²⁾	1995-96 (relativo) ⁽³⁾
Indústria	1,14	971	1,10	1,14	5,30	1,10
Comércio	0,92	814	0,92	0,86	4,00	0,84
Serviços	1,07	994	1,12	1,10	5,50	1,15
Ocupados		886			4,80	
Assalariados (a)(b)						
Sector público	1,36	1.113	1,26	1,56	6,90	1,45
Sector privado						
CR/CD/E>5	1,15	969	1,09	1,14	5,20	1,08
CR/CD/E<5	0,60	528	0,60	0,55	2,70	0,57
SR/CD/E>5	0,53	621	0,70	0,54	3,40	0,71
SR/CD/E<5	0,36	336	0,38	0,35	1,80	0,37
CR/CI	0,74	585	0,68	0,71	3,10	0,64
SR/CI	0,43	481	0,54	0,43	2,60	0,54
Autônomos (b)(c)(d)						
E>5	1,22	1.094	1,23	1,32	6,30	1,33
E<5	0,60	486	0,55	0,63	2,70	0,57
EI	0,70	660	0,74	0,76	3,90	0,82
SIFEQ	0,76	703	0,79	0,80	4,10	0,85
FRSDCIA	1,14	970	1,09	0,96	4,20	0,87
RSDCIA	0,53	551	0,62	0,71	3,50	0,74
EQAUTOMOTIVO (e)	1,43	1.348	1,52	1,22	5,70	1,20
Empregadores (b)						
Negócio familiar	1,31	1.050	1,19	0,98	4,40	0,91
E>5	3,20	3.422	3,86	2,70	15,20	3,18
E<5	2,08	2.060	2,33	1,70	8,90	1,87
PLA (f)	—	2.994	3,38	—	17,80	3,73
Emprego doméstico	0,24	284	0,32	0,25	1,70	0,36
TFSR (g)	—	—	—	—	—	—

Fonte: PED-SEP. Convênio SEADE-DIEESE.

Notas: a) CR = com registro; SR = sem registro; CD = contratação direta. b) E>5 = empresas com mais de cinco empregados; E<5 = empresas com até cinco empregados. c) EI = empresas com número de empregados indefinido; SIFEQ = sem instalação fixa ou equipamento. d) RSDCIA = trabalho na residência; FRSDCIA = local de trabalho fora da residência. e) EQAUTOMOTIVO = trabalho com equipamento automotivo. f) PLA = profissional liberal autônomo. g) TFSR = trabalhador familiar sem remuneração.

⁽¹⁾ Inflator utilizado: ICV do DIEESE. ⁽²⁾ Valores expressos em R\$ de março de 1997. ⁽³⁾ O rendimento relativo obtém-se dividindo o rendimento nominal da categoria ocupacional pelo rendimento nominal médio dos ocupados.

Estado, e seu destino era o mercado de trabalho urbano, que, na época, representava 40% do total da PEA. A jurisprudência que lhe está associada enfatiza extensivamente, por um lado, a mediação do Estado nos conflitos entre capital e trabalho e, por outro, os direitos e obrigações relativos aos contratos individuais de assalariamento por tempo indeterminado e em tempo integral, ficando relegadas, então, a um segundo plano as regras sobre negociações coletivas.⁴

A Constituição de 1988 não alterou nenhum dos elementos estruturais da legislação vigente. Reforçou, entretanto, alguns itens referentes ao contrato individual de trabalho e afirmou a importância da negociação direta entre empresários e trabalhadores, ou seja, a prática do contrato coletivo. Com relação ao primeiro, introduziu itens que implicam maior proteção social para a demissão involuntária, a hora trabalhada e as férias; entretanto, com relação ao segundo, a legislação não avançou na disposição sobre os mecanismos de ação.

A aplicação da legislação trabalhista e a contribuição à seguridade social ampliaram-se, nos anos 70, principalmente através do mercado de trabalho urbano e da expansão dos seus setores mais dinâmicos, que absorveram, naquele período, significativo contingente de mão-de-obra (CACCIAMALI, 1988). Naqueles anos, muitos fatores contribuíram para esse comportamento, dentre os quais se destacam: o elevado desempenho da economia (taxa de crescimento e produtividade), a expansão da organização do trabalho em larga escala, a organização do aparelho do Estado, a existência de um padrão de contrato individual e a obrigatoriedade anual da negociação coletiva, bem como a presença de uma ideologia e de objetivos políticos comuns voltados para o desenvolvimento econômico. Todos esses elementos permitiram, no bojo e à despeito do regime militar, o surgimento de sindicatos organizados influentes e bem-sucedidos nos setores econômicos urbanos mais dinâmicos, que, por sua vez, passaram a sinalizar as demandas trabalhistas para os demais mercados de trabalho, não apenas, mas principalmente, no que se referia aos reajustes salariais. Esse padrão começou a partir-se no se-

⁴ Uma apreciação sobre as leis trabalhistas pode ser encontrada em Cacciamali (1993 e 1994). Dentre as disposições que regulamentam o uso social do trabalho, destacam-se as seguintes: garantias de representação e de organização; contribuição à seguridade social; duração da jornada de trabalho; limite máximo de horas extras e remuneração diferenciadas das horas; descanso semanal e férias; compensação por demissão involuntária; garantia parcial de renda para os demitidos; salário mínimo e piso salarial; segurança no trabalho; e garantias para mover ações judiciais junto ao tribunal específico do trabalho para recorrer da não-aplicação da lei.

gundo lustro dos anos 80, em virtude da instabilidade econômica interna e da incapacidade de respostas por parte do movimento sindical às novas demandas políticas da sociedade e à informalidade. Além do mais, a crise financeira do Estado e a transição político-institucional em virtude da mudança de regime de governo enfraqueceram as funções públicas em geral e as de fiscalização e controle em particular.

Nos anos seguintes, com as aberturas comercial e financeira da economia brasileira, a reestruturação produtiva e a desregulamentação implícita adotada pelo Governo nos anos 90, a negociação coletiva nos setores dinâmicos urbanos, acompanhando a tendência mundial, tendeu a fragmentar-se por empresa. A contratação ilegal de mão-de-obra passou a ser uma prática mais freqüente em todos os setores da economia, e muitos acordos pactuados diretamente entre a direção e os trabalhadores das grandes corporações encontraram-se à margem da legislação trabalhista, pois foram pactuados sem a presença dos sindicatos dos respectivos setores, conforme previsto por lei. Engendrou-se, portanto, um processo de privatização de regras, que antes eram públicas, sociais, no uso da força de trabalho, com a conivência do Governo na burla da legislação trabalhista vigente e ao largo de mecanismos políticos que convencionassem outras regras.

A contratação ilegal ocorre principalmente nos setores intensivos em mão-de-obra pouco qualificada, nas firmas pequenas e na contratação dos mais jovens. Enfim, onde a participação do custo do trabalho é significativa, o grau de sindicalização é menor, o capital humano da mão-de-obra é pequeno e há mercados com excesso de oferta. À ampliação dessa forma de contratação sobrepõe-se a um traço estrutural do mercado de trabalho brasileiro, que é uma intensa rotatividade da mão-de-obra, involuntária e voluntária, especialmente entre os menos qualificados. O ajustamento da produção das firmas às flutuações da demanda efetua-se através da contratação ou dispensa da mão-de-obra, principalmente entre as pequenas e microempresas, o que induz ao primeiro tipo de rotatividade, enquanto o segundo tipo é consequência dos baixos salários e da falta de perspectiva que muitos postos de trabalho oferecem, principalmente entre as firmas de menor porte. Esse fenômeno expressa, por um lado, e ratifica, por outro, os elevados diferenciais de produtividade e de remuneração entre tamanho de firmas, bem como a pequena institucionalização das relações de trabalho e a menor valorização atribuída à qualificação da mão-de-obra por parte das firmas menores. (CACCIAMALI, PIRES, 1997).

No setor formal, do total de registros de trabalho realizados em 1993, apenas 72% se manteve até o final do ano; esse percentual reduziu-se para 51,5% e 60,9% para os estabelecimentos com até quatro empregados e até

19 empregados respectivamente. Esse indicador, denominado de taxa de rotatividade do emprego formal, embora apresente um comportamento ligeiramente associado ao ciclo econômico, permaneceu em patamar elevado ao longo do período 1986-93 (Tabela 7). Dessa maneira, pode-se afirmar que o uso flexível e arbitrário da força de trabalho no Brasil é uma prática usual, independente da legislação, que se intensificou, nos últimos anos, pelas novas características introduzidas na estrutura produtiva, na aplicação da legislação e no mercado laboral.

TABELA 7
Rotatividade anual do emprego formal,
Brasil — 1986-1993

	(%)							
TAMANHO DO ESTABELECIMENTO	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Até quatro empregados	49,9	47,2	59,8	50,4	48,2	47,8	47,7	51,5
Até 19 empregados	57,1	55,1	60,5	57,8	55,6	56,1	57,4	60,0
De 20 a 99 empregados	60,6	59,6	61,7	62,2	59,2	61,2	65,1	66,8
De 100 a 499 empregados	62,9	62,6	64,7	64,7	62,6	66,1	69,5	70,7
Mais de 500 empregados	78,2	77,7	78,2	80,5	79,0	81,5	84,4	84,6
Total	66,4	65,6	67,5	68,1	65,5	67,6	70,5	71,9

Fonte: CACCIAMALI, PIRES (1997).

Nota: Os dados brutos procedem da RAIS/MTb.

Considerando-se o total dos empregados, segundo a classificação da PNAD para 1995, 31% não têm contrato registrado; essa proporção alcança 57% na faixa etária de 15 a 19 anos, 61% dos rapazes e 47% das moças. Os menores graus de ilegalidade na contratação da mão-de-obra assalariada, em torno de 20%, encontram-se na indústria de transformação, na indústria de utilidade pública e nos transportes e comunicações; enquanto os maiores podem ser observados na construção civil (50%), na prestação de serviços (41%), no comércio (33%), nas atividades sociais (30%) e nos serviços auxiliares da atividade econômica (29%). O próprio setor da administração pública direta aplica apenas parcialmente a legislação laboral na contratação de seus empregados, pois, entre os que não são estatutários e os que não trabalham nas atividades sociais, 38% não têm carteira de trabalho assinada (IBGE/PNAD, 1995). Soma-se a isso o fato de que parcela substan-

cial dos trabalhadores no serviço doméstico, por conta própria e empregadores não contribui para a seguridade social pública. Com a expansão dessas categorias de trabalho, o número de não contribuintes aumentou ao longo do período, e, em 1995, cerca de 45% dos ocupados encontravam-se nessa situação (Tabela 8). Os ocupados nos ramos da construção civil (66%), prestação de serviços (68%) e comércio (52%) representavam os principais grupos de não contribuintes. Ademais, microempresários e trabalhadores por conta própria, especialmente aqueles inseridos em atividades com baixa produtividade, contratam trabalhadores como extensão de seu próprio trabalho e não chegam a definir uma relação capital-trabalho, embora por lei tivessem que registrar essas formas de uso da mão-de-obra.

TABELA 8
Evolução do número de contribuintes à seguridade social
pública no Brasil — 1986-1995

RAMOS	1986	1989	1990	1992	1993	1995
Total	64,4	63,5	62,6	57,1	55,6	54,8
Indústria de transformação	78,8	78,4	78,0	72,9	71,6	71,3
Construção civil	52,0	48,7	46,2	38,7	35,8	34,0
Outras atividades industriais	78,9	72,4	75,6	74,8	73,6	75,9
Comércio	61,6	58,9	57,7	50,0	48,7	47,8
Prestação de serviços	34,0	35,2	35,5	32,4	31,0	31,8
Serviços auxiliares de atividade econômica	72,3	74,5	72,7	69,3	65,9	63,1
Transporte e comunicação	78,1	77,0	77,2	71,3	70,8	67,9
Social	83,5	83,5	83,0	79,7	80,7	79,7
Administração pública	83,0	81,5	79,1	78,0	76,8	77,9
Outras atividades	80,9	80,4	79,6	74,2	73,0	70,7

Fonte: IBGE/PNAD.

O processo em andamento no Brasil de desregulamentação do uso social do trabalho, assim como em outros países, introduz algumas questões: as novas práticas de contratação informais que estão ocorrendo devem ser ratificadas pelo Estado? A resposta é não. O primeiro argumento é que práticas implementadas em períodos de ajustes profundos não obrigatoriamente permanecem numa fase posterior. O segundo refere-se ao fato de que as

regras geradas pelo mercado têm características distintas daquelas que se estabelecem quando o Estado é um dos atores atuantes ou é mediador. Naquele caso, as mudanças de regras são mais frequentes, de tal forma a permitir, no curto prazo, o ajustamento das empresas às condições de demanda e tecnológicas. As relações de trabalho resultam mais diversificadas, em função das características das empresas, do setor, do mercado e das localidades. Em outras palavras, deixar que as regras sejam fixadas apenas pelo mercado pode levar à inexistência de um padrão de relações de trabalho e ao surgimento de uma plêiade de relações em contínua renovação. Esse fato, por um lado, pode tornar a produção das firmas mais eficiente, mas, por outro, pode vir a coibir o desenvolvimento econômico e social. Nesse campo, podem ser apontados freios na evolução da produtividade e da qualidade dos bens e serviços produzidos, visto que nem sempre regras que objetivam reduções de custos e desafios de curto prazo levam a um melhor desempenho no longo prazo. Maior insegurança no trabalho associada à alta rotatividade, como é característico no mercado de trabalho brasileiro, podem reduzir os investimentos em capital humano, por parte tanto das firmas como dos indivíduos, como também conduzir a um menor compromisso dos trabalhadores com os objetivos da firma e a qualidade do serviço. Um segundo ponto é que mudanças frequentes nas regras são passíveis de acarretar restrições perversas à vida privada e social dos trabalhadores, que podem implicar, como se verá a seguir, a necessidade de maiores gastos sociais.

Isto posto, coloca-se uma outra questão: deve o Estado induzir ao desgaste da legislação e omitir-se na regulamentação do uso do trabalho, deixando esse papel somente ao mercado? A resposta, de novo, é não! Em primeiro lugar, caso não sejam criados mecanismos tributários alternativos, aponta-se a perda de receitas públicas como a questão central da contratação ilegal de mão-de-obra, que introduz limitações adicionais sobre o manejo da seguridade e da política social. Em segundo lugar, quer-se salientar que as instituições, as regras, parametrizam as trocas no mercado, difundem as informações, reduzem o grau de incerteza e podem evitar os conflitos. A presença de um mercado fortemente favorável ao comprador, como é o caso dos anos 90 no Brasil, onde as taxas de desemprego se ampliam consideravelmente, induz a práticas predatórias de mão-de-obra, com consequências sociais a serem percebidas, acumuladas e banalizadas pela coletividade em prazos mais longos, reduzindo a qualidade de vida, levando à polarização social e ampliando os custos sociais (WHITE, 1994).

Essas práticas, no campo do trabalho, revelam-se não apenas em acidentes do trabalho, na saúde física e psíquica do trabalhador, mas também

em outras dimensões econômicas e sociais. Entre as primeiras, apontam-se: maior desagregação familiar, violência, depredação ambiental e instabilidade social que podem vir a requerer maior intervenção do Estado no campo social ou maior repressão (VÉRAS, 1995). Além disso, nessa matéria, dois pontos adicionais devem ser citados. O primeiro é que a ausência de normas públicas no mercado de trabalho ou a inexistência de tribunais específicos levam à individualização das demandas trabalhistas, que passam a ser julgadas por tribunais comuns, o que, dada a necessidade de representação, inibe a demanda dos mais pobres, a não ser que se crie um sistema judiciário abrangente. O segundo reporta-se à não-canalização dos sentimentos de opressão e injustiça sob a forma de movimentos organizados, o que, em geral, induz ao vandalismo e à violência individualizadas (FEIGUIN, LIMA, 1995). Nesse sentido, a regulamentação do mercado de trabalho não pode ser analisada apenas do ponto de vista do mercado, as esferas da política econômica e da política devem ser incorporadas obrigatoriamente.

Nesse contexto, pode-se destacar a contribuição da regulamentação do mercado de trabalho com relação a, pelo menos, dois aspectos. O primeiro refere-se à reestruturação da seguridade pública, não apenas para ajustá-la financeiramente ao processo de transição demográfica em curso, mas também para criar uma instituição sólida e com credibilidade, de tal forma que suste a evasão e a sonegação, seja sob a forma de contratação ilegal de mão-de-obra, seja sob a forma do trabalho por conta própria e nas microempresas. No caso da mão-de-obra assalariada, o contrato vigente prevê o pagamento de um conjunto de impostos compulsórios à seguridade social (Quadro 1). Esses itens devem ser revistos à luz da reestruturação dessa organização e da reforma tributária em curso, ampliando a base tributária, diminuindo as alíquotas e diversificando as fontes de financiamento, em virtude da diminuição relativa da mão-de-obra assalariada no total dos ocupados. A ampliação da base tributária é fundamental para a construção da cidadania no Brasil. A maioria da população não tem a percepção de que paga impostos, pois a maior parte da arrecadação no Brasil procede de impostos indiretos. Adiciona-se a isso o grande fosso existente entre estratos sociais que restringe o sentimento e as atitudes de pertencer ao mesmo coletivo. O resultado desses fatos, acirrado por um ambiente competitivo, individualista e consumista, é a sensação de impotência por parte da maioria da população para interferir no espaço público. Isso acaba por se revelar através do descompromisso com os bens públicos, com interesses coletivos e com a participação política.

QUADRO 1
Remuneração média devida ao trabalhador e obrigações
sociais recolhidas à seguridade pública

Encargos sociais	Alíquotas (% sobre o salário)	Itens a serem incorporados ao salário	Alíquotas (% sobre o salário)
INSS	20,0	FGTS	8,0
Seguro contra acidente do trabalho	2,0	Décimo-terceiro (A)	8,3
Salário-educação	2,5	Abono de férias (B)	2,8
INCRA	0,2	Incidência do FGTS sobre A e B	0,9
Sesi ou Sesc	1,5		
Senai ou Senac	1,0		
Sebrae	0,6		
Total	27,8	Total	20,0

Fonte: PASTORE (1996).

Nota: A porcentagem sobre o salário-padrão decorrente de demissão é estimada em 1,32% referente ao aviso prévio e 2,57% referente à rescisão contratual (multa sobre FGTS). Esse item não foi incluído como remuneração por corresponder à prática operacional da empresa.

O segundo aspecto refere-se ao reforço e à reestruturação das negociações coletivas no Brasil, e, nesse campo, quer-se, inicialmente, destacar três pontos. O primeiro é que a estrutura sindical a ser engendrada deve compor de forma coerente o quadro legal do País. É necessário afirmar, então, que ela deve estar inserida no bojo de uma estrutura institucional onde as regras possam e devam ser cumpridas, fiscalizadas e os atores penalizados, caso necessário. O segundo ponto refere-se ao fato de que, no extenso debate internacional, não há consenso sobre a relação entre flexibilidade salarial e grau de centralização das negociações (HANLEY, TSAKALOTOS, 1993; BANCHFLOWER, OSWALD, 1995). Isso implica frágil orientação técnica para analisar, selecionar ou recomendar a implementação de um modelo de estrutura sindical coerente com o novo formato de política macroeconômica, restritiva e de curto prazo, posta em prática pela maioria dos governos (EATWELL, 1996). O terceiro é que a contenda e as evidências empíricas estão ancoradas nas estruturas sindicais e nos resultados do passado, enquanto, ao final da presente década, todos os países, em maior ou menor grau, apresentaram

tendência à fragmentação nas negociações coletivas. Entretanto devemos salientar que, com todas as restrições que possam surgir decorrentes do cenário internacional, as mudanças ou reformulação nas estruturas sindicais de cada país devem ser interpretadas no contexto histórico-cultural de cada sociedade e na esfera política, no poder do Estado, na capacidade de organização e das propostas geradas pelos seus atores sociais.

O sistema que vem sendo desenhado, no Brasil, nos anos 90, aponta negociações descentralizadas por empresa e maior flexibilidade no que se refere à modulação da jornada de trabalho, salários e funções. Essas modificações estão ocorrendo, para a maior parte dos trabalhadores, num ambiente econômico de elevado nível de desemprego e insegurança, muitas vezes sem a presença sindical. Além disso, mecanismos de negociação, em princípio, positivos, como a participação dos trabalhadores nos resultados ou lucros da empresas, estão sendo descaracterizados de seu conteúdo original. A lei dispõe que a participação é objeto de negociação, com presença sindical, não seguindo o princípio da habitualidade e não constituindo base de qualquer incidência de qualquer encargo trabalhista. Ou seja, consoante com a lei, a participação nos resultados, de forma correta, não pode ser entendida como salário. A sua aplicação, entretanto, em muitos casos, está ocorrendo como complementação salarial, sob a forma de abono, ao invés de ser de fato associada à participação nos resultados ou como contrapartida do cumprimento de metas de produtividade. Os acordos ocorrem, em muitos casos, diretamente entre empregados e patrões de uma empresa, sem a presença sindical, sem garantias legais de estabilidade para o grupo de trabalhadores que está negociando e sem o conhecimento, por parte destes, de informações contábeis, financeiras ou relativas ao desempenho da empresa.

Isso posto, observa-se que muitos passos devem ser efetuados no caminho da definição de um novo marco regulatório, tanto no que se refere aos aspectos que cercam os contratos individuais como no âmbito das negociações coletivas. A manutenção de regras sociais no uso do trabalho restringe o aprofundamento da heterogeneidade do mercado de trabalho e a dispersão dos salários e das rendas, além de poder estimular os níveis de produtividade. Soma-se a isso que os fatos gerados no mercado de trabalho, conforme apresentados anteriormente, transcendem esse mercado, não apenas no que se refere a aspectos macro e microeconômicos, como outras dimensões individuais e da vida social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mercado de trabalho nos anos 90 sofre um conjunto de modificações estruturais decorrentes da abertura comercial e financeira da economia e das suas conseqüências sobre a aceleração da reestruturação do parque produtivo. O crescimento econômico, embora positivo e até expressivo nos anos de 1994 e 1995, foi insuficiente para promover a criação de empregos nos segmentos mais dinâmicos da economia. Assim, as taxas de desemprego e, principalmente, de subemprego ampliaram-se, e a ocupação cresceu, especialmente no Setor Terciário, sob a forma de trabalho por conta própria, microempresas, pequenos negócios familiares, empregados contratados ilegalmente e serviço doméstico. O aumento da renda real, nos primeiros anos do Plano Real, propiciou a expansão da demanda por serviços e permitiu a expansão dessas formas ocupacionais e o aumento de seus rendimentos reais médios em relação aos assalariados registrados, embora com um elevado grau de dispersão e concentrado em determinadas categorias, como profissionais liberais e empregadores.

Nesse período, as instituições do mercado de trabalho passaram por um profundo desgaste na sua aplicação. A legislação laboral comportou menor abrangência quanto à contratação legal de mão-de-obra assalariada, as demais categorias ocupacionais diminuíram sua participação nas contribuições à seguridade social, e as negociações coletivas tenderam a se efetuar por empresa, sem a presença do sindicato da categoria profissional.

O vácuo criado pela omissão do Estado na manutenção e na renovação das relações laborais passou a ser preenchido por processos múltiplos e diversificados de privatização das regras sociais no uso da mão-de-obra. As motivações que conduzem à definição das novas regras de contratação e de negociação coletiva são regidas pelas circunstâncias do mercado no momento presente, caracterizadas pela maior intensidade competitiva dos mercados, pela reestruturação produtiva e pelo aumento das taxas de desemprego. Os objetivos do novo modelo de produção são ampliar a flexibilidade funcional, dos salários e das horas de trabalho, de tal forma a reduzir custos e obter vantagens competitivas de curto prazo nos mercados e, se possível, estabelecer um planejamento estratégico de médio prazo. Entretanto, o uso indiscriminado da força de trabalho pode levar a uma menor eficiência na sua alocação, implicar menor produtividade e pior desempenho econômico no longo prazo. Ademais, sistemas de informações deficientes aumentam os riscos dos negócios e os custos das transações comerciais, levando a menores investimentos, com implicações também negativas no desempenho econômico. Se forem adicionados a isso os custos sociais decorrentes do maior nível de

tensão social, violência, desperdício, depredação ambiental, etc., verifica-se a necessidade de conter a informalidade nas práticas comerciais e no mercado de trabalho. Isso posto, urge reestruturar as funções públicas, restabelecer a arrecadação em níveis adequados, bem como rejuvenescer as instituições públicas do mercado de trabalho.

NOTAS METODOLÓGICAS

As categorias de posição na ocupação utilizadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios da Fundação IBGE sofrem descontinuidade nos anos 80 e de 1992 em diante. Para efeitos de comparações intertemporais, foram adotados os seguintes critérios:

- a) a partir de 1992, foram excluídos do total da PEA não agrícola os trabalhadores na construção civil para seu próprio uso;
- b) o total de empregados engloba, a partir de 1992, as categorias de trabalhadores domésticos e funcionário públicos estatutários;
- c) as categorias de empregados com e sem registro expressam contingentes diferentes da força de trabalho nos dois períodos considerados. No primeiro período, a categoria de empregados sem registro contém os funcionários públicos estatutários e militares; no segundo período, esse grupo encontra-se representado por categoria própria. No primeiro período, os trabalhadores domésticos estão contidos nessas duas categorias, sendo classificados de acordo com a posse da carteira de trabalho assinada; no segundo período, encontram-se representados por categoria própria;
- d) os funcionários públicos não estatutários estão contidos, nos dois períodos, nas categorias de empregado com registro ou sem registro, embora os dados informem que uma pequena porcentagem trabalha por conta própria e como empregador;
- e) a taxa de desemprego não agrícola total foi definida como o quociente entre o total de desocupados (agrícolas e não agrícolas) e a PEA não agrícola;
- f) o ramo de outras atividades contém o setor financeiro; e os ramos de atividades sociais e administração pública contêm a grande maioria dos funcionários públicos estatutários e não estatutários;
- g) com relação à Pesquisa Mensal de Emprego, a definição das categorias empregados com registro e sem registro é idêntica à da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios no período pré 1992.

As comparações não foram realizadas entre períodos, tampouco foram elaboradas estimativas de taxas de crescimento para o período como um todo. Foi adotado o critério de que, se uma tendência se constituiu intra primeiro período e se manteve no segundo, pode ser considerada válida para o período como um todo.

BIBLIOGRAFIA

- ARESTIS, P., MARSHALL, M. (eds.) (1995) *The Political Economy of Full Employment*. London: Edward Elgar.
- BALTAR, P.E., DEDECCA, C.S. (1997) *O mercado de trabalho no Brasil: o aumento da informalidade nos anos 90*. In: Workshop Internacional: "O setor informal revisitado: novas evidências e perspectivas de políticas públicas". Brasília: IPEA, 9-10 de julho.
- BLANCHFLOWER, D.G., OSWALD, A.J. (1995) *The Wage Curve*. Cambridge: MIT Press.
- BOOTH, A.L. (1995) *The Economics of Trade Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CACCIAMALI, M.C. (1988) *Mudanças estruturais no produto e no emprego. Brasil, 1950-1985*. Tese de Livre-Docência. São Paulo: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.
- CACCIAMALI, M.C. (1989) *Expansão do mercado de trabalho não-regulamentado e setor informal no Brasil*. "Estudos Econômicos". São Paulo, n° 19, número especial.
- CACCIAMALI, M.C. (1993) *Em busca da recriação do marco regulador do mercado de trabalho*. INTERNATIONAL LABOUR STUDIES INSTITUTE (org.), "Reestructuración y Regulación del Mercado de Trabajo en América Latina". Research Series. Genebra: Organização Internacional do Trabalho, pp. 110-126.
- CACCIAMALI, M.C. (1994) *Transformación de la estructura y regulación del mercado de trabajo en Brasil en la década de 1980*. In: MARQUEZ, G. (org.). "Funcionamiento y Regulación del Mercado de Trabajo en América Latina". Caracas, Venezuela: Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), pp. 77-121.
- CACCIAMALI, M.C. (1997) *Flexibilidade e micro e pequenas empresas*. "São Paulo em Perspectiva". São Paulo, vol. 11, n° 2.
- CACCIAMALI, M.C., BEZERRA, L.L. (1997) *Produtividade e emprego industrial no Brasil*. "Revista Brasileira de Economia". Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, vol. 50, n° 1, pp. 77-91.
- CACCIAMALI, M.C., PIRES, J.M. (1997) *As mudanças recentes na economia mundial e brasileira e perspectivas para as micro e pequenas empresas*. "Estudos Econômicos", São Paulo, vol. 27, número especial.
- CROUCH, R.W. (1985) *Conditions for trade union wage restraint*. In: LINDBERG, L.N., MAIER, C.S. (eds.), "The Politics of Inflation and Economic Stagnation: Theoretical Approaches and International Case Study". Washington DC: The Brookings Institution.

- EATWELL, J. (1996) *Global Unemployment*. New York: ME Sharpe.
- FEIGUIN, D.P.S. de L. (1995) *Tempo de violência: medo e insegurança em São Paulo*. "São Paulo em Perspectiva". São Paulo, vol. 9, nº 2.
- FREEMAN, R.B. (1988) *Labour market institutions and economic performance*. "Economic Policy", vol. 6.
- FREITAS, P.S., MONTAGNER, P. et al. (1997) *Evolução das inserções ocupacionais na Região Metropolitana de São Paulo*. In: Workshop Internacional "O setor informal revisitado: novas evidências e perspectivas de políticas públicas". Brasília: IPEA, 9-10 de julho.
- GOLDTHORPE, J.H. (ed.), (1984) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- HANLEY, A., TSAKALOTOS, E. (1993) *Corporatism and Macroeconomic Performance: a Comparative Analysis of Market Economies*. London: Edward Elgar.
- PASTORE, J. (1994) *Flexibilização e Contratação Coletiva*. São Paulo: LTR.
- PASTORE, J. (1996) *A batalha dos encargos sociais*. Jornal "Folha de S. Paulo", São Paulo, 28 de fevereiro.
- SAPSFORD, D., TZANNATOS, Z. (eds.), (1990) *Current Issues in Labour Economics*. London: MacMillan.
- VÉRAS, M.P.B. (1995) *A nova (c)idade do gelo: os novos nômades urbanos*. "São Paulo em Perspectiva", São Paulo, vol. 9, nº 2.
- WHITE, M. (ed.). (1994) *Unemployment and Public Policy in a Granching Labour Market*. London: PSI.

A JORNADA DE TRABALHO NO BRASIL: O DEBATE E AS PROPOSTAS

Ilmar Ferreira da Silva*

Marcelo Terraza*

Marcelo Weishaupt Proni**

Marcio Pochmann***

INTRODUÇÃO

O tema da jornada de trabalho voltou a ter maior destaque no debate atual sobre as possibilidades de enfrentamento do desemprego estrutural que afeta a maioria das sociedades. São distintos os diagnósticos das causas do desemprego, são divergentes os interesses em jogo, e, portanto, são várias as propostas de alterações da legislação que normatiza o tempo de trabalho contratual. Este artigo visa apresentar essa discussão de forma contextualizada.

Com esse intuito, o presente texto foi dividido em três partes. Na primeira, é realizada uma breve retrospectiva histórica do debate sobre a redução da jornada anual de trabalho nos países desenvolvidos e como, na América Latina, a mesma tendência se manifestou, com alguma defasagem tem-

* Economistas, Técnicos do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE), São Paulo.

** Mestre em Economia pelo Instituto de Economia (IE) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT) da Unicamp.

*** Professor do IE-Unicamp e Pesquisador do CESIT-Unicamp.

poral. Na segunda, são discutidas as principais mudanças ocorridas no debate atual sobre a redução da jornada, como a necessidade de uma opção estratégica de enfrentamento do problema do desemprego e o modo como o processo de progressiva desregulamentação das relações de trabalho tem influenciado as propostas de alteração da legislação ou dos acordos coletivos que tratam não só da extensão diária e semanal da jornada como do próprio tempo de vida útil do trabalhador. Na terceira, por fim, são discutidos os termos do debate sobre a jornada de trabalho no contexto brasileiro, numa época de profundas mudanças políticas e econômicas e de precarização do mercado de trabalho, incorporando as experiências sindicais e as propostas existentes de repartição do tempo de trabalho.

1 A JORNADA DE TRABALHO: UMA RETROSPECTIVA DO DEBATE HISTÓRICO

A luta pela redução da jornada de trabalho ganhou maior expressão nas primeiras décadas do século passado, na Europa, quando a extensão da jornada e as condições de trabalho se tornaram extremamente desumanas. Desde a época do mercantilismo, à medida que o assalariamento foi sendo introduzido, a duração do dia, da semana, do mês e do ano de trabalho veio se elevando, caracterizando o que Marx chamou de extração de mais valia absoluta. A primeira Revolução Industrial (1780-1830), originada na Inglaterra e depois estendida a outros países do continente, ampliou ainda mais a jornada de trabalho, inclusive para mulheres e crianças, chegando a atingir acima de 14 horas de trabalho por dia e mais de 3.750 horas por ano (DAL ROSSO, 1996). As precárias condições de trabalho e de vida levaram os trabalhadores das fábricas a se organizarem e oporem resistência ao livre arbítrio dos patrões.

Depois de muitos conflitos, em 1847, a jornada diária foi fixada em 10 horas na Inglaterra; no ano seguinte, foi a vez de a região de Paris adotar a mesma norma. Em grande parte das vezes, a defesa da redução da jornada de trabalho esteve associada à defesa do não-trabalho, como uma oportunidade de desenvolvimento da cultura do tempo livre, que não significasse, necessariamente, a subordinação ao predomínio da lógica de mercantilização da vida imposta pela dinâmica da economia de mercado.

Conforme mostra a Tabela 1, entre 1870 e 1979, houve uma intensa redução da jornada anual de trabalho nos países mais desenvolvidos (BOSCH, DAWKINS, MICHON, 1994). Até às vésperas da Primeira Guerra Mundial, a duração média do ano de trabalho reduziu-se de quase 3.000 horas para

algo em torno de 2.600 horas. Inicialmente, a redução deveu-se à legislação de proteção ao trabalho feminino e ao infantil; posteriormente, às limitações da jornada diária (e semanal) e à ampliação dos dias de repouso para o conjunto dos trabalhadores. Durante esse período, deve-se destacar, ainda, o surgimento de acordos trabalhistas em alguns setores produtivos, particularmente naqueles onde se deu a introdução de métodos científicos de organização da produção, que contribuíram no sentido de aumentar a produtividade do trabalho e reduzir a carga horária contratada.

TABELA 1
Horas médias trabalhadas, por ano, em
países selecionados — 1870-1979

PAÍSES	1870	1913	1938	1950	1970	1979
Alemanha	2.941	2.584	2.316	2.316	1.907	1.719
Austrália	2.945	2.588	2.110	1.838	1.755	1.619
Áustria	2.935	2.580	2.312	1.976	1.848	1.660
Bélgica	2.964	2.605	2.267	2.283	1.986	1.747
Canadá	2.964	2.605	2.240	1.967	1.805	1.730
EUA	2.964	2.605	2.062	1.867	1.707	1.607
França	2.945	2.588	1.848	1.989	1.888	1.727
Holanda	2.964	2.605	2.244	2.208	1.910	1.679
Itália	2.886	2.536	1.927	1.997	1.768	⁽¹⁾ 1.566
Japão	2.945	2.588	2.391	2.272	2.252	2.129
Reino Unido	2.984	2.624	2.267	1.958	1.735	1.617
Suécia	2.945	2.588	2.204	1.951	1.660	1.451

Fonte: BOSCH, DAWKINS, MICHON (1994, p. 8).

⁽¹⁾ Refere-se ao ano de 1978.

No período entre-guerras, a jornada anual continuou a declinar significativamente, situando-se entre 2.200 e 2.300 horas às vésperas da Segunda Guerra Mundial, na maioria dos países selecionados. Contudo, chama atenção o fato de a jornada na França e na Itália já se situar abaixo de 2.000 horas/ano em 1938. De fato, nas décadas de 20 e 30, além da estrutura e da dinâmica econômica, as distintas conjunturas políticas tornaram-se um importante diferencial entre as nações industrializadas em relação à luta dos trabalhadores por melhores condições de trabalho. A França foi a primeira nação a

adotar a semana de 40 horas, em 1936, sob um governo popular, enquanto nos Estados Unidos da América (EUA) a jornada foi reduzida, no contexto do New Deal, para ajudar a combater o desemprego. Por outro lado, na Alemanha o governo nazista aumentava a jornada anual de trabalho.

Deve-se lembrar que a Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada em 1919, em sua Primeira Convenção, já havia sancionado a jornada de trabalho de oito horas, aconselhando todos os países-membros a caminharem nessa direção. E que foi ainda nesse período entre-guerras que a negociação coletiva se estabeleceu como prática sistemática em alguns países, como a Suécia e a Itália.

Imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, muitos países europeus mantiveram jornadas semanais elevadas, durante os anos de reconstrução. Inversamente, outros países que não tinham sido atingidos pela guerra, como a Austrália, os EUA e o Canadá, passaram a adotar a semana de 40 horas.

Entre 1950 e 1970, aqueles países europeus que permaneciam com elevadas jornadas anuais procuraram convergir para um padrão¹ mais moderno de duração de trabalho, como testemunham os casos da Alemanha, da Holanda e da Bélgica. Evidentemente, a constituição de alguma modalidade de *Welfare State* na maioria dos países da Europa Ocidental contribuiu bastante para o estabelecimento de relações de trabalho mais democráticas e jornadas menores. A redução deu-se por distintos mecanismos: ampliação do repouso semanal, dos períodos de licença (doença, maternidade, etc.), do período de férias anuais, assim como pela diminuição do número de anos trabalhados. Isso ocorria ao mesmo tempo em que aumentava a expectativa média de vida da população, a maior escolarização retardava a entrada no mercado de trabalho e a generalização de institutos de aposentadoria antecipava o fim da vida produtiva do trabalhador. O Japão foi o único país capitalista industrializado que não adotou esse novo padrão e permaneceu com uma jornada anual superior a 2.200 horas.

Durante os anos 70, a tendência à redução da jornada anual manteve-se em praticamente todos os países selecionados, situando-se, em 1979, entre 1.600 e 1.800 horas, com exceção dos dois casos extremos: o Japão (mais

¹ A noção de “padrão” usualmente referida para a jornada de trabalho, e que se configurou a partir dos anos 50, esteve associada a um regime de trabalho em tempo integral, distribuído em cinco dias semanais, com descanso remunerado (inclusive prevendo vários feriados anuais) e normas rigorosas quanto a compensações, limites e procedimentos legais — hora extra, bônus de fim-de-semana, máximo de horas diárias ou semanais, etc. (BOSCH, DAWKINS, MICHON, 1994).

de 2.100 horas) e a Suécia (1.450 horas). Chamam atenção, também, as baixas jornadas anuais verificadas na Itália e nos EUA.

E, embora a organização sindical e a força política dos trabalhadores tenham sido as pilastras da luta por melhores condições de trabalho, não se pode esquecer que o acentuado crescimento da produtividade garantiu, desde o século passado, condições objetivas e períodos favoráveis para a redução da jornada e para a ampliação dos dias de descanso remunerado.

Porém essa evolução política e econômica favorável à redução das horas de trabalho e a uma certa homogeneização do mercado de trabalho mostrou-se interrompida a partir dos anos 80. O paradoxo contemporâneo nos países mais desenvolvidos (no contexto de uma reestruturação econômica com elevadas taxas de desemprego aberto) é que, embora o crescimento da produtividade possibilite reduzir ainda mais o tempo de trabalho, a competição entre indivíduos, empresas e nações tem obrigado as pessoas a trabalharem mais (DAL ROSSO, 1996). Esse ponto será retomado na próxima seção. Antes, contudo, é preciso examinar como a jornada de trabalho evoluiu nos países da América Latina.

Nos países ditos da periferia capitalista, também se verificava uma redução das horas médias trabalhadas por trabalhador. Nas nações latino-americanas, por exemplo, nota-se uma significativa redução da jornada anual de trabalho nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial, embora o ritmo e a temporalidade do processo tenham sido divergentes entre si e um pouco diferentes do que aconteceu nos países mais desenvolvidos, como se nota na Tabela 2.

TABELA 2
Horas médias trabalhadas, por ano, em alguns países
latino-americanos selecionados — 1950-1985

PAÍSES	1950	1960	1970	1980	1985
Argentina	2.054	2.085	2.041	2.000	1.909
Brasil	2.046	2.146	2.164	2.011	1.949
Chile	2.234	2.040	1.988	1.956	1.952
Colômbia	2.327	2.455	2.190	2.102	2.015
México	2.202	2.187	2.059	2.115	2.116
Venezuela	2.183	2.033	1.968	2.023	1.880

Fonte: CEPAL (1990).

Em 1950, os países latino-americanos selecionados apresentavam jornadas anuais médias superiores a 2.000 horas, superiores portanto ao padrão norte-americano e francês, mas não muito distintas do patamar alemão e japonês (a jornada na Colômbia era semelhante à da Alemanha, e a do México era próxima à da Holanda). Apesar de, entre 1950 e 1960, a jornada ter se elevado em alguns desses países, em 1970 ela era menor que em 1950 em todos eles, com exceção do Brasil. Entre 1970 e 1985, por fim, a jornada continuou a se reduzir, com exceção do México, sendo que suas médias se tornaram mais próximas entre si. Cabe ainda observar que as horas trabalhadas anualmente nesses países, em meados da década passada, ainda eram superiores ao padrão europeu ou norte-americano de 1970.

Porém, há indicações de que, nos anos 90, com a nova inserção internacional dessas economias, as mesmas contradições que afligem as nações mais desenvolvidas se tornam crescentemente presentes nas nações latino-americanas (DAL ROSSO, 1996).

2 O DEBATE RECENTE DA JORNADA DE TRABALHO

Como é notório, a crise do modelo fordista de desenvolvimento e o progressivo abandono do compromisso com a defesa da produção e do pleno emprego, que atingiram a maioria dos países mais desenvolvidos ainda nos anos 70, colocaram em questão as razões, o ritmo e as possibilidades de redução da jornada de trabalho, dando origem a um debate que foi se configurando ao longo da década de 80 e que continua bastante pertinente. Por um lado, a redução da jornada passou a ser defendida, em face dos problemas sociais causados pelo crescente desemprego aberto, como uma alternativa para a preservação ou mesmo geração de novos empregos. Por outro, num contexto de acirramento da competição internacional, de enxugamento do quadro de pessoal das empresas e de redimensionamento das atribuições do Estado, tanto do ponto de vista econômico quanto da perspectiva do embate político, surgiram fortes resistências às propostas convencionais de redução da jornada semanal e/ou anual.

A alteração no quadro econômico e político teve várias implicações nos países desenvolvidos, embora tenham se manifestado de modo diferenciado. O aumento das taxas de desemprego, talvez uma das mais preocupantes manifestações da crise, ocorreu de forma generalizada, mas não com a mesma intensidade.

Em última instância, o crescente desemprego estrutural de parcela da

força de trabalho, naqueles países, pode ser entendido como um resultado das novas estratégias de valorização do capital e dos novos padrões de concorrência internacional. Essa nova ordem econômica mundial, de fato, restringiu a margem de manobra dos Estados nacionais e impôs novas diretrizes para as políticas econômicas (BELLUZZO, 1996), fazendo que o compromisso com o pleno emprego (importante particularmente nos países da Europa Ocidental) fosse paulatinamente abandonado pelos governos recém-eleitos. Assim, num contexto de baixas taxas de crescimento econômico, de enxugamento dos gastos públicos e de maior integração econômica regional, as políticas de caráter keynesiano, de estímulo ao investimento e ao emprego, assim como as de seguridade social, ficaram bastante comprometidas.

Em primeira instância, o aumento do desemprego pode ser visto como associado ao fato de empresas líderes no mercado mundial passarem a induzir a introdução de novas tecnologias e de novos métodos de gestão da produção, amplamente poupadores de mão-de-obra. Este processo, desde então, tem se difundido (muitas vezes na forma espúria de simples redução de pessoal) e provocado um escasso dinamismo na geração de postos de trabalho.

Com o acirramento da competição internacional e a necessidade de reorganizar a produção, desde o final dos anos 70, a extensão da jornada e sua regulamentação tornaram-se questões controversas no diálogo entre patrões e trabalhadores (BOSCH, DAWKINS, MICHON, 1994). As centrais sindicais continuavam a reivindicar reduções substantivas da jornada, agora como uma medida para combater o desemprego em ascensão. Os empresários, por seu turno, rejeitavam essas reivindicações e passaram a propor maior flexibilidade na definição das jornadas, ou seja, maior liberdade para alocar e remunerar seus empregados, visando reduzir custos fixos e aumentar a competitividade de seus produtos.

Dessa forma, o debate sobre a necessidade de conferir maior flexibilidade e de reformular a configuração institucional do mercado de trabalho intensificou-se nos anos 80, particularmente nos países onde o sistema de relações de trabalho era mais centralizado, onde a competitividade internacional precisava ser ampliada e onde as taxas de desemprego alcançavam níveis consideráveis. A discussão deixou de se restringir à questão de uma simples redução das horas trabalhadas, colocando-se agora a questão de como administrar o tempo efetivo de trabalho. Objetivamente, a proposta que ganhou mais adeptos foi a que defende a redução da jornada com alteração do período de referência (de semanal para semestral ou anual), de modo a permitir uma sincronização da jornada com as oscilações da atividade da empresa e eliminar a diferença entre a jornada contratual e a jornada efetivamente trabalhada

(através de mecanismos de compensação das horas que seriam perdidas). Esse processo de redução da jornada com reorganização das regras e normas que regulam a utilização do tempo do trabalho, visando incrementar a produtividade e amenizar os efeitos nefastos sobre o emprego, tem sido denominado de “modulação da jornada de trabalho” (DEDECCA, 1997).

Esse debate, ao generalizar-se, provocou o aparecimento de diversos estudos procurando analisar o problema sob distintas perspectivas. Alguns autores examinaram os impactos de mudanças no regime das jornadas sobre o grau de flexibilidade no mercado de trabalho (AMADEO *et al.*, 1993). Outros tentaram avaliar a influência da regulamentação do mercado de trabalho sobre a oferta e a demanda de mão-de-obra (HART, 1984; KAUFMAN, 1990). E há também aqueles que procuraram discutir a relação entre o número de horas trabalhadas e o volume (e a estabilidade) do emprego, tentando estabelecer a elasticidade-emprego em função de variações da jornada (BOOT, SCHIANTARELLI, 1987; DELSEN, 1993).

A principal objeção que tem sido levantada contra a modulação, contudo, refere-se ao significado nefasto da desregulação pública dos limites e das maneiras de usar e distribuir o tempo de trabalho. A flexibilização — entendida como aprofundamento da precarização das condições de trabalho — representa, nesse sentido, um claro retrocesso das sociedades industrializadas na regulação do processo de trabalho e recoloca a problemática do uso abusivo e do desgaste excessivo da força de trabalho, com sérias consequências tanto para a saúde dos trabalhadores como para a sua reprodução social. Parece indubitável que a desregulamentação da jornada faz parte, como atestam várias experiências nacionais, de um processo maior de mudanças no conteúdo das relações de trabalho, processo este marcado pela perda de eficiência da regulação pública e pela descentralização das negociações.

Mas está aberta, todavia, uma nova etapa em termos de possibilidades de contratação da flexibilidade, quando identificada como um imperativo do atual processo produtivo. Ao invés de representar a precarização das condições e relações de trabalho, poderia haver uma nova divisão do tempo de trabalho, já que se encontra concentrado apenas nos empregos regulares e com jornada de trabalho plena. Os trabalhadores de jornada parcial e os desempregados possuem um déficit no tempo de trabalho que poderia ser compensado com uma redistribuição do tempo socialmente necessário à produção de bens e serviços.

A definição de normas para regular as relações de trabalho — e, entre elas, a definição dos limites do período (diário, semanal, etc.) que o trabalhador pode ficar à disposição do empregador — envolve pelo menos três

dimensões distintas de análise. Primeiro, o cálculo microeconômico, que considera o trabalho como um fator de produção, cujo preço é parte dos custos da empresa e cuja utilização deve ser otimizada. Segundo, a dimensão político-social, que leva em conta o caráter humano do processo de trabalho e procura não só evitar um desgaste excessivo do conjunto dos trabalhadores e garantir melhores condições gerais de trabalho, mas também propiciar relações de trabalho mais democráticas e um ambiente mais harmônico de convívio social. Terceiro, a esfera macroeconômica, que visa conciliar as normas gerais de regulação do trabalho com as metas centrais da política econômica. Esta última dimensão tornou-se especialmente conflituosa, nos últimos tempos, em função das próprias contradições da política econômica, que tem se mostrado dividida entre (a) equilibrar as contas públicas, conter as pressões inflacionárias e garantir a moeda, (b) estimular o crescimento interno, combater o desemprego e financiar os gastos sociais e (c) reestruturar a cadeia produtiva, ampliar a competitividade sistêmica e propiciar uma melhor inserção na economia global. Nesse contexto, o aspecto central que tem caracterizado as mudanças em curso é a sua subordinação à lógica econômica da integração competitiva, que restringe cada vez mais a questão nacional às necessidades de racionalização das empresas (DEDECCA, 1997).

Quer passem pela regulamentação estatal ou pela negociação direta entre sindicatos de trabalhadores e empresários, as normas estabelecidas para as formas de usar e remunerar a força de trabalho, as regras de contratação, promoção e demissão de trabalhadores, assim como a definição da jornada de trabalho sempre puderam ser entendidas como o resultado de barganhas e acordos políticos que visavam superar os conflitos presentes na relação capital-trabalho, no interior do mesmo espaço nacional. Mas, nas últimas décadas e de modo crescente, à medida que as fronteiras nacionais foram se enfraquecendo e a concorrência intercapitalista se acirrou no mercado mundial, tais normas foram sendo submetidas a um campo de disputas mais vasto do que aquele em que tradicionalmente essa barganha se travava.

Assim, dependendo da forma de inserção econômica internacional, da existência de uma estrutura regulatória e do tipo de sistema de relações de trabalho configurado desde o início dos anos 80, a jornada de trabalho só tem sido reduzida com a condição de tornar-se mais flexível — processo que assume diferentes graus, conforme o país. Em alguns casos, a flexibilização foi obtida em troca de reduções da jornada e mesmo de aumentos no preço da hora trabalhada, mas esse não parece ser o caminho mais comum. O que se tem observado, depois de várias experiências de poucos sucessos, é que veio se configurando uma nova tendência no sentido de desregular o anti-

go padrão e regulamentar novos tipos de jornada de trabalho, que incluem emprego em tempo parcial e ocupações temporárias (FREYSSINET, 1997).

Em consequência, tornou-se mais complexa a mensuração da jornada de trabalho nos diferentes países, devido aos diferentes modos como as horas de trabalho estão distribuídas entre tempo integral, tempo parcial e rodízio por turnos, além das diferenças em termos de dias de descanso remunerado, absenteísmo e horas extras. O que parece certo é que foi interrompida aquela tendência a uma maior homogeneidade na jornada entre os países mais desenvolvidos e tem aumentado a diferenciação nos regimes de horas trabalhadas, não só entre essas nações, como no próprio interior desses espaços nacionais.

Na Tabela 3, pode-se observar que as horas médias de trabalho semanal, na maioria dos países selecionados, reduziram-se em ritmos distintos entre 1979 e 1994, destacando-se a Espanha (5,1 horas), o Japão (3,8 horas) e a Alemanha (3,6 horas), enquanto Israel e Suécia apresentaram pequena elevação (0,8 horas); e o Chile, uma elevação mais significativa (3 horas). Chama atenção o comportamento distinto dos três países que apresentavam os menores patamares ao final dos anos 70: na Austrália, houve uma redução de 2,3 horas; nos EUA, verificou-se uma redução mais discreta, de uma hora; enquanto, na Suécia, a elevação da jornada alcançou quase duas horas (1989) e depois retrocedeu. Por outro lado, a Coreia do Sul, apesar de ter reduzido em cinco horas sua jornada média (entre 1983 e 1992), continua entre os países emergentes que apresentam jornadas mais elevadas.

Permanece significativa a defasagem em termos de padrão de jornada de trabalho entre os países desenvolvidos (exclusive o Japão) e alguns países ditos emergentes (como Coreia e Chile). Porém as dificuldades de compatibilizar as metodologias utilizadas para mensurar a extensão da jornada — não apenas a diferença entre horas pagas e horas efetivamente trabalhadas, mas também a divergência na escolha do universo de trabalhadores — desaconselham comparações mais rigorosas entre os países relacionados.

A comparação dos padrões de jornada também se mostra bastante complexa quando são contrastados os dados de jornada semanal com os de jornada anual. Exemplificando: embora o Reino Unido seja classificado no rol dos países que situam sua jornada semanal média em 40 horas e os EUA estejam entre os que apresentam jornada média de 35 horas, quando se trata de verificar o número de horas anuais efetivamente trabalhadas, os britânicos cumprem uma jornada bem inferior à dos norte-americanos (1.732 horas contra 1.951 horas).

TABELA 3
Jornada semanal de trabalho em países
selecionados — 1979-1994

PAÍSES	1979	1983	1989	1992	1994	1979-94
Austrália ⁽¹⁾	35,5	34,6	33,1	33,0	33,2	-2,3
Alemanha Ocidental ⁽²⁾	41,9	40,5	40,1	39,0	38,3	-3,6
Canadá ⁽²⁾	—	32,4	31,7	30,5	⁽³⁾ 30,6	-1,8
Chile ⁽¹⁾	—	42,4	44,3	44,7	45,3	2,9
Coréia ⁽¹⁾	50,5	52,5	49,2	47,5	—	-3,0
Espanha ⁽¹⁾	41,9	39,1	37,4	36,8	36,8	-5,1
EUA ⁽²⁾	35,7	35,0	34,6	34,4	34,7	-1,0
França ⁽¹⁾	41,2	39,3	39,1	39,0	38,9	-2,3
Israel ⁽¹⁾	36,6	35,3	36,1	36,7	37,4	0,8
Japão ⁽¹⁾	47,3	47,4	46,9	44,4	43,5	-3,8
Noruega ⁽¹⁾	36,4	35,6	35,7	34,9	35,0	-1,4
Reino Unido ^{(2) (4)}	—	42,4	40,7	39,9	40,1	-2,3
Suécia ⁽¹⁾	35,7	35,7	37,5	37,2	36,4	0,7

Fonte: OIT (1986 e 1995).

(1) Horas trabalhadas. (2) Horas remuneradas. (3) Em 1993. (4) Exceto Irlanda do Norte.

A Tabela 4 permite observar como evoluiu a jornada anual nos países mais avançados entre 1979 e 1996; ou melhor, a tendência do número médio de horas/ano efetivamente trabalhadas em cada país. Por se tratar de uma fonte diferente da utilizada para elaborar a Tabela 1, percebe-se uma divergência nos valores para 1979, produto de uma mensuração baseada em outra metodologia. Mas o importante a enfatizar aqui não é tanto o patamar da jornada de trabalho, mas, sim, o sentido de sua evolução recente.

O que chama atenção é a significativa redução da jornada anual no Japão, na Holanda, na Espanha e na Alemanha (mais de 200 horas), assim como na França (170 horas), contrastando com a elevação do tempo médio de trabalho anual na Suécia (mais de 100 horas) e nos EUA (quase 50 horas). Na maioria dos países, a maior variação no tempo anual de trabalho ocorreu ao longo dos anos 80. Mas o Japão (-133 horas) e a Suécia (+74 horas) apresentaram variações importantes — em sentidos opostos — na primeira metade dos anos 90, fazendo que o diferencial entre os dois extremos se reduzisse.

TABELA 4
Número médio de horas anuais efetivamente
trabalhadas, por pessoas empregadas, em alguns
países selecionados — 1979-1996

PAÍSES	1979	1983	1990	1996	1979-96
Austrália	1.904	1.852	1.869	1.867	-37
Alemanha Ocidental	1.764	1.724	1.610	1.560	-204
Canadá	1.802	1.731	1.738	1.732	-70
Espanha	2.022	1.912	1.824	1.810	-212
EUA	1.905	1.882	1.943	1.951	46
França	1.813	1.711	1.668	1.645	-168
Holanda ⁽¹⁾	1.591	1.530	1.433	1.372	-219
Itália ⁽¹⁾	1.748	1.724	1.694	⁽²⁾ 1.682	-66
Japão	2.126	2.095	2.031	⁽²⁾ 1.898	-228
Reino Unido	1.821	1.719	1.773	1.732	-89
Suécia	1.451	1.453	1.480	1.554	103

Fonte: OCDE (1997).

⁽¹⁾ Dados referentes aos “assalariados”. ⁽²⁾ Em 1994.

Uma terceira forma de mensurar a evolução da jornada de trabalho é estimar o tempo de vida útil do trabalhador, ou seja, o número médio de anos que as pessoas de um país precisam se dedicar a uma atividade econômica. Embora as estimativas sejam ainda precárias, pode-se inferir que também ocorrem divergências, nesse aspecto, entre os países mais desenvolvidos. Nos EUA e no Canadá, a jornada total tem sido reduzida pelo incremento do tempo parcial e pelo planos privados de antecipação da aposentadoria. No Japão, a expansão da educação superior tem elevado a idade de ingresso dos jovens no mercado de trabalho. Na Austrália e na Europa Ocidental, principalmente, o espectro de medidas vem sendo mais amplo, já que as centrais de trabalhadores têm sido fortes o suficiente para negociar reduções acordadas nas jornadas e o Estado tem procurado adotar políticas de repartição do trabalho.

Portanto, os países industrializados diferem em termos das estratégias e condições de enfrentamento da questão. E para entender essa variedade de situações é preciso ter em conta as diferenças em termos de desempenho no comércio internacional e as divergências quanto aos sistemas de proteção social vigentes (BOSCH, DAWKINS, MICHON, 1994).

Desempenhos desiguais no mercado mundial são uma razão importante de se adotarem estratégias diferenciadas para a questão da jornada de trabalho. Não é por acaso que a Alemanha Ocidental foi o primeiro país a introduzir a semana de 35 horas em um setor econômico de peso. De fato, seus elevados superávits comerciais possibilitavam liderar esse processo sem risco de perda de competitividade e de comprometer a balança comercial. Em outros países com situação das contas externas menos favorável, como Áustria, Dinamarca e Noruega, acompanhar essa tendência é mais complicado e requer um ajustamento mais demorado. Por sua vez, nos EUA e na Inglaterra, os altos déficits comerciais têm sido um dos principais argumentos dos empresários para resistirem às reivindicações dos trabalhadores por redução da jornada. Finalmente, na França, na Austrália e na Itália, os déficits elevados em conta corrente, durante os anos 80, e a perda de competitividade de seus produtos fortaleceram a resistência dos empresários a novas reduções da jornada e forçaram o Estado a dar suporte às reivindicações por maior flexibilidade² nas relações de trabalho.

Por outro lado, é possível pensar o sistema de relações de trabalho como um componente de um conjunto maior, como um elemento estruturante do tecido social. Nesse sentido, estabelece-se uma articulação entre os mecanismos que definem normas gerais para salários, hierarquias funcionais e jornadas de trabalho, de um lado, e os mecanismos que sustentam e orientam a seguridade social, de outro. Entre os países desenvolvidos, esses sistemas podem operar de modo mais ou menos articulado, com maior ou menor grau de centralização. Nas nações da Europa Ocidental, o sistema de relações de trabalho tende a ser mais centralizado, enquanto nos EUA, no Canadá e no Japão ele é mais descentralizado. Assim, enquanto na França há toda uma legislação que regulamenta a jornada de trabalho, e na Alemanha os procedimentos estabelecidos em acordos coletivos assinados pelas centrais sindicais tradicionalmente se estendem para o conjunto da economia, nos EUA as negociações se repartem por dezenas de sindicatos, e no Japão as normas variam segundo a empresa (ou seja, não há uma norma geral de definição da jornada de trabalho).

² Há duas modalidades de *flexibilização*, segundo a escola francesa da regulação. Estratégias de aumento da competitividade através de menores salários e jornadas mais extensas (seja para empresas, seja para países) são descritas como “flexibilidade defensiva”, cujo problema é que tendem a retardar o progresso tecnológico. As estratégias de “flexibilidade agressiva”, ao contrário, caracterizam-se por combinar jornadas mais curtas, mas moduláveis, com capacitações múltiplas e empenho nas inovações em produtos.

Por ser um elemento estruturante da sociedade, persiste a idéia da possibilidade de se combater o desemprego através de uma redução substancial do tempo médio de trabalho das pessoas. Aqueles que defendem essa tese (AZNAR, 1995) argumentam que o desemprego é um problema estrutural da sociedade contemporânea, que não poderá ser equacionado seja através do crescimento da produção e da renda (mesmo que houvesse possibilidade de o Estado alavancar o crescimento econômico, atualmente a maioria dos investimentos cria proporcionalmente poucos empregos), seja através de restrições ao crescimento da produtividade (embora os setores econômicos não expostos à concorrência internacional possam ter retardada a introdução de novas tecnologias e métodos de gestão). Diante de um desequilíbrio inevitável entre a oferta e a demanda de força de trabalho, só restariam duas vias para solucionar o problema: (a) uma adaptação da sociedade a uma economia dual, correspondendo a uma reedição da segmentação social (solução imoral); e (b) uma planificação no sentido de repartir o trabalho, com redução da jornada e políticas de regulação do mercado de trabalho (solução que implicaria uma profunda transformação social). Está em jogo, colocando-se o problema desse modo, não apenas o futuro das relações de trabalho, mas o tipo de sociedade que se quer construir.

É nesse contexto que têm aparecido iniciativas no sentido de reduzir a jornada legal de trabalho semanal para 35 horas, tanto na França como na Itália. No caso francês, o governo atual encaminhou dois projetos de lei. O primeiro convida as empresas a negociarem a passagem ao novo patamar, assegurando àquelas que cumprirem as metas de redução da jornada e de criação de novas vagas compensações em termos de renúncia fiscal. O segundo fixa a data-limite de adesão, o tamanho mínimo das empresas que poderão fazê-lo, o custo suplementar da hora extra e as metas para o início da próxima década (MATTOSO, 1997). Porém é preciso aguardar para verificar a eficácia dessas propostas em termos de geração de postos de trabalho, o que depende de inúmeros fatores, dentre os quais a relação entre salários, custos e produtividade num ambiente de maior flexibilidade na distribuição das horas trabalhadas.

3 A REDUÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO NO BRASIL

A luta pela redução da jornada de trabalho no Brasil não é nova e está presente no debate sindical há quase um século. Desde o início do processo de industrialização, no final de século XIX e começo do século XX, as primei-

ras greves de trabalhadores já apresentavam como uma das principais reivindicações a redução da jornada de trabalho. Atualmente, com a perda de dinamicidade do mercado de trabalho e o aumento dos níveis de desemprego, que se tornou um dos mais dramáticos problemas da sociedade contemporânea e motivo de preocupação em todo o mundo, o debate sobre redução da jornada ganha maior importância na conjuntura econômica do País.

3.1 As lutas pela redução da jornada no Brasil

No Brasil, historicamente, difundiu-se a idéia de que os empregados trabalham pouco, não gostam de “pegar no pesado”, sendo a malandragem uma característica inerente da classe trabalhadora. Na verdade, essa ideologia procura responsabilizar o próprio trabalhador pelo atraso, a pobreza e a baixa remuneração, ainda que a produtividade da indústria nacional seja inferior à dos países desenvolvidos.

No entanto, os levantamentos estatísticos e as pesquisas mostram exatamente o contrário. No Brasil, a jornada de trabalho é uma das mais extensas do mundo. E essa realidade pouco se alterou desde o início do processo de industrialização brasileiro. Quando as primeiras indústrias se instalaram no País, houve um alongamento e uma intensificação do tempo de trabalho. Naquele período, a jornada de trabalho era muito diversa, variando segundo o setor de atividade ou mesmo por estabelecimento.³

A jornada, além de ser longa, era normalmente acrescida através das horas extraordinárias, que podiam ser ampliadas de acordo com a necessidade ditada pelo empregador.⁴ Essas horas eram remuneradas “nem sempre se lhe pagando maior remuneração ou pagando-o com um acréscimo de 10 a 25% sobre o salário ordinário” (SIMÃO, 1981, p. 67). Com base em um

³ Segundo relato de Simão, “(...) ao iniciar-se este século, havia fábrica de tecidos que trabalhavam até 14 horas com uma mesma turma de operários. Em 1911, seus serviços iniciavam às 5,30 horas ou às seis horas e terminavam às 18 horas, com cerca de um hora de interrupção para o descanso do pessoal” (SIMÃO, 1981, p. 7).

⁴ Conforme Boris Fausto, no Brasil, o aumento e a manutenção de jornadas de trabalho longas foram uma constante, mesmo após as vitórias parciais conseguidas pela classe operária, em particular com a greve geral pela jornada de trabalho de oito horas, em 1907. No setor têxtil, onde predominava a grande indústria, encontravam-se, normalmente, os casos limites de jornada mais extensas: por exemplo, na fábrica de tecidos Santa Rosália, na periferia de Sorocaba, a jornada chegava a 15 horas diárias, das cinco da manhã às oito da noite, indo de “estrelas a estrelas” (DAL ROSSO, 1996).

outro estudo, pode-se afirmar que a duração da jornada normal de trabalho no início da industrialização brasileira era de “...no mínimo 12 horas diárias, nas mais florescentes e capitalizadas empresas. Tal número nos conduz a um patamar superior a 3.600 horas ao ano, número muito próximo ao que encontramos durante a Revolução Industrial na Inglaterra” (DAL ROSSO, 1996). Além de jornadas extensas, os operários do início do século enfrentavam condições de trabalho e de vida muito precárias. Segundo relatos das comissões sanitárias da época, as instalações fabris eram locais impróprios, que não apresentavam condições mínimas de implantar a recente Lei Sanitária do Estado de São Paulo, promulgada em 1917. O emprego infantil, apesar de proibido por lei federal desde de 1891, era comumente empregado de acordo com os apontamentos dos Boletins do Departamento de Trabalho. Se as condições de trabalho eram precárias, as moradias também não apresentavam condições mais favoráveis.

Essas condições extremamente desfavoráveis aos trabalhadores da época e as vicissitudes do mercado de trabalho, que impunha queda salarial e redução no nível de emprego nos momentos de crise do setor industrial,⁵ geravam uma fermentação política entre os diversos segmentos dos trabalhadores fabris. As idéias políticas dos migrantes, principalmente de origem européia, propiciaram o surgimento de um movimento operário sindical forte no início do século, apesar da intensa repressão exercida pelo Estado. As entidades sindicais da época, que tiveram como origem atividades basicamente mutualistas ou de solidariedade, vinculadas a mecanismos de ajuda a trabalhadores mais necessitados ou com incapacidade de trabalho (temporária ou permanente), transformaram-se rapidamente em organismo de representação, de organização e de luta dos trabalhadores.

Verifica-se, também, que as greves que ocorreram no início do século tinham como principais reivindicações a redução da jornada de trabalho e as questões salariais. O levantamento das greves ocorridas em São Paulo e Rio de Janeiro no início do século, realizado por Rodrigues (1979), indica a importância do tema da jornada de trabalho no período.

O movimento grevista de 1917, apesar da sua grande extensão e de sua duração, não conseguiu lograr êxito nas principais reivindicações trabalhis-

⁵ Com base em estudo de Roberto Simonsen, de 1931, entre 1915 e 1920 o custo de vida elevou-se em 50%, e os salários apenas 40%. No período 1915 a 1929, o custo de vida aumentou em 140%, e os salários em 110%. Levantamentos da época também indicam uma redução de 20% do nível de emprego industrial entre 1920 e 1930.

tas. Novos movimentos ocorreram em maio de 1919, sendo também a principal reivindicação a redução da jornada de trabalho para oito horas e o repouso semanal ininterrupto de 36 horas. O crescimento da organização sindical dessa época mobilizou milhares de trabalhadores. A resposta do Estado conservador, dominado por setores que não admitiam a interferência de movimentos sociais na política institucional do País, foi uma poderosa repressão a esses movimentos, com perseguições aos líderes operários que resultaram nos processos de banimento das lideranças operárias de origem estrangeira. Mas, segundo Rodrigues (1979) é importante ressaltar que os movimentos operários desse período levantaram todos os pontos fundamentais da moderna legislação do trabalho.

Em 1917, foi apresentado no Congresso Nacional um projeto de lei para estabelecer a jornada de trabalho de oito horas diárias. Contudo a proposta foi bloqueada pelos setores conservadores. Assim, nesse período, não houve uma regulamentação que estabelecesse um limite para a jornada de trabalho, embora o movimento sindical tenha firmado vários acordos formais e informais que previam novos padrões de jornada de trabalho. Essa forma de regulamentação, contudo, foi pouco abrangente, limitando-se a algumas categorias mais organizadas. Além do mais, deve-se considerar que os acordos trabalhistas ocorriam no âmbito das relações privadas, sem quaisquer garantias de ordem legal, ou seja, dependiam da organização dos trabalhadores para serem implementados e mantidos. Desse modo, as conquistas operárias avançavam de forma lenta e desigual nos momentos de mobilização operária e podiam, rapidamente, ser eliminadas nos momentos de refluxo do movimento sindical.

A partir de 1937, as greves passaram a ser consideradas ilegais. Essa condição somente foi alterada no Pós-Guerra, com a expansão das atividades econômicas e a redemocratização do País. O movimento sindical se reorganizou, mas em condições bastante distintas.

Em relação à jornada de trabalho, a regulamentação teve início após 1930, quando o perfil das classes hegemônicas se alterou. O Estado passou a regulamentar a jornada através de decretos. Entre 1932 e 1935, vários deles foram editados, estabelecendo, em sua maioria, jornada de oito horas diárias e 48 semanais para categorias específicas. Para algumas categorias, as jornadas fixadas foram inferiores, caso dos bancários e dos trabalhadores de telefonia.

A primeira regulamentação abrangente sobre a jornada de trabalho, no Brasil, veio com a Constituição de 1934, que instituiu a jornada diária de oito horas e 48 semanais. Na verdade, essa determinação generalizou um direito

já estabelecido para algumas poucas categorias. Entretanto o que parecia ser uma vitória para os trabalhadores não representou, de fato, a implantação de uma jornada máxima. A legislação que regulamentou o direito constitucional criou uma forma de estender a jornada através de horas extraordinárias, dando livre arbítrio ao setor patronal. Assim, a prática de elevar a jornada de trabalho através de horas extraordinárias tornou-se uma norma comum aos diversos segmentos econômicos.

Em 1943, com a implantação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) não houve inovação significativa quanto à duração da jornada de trabalho. A CLT admitia a realização de, no mínimo, duas horas extras diárias, porém, previa uma série de categorias de trabalhadores urbanos que não estavam obrigadas a obedecer o limite máximo de oito horas diários e 48 semanais e também excluía dessa norma os trabalhadores das atividades agrícolas, extrativas minerais e vegetais. Uma revisão desse limite do tempo de trabalho normal só viria a ser implementada em 1988, com a atual Constituição, que reduziu a jornada legal para 44 horas.

Portanto, entre 1932 e 1988, o Brasil assistiu a poucas alterações na legislação sobre a duração da jornada. Nesse período, o movimento sindical procurou diversas formas para reduzir a jornada, conquistando jornadas menores para algumas categorias. Mas, como as lutas foram localizadas em algumas categorias mais organizadas, nunca se conseguiu que essas vitórias fossem estendidas aos demais trabalhadores.

3.2 A jornada de trabalho no período recente

A legislação trabalhista no Brasil concretizou, na maioria das vezes, uma sequência de lutas e debates sociais sobre a questão da jornada de trabalho, estando a mobilização sindical no centro das conquistas. Porém, a implantação da nova jornada — tanto em 1934 como em 1988 — não foi algo imediato. A resistência do patronato encontrava na facilidade de imposição de horas extras uma alternativa que significa uma “burla” ao novo regulamento. Observando a evolução da jornada média de trabalho do brasileiro, desde a década de 80, uma análise mais apressada poderia concluir que se generalizou menor carga de trabalho. Entretanto os dados da Tabela 5 devem ser objeto de uma reflexão mais cuidadosa.

Inicialmente, cabe considerar que, para o ano de 1995, os resultados devem ser tomados apenas como indicativo, já que as informações originais da Pesquisa Nacional de Amostra a Domicílio (PNAD) estão agrupadas em classes de horas habitualmente trabalhadas, o que obrigou a adoção de esti-

mativas de jornadas médias para cada classe. A queda da jornada média no período pode ser atribuída a vários fatores. Certamente, a revisão constitucional de 1988 é responsável pela mudança de patamar nos anos subsequentes, mas se deve considerar também o crescimento do trabalho em tempo parcial, principalmente entre a mão-de-obra feminina (registre-se que a jornada média das mulheres é significativamente menor que a dos homens: em 1995, segundo os dados da PNAD, estimamos uma jornada média de 44 horas entre os homens e de 37 horas entre as mulheres).

TABELA 5
Jornada média de trabalho no emprego principal, por
setor de atividade, no Brasil — 1981-1995

SETORES DE ATIVIDADE	1981	1985	1988	1990	1995 ⁽¹⁾
Indústria	46,8	46,5	45,4	43,6	44,1
Serviços	44,0	44,0	42,8	41,9	42,2
Comércio	47,6	46,6	45,9	44,2	42,9
Administração pública	38,2	37,0	36,7	35,9	40,3
Total	45,3	44,8	44,1	42,9	42,2

Fonte: Para 1981, 1985 e 1988, URANI, MACHADO (1997) e PNADs; para 1995, estimativa PNAD.

⁽¹⁾ Exclui os trabalhadores agrícolas.

Outro fator a ser considerado é o fenômeno da chamada precarização dos empregos, visível aqui pelo aumento dos postos de trabalho em tempo parcial não voluntário, além da informalidade das ocupações. Segundo dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), a Região Metropolitana de São Paulo viu crescer o número de desempregados, entre 1988 e 1996, em cerca de 91%, enquanto o número de autônomos cresceu 51%. No mesmo período, o nível de emprego dos trabalhadores com carteira assinada caiu 9,9%, ao mesmo tempo em que se expandia em nada menos de 66% o daqueles sem carteira assinada.

Observando-se a evolução da jornada média na indústria, comércio e serviços na Região Metropolitana de São Paulo, o efeito ambíguo da regulamentação constitucional fica mais evidente: o patamar da jornada média cai abruptamente, do mesmo modo que se observa um crescimento dramático do percentual de trabalhadores que praticam horas extraordinárias. As ho-

ras extras foram, assim, um recurso das empresas para compensar a redução da jornada, contornando em boa medida a necessidade de novas contratações.

De fato, entre 1985 e 1988, a média de assalariados da indústria na Grande São Paulo que trabalhou além da jornada legal ficou em 22%, ao passo que, no período de 1989 a 1996, saltou para 39%. O mesmo movimento pode ser observado nos serviços e no comércio. As diferenças marcantes entre esses setores são reflexo da maior resistência à queda da jornada por ocasião da revisão da norma constitucional: enquanto a indústria já reduzia a duração média da jornada desde meados de 1987, o comércio e os serviços somente registram redução a partir de 1988.

3.3 A experiência de redução da jornada através das negociações coletivas

A conquista de reduções significativas no tempo de trabalho através das negociações coletivas tem sido restrita, expressão direta da estrutura das negociações sindicais. O instituto das convenções coletivas, ao abranger o conjunto dos trabalhadores nas empresas representadas pelo sindicato, envolve uma diversidade de empresas e mesmo de subatividades.

Uma análise efetuada sobre 88 acordos recentes (entre 1993 e 1995) resultantes de negociações coletivas, levado a cabo pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE) demonstrou que, em 58% deles, se encontra pelo menos uma cláusula relativa à jornada de trabalho. Em sua maioria, as cláusulas regulam a compensação do sábado, item mais freqüente no setor industrial onde o tema atinge 77% das cláusulas envolvendo a jornada de trabalho. A redução efetiva da jornada aparece em 11 instrumentos, sendo que em cinco o benefício é direcionado para categorias diferenciadas e três determinam a redução do tempo de trabalho apenas no setor administrativo. Entre os instrumentos restantes, um prevê redução da jornada por um período ao longo do ano, atendendo à sazonalidade da atividade; outro condiciona a redução do tempo de trabalho à flexibilização das horas de trabalho efetivo. Apenas um acordo determinou a redução incondicional para 42,5 horas e para todos os trabalhadores da empresa. No setor serviços, aparece a fixação de jornadas especiais para determinadas funções ou profissões. Como exemplo, pode-se destacar a jornada de 36 horas na área operacional do metrô paulista; 30 horas para digitadores; 40 horas para condutores de veículos e 42 horas para aeroviários.

É de notar-se, ainda, que as negociações envolvendo a jornada ocorrem, quase na totalidade, em acordos no âmbito da empresa: apenas sete cláusu-

las em convenções coletivas. Registre-se que, nas negociações por empresa, uma proporção de 14,3% dos acordos prevêem uma redução dos salários no ajuste para a nova jornada. No que se refere às horas extraordinárias, o que se pôde observar é que o tema é sempre abordado nos acordos e convenções, porém a grande maioria limita-se a sobretaxar parte dessas horas relativamente à legislação ou institui a obrigatoriedade de alimentação suplementar durante o prolongamento da jornada. Nos três anos analisados, apenas seis categorias conquistaram algum tipo de restrição ou proibição do exercício de horas extras. A seguir, apresenta-se, na Tabela 6, um apanhado das greves realizadas na década de 90.

TABELA 6
Número de greves, de grevistas
e de horas paradas — 1990-1997

ANOS	GREVES	GREVISTAS	HORAS PARADAS
1990	163	757.056	64.231.499
1991	94	627.311	56.599.399
1992	46	213.532	11.727.196
1993	54	299.670	46.220.515
1994	86	229.635	10.627.853
1995	88	190.196	14.574.394
1996	105	211.247	12.657.826
1997 ⁽¹⁾	63	64.592	3.180.955

Fonte: DIEESE, Banco de Dados de Greves.

⁽¹⁾ Até julho.

Este breve quadro é suficiente para mostrar a pouca eficácia que vêm tendo os acordos e convenções na redução da jornada, seja através de negociação do tempo contratual de trabalho, seja via limitação do exercício de horas suplementares. Observando-se os conflitos decorrentes das relações trabalhistas que resultaram em paralisações ou greves, observa-se, na década de 90 um movimento inicialmente de queda, principalmente porque o ano de 1990 foi atípico; a implantação de um plano econômico de estabilização monetária que causou grandes danos aos salários dos trabalhadores provocou uma reação através da intensificação das paralisações. Em 1991 e 1992, ocorreu uma diminuição significativa do número de greves, e, a partir de 1993, constata-se um novo crescimento da ocorrência de greves. Comparando-se

o volume de paralisações em 1995 e 1996, percebe-se que houve um crescimento do número de greves (19,13%) e do número de trabalhadores que participaram desses movimentos (11,29%). Por outro lado, houve uma pequena redução da média de trabalhadores por greve (6,58%), enquanto o número de horas paradas praticamente se manteve inalterado (-0,80%).

Quando se analisam as principais reivindicações que motivaram essas greves, observa-se que estão ocorrendo grandes alterações. As reivindicações por reajuste salariais apresentam uma pequena queda, devido à estabilidade nos preços, que possibilita que os salários sejam negociados anualmente, sem exigirem renegociações mais frequentes. Como há uma maior dificuldade por parte de algumas empresas, mantém-se o número elevado e até o crescimento das greves devido a atraso no pagamento e/ou ao não-cumprimento de acordos. Há também, por parte dos trabalhadores, uma maior preocupação com o emprego: em 1995, ocorreram 46 greves relacionadas à defesa do emprego, já em 1996, esse número saltou para 123 greves. Mas as reivindicações que apresentam uma inovação maior são as decorrentes da luta pela participação nos lucros e/ou resultados da empresa (de 97 ocorrências em 1995 passou para 229 no ano seguinte) e pela redução da jornada de trabalho (de nove greves ocorridas saltou para 145).

TABELA 7
Greves e principais reivindicações motivadoras — 1995-1996

ITENS	1995	1996	VARIAÇÃO
			ABSOLUTA
Redução da jornada de trabalho	9	145	136
Preocupação com o emprego	46	123	77
Participação nos lucros e/ou resultados	97	229	132
Atraso de pagamento do 13º salário	295	530	235
Cumprimento de acordo e/ou convenção	58	84	26
Reajuste salarial	379	357	-22

Fonte: DIEESE, Banco de Dados de Greves.

3.4 As propostas de mudanças na legislação

No que se refere à possibilidade de articular a redução do tempo de trabalho com políticas de geração de emprego, a visão dos agentes sociais, re-

velada em suas propostas de alteração da legislação em vigor, parece indicar uma grande dificuldade de se estabelecer um caminho de entendimento. De qualquer modo, é improvável que tal articulação possa estabelecer critérios únicos para todos os segmentos econômicos, sendo mais provável que sejam consideradas as especificidades de cada setor e/ou categoria. Por outro lado, sem uma regulamentação específica, é difícil acreditar que a maioria dos sindicatos de trabalhadores tenham força para negociar a repartição dos custos do ajuste recessivo em andamento.

Entre as propostas alinhadas nos quadros em anexo, aquelas duas de origem não sindical apontam justamente a necessidade de desregulamentar as relações de trabalho e facilitar a redução do custo do trabalho. A representação patronal (Confederação Nacional da Indústria – CNI/Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP) é enfática em recusar-se a discutir qualquer redução do tempo de trabalho fora de um quadro de maior “flexibilidade”, vale dizer, de medidas ou circunstâncias que não afetem a competitividade e não alterem a repartição do produto entre lucros e salários. Nas palavras do Presidente do Conselho de Relações do Trabalho da CNI, José Bráulio Bassini,

“(...) a redução da jornada de trabalho só será proveitosa para trabalhadores e empresários se for estabelecida de forma gradual e negociada, respeitando as características e especificidades setoriais, sem as amarras da lei ou do contrato coletivo de trabalho. Qualquer forma rígida de regular essa matéria pode acabar prejudicando a empresa e, conseqüentemente, o nível de emprego” (O ESTADO DE S. PAULO, 1997).

Na mesma direção, o titular do Departamento de Relações Intersindicais e do Trabalho da FIESP, Roberto Ferraiuolo, afirma que

“(...) o contrato coletivo, por exemplo, está se mostrando cada vez mais prejudicial ao empregado, agravando a crise do emprego. Neste momento, em que o Brasil sofre com uma brutal onda de desemprego causada pela globalização e clama por reformas estruturais urgentes, devemos adotar um sistema calcado no contratual, por ser mais flexível que o legal.” (FIESP/CIESP, 11.08.97).

Já a lógica implícita no projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo, embora não incida sobre a jornada de trabalho, funda-se nos mesmos princípios liberalizantes, na perspectiva de criação de novos empregos pela desoneração dos encargos para contratações por prazo determinado.

As propostas sindicais focam a redução da jornada de maneira mais efetiva. Mesmo quando a Central Força Sindical prevê a divisão do custo entre empregadores, Estado e trabalhadores, existe, em compensação, a restrição explícita às horas extras que, como se viu, foi um recurso importante na absorção do rebaixamento do tempo legal de trabalho em 1988. A proposta da Central Única de Trabalhadores (CUT) traduz-se na idéia de que é preciso “trabalhar menos para trabalharem todos”. Parte do princípio de que os trabalhadores não podem prosseguir arcando com os custos da modernização econômica e produtiva (CUT, 1997).

Pode-se identificar como elemento unificador das propostas das centrais sindicais o reconhecimento de que a redução do tempo de trabalho deve, antes de tudo, ser objeto de regulação do poder público. A única proposta originária no movimento sindical que coloca a redução da jornada no âmbito exclusivo da negociação entre patrões e empregados é a da Central Geral de Trabalhadores (CGT). De fato, as experiências históricas relativas à questão do tempo de trabalho mostram que as soluções através de negociação coletiva, em geral, somente em circunstâncias muito especiais ou conjunturais produzem resultados efetivos.

Apesar disso, em 1998, o Governo brasileiro tomou a iniciativa de procurar promover a redução da jornada de trabalho com diminuição salarial, através de medida provisória que possibilita a negociação entre sindicato de trabalhadores e empregadores de contratos de trabalho por prazo determinado. Com esse dispositivo, a divisão do tempo de trabalho passa a ser algo passível de decisão dos atores sociais, embora, no atual contexto macroeconômico de desaceleração do nível de atividades e elevado desemprego, os sindicatos terminem tendo de negociar num ambiente desfavorável, o que pode significar a substituição de trabalhadores com emprego regular por oferta de trabalho em tempo parcial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi exposto, pode-se destacar que as forças do mercado não tendem a equalizar a jornada de trabalho, assim como não é da lógica capitalista assegurar e generalizar padrões de relação de trabalho. Historicamente, apenas mecanismos de regulação externos ao mercado, ou seja, o poder impositivo de uma legislação trabalhista ou a força constituída de um acordo entre as partes, foram capazes de fazê-lo. Desnecessário lembrar que, do ponto de vista da compra e da venda de força de trabalho, a regulação visa

impedir que apenas as leis do mercado determinem os termos do contrato de trabalho (particularmente, o preço e a duração da jornada), ou seja, que o trabalho seja tratado como uma mercadoria qualquer sujeita às intempéries da conjuntura econômica e à instabilidade da moeda.

Caberia ainda enfatizar, também, que a luta recente pela diminuição da jornada de trabalho no Brasil aconteceu no contexto da redemocratização e da ascensão do movimento sindical nos anos 80. Com a Constituição de 1988, conseguiu-se reduzir a jornada legal de 48 para 44 horas semanais, além de implantar o turno de seis horas para algumas ocupações e elevar a remuneração da hora extra. Tratava-se, de fato, de recuperar o atraso em relação a outros sistemas de relações de trabalho e melhorar as condições de vida da parcela dos trabalhadores regularmente empregados. Há evidências, inclusive, de que a alteração na legislação tenha sinalizado uma tendência de redução da jornada mesmo para aqueles trabalhadores que não possuem carteira de trabalho assinada. Mas o fato é que a jornada de trabalho ainda é consideravelmente elevada no País, pelos padrões internacionais.

Nos anos 90, a questão da jornada de trabalho retornou ao centro do debate nacional, reproduzindo, em grande medida, os argumentos desenvolvidos nos países da Europa. As recentes propostas para redução da jornada, ainda que não homogêneas e nem consensuais quanto à sua necessidade, têm sido motivadas por um outro contexto econômico e político e têm estado associadas tanto a uma reivindicação por maior flexibilidade no padrão de relações de trabalho quanto às pressões por recuperação do nível de emprego. A possibilidade de tornar as horas trabalhadas mais flexíveis é entendida, pelos setores liberais que defendem a redução do tempo de trabalho, como uma medida capaz de evitar um aumento do desemprego, de elevar o grau de formalização e de expandir a taxa de participação no mercado de trabalho.

Contudo esse debate parece não ter produzido, até o momento, resultados muito positivos para os trabalhadores. Na França, onde as resistências ao neoliberalismo têm sido fortes, a redução da jornada não se mostrou um instrumento eficaz de criação de novos empregos, apesar dos esforços do Governo e das centrais sindicais, mas foi um pretexto para alterações importantes na legislação trabalhista no sentido de maior flexibilidade. Com base nessa experiência, pode-se levantar a seguinte indagação: o debate em torno da redução da jornada de trabalho se transformou numa “cortina de fumaça”, visando acelerar a desregulamentação das relações de trabalho? Ou seja, a insistência no tema não será uma maneira de escamotear a realidade que se apresenta de modo implacável nos últimos anos, a saber: a flexibilização

e a diversificação das jornadas em função da pressão dos imperativos da competitividade?

Para os atores que representam os interesses dos trabalhadores, a redistribuição do tempo de trabalho assume grande relevância na estratégia de ampliação dos postos de trabalho e de elevação do tempo de não-trabalho. Sem uma posição homogênea, os sindicatos laborais parecem não conseguir reunir forças suficientes para se contrapor à posição liberal, seja daqueles que simplesmente são contrários à redução da jornada de trabalho, seja dos que somente a aceitam num quadro de ampla flexibilização das relações de trabalho. Esse debate, por enquanto inconclusivo, está por merecer maior aprofundamento e, talvez, uma redefinição de estratégias por parte dos atores sociais diretamente envolvidos.

BIBLIOGRAFIA

- AMADEO, E. *et al.* (1993) *Human resources in the adjustment process*. Série Seminários nº 1. Rio de Janeiro: DIPES/IPEA.
- AZNAR, G. (1995) *Trabalhar Menos para Trabalharemos Todos*. São Paulo: Scritta.
- BELLUZZO, L.G. de M. (1996) *Prefácio*. In: OLIVEIRA, C.A.B., MATTOSO, J.E.L. “Crise e Trabalho no Brasil: Modernidade ou Volta ao Passado?” São Paulo: Scritta.
- BOOT, A., SCHIANTARELLI, F. (1987) *The employment effects of a shorter working week*. “Economica”, nº 54. London: LSE.
- BOSCH, G., DAWKINS, P., MICHON, F. (1994) *Working time in 14 industrialised countries: an overview*. In: BOSCH, G., DAWKINS, P., MICHON, F. “Times are Changing”. Geneva: International Institute for Labour Studies/ILO.
- CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. (1997) *Proposta para redução da jornada de trabalho sem redução de salários*. São Paulo: CUT, 18 de março (mimeo).
- DAL ROSSO, S. (1996) *A Jornada de Trabalho na Sociedade: o Castigo de Prometeu*. São Paulo: LTR.
- DEDECCA, C.S. (1997) *Racionalização econômica, emprego e relações de trabalho no capitalismo avançado*. Tese de Livre-Docência. Campinas: IE-Unicamp, cap. 3. (mimeo).
- DELSEN, L. (1993) *Part-time employment and the utilisation of labour resources*. “Review of Labour Economics and Industrial Relations”, vol. 7, nº 3.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. (1997) *Boletim Mensal*. São Paulo: DIEESE, ano XVI, nº 195, agosto.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS (1997). *Banco de Dados de Greves*. São Paulo: DIEESE.

- DIAS, E. (1962) *História das Lutas Sociais no Brasil*. São Paulo: Edaglit.
- FIESP/CIESP. *Revista da Indústria*, nº 40, 43 e 54. São Paulo: FIESP.
- FREYSSINET, J. (1997) *Le Temps de Travail en Miettes*. Paris: Éditions Ouvrières.
- HART, R.A. (1984) *Shorter Working Time: a Dilemma for Collective Bargaining*. Paris: OCDE.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (1995) *PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE.
- KAUFMAN, B.E. (1990) *The Economics of Labor Markets*. USA: Dryden Press.
- MATTOSO, J.E.L. (1997) *35 horas: um novo patamar para a jornada de trabalho*. In: “Boletim CESIT”, nº 2, Campinas: IE-Unicamp.
- O ESTADO DE S. PAULO. (1997) *Indústria: os destaques do Boletim da CNI*. Agência Estado, Sistema Broadcasting, 24 de setembro.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. (1984) *Anuaire des Statistiques du Travail*. Genebra: OIT.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. (1993) *Anuaire des Statistiques du Travail*. Genebra: OIT.
- RODRIGUES, J. (1979) *Sindicato e Desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Símbolo.
- SIMÃO, A. (1981) *Sindicato e Estado*. São Paulo: Ática.
- SOUZA NETTO, F. (1939) *Legislação Trabalhista*. São Paulo.
- URANI, A., MACHADO, D.C. (1997) *Jornada de trabalho no Brasil: um estudo da década de 80*. Rio de Janeiro: IPEA. (Relatório final de pesquisa).

ANEXO

ENTIDADE	PROPOSTA	RESULTADOS ESPERADOS	OUTRAS PROPOSTAS EM DISCUSSÃO	OUTRAS MEDIDAS PARA GERAR EMPREGOS
CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT)	Redução da jornada legal de 44 para 40 horas sem redução salarial. Em 2003 = 36 horas. Em 2008 = 32 horas. Horas-extras limitadas em 92 anuais pagas e compensáveis no máximo em seis meses.	Criação de 3,6 milhões de novos empregos.	Banco de horas: jornada mínima semanal de 37 horas e máxima de 43; compensação em máximo de seis meses. Redução de alíquotas de impostos federais, estaduais e municipais para empresas que contratarem trabalhadores.	Implantação da Convenção 158 da OIT que proíbe dispensa imotivada. Reforma agrária e política voltada para a pequena produção. Política de estímulo ao crescimento econômico através do aumento do investimento nos setores de produção de bens de consumo de massa e geradores de empregos. Sistema público de emprego, articulando seguro-desemprego, requalificação profissional e realocação no mercado de trabalho. Eliminação do trabalho infantil. Eliminação do trabalho escravo.
CONFEDERAÇÃO GERAL DOS TRABALHADORES (CGT)	Contratar através dos acordos coletivos redução da jornada de trabalho. Os custos decorrentes das propostas devem ser	Sem informações.	Sem informações.	Investimento em infra-estrutura de transportes, energia, telecomunicações e saneamento básico. Criação e ocupação de novas fronteiras agrícolas. Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação para ampliar a construção de habitações destinadas aos trabalhadores

divididos entre empregadores (mínimo 50%) e trabalhadores (máximo 50%).

Concessão de incentivo e estímulos aos investimentos em atividades geradoras de postos de empregos permanentes e duradouros.

Implementação de planos, projetos e programas que incentivem os setores de turismo e a indústria de entretenimentos

Incentivo às atividades artesanais, às pequenas atividades agrícolas, às atividades econômicas familiares e individuais e à pequena e microindústria.

Implementação da lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional referente à formação profissional e do ensino regular para adultos.

Continuidade, aperfeiçoamento e expansão dos programas de qualificação e requalificação profissional.

Realização de seminários e discussão sobre o tema.

Sem informações.

Fixar a jornada de trabalho em 40 horas semanais até o ano 2000 e em 36 horas até o ano de 2010, sem redução do salário.

CENTRAL
AUTÓ-
NOMA DOS
TRABA-
LHADORES
(CAT)

ANEXO

ENTIDADE	PROPOSTA	RESULTADOS ESPERADOS	OUTRAS PROPOSTAS EM DISCUSSÃO	OUTRAS MEDIDAS PARA GERAR EMPREGOS
CONFEDE- RAÇÃO DOS TRABA- LHADORES DA AGRI- CULTURA (CONTAG)	Não há proposta de redução da jornada de trabalho. Desenvolvimento global que garanta a inclusão social e possibilite a produção e a reprodução da qualidade de vida para o conjunto da sociedade e a ampliação das oportunidades de geração de renda no meio rural.	Sem informações.	Sem informações.	Condições necessárias: Crescimento econômico Justiça e participação social Preservação ambiental Metas sociais: Maior nível educacional Melhoria na saúde Garantias previdenciárias Salários dignos Erradicação do trabalho infantil e escravo Democratização da propriedade da terra através de uma reforma agrária Política agrária abrangente que permita a sustentabilidade e competitividade do setor agrícola, particularmente da agricultura familiar. Esta política deverá abranger créditos especiais, assistência técnica, investimentos em infra-estrutura social e produtiva, incentivo à produção artesanal e ao turismo rural e desenvolvimento de pesquisa, experimentação e difusão de novas tecnologias de produção rural Política de incentivo e desenvolvimento de agroindústrias ligadas à agricultura familiar Incremento de atividades não agrícolas no interior do País.

FORÇA SINDICAL	Redução da jornada de 44 horas semanais para 36 horas, podendo atingir 30 horas. Proibição de horas extras O custo da redução da jornada distribuído entre Estado, Empregadores e Trabalhadores.	Para 36 horas: geração de 2,07 milhões de empregos; renúncia fiscal de 13,9%; redução de encargos sociais de 3,2%; redução da margem líquida de 5,1%; redução de salários de 5%. Para 30 horas: geração de 4,4 milhões de empregos; renúncia fiscal de 37,4%; redução de encargos sociais de 7,2%; redução da margem líquida de 10%; redução de salários de 10%.	Sem informações.	Retomada do crescimento econômico sustentado a níveis, pelo menos, de 7% a.a. Desvalorização cambial. Redução das taxas de juros. Equilíbrio da balança de pagamentos. Formação profissional integrada ao sistema formal, gratuito, público e de qualidade, visando elevar o nível médio de escolaridade dos trabalhadores. Promover as reformas da previdência social; administrativa; tributária e fiscal; política; agrária e, econômica e social.
----------------	---	--	------------------	---

ANEXO

ENTIDADE	PROPOSTA	RESULTADOS ESPERADOS	OUTRAS PROPOSTAS EM DISCUSSÃO	OUTRAS MEDIDAS PARA GERAR EMPREGOS
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA/FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (CNI/FIESP)	Redução da jornada de trabalho apenas de forma gradual e negociada, sem as amarras da lei ou do contrato coletivo de trabalho.	Sem informações.	Sem informações.	Redução do custo da mão-de-obra através de flexibilização dos benefícios e direitos trabalhistas. Flexibilização da carga horária, criando o conceito de anuidade. Mudança na excessiva regulamentação do mercado de trabalho e na tributação incidente sobre a folha de pagamento. Redução do Custo Brasil pela melhoria dos setores de transporte, energia elétrica, educação e saúde. Apoio a setores e áreas intensivos em mão-de-obra, como construção civil. Retomada dos investimentos em infra-estrutura produtiva. Política de investimentos que propicie um crescimento econômico sustentado. Execução das reformas do Estado, iniciando-se pela reforma fiscal e tributária.

PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO	Não trata da jornada de trabalho. Pretende instituir o contrato de trabalho por tempo determinado para empresas que façam admissões que representem acréscimo no número de funcionários.	Sem informações.	Sem informações.	Reduz em 50% o valor da alíquotas dos encargos destinados ao Sesi, Sesc, Senai, Senac, Senat, Sebrae e INCRA, assim como salário-educação e seguro- acidente. Redução para 2% da alíquota para o FGTS. Essas reduções teriam vigência por 18 meses.
-----------------------------------	---	------------------	------------------	--

ENCARGOS SOCIAIS NO BRASIL: DEBATE E PROPOSTAS RECENTES DE FLEXIBILIZAÇÃO

Anselmo Luis dos Santos*

Marcio Pochmann**

INTRODUÇÃO

Neste artigo, apresenta-se a evolução do debate em torno do tema encargos sociais e custo do trabalho no Brasil. Constata-se um aprofundamento do tema à medida que as políticas macroeconômicas foram drasticamente alteradas, a partir de 1990, e sobretudo com o lançamento do Plano Real, em 1994.

A alteração na política macroeconômica implicou um novo contexto competitivo para as empresas no Brasil diante das altas taxas de juros, da abertura comercial, da valorização cambial, da ausência de política industrial ativa, comercial defensiva e social compensatória. Em geral, podem ser verificadas duas vertentes teóricas com posicionamentos distintos em relação aos conceitos utilizados, à metodologia de medição e à magnitude dos encargos sociais.

* Pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT) do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp) e Professor do Centro Universitário de Rio Preto.

** Professor do IE-Unicamp e Pesquisador do CESIT-Unicamp.

Por conta disso, não se observa convergência nas interpretações sobre o peso dos encargos sociais, sua relação com o custo do trabalho, com a informalidade, com a rigidez ou a flexibilidade das relações e do mercado de trabalho, bem como em relação às condições de competitividade internacional. No presente estudo, procura-se apresentar a atual discussão conceitual em torno do custo do trabalho como passo necessário para entender as diferentes cifras atribuídas aos encargos sociais no Brasil, que vão desde 20% do custo total da mão-de-obra até 102% da folha de salários. Entretanto fica claro, também, que há a defesa da redução dos encargos sociais e do custo total do trabalho como medida para melhorar as condições de competitividade do País frente à maior exposição da economia brasileira à concorrência estrangeira, à redução das tarifas de importação e à sobrevalorização cambial. Essa vertente, como se poderá constatar adiante, defende ainda que a redução dos encargos sociais e as medidas de flexibilização das relações de trabalho seriam capazes de elevar o nível de emprego, de contribuir para a redução da informalidade nas relações de trabalho e até de permitir a elevação salarial.

Por outro lado, autores que conformam uma vertente crítica apontam a ineficácia dessas medidas no campo da flexibilização, argumentando que os encargos sociais não são elevados comparativamente, que o custo do trabalho no Brasil é menor do que em muitos países, que as condições de competitividade do País não podem ficar dependendo de baixos salários ou da redução dos encargos sociais, que a flexibilização das relações de trabalho não é eficaz para reverter o quadro de informalidade das relações de trabalho, nem para reduzir o elevado nível de desemprego e muito menos para elevar os salários e melhorar as condições de vida dos trabalhadores. Ao contrário, destacam que as propostas de flexibilização e várias mudanças já implementadas na legislação concorrem para agravar o quadro de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro, sem contribuir significativamente para aumentar a competitividade da economia brasileira.

Em virtude das divergências existentes no tratamento do tema sobre os encargos sociais no Brasil, optou-se por recuperar, na primeira seção, os principais pontos do debate sobre os encargos sociais no País, as diferenças conceituais, metodológicas e no cálculo da magnitude dos mesmos. A evolução do debate é acompanhada, na segunda seção, por relações estabelecidas em cada uma das vertentes teóricas entre os encargos sociais e o custo do trabalho, de um lado, e o nível de emprego, o grau de informalidade e as condições de competitividade internacional, de outro. Considerando-se que, paralelamente à evolução do debate, estão sendo encaminhadas alterações na legislação no sentido de flexibilizar as regras de contratação, remuneração,

demissão e jornada de trabalho, são analisadas, na terceira seção, as principais mudanças ocorridas nos anos 90, bem como seus impactos sobre vários aspectos relacionados ao mundo do trabalho no Brasil. A última seção é dedicada às conclusões.

1 O DEBATE RECENTE SOBRE ENCARGOS SOCIAIS: METODOLOGIA E MAGNITUDE NO BRASIL

Com a abertura comercial e a ampliação do grau de exposição da economia brasileira, ganhou relevância o debate sobre encargos sociais. Maiores dificuldades em competir nos mercados interno e externo, principalmente com a permanência de altas taxas de juros e valorização cambial, levaram grande parte dos empresários a se concentrarem na defesa de estratégias microeconômicas, de redução forçada de custos, sendo o custo do trabalho um dos itens privilegiados. Dessa forma, o debate não evoluiu para uma discussão sobre as questões mais gerais determinantes da capacidade competitiva, nem sobre o processo de formação dos salários, nem mesmo sobre uma concepção mais ampla de custos do trabalho. Ficou fundamentalmente centrado em uma parte do custo total do trabalho: os encargos sociais. Além disso, esse debate tem ocorrido de forma limitada pelas divergências conceituais e metodológicas e pela simplificação dos argumentos.¹

Uma divergência fundamental entre as duas posições no debate surge logo na definição de encargos sociais e, assim, na sua mensuração. Alguns estudos (IOB, 1993; FIESP, 1993; PASTORE, 1994a e 1994b; REIMER, 1997; ZYLBERSTAJN, 1997) partem de uma concepção jurídico-contábil sobre encargo social, e, portanto, o cálculo do peso dos encargos sociais segue a metodologia tradicionalmente utilizada desde os anos 60. Essa vertente² considera encargos todos os adicionais legais (e, em alguns casos, também convencionais) incidentes sobre a folha de salários das empresas, até mesmo as férias, o décimo-terceiro salário, o descanso semanal remunerado e feriados, dentre outros.

¹ Um dos principais aspectos do debate atual refere-se à identificação dessas divergências conceituais e metodológicas. Sobre isso, ver Santos e Pochmann (1996b).

² Apenas para facilitar a clareza da exposição, essa vertente será chamada de “vertente tradicional”. Como a maioria desses autores e trabalhos argumentam na defesa da flexibilização, também serão denominados de “defensores da flexibilização”.

Nessa linha de argumentação, diversos estudos têm servido de suporte e orientação para várias entidades patronais e, assim, como base para a enorme divulgação no País de que os encargos sociais dobrariam o custo salarial, ou seja, de que representariam 102% dos gastos com os salários dos trabalhadores na indústria manufatureira do Brasil (PASTORE, 1994a, 1994b, 1997b).³

Por sua vez, outra vertente teórica aponta uma proporção bem menor dos encargos sociais (DIEESE, 1993; AZEREDO, 1993; AMADEO, 1994; CESIT, 1994; SANTOS, 1996; SANTOS, POCHMANN, 1996b; DIEESE, 1997). Nesses trabalhos, as estimativas do peso dos encargos sociais no custo total do trabalho no Brasil atingem patamares entre 20% e 40%. Essa vertente teórica apresenta um posicionamento crítico em relação ao fato de a vertente tradicional considerar encargos sociais tudo o que excede a unidade salarial, sem fazer uma discussão adequada em relação à natureza de cada despesa incidente sobre a folha de salários.⁴ Para essa vertente crítica da metodologia tradicional, os encargos sociais são geralmente definidos como aqueles itens incidentes sobre a folha de pagamentos que servem para o financiamento da seguridade social, ou aquelas contribuições sobre a folha que não são diretamente apropriadas pelos trabalhadores como contraprestação do trabalho realizado, que não fazem parte da remuneração individualizada do trabalhador e, portanto, que não vão para o seu bolso do (CESIT, 1994; AMADEO, 1994; SANTOS, 1996; DIEESE, 1997).⁵

³ Não somente a metodologia utilizada nesses trabalhos, mas também as cifras apontadas são incorporadas e defendidas por outras entidades patronais, como a Associação Brasileira das Indústrias Eletroeletrônicas (Abinee) e a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) (PASTORE, 1997a; REIMER, 1997).

⁴ Também para facilitar a clareza da exposição, essa vertente será denominada, neste trabalho, de “vertente crítica” ou apenas de “os críticos”.

⁵ Além das contribuições incidentes sobre a folha de pagamento das empresas, outras contribuições sociais recaem sobre o faturamento, como são os casos daquelas referentes aos Programas de Integração Social (PIS), de Apoio ao Servidor Público (Pasep) e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Essas contribuições constituem fontes de financiamentos para diversas políticas públicas, como, por exemplo, os programas de qualificação profissional financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cujos recursos advêm das contribuições ao PIS/Pasep. Assim, parcela dos gastos sociais tem seu financiamento assentado no faturamento e não na folha de pagamento das empresas. Entretanto a grande maioria dos trabalhos no Brasil não se referem a essas contribuições como encargos sociais, privilegiando as contribuições incidentes sobre a folha de salários.

O conceito de encargos sociais utilizado pelo CESIT (1994) e pelo DIEESE (1997)⁶ está assentado principalmente na idéia de que são contribuições que incidem sobre a folha de salários visando ao financiamento da seguridade social e, assim, favorecendo de forma indireta e não individualizada o trabalhador. Os itens de despesa que recaem também sobre a folha de salários e favorecem o trabalhador de forma direta e individual resultam das condições de remuneração por unidade de tempo de trabalho contratado. As despesas do empregador que se referem à contraprestação do trabalho individualizado constituem parte do rendimento assalariado, enquanto as demais despesas incidentes sobre a folha de salários (que são orientadas para o financiamento de atividades de abrangência social, beneficiando indistintamente diversas camadas da população) são consideradas encargos sociais.

A definição acima, que é a base de uma abordagem metodológica diferente, segue definições conceituais utilizadas por importantes instituições internacionais de pesquisa, buscando resgatar as bases metodológicas de uso internacional, considerando os trabalhos do Bureau of Labour Statistics (BLS, 1956) dos Estados Unidos e os do Centre d'Étude des Revenus et des Coûts (CERC, 1992) da França. Muito semelhantes são os conceitos utilizados em outros trabalhos dessa vertente (AMADEO, 1994; AZEREDO, 1993).

Diferentemente da vertente tradicional, geralmente os trabalhos que podem ser incluídos na vertente crítica diferenciam e classificam os itens de desembolso obrigatório incidentes sobre a folha de salários. Aprofundam a questão da mensuração dos encargos sociais, cuja superação da polêmica requer definição de critérios para a diferenciação dos diversos itens incidentes sobre a folha de salários. Consideram encargos um grupo específico de contribuições que recaem sobre a folha de pagamento das empresas, como aquelas para o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), para o seguro-acidentes de trabalho, para o salário-educação e para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), além de contribuições financiadoras do Sistema S⁷ (CESIT, 1994; AMADEO, 1994; SANTOS 1996; DIEESE, 1997; SANTOS, POCHMANN, 1996b).

⁶ Que é também o mesmo conceito utilizado por Santos e Pochmann em vários trabalhos (SANTOS, 1996; SANTOS, POCHMANN, 1996a; SANTOS, POCHMANN, 1996b).

⁷ Principalmente as contribuições para o Serviço Social da Indústria (Sesi), o Serviço Social do Comércio (Sesc), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac).

Assim, diversamente dos trabalhos que conformam a vertente tradicional, não são considerados encargos sociais as férias, os feriados, o descanso semanal remunerado e as ausências remuneradas. Da mesma forma, itens como décimo-terceiro salário, adicional de um terço de férias, pagamentos referentes à rescisão contratual e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS),⁸ mesmo não fazendo parte dos salários contratuais recebidos mensalmente — mas pagos aos empregados, ou depositados numa conta individual do trabalhador, como é o caso do FGTS —, são considerados rendimentos e não encargos sociais.⁹

TABELA 1
Itens de despesas incidentes sobre
a folha de pagamento como proporção
do salário contratual mensal

ITENS INCIDENTES	%
Salário contratual ⁽¹⁾	100,00
Décimo-terceiro salário ⁽²⁾	8,33
Adicional de um terço de férias ⁽³⁾	2,78
FGTS ⁽⁴⁾	8,00
Incidência do FGTS sobre décimo-terceiro e um terço de férias ⁽⁵⁾	0,89
Rescisão contratual ⁽⁶⁾	3,04
Subtotal	123,04

(1) Salário contratual mensal igual ao índice 100. (2) Décimo-terceiro salário igual a 100,00/12 meses. (3) Adicional de férias igual a um terço da base 100,00. (4) FGTS igual a 8% da base 100,00. (5) Incidência do FGTS sobre o décimo-terceiro e um terço de férias igual a 8% de 11,11. (6) Dados estimados pela pesquisa do CESIT de 1994.

⁸ Como mostra Mendonça (1997), “(...) os que afirmam que os encargos superam 100% dos salários, ao fazê-lo incluem aí obrigações que integram a própria remuneração do trabalhador, tais como férias, 13º salário, descanso semanal, FGTS, dentre outras”.

⁹ Essa vertente argumenta que, além de garantirem uma série de direitos importantes à classe trabalhadora, contribuem para elevar os rendimentos monetários dos empregados formalmente registrados. Contrariamente, Pastore (1997b) afirma que esses itens não podem ser considerados salários indiretos, porque são despesas que “(...) decorrem de imposições legais, inegociáveis e de recolhimento compulsório — de natureza tributária, e não salarial”.

TABELA 2
Itens incidentes sobre a folha de pagamento como proporção
do total de rendimentos monetários do empregado

ITENS INCIDENTES	ALÍQUOTA MÉDIA	VALOR ABSOLUTO SOBRE 111,11 ⁽¹⁾	PARTICIPAÇÃO SOBRE RENDIMENTOS (123,04) ⁽²⁾
INSS	20,0	22,22	18,06
Seguro-acidente	2,0	2,22	1,80
Salário-educação	2,5	2,78	2,26
INCRA	0,2	0,22	0,18
Sesi ou Sesc	1,5	1,67	1,36
Senai ou Senac	1,0	1,11	0,90
Sebrae	0,6	0,67	0,54
Total	27,8	30,89	25,10

Fonte dos dados brutos: Legislação Trabalhista.

Nota: As férias, os repousos semanais remunerados, os feriados, as ausências remuneradas motivadas por várias razões (como motivos cívicos, pessoais e outros), isto é, o tempo remunerado que o empregado não fica disponível para o trabalho na empresa, claramente estão associados às condições de remuneração por unidade de tempo efetivamente trabalhada. Eles não constam na lista como encargos sociais, pois se considera que o rendimento monetário do trabalhador é pago tendo em vista o tempo efetivamente trabalhado. Assim, a base 100,00 e os outros rendimentos incidentes referem-se à remuneração já considerando determinado número de horas trabalhadas (o que significa incluir na determinação dos rendimentos o tempo não trabalhado, o qual sempre pode ser previsto em função da legislação vigente).

⁽¹⁾ A incidência do INSS e dos demais encargos dessa coluna ocorre sobre a base 111,11, que corresponde ao salário contratual (100,00), décimo-terceiro salário (8,33) e adicional de um terço de férias (2,78). Ou seja, a base de incidência desses encargos é o total de rendimentos monetários do trabalhador, excluindo os valores correspondentes à rescisão contratual (3,04%) e ao FGTS, que não fazem parte da folha e sobre os quais não incidem encargos. Para maiores detalhes, ver CESIT (1994). ⁽²⁾ Os dados foram obtidos através da divisão da coluna valor absoluto dos encargos pelo total de rendimentos monetários do trabalhador, que é igual a 123,04.

Na Tabela 1,¹⁰ pode-se observar o peso de cada item considerado encargo social, que resultou de sua incidência sobre o salário-base ou con-

¹⁰ Montada a partir da pesquisa do CESIT (1994). Outros trabalhos também partem desse quadro (SANTOS, 1996; SANTOS, POCHMANN, 1996b; e DIEESE, 1997).

tratural.¹¹ Na Tabela 2, são apresentadas as alíquotas dos encargos sociais e o peso de cada uma delas em relação ao total dos rendimentos monetários do trabalhador.¹²

Assim, a pesquisa do CESIT mostrou que o peso dos encargos sociais em relação ao rendimento do trabalhador é de aproximadamente 25,0%. Tem-se um gasto estimado com os encargos sociais de cerca de 30,89 unidades monetárias para o pagamento de 123,04 unidades monetárias relativas ao rendimento total do empregado. Em geral, os trabalhos da vertente crítica apontam uma proporção semelhante de encargos sociais, tanto em relação à folha de pagamento das empresas (aproximadamente 25%) como em relação ao custo total da mão-de-obra (cerca de 20%) — comparação mais comum em várias instituições de pesquisas internacionais (CESIT, 1994; SANTOS, 1996; SANTOS, POCHMANN, 1996b; DIEESE, 1997).¹³

Esses trabalhos indicam, portanto, um peso dos encargos sociais no custo do trabalho que não é elevado no Brasil, sobretudo quando comparado com o de vários países. Trabalhos recentes mostram que a participação dos encargos sociais no custo total da mão-de-obra na indústria manufatureira do Brasil é menor do que a da Itália, França e Portugal (Gráfico 1). Está praticamente no mesmo patamar da Alemanha e dos Estados Unidos e acima do da Inglaterra, do Japão, da Argentina, do Uruguai e do Paraguai.¹⁴ Cabe

¹¹ Na medida em que esses diversos itens incidem sobre a grande maioria dos rendimentos que compõem o total da folha de pagamento, as proporções apontadas também servem como referências muito próximas do peso desses itens sobre a folha de pagamento, ou seja, indicam as correspondentes proporções que oneram a folha. Nota-se que se encontram registrados os itens de despesas das empresas que favorecem diretamente os empregados e que compõem, juntamente com os respectivos salários, os rendimentos monetários do trabalho.

¹² Para um salário base de 100,00 unidades monetárias, o rendimento monetário do trabalhador é acrescido em 23,04% com os outros tipos de rendimentos legais a que tem direito, totalizando o índice de rendimento monetário total de 123,04.

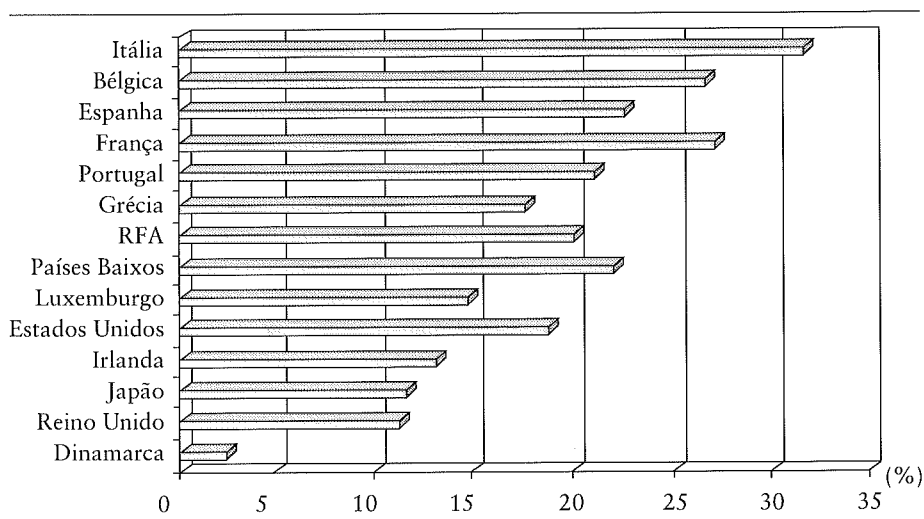
¹³ As pesquisas comparadas sobre os encargos sociais em diversos países utilizam como medida de referência a sua proporção em relação ao custo total da mão-de-obra e não apenas em relação à folha de pagamento. Aquela cifra seria de aproximadamente 20,0% para o Brasil, considerando que, nos cálculos realizados acima, o custo total da mão-de-obra, a soma de rendimentos (123,04) e encargos sociais (30,89) seria de 153,93 unidades monetárias, em relação aos quais as 30,89 unidades referentes aos encargos (30,89/153,93) representariam 20,06%.

¹⁴ Os dados referentes à Argentina, ao Uruguai e ao Paraguai não estão apresentados no Gráfico 1, pois foram calculados por outra pesquisa, que revelou ser de 16,6%, 17,5% e 14,0%, respectivamente, a participação dos encargos sociais no custo total do trabalho. Ver CESIT (1994); e Pochmann (1994).

ressaltar que a participação dos encargos sociais no custo da mão-de-obra reflete, na maioria das vezes, a estrutura dos fundos de financiamento das políticas públicas e permite observar que, no Brasil, as imposições legais sobre a folha de salário não resultam numa exagerada elevação do custo da mão-de-obra. Como mostram os dados do Gráfico 1, apesar de atingir um estágio maior do que em vários países, verifica-se que a participação dos encargos sociais no custo da mão-de-obra no Brasil é menor ou igual à verificada em muitos outros países. Enfim, os trabalhos sobre o peso dos encargos sociais no Brasil não mostram, em geral, uma convergência de resultados. A polêmica estabelecida em torno dos conceitos e da metodologia utilizada dificulta o entendimento sobre o que são encargos sociais e a sua mensuração.

GRÁFICO 1

Participação dos encargos sociais no custo total da mão-de-obra,
em alguns países selecionados — 1988



Fonte: CERC (1992).

2 ENCARGOS SOCIAIS E SUAS RELAÇÕES COM A INFORMALIDADE, COM O CUSTO DO TRABALHO E COM A COMPETITIVIDADE INTERNACIONAL

Vários estudos integrantes da vertente tradicional indicam, em geral, que os encargos sociais provocam várias distorções nas relações no mercado de

trabalho. Contribuiriam fortemente para a informalidade, por meio de contratação sem carteira assinada, que visaria ao não-pagamento dos encargos sociais e/ou outros direitos trabalhistas.¹⁵ O desemprego também, segundo essa vertente, tenderia a ser maior, em função do elevado custo de contratação da mão-de-obra e da “rigidez” nas formas de contratação. Submetidos a formas rígidas de contratação e elevados encargos, os empresários prefeririam que seus empregados realizassem horas extras e, durante um tempo, não contratariam novos trabalhadores.¹⁶ A competitividade do trabalho também seria penalizada com elevados “encargos sociais”, que colaborariam para o aumento do custo total do trabalho no País e, portanto, para tornar os preços dos produtores nacionais mais elevados frente aos concorrentes estrangeiros. Assim, nessa visão, o alto custo total da mão-de-obra — em função de elevados encargos —, a rigidez¹⁷ das formas de contratação e remuneração e o elevado custo de demissão seriam elementos importantes na explicação do quadro de precariedade do mercado de trabalho brasileiro, dos elevados desemprego e informalidade, dos baixos salários e das desvantagens competitivas do País (PASTORE, 1994 e 1997a; FIESP, 1993b).

Em geral, os defensores da flexibilização apontam que a possibilidade de implementar maior flexibilidade nas relações e no mercado de trabalho e, com isso, reduzir o peso dos “encargos sociais” seria o caminho para a elevação não só da formalização nas relações de trabalho, mas também do emprego e até dos salários.¹⁸ Isso também possibilitaria um maior poder de competição do parque produtivo brasileiro e contribuiria para a elevação do volume de exportações do País. Pastore (1997a) argumenta que os países que mais flexibilizaram suas legislações obtiveram menores taxas de desempre-

¹⁵ “O crescimento econômico só consegue gerar boas oportunidades de trabalho onde há flexibilidade para contratar, descontratar e remunerar (...) A situação é de tudo ou nada: ou se contrata legalmente pagando 102% de encargos sociais (...) ou se contrata ilegalmente pagando 0%.” (PASTORE, 1997a).

¹⁶ A CNI (1997) deixa clara sua posição: os encargos são elevados e “(...) os empresários reclamam dos altos custos dos encargos e terminam por optar pela prática de horas extras”.

¹⁷ “A rigidez do quadro legal, o excesso de encargos sociais, a impossibilidade de negociação e o potencial ‘conflitogênico’ no Brasil desestimulam a geração de empregos formais. Daí a explosão do mercado informal.” (PASTORE, 1997a).

¹⁸ “Nos últimos quatro anos, 85% dos novos empregos foram criados na informalidade. Essa é a maior prova de que o grande impeditivo dos empregos formais é a excessiva rigidez da legislação trabalhista.” (PASTORE, 1997a).

go, como Estados Unidos, Japão e Tigres Asiáticos. Para ele, a crítica dos que apontam elevado desemprego mesmo nos países que recentemente implementaram medidas de flexibilização não procederia, pois, nesses países, ou houve flexibilização insuficiente, ou ainda seria necessário esperar mais tempo para colher os efeitos benéficos sobre o nível de emprego, como nos casos da Espanha e da Argentina.¹⁹

Por outro lado, em vários trabalhos que conformam a vertente crítica à flexibilização das relações e do mercado de trabalho²⁰, destacam-se conclusões muito diferentes. A informalidade das relações de trabalho não resulta do peso elevado dos encargos sociais. Isso tem sido descartado como variável explicativa por vários estudos que têm apresentado razões mais amplas para o movimento de precarização do mercado de trabalho brasileiro e de crescimento econômico com baixa ocupação, ocorrido em período recente (DIEESE, 1994 e 1995; BALTAR, HENRIQUE, 1994; MATTOSO, POCHMANN, 1995; POCHMANN, 1995b; SANTOS, 1996).²¹ O mercado de trabalho brasileiro não seria caracterizado por uma suposta “rigidez”, mas, sim, por uma extrema flexibilidade, seja na contratação, na remuneração e na demissão (BALTAR, PRONI, 1995).²² A taxa de rotatividade da mão-de-obra é elevada, superior à verificada na maior parte das economias. As enor-

¹⁹ “As medidas de flexibilização levam um certo tempo para mudar o repertório institucional de um país. As reformas da Espanha e da Argentina têm apenas dois anos (...). Só recentemente (1997) o país passou a privilegiar os acordos coletivos por empresa (...)” (PASTORE, 1997a).

²⁰ Deve-se enfatizar que nem todos os autores que criticam a idéia de que os encargos sociais são altos são contra a flexibilização das relações de trabalho.

²¹ Cacciamali aponta em sentido contrário, pois, para ela, o crescimento recente dos empregos informais seria também decorrência da incidência de adicionais legais sobre o salário (CACCIAMALI, 1993).

²² Sendo legais e, por isso, também compulsórios, os encargos sociais constituem, na avaliação da vertente que defende a flexibilização e a redução de encargos sociais (PASTORE, 1994), um custo fixo de grande significado para a empresa, tendo como resultado uma certa “rigidez” nas condições de contratação, uso e remuneração da força de trabalho: “(...) o sistema se torna rígido e dá pouco espaço para ajustamentos às mudanças tecnológicas e à conjuntura da economia. Isso tende a desestimular a contratação de empregados por tempo indeterminado.” (PASTORE, 1994). Para Reimer (1997), os já elevados custos de demissão teriam sido ainda mais aumentados pela Constituição de 1988. Sem citar número ou evidências, argumenta que esse fato seria “(...) hoje um fator fortemente inibidor da contratação de mão-de-obra”. Não explica, no entanto, como poderiam as empresas demitir e recontratar enormes contingentes em curtos períodos, como mostram as enormes taxas de rotatividade no emprego, se estivessem diante de um elevado custo de demissão.

mes facilidades de contratação e de demissão de trabalhadores no País contribuem para que as taxas de rotatividade sejam muito elevadas (BALTAR, PRONI, 1995; MANZANO, 1996). Em função disso, a remuneração e o custo total da mão-de-obra tornam-se flexíveis.²³ Os encargos sociais, apesar de compulsórios, incidem sobre uma base variável — a folha de salário das empresas —, o que colabora para retirar o possível efeito da rigidez sobre o mercado de trabalho.

Diversas pesquisas integrantes da vertente crítica (CESIT, 1994; DIEESE, 1997; SANTOS, 1996; SANTOS, POCHMANN, 1996b) revelaram o baixo peso dos encargos e também do custo total do trabalho no Brasil. Segundo essas pesquisas, ao contrário do que sugerem vários autores da vertente tradicional, o custo da mão-de-obra para a empresa não é alto, sobretudo se relacionado com o de outros países. Comparando o custo da mão-de-obra da indústria de transformação brasileira com o referente às principais economias do mundo, observa-se que o custo total para o empregador por hora efetivamente trabalhada é, em geral, inferior no Brasil. Em 1993, por exemplo, o custo horário total da mão-de-obra no conjunto da indústria de transformação do Brasil foi estimado em US\$ 3,08 em pesquisa do CESIT (1994).²⁴

Cálculos de pesquisa do Morgan Stanley Research para o mesmo ano registravam um custo horário da mão-de-obra para o Brasil de cerca US\$ 2,68 (Tabela 3). O Brasil apresentava um custo total do trabalho relativamente baixo, não somente se comparado aos países desenvolvidos, mas também menor que o de vários países em desenvolvimento, como Taiwan, Hong Kong, Coreia do Sul, Cingapura, dentre outros. Por outro lado, o custo da mão-de-obra no Brasil estava, em 1993, no mesmo patamar da média do custo na

²³ Com baixas remuneração e qualificação de uma grande parte dos trabalhadores e ainda pelas facilidades de demissão, as empresas não demitem em função de uma baixa produtividade dos trabalhadores e de encargos sociais fixos, porque, nessas condições, elas teriam pouca tolerância para manter sua mão-de-obra; mas, sim, porque é mais barato demitir uma mão-de-obra sem qualificação, sem treinamento, de pouca importância estratégica para a empresa (e, principalmente, a um baixo custo), a qual poderá ser rapidamente reposita em caso de necessidade, sem prejuízos e até com custos menores (SANTOS, 1996).

²⁴ Cabe destacar que, no cálculo para a indústria de transformação e seus demais setores, se encontram incorporados todos os encargos sociais e trabalhistas definidos pelo marco regulatório do mercado de trabalho nacional, inclusive descontadas as horas não trabalhadas, como nos casos das férias, feriados, descanso semanal e outras ausências. Sobre os procedimentos metodológicos para o cálculo do custo salarial horário no Brasil e aspectos correlatos, ver CESIT (1994).

América Latina.²⁵ O fato de o Brasil apresentar um custo horário maior do que países como China, Tailândia e Malásia não deve ser atribuído diretamente ao elevado custo do trabalho no País, mas, sim, aos baixos salários e às precárias condições de vida dos trabalhadores nesses países e, principalmente, à importância da taxa de câmbio na determinação do custo do trabalho em dólares, ou seja, ao fato de que a taxa de câmbio nesses países também contribui significativamente para o baixo valor do custo do trabalho em dólares.

Considerando-se que o custo total do trabalho era relativamente baixo no Brasil (US\$ 3,08) e que os encargos pesam cerca de 20% sobre esse custo (SANTOS, POCHMANN, 1996a), a parcela do custo do trabalho que realmente pode ser considerada encargos sociais e suscetível de redução é muito pequena (apenas US\$ 0,62 por hora), se comparada à de vários países.²⁶ Reduções significativas no custo total do trabalho, requereriam, portanto, reduções em itens incidentes sobre a folha de salários que não são encargos sociais. E o fato de a vertente tradicional considerar encargos sociais tudo o que excede a unidade salarial é compatível com propostas nesse sentido, nas quais a redução de “encargos sociais” significa redução, também, de salários e de direitos trabalhistas.

Para a vertente crítica (SANTOS, 1996; SANTOS, POCHMANN, 1996a; DIEESE, 1997), a vertente tradicional e os adeptos da flexibilização estariam, na verdade, defendendo disfarçadamente reduções salariais e de direitos trabalhistas, visando melhorar as condições de competitividade. Também nesse caso, os críticos argumentam que a redução no custo do trabalho é apenas um dos aspectos que poderia melhorar as condições de competitividade no País.²⁷ Destacam, portanto, os limites das visões que ainda entendem a competitividade como uma questão essencialmente de custo ou preço.

²⁵ Segundo dados apresentados também por Morgan Stanley Research, a média dos custos do trabalho do setor manufatureiro para a América Latina é de US\$ 2,58, praticamente na mesma faixa do custo da mão-de-obra apontado para o Brasil pela mesma fonte (de cerca de US\$ 2,68). Ver Womack (1994).

²⁶ Nos trabalhos de Amadeo (1994) e CESIT (1994), também se encontra argumentação nesse sentido. Em várias economias desenvolvidas, onde o custo horário da mão-de-obra é maior e o peso dos participação dos encargos sociais não difere muito do verificado na economia brasileira, a dimensão absoluta da parcela referente aos encargos sociais corresponde a uma quantia maior do que o custo horário da mão-de-obra no Brasil. O gasto com encargos sociais por hora trabalhada supera US\$ 5,00 na Alemanha, US\$ 4,50 na Itália e na França e US\$ 3,00 nos Estados Unidos (SANTOS, POCHMANN, 1996a).

²⁷ Apontando que, nesse caso, as reduções ocorreriam não somente nos encargos so-

TABELA 3
Custo da mão-de-obra no setor manufatureiro
em alguns países — 1993

PAÍSES	CUSTO DA MÃO-DE-OBRA (US\$/hora)	PAÍSES	CUSTO DA MÃO-DE-OBRA (US\$/hora)
Alemanha ⁽¹⁾	24,87	Cingapura	5,12
Noruega	21,90	Coréia do Sul	4,93
Suíça	21,64	Portugal	4,63
Bélgica	21,00	Hong Kong	4,21
Países Baixos	19,83	Brasil	2,68
Áustria	19,26	México	2,41
Dinamarca	19,21	Hungria	1,82
Suécia	18,30	Malásia	1,80
Japão	16,91	Polônia	1,40
Estados Unidos	16,40	Checoslováquia	1,14
França	16,26	Tailândia	0,71
Finlândia	15,38	Romênia	0,68
Itália	14,82	Filipinas	0,68
Austrália	12,91	Bulgária	0,63
Reino Unido	12,37	China	0,54
Irlanda	11,88	Rússia	0,54
Espanha	11,73	Iugoslávia/ Sérvia	0,40
Nova Zelândia	8,19	Indonésia	0,28
Taiwan	5,46		

Fonte: Morgan Stanley Research *apud* STEWART (1994).

⁽¹⁾ Apenas Alemanha Ocidental.

ciais, mas também nos rendimentos dos trabalhadores, e que os cortes teriam que ser profundos, se os objetivos fossem buscar melhorias na competitividade basicamente por meio da compressão salarial. Ou seja, apontam para os limites desse tipo de estratégia que busca aumentar a competitividade rebaixando o nível salarial e de vida da população, pela ineficácia desse mecanismo em elevar significativamente as vantagens competitivas, quando o que importa mais, atualmente, são as vantagens sistêmicas. Os ganhos em competitividade, apesar de possíveis com reduções do custo do trabalho, seriam reduzidos e, em contrapartida, não haveria avanços no sentido de uma inserção internacional diferenciada e de busca de um padrão de competitividade realmente novo e eficaz, diferenciando-se do padrão de “competitividade espúria” (SANTOS, POCHMANN, 1996a).

O custo da mão-de-obra é apenas um dos elementos determinantes da competitividade internacional, cuja importância não deve ser superestimada. Em visões ultrapassadas sobre a competitividade internacional, é considerado como elemento determinante fundamental o custo da mão-de-obra, ou o custo unitário do trabalho. Tratamento mais adequado da questão da competitividade, principalmente após as transformações econômicas ocorridas nas últimas décadas, aponta o conceito de competitividade “sistêmica”, o qual destaca a complexidade da questão, o seu aspecto dinâmico, considerados vários elementos importantes para a determinação da competitividade internacional de um país (COUTINHO, FERRAZ, 1994).²⁸ Segundo Tavares (1994), as condições de competitividade internacional estão muito mais determinadas pelos elementos sistêmicos da competitividade, dentre os quais as flutuações na taxa de câmbio, as receitas financeiras e as práticas comerciais das grandes empresas jogam um papel decisivo atualmente.

A vertente crítica questiona, também, a idéia defendida pelos adeptos da flexibilização de que os salários poderiam ser aumentados na medida em que os empresários reduzissem seus custos com “encargos sociais”. Indica que, mesmo numa situação de repasse aos salários de parcela dos recursos obtidos com eventuais reduções de encargos sociais, aqueles poderiam futuramente ser facilmente arrojados com reajustes abaixo da inflação ou através da contratação de trabalhadores com menores salários, mecanismo muito comum num país de elevada rotatividade no emprego, como é o caso do Brasil (SANTOS, 1996).

Deve-se ainda destacar a discussão entre essas duas vertentes no que se refere à questão do financiamento público, principalmente do gasto social. Os defensores da redução dos encargos sociais são cobrados, pelos seus críticos, em relação às implicações dessa medida sobre o financiamento de diversas políticas sociais. Na hipótese de redução ou eliminação de contribuições que constituem fundos públicos, autores da vertente crítica (SANTOS, POCHMANN, 1996b; MENDONÇA, 1997; DIEESE, 1997) argumentam que, sem a sua imediata substituição por outra fonte de financiamento, muito provavelmente as políticas públicas seriam ainda mais prejudicadas. Os defensores das reduções de encargos teriam o dever de propor

²⁸ Claramente, no contexto econômico atual brasileiro, que está muito influenciado pela evolução das condições estabelecidas no Plano Real, em 1994, a valorização cambial resulta numa elevação do custo do trabalho relativamente a outros países, assim como são reduzidas as vantagens competitivas associadas aos preços.

fontes alternativas de financiamento ou deixar claro quais seriam as despesas a serem cortadas.

3 PROPOSTAS E ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO SOBRE ENCARGOS SOCIAIS

Nesta seção, procuram-se analisar as tendências das propostas e das alterações já efetivadas na legislação brasileira na direção da redução dos encargos sociais e da flexibilização das formas de contratação, remuneração e demissão. Com essa análise, pretende-se reforçar o argumento de que mudanças nesse sentido não são eficazes para aumentar o emprego e os salários, nem para diminuir o grau de informalidade das relações de trabalho ou melhorar significativamente o nível de competitividade do País.

O debate sobre encargos sociais no Brasil não resultou no desenho de uma proposta de reformulação geral das despesas incidentes sobre a folha de salários. Ao longo dos anos, surgiram propostas e alterações efetivas na legislação, mas cada uma delas associada a pontos específicos. Nesse sentido, merecem destaque a possibilidade de contratação de mão-de-obra por meio de “cooperativas de trabalho”, desde 1994, a implementação do Sistema Integrado de Pagamento de Tributos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples), a lei que instituiu o Contrato de Trabalho por Prazo Determinado (CTPD) e a Medida Provisória nº 1.709, de agosto de 1998, que instituiu o contrato em tempo parcial.

Em primeiro lugar, cabe chamar atenção, rapidamente, para o fenômeno de aumento substancial do número de empresas que buscam escapar do cumprimento da legislação trabalhista utilizando-se das “cooperativas de trabalho” para contratar mão-de-obra, sobretudo no setor agropecuário e em algumas regiões urbanas do País. A partir da promulgação da Lei nº 8949, de 9 de dezembro de 1994, que regulamentou a possibilidade de terceirização da contratação de mão-de-obra por meio de “cooperativas de trabalho”, da Portaria do Ministério do Trabalho, de 28 de setembro de 1995, e do Enunciado 331 do Tribunal Superior do Trabalho, tem se observado um crescimento significativo da terceirização e da utilização das “cooperativas de trabalho” no processo de contratação de mão-de-obra. Utilizando-se desses mecanismos legais, várias empresas e/ou estabelecimentos passaram a ficar legalmente livres da obrigatoriedade de recolher os encargos sociais e demais direitos trabalhistas. Geralmente, os salários são reduzidos até mesmo para patamares menores do que o do salário mínimo do País.

No meio rural, as “cooperativas de trabalho” são promovidas e dirigidas pelos próprios agricultores/empresários locais ou por seus intermediários (“gatos”), contando com o apoio e a conivência do poder público local. Os trabalhadores geralmente não entendem nem mesmo o significado da cooperativa, não conhecem os mecanismos de representação, de eleição de seus dirigentes, e, raramente, têm efetiva participação na (ou mesmo conhecimento da) direção.²⁹ No meio urbano, também se observa o surgimento de “cooperativas de trabalho” com diversos aspectos semelhantes. São comuns os exemplos de empresas que se instalaram na Região Nordeste do País (muitas vezes emigrando das Regiões Sudeste e Sul) e que passaram a utilizar somente essa forma de contratação de mão-de-obra. Sobre esse aspecto, parece haver alguma convergência de vários autores no sentido de destacar a introdução, no País, de um “padrão asiático” de emprego de mão-de-obra em setores industriais de regiões com abundante força de trabalho. Salários (chamados de participação nos resultados) menores do que o mínimo, jornadas extensas, trabalho temporário e ausência dos direitos trabalhistas correspondem a condições mais precárias de trabalho, de um lado, e à redução de custo, de outro. Dessa forma, tem havido expansão do emprego em algumas áreas e/ou empresas, a partir de ocupações precárias, baixos rendimentos e ausência de contribuições sociais, o que corresponde ao desaparecimento de empregos regulares e com melhores salários em outras regiões.

Por outro lado, a instituição do Simples, por meio da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, representou uma nova forma de tratamento diferenciado e simplificado, favorecendo as pequenas e as microempresas. Com o Simples, foi introduzido o pagamento unificado de vários impostos e contribuições sociais³⁰ em alíquotas incidentes sobre a receita bruta mensal auferida, em percentuais de, no mínimo, 3% e, no máximo, 10%, dependendo principalmente de a empresa ser industrial ou prestadora de serviços, da magnitude do faturamento da empresa, de ser considerada de micro ou de

²⁹ Nesse sentido, deve-se mencionar que o crescimento dessa forma de contratação, principalmente no meio rural, não apresenta nada de moderno, ao contrário do que afirmam alguns estudiosos (PASTORE, 1997b).

³⁰ Foram unificados os seguintes impostos e contribuições: Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ); Contribuição para os Programas de Integração Social e de Apoio ao Servidor Público (PIS/Pasep); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); contribuições do empregador sobre a folha de pagamentos.

pequeno porte e da adesão, ou não, da unidade da Federação e/ou do município (quando também se unifica a cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e do Imposto sobre Serviços – ISS) ao Simples por meio de convênio com a União.³¹ Assim, em contrapartida ao pagamento de determinado percentual sobre o faturamento, as microempresas e as de pequeno porte acabaram ficando isentas de todos os encargos sociais sobre a folha.³²

É muito expressiva a parcela das empresas brasileiras que já aderiu ao Simples desde que o sistema entrou em vigor, no início de 1997. Apesar das enormes dúvidas que devem ser levantadas sobre a possibilidade de a redução dos encargos sociais ter impactos positivos em termos de aumento da formalização dos vínculos trabalhistas e, principalmente, em termos de aumento do emprego gerado por essas empresas, a implementação do Simples não contou com estudos que avaliassem os impactos das mudanças sobre as contribuições para a seguridade social e o financiamento de outras políticas sociais. Assim, a renúncia fiscal advinda com o Simples pode acabar resultando em piora das condições de financiamento dos gastos sociais, sem melhorar as condições de trabalho, os direitos e a remuneração dos trabalhadores dessas empresas.

Uma política efetiva de apoio ao desenvolvimento das pequenas e microempresas deveria contemplar a oferta de financiamento adequado, apoio tecnológico, medidas que facilitassem o acesso a mercados externos, dentre outras. Além disso, requer um ambiente econômico marcado pelo crescimento, o que é fundamental para viabilizar o desenvolvimento dessas empresas, pois, sem ele, não somente o volume de emprego tenderá à queda, como as próprias empresas apresentarão dificuldades para sobreviver.³³ Os benefícios

³¹ As despesas incidentes sobre a folha de salários que foram eliminadas são as seguintes: contribuição dos empregados ao INSS, ao INCRA, ao salário-educação, ao seguro-acidentes de trabalho e ao Sistema S.

³² Foram, assim, eliminados todos os encargos sociais, na forma como estão conceituados pela vertente crítica do debate e expressos na Tabela 2 da primeira seção. Essa isenção representa, em média, um total de 27,8% de recolhimento sobre a folha de salários.

³³ Nesse sentido, cabe mencionar que estimativas do volume de emprego referentes às pequenas e microempresas industriais, entre janeiro de 1997 e maio de 1998, tabuladas pelo próprio Sindicato das Micro e Pequenas Empresas Industriais de São Paulo (Simpi), revelam queda do volume de emprego de pouco menos de 10% em períodos de 12 meses, considerando apenas os meses após a criação do Simples, nos quais uma grande parcela de pequenas e microempresas já integravam o sistema.

decorrentes das isenções fiscais, desse modo, podem não ser estendidos aos trabalhadores por meio da elevação do emprego; podem nem mesmo ser bem aproveitados pelas empresas, na medida em que a recessão, a elevação da taxa de juros e da inadimplência acabam pesando muito mais no sentido de dificultar o seu crescimento. Nos casos das empresas menos vulneráveis à crise atual, os benefícios podem ficar concentrados no aumento da remuneração de seus proprietários — entre os quais uma parcela muito expressiva já apresenta níveis de rendimentos absurdamente elevados.

A lei que instituiu o CTPD teve suas origens nas tentativas de negociação entre trabalhadores e empresários do setor metalúrgico do Estado de São Paulo, em 1996. Essas negociações estavam voltadas para a realização de um acordo que visava reduzir encargos sociais, flexibilizar as formas de contratos, substituir o FGTS por um depósito mensal em conta do trabalhador, reduzir a alíquota de recolhimento para o INSS, instituir multa de um salário no caso de rescisão contratual, além de eliminar a contribuição ao salário-educação, ao Sebrae e ao Incra. Vetado pela Justiça,³⁴ esse acordo ficou conhecido como uma tentativa de estabelecer o contrato de trabalho temporário no País e acabou influenciando fortemente a realização do projeto e a instituição, em forma de lei, do CTPD.³⁵

Dessa forma, observa-se que houve, por intermédio da própria ação de uma parcela do meio sindical, uma tentativa de se fazer avançar sensivelmente na direção da redução do custo do trabalho e da flexibilização das relações de trabalho, enquanto outras experiências restringiam as negociações a as-

³⁴ Em meio às calorosas discussões, crescentemente surgiram argumentos que deixavam cada vez mais clara a ilegalidade do acordo. Ele não poderia simplesmente passar por cima da lei ou revogá-la. O acordo acabou sendo anulado, em 1996, pelo Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, mas contribuiu para fortalecer a posição dos defensores das medidas de flexibilização dos contratos de trabalho, assim como para estimular iniciativas do poder público no sentido de apoiar as suas principais idéias, o que se concretizou com a elaboração de um projeto de lei e a posterior aprovação do CTPD.

³⁵ Em certo sentido, o Governo Federal, que inicialmente já havia se posicionado favoravelmente ao acordo, teve que alterar o discurso quando percebeu a incômoda situação de apoiar acordos ilegais. Mas, com a iniciativa de enviar um projeto de lei ao Congresso Nacional, o Projeto de Lei de Contrato de Trabalho por Prazo Determinado, propondo a implementação do contrato temporário de trabalho no País e um conjunto de medidas de flexibilização nas condições de contratação, uso e demissão da força de trabalho, terminou retornando à posição original de apoio à flexibilização dos contratos e à redução dos encargos sociais.

pectos mais associados à jornada de trabalho e à contenção do desemprego, como foram os casos do “banco de horas”, da “jornada flexível”, redução de jornada com redução de salários em empresas como Ford, GM, Volkswagen, Metalfrio, Metal Leve e Iochpe-Maxion, dentre outras.³⁶

Instituído a partir de janeiro de 1998, o CTPD somente pode ser utilizado pelas empresas se passar por negociação coletiva e se significar aumento do número de contratados em cada empresa. Aquelas que elevarem o número de empregados relativamente à média dos últimos seis meses anteriores à publicação da Lei e que cumprirem todas as suas exigências³⁷ terão reduzidas à metade as alíquotas de contribuições ao Sistema S, ao INCRA, ao salário-educação, ao seguro-acidentes de trabalho. Além desses benefícios, os novos contratos dispensam os empregadores de arcarem com os custos de demissão: aviso prévio de um mês e multa de 40% sobre o FGTS. Também com os depósitos de FGTS, os empresários podem reduzir custos, já que a Lei exige apenas um depósito obrigatório de 2% do salário do trabalhador (e não de 8% como nos contratos por prazo indeterminado) e um depósito adicional que deve ser definido em acordo coletivo.³⁸

³⁶ Essa tentativa de acordo acabou sendo motivo de acirramento das divergências e polêmicas em torno do tema encargos sociais e flexibilização. Entre as centrais sindicais, observam-se claras divergências de posicionamentos da Força Sindical, que defendia o acordo, e da Central Única dos Trabalhadores (CUT), que o criticava fortemente e apontava a criação de trabalhadores de primeira e de segunda categorias. Dentro da própria Força Sindical, ocorreram divisões em relação à defesa do contrato temporário de trabalho.

³⁷ O número de contratados por prazo indeterminado deverá também ser, no mínimo, igual à média dos seis meses anteriores à Lei. As regras criam diversas dificuldades para as empresas não tentarem demitir os trabalhadores contratados anteriormente por prazo indeterminado e contratar novos trabalhadores por prazo determinado e, mesmo assim, ter acesso aos benefícios de redução de encargos. O empregador deverá estar adimplente junto ao INSS e ao FGTS. O contrato de trabalho por prazo determinado e a relação dos contratados deverão ser depositados no Ministério do Trabalho. O número de contratados por prazo determinado não poderá ultrapassar os seguintes limites, aplicados cumulativamente: 50% do número de trabalhadores para as empresas com até 50 empregados; 35% do número de trabalhadores para a parcela entre 50 e 199 empregados; e 20% do número de trabalhadores para a parcela acima de 200 empregados.

³⁸ Algumas estimativas de redução de custos nas empresas foram realizadas, mas superestimam a redução de custos, pois os cálculos consideram a situação na qual as empresas tivessem todos os empregados por prazo determinado — o que é proibido pela lei — relativamente a outra situação — a atual —, ou a que as empresas contratassem todos por prazo indeterminado. Assim, as estimativas servem para mostrar a redução de encargos que a

Criado pelo atual Governo com a justificativa de que ele contribuiria para a elevação do emprego e para a redução do desemprego e da informalidade nas relações de trabalho, essa forma de contrato não tem sido muito utilizada pelas empresas até o momento. Dados fornecidos pela imprensa mostram que o número de trabalhadores contratados sob o novo regime de trabalho não passa de 3.000. Num quadro de forte desaceleração do ritmo de crescimento econômico, que já projeta uma trajetória recessiva para a economia brasileira, um contrato que requer a elevação do emprego para ser utilizado não poderia mesmo encontrar, nesse momento, ambiente favorável à sua proliferação. Isso é indicação de sua ineficácia na redução do desemprego e na redução da informalidade nas relações de trabalho. Sua utilização deverá ser maior num contexto de retomada do crescimento econômico,³⁹ quando a questão da geração de novas vagas e da redução do desemprego será determinada pelo próprio crescimento e não por medidas de flexibilização, tal como atualmente é defendida. Nesse caso, o contrato pode servir para a redução de custos para as empresas, ao mesmo tempo em que os trabalhadores têm seus direitos e rendimentos comprimidos e o setor público perde receita com as isenções fiscais.

Percebe-se que, nessa mesma linha, o Governo brasileiro, em 1998, procurou estimular a diminuição do custos do trabalho através da implementação do contrato de trabalho em tempo parcial. Em outras palavras, a contratação com jornada de trabalho de até 25 horas semanais, com redução de salário proporcional e de outros direitos trabalhistas.

empresa tem em contratar um trabalhador por prazo determinado comparativamente à contratação por prazo indeterminado, mas não a redução total de seus gastos com encargos sociais, pois a maioria dos trabalhadores, segundo a referida lei, deverá continuar sendo contratada por prazo indeterminado. Santos e Pochmann (1998) calculam uma redução máxima de cerca 14% nos encargos sociais na contratação de um trabalhador por prazo determinado. Também estimam uma redução dos rendimentos desse trabalhador em 7,9%. No total, economizando em rendimentos e encargos sociais, uma empresa reduziria em 14% o custo do trabalho do contratado por prazo determinado. Segundo Pastore (1998), a economia de encargos sociais seria de 18,5%.

³⁹ Mas, por enquanto, ao lado da elevação do desemprego, da informalidade e da precariedade do mercado de trabalho, seu uso é apenas viável em setores específicos e de nível de produção sazonal.

CONCLUSÕES

Conforme foi possível observar nas páginas anteriores, há grandes divergências no debate brasileiro sobre a composição do custo do trabalho. De acordo com critérios conceituais e metodológicos, pode-se chegar a diferentes magnitudes nos encargos sociais.

Além disso, verifica-se que não há convergência no que se refere à relação entre custo do trabalho e geração de emprego, informalidade e competitividade empresarial. As medidas de flexibilização dos contratos de trabalho em curso no Brasil seguem a orientação da vertente tradicional, que defende a idéia de haver elevados encargos sociais e, por consequência, estímulo à informalidade e à baixa competitividade empresarial. A redução do custo do trabalho e a flexibilização dos contratos são identificadas como instrumentos eficazes para combater o elevado desemprego.

Partindo de critérios conceituais e metodológicos distintos, procurou-se apresentar uma visão crítica sobre os fundamentos da vertente tradicional. Foi possível demonstrar a presença de baixos custos do trabalho e de menor participação dos encargos sociais no custo total do mesmo.

Por conta disso, a flexibilização dos contratos e a redução do custo do trabalho tendem a ter efeitos inexpressivos sobre a informalidade e a competitividade empresarial. No caso do emprego, a experiência recente demonstra que, paralelamente à implementação de novos tipos de contratos de trabalho, ocorre a elevação do desemprego, o que reforça o argumento da vertente crítica.

Enfim, questões como emprego, informalidade e competitividade, por dependerem fundamentalmente das políticas macroeconômicas, não podem ser resolvidas satisfatoriamente no âmbito do mercado de trabalho. O atual contexto brasileiro de predomínio de políticas deflacionistas, de restrição ao crescimento econômico e de elevação do desemprego e da informalidade confirma as idéias defendidas pela vertente crítica.

BIBLIOGRAFIA

- AMADEO, E. (1994) *Análise comparativa da competitividade da indústria manufatureira brasileira*. Rio de Janeiro: BNDES. (mimeo).
- AZEREDO, B. (1993) *O sistema previdenciário brasileiro: diagnóstico e perspectivas de mudanças*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas.

- BALTAR, P., HENRIQUE, W. (1994) *Emprego e renda na crise contemporânea no Brasil*. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C.A. et al. (orgs.) "O Mundo do Trabalho". São Paulo: Scritta.
- BALTAR, P., PRONI, M. (1995) *Flexibilidade do trabalho, emprego e estrutura salarial no Brasil*. Cadernos CESIT, n° 15. Campinas: IE/CESIT.
- BRADEN, B.R., HYLAND, S.L. (1993) *Cost of employee compensation in public and private sectors*. In: "Monthly Labor Review", May.
- BUREAU OF LABOR STATISTICS (1956) *Problems in measurement of expenditures on select items of supplementary employee remuneration*. In: Bulletin n° 1.186, Washington: BLS/Department of Labor.
- CACCIAMALI, M.C. (1994) *Resumo diagnóstico do Seminário Encargos Sociais e sua Base de Incidência*. Brasília: MTb. (mimeo).
- CACCIAMALI, M.C. (1993) *Assalariamento ilegal no mercado de trabalho urbano da Grande São Paulo: características e evolução, 1985-92*. São Paulo: USP. (mimeo).
- CENTRE D'ÉTUDE DES REVENUS ET DES COÛTS (1992) *Salaires et coûts de la main-d'oeuvre dans les principaux pays industriels*. Documents du CERC, n° 106, Paris.
- CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO (1994) *Emprego, Salário, Rotatividade e Relações de Trabalho em São Paulo*. Relatório de Pesquisa. Campinas: CESIT-Unicamp. (mimeo).
- CONCIALDI, P. et al. (1970) *Les écarts de coûts salariaux entre secteurs industriels dans les pays de l'OCDE*. In: "Economie et Statistique", n° 228, Paris.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (1994). *Relações de Trabalho*. Rio de Janeiro: CNI, ano VIII, n° 68, julho/agosto.
- COUTINHO, L., FERRAZ, J. (orgs.) (1994) *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. Campinas: Papirus.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS (1993) *A questão fiscal e os trabalhadores*. Pesquisa DIEESE, n° 8. São Paulo: DIEESE.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS (1994) *O desemprego e as políticas de emprego e renda*. Pesquisa DIEESE, n° 10. São Paulo: DIEESE.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS (1995) *Emprego perde qualidade na Grande São Paulo*. Boletim do DIEESE, n° 170, ano XIV. São Paulo: DIEESE.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS (1997) *Encargos Sociais no Brasil. Conceito, Magnitude e Reflexos no Emprego*. Pesquisa DIEESE, n° 12. São Paulo: DIEESE.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (1993) *Como calcular os encargos sociais*. São Paulo: FIESP. (mimeo).

- FIESP/CIESP/DEPEA (1993b). *Encargos Sociais*. São Paulo: FIESP, Seção de Estatística. (mimeo).
- IOB (1993) *Informações Objetivas*. São Paulo.
- MANZANO, M. (1996) *Custo de demissão e proteção do emprego no Brasil*. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C.A., MATTOSO, J.E.L. (orgs.). "Crise e Trabalho no Brasil: Modernidade ou Volta ao Passado?" São Paulo: Scritta.
- MATTOSO, J., POCHMANN, M. (1995) *Globalização, concorrência e trabalho*. Campinas: IE/CESIT. (mimeo)
- MENDONÇA, S.E.A. (1997). *Encargos não são os vilões da história*. "Economia em Perspectiva: Carta de Conjuntura". Conselho Regional de Economia, nº 144, São Paulo.
- MTSS (1954) *L'importance des compléments sociaux du salaires en 1952*. "Revue Française du Travail", ano 9 (2), Paris.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. (1986 e 1995). *Anuário de Estatísticas del Trabajo*. Genebra: OIT.
- PASTORE, J. (1994a) *Encargos sociais no Brasil e no mundo*. São Paulo: USP (mimeo).
- PASTORE, J. (1994b) *Flexibilização do Mercado de Trabalho e Contratação Coletiva*. São Paulo: LTR.
- PASTORE, J. (1997a) *Flexibilização e emprego*. "Relações do Trabalho", ano VII, nº 68, Rio de Janeiro, julho/agosto de 1997.
- PASTORE, J. (1997b) *Encargos Sociais: Implicações para o Salário, Emprego e Competitividade*. São Paulo: LTR.
- PASTORE, J. (1998) *Veto desastroso*. Jornal "O Estado de S. Paulo", São Paulo, 3 de fevereiro.
- POCHMANN, M. (1994). *Cálculo dos componentes dos custos do trabalho dos 10 setores mais importantes da economia dos países do Mercosul*. Relatório final consolidado, Campinas, outubro de 1994. (mimeo).
- POCHMANN, M. (1995a) *Economia global e flexibilização dos direitos trabalhistas*. Campinas. (mimeo)
- POCHMANN, M. (1995b) *O trabalho em questão: considerações gerais sobre o período recente no Brasil*. In: "Indicadores FEE", vol. 23 (1). Porto Alegre: FEE.
- POCHMANN, M. (1997) *A falsa Disjuntiva dos Liberais*. "Economia em Perspectiva: Carta de Conjuntura", Conselho Regional de Economia, nº 144, São Paulo.
- REIMER, F. (1997) *Encargos sociais no Brasil são elevados?* "Economia em Perspectiva: Carta de Conjuntura", Conselho Regional de Economia, nº 144, São Paulo.
- SANTOS, A. (1996) *Encargos sociais e custo do trabalho no Brasil*. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C.A., MATTOSO, J.E.L. (orgs.). "Crise e Trabalho no Brasil: Modernidade ou Volta ao Passado?" São Paulo: Scritta.
- SANTOS, A., POCHMANN, M. (1996a). *Custo do trabalho e competitividade internacional*. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C.A., MATTOSO, J.E.L. (orgs.). "Crise e Trabalho no Brasil: Modernidade ou Volta ao Passado?" São Paulo: Scritta.

- SANTOS, A., POCHMANN, M. (1996b). *Encargos sociais: uma nova abordagem metodológica e seus resultados*. Campinas: IE-Unicamp (mimeo).
- SANTOS, A., POCHMANN, M. (1998). *Trabalho temporário e emprego*. Jornal “O Estado de S. Paulo”, São Paulo, 28 de Janeiro.
- STEWART, F. (1994) *La nueva división internacional del trabajo*. “Revista Trabajo”, nº 8, Genebra, Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- TAVARES, M.C. (1994) *Baixos salários e competitividade externa*. Jornal “Folha de S. Paulo”, São Paulo, 29 de agosto.
- VAN DAMME, S. (1994). *International manufacturing compensation costs*. In: “Monthly Labor Review”, 11, vol. 117. Washington DC: BLS.
- WOMACK, J. (1994). *Los cinco mitos del TLC*. “Revista Trabajo”, Genebra, Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- ZYLBERSTAJN, H. (1997). *Transformar encargos em salários: por que não?* “Economia em Perspectiva: Carta de Conjuntura”, Conselho Regional de Economia, nº 144, São Paulo.

Parte 4

NOVAS INICIATIVAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO

IMPACTOS SOBRE O EMPREGO DOS PROGRAMAS APOIADOS PELO FAT

Aloisio Teixeira*
Beatriz Azeredo**

INTRODUÇÃO

A questão do emprego apresenta-se no Brasil de forma peculiar e complexa. Diversas razões contribuem para isso. A primeira é que a dualidade e a heterogeneidade do mercado de trabalho são problemas histórico-estruturais, já presentes muito antes do ciclo de transformações por que vem passando a economia mundial. Com isso, aos problemas típicos de uma economia atrasada e periférica (alto grau de informalização, precariedade das relações de trabalho, desigualdade social, deficiências no sistema de proteção social, baixíssimo nível de escolaridade da força de trabalho, etc.) vieram sobrepor-se os decorrentes da difusão do novo paradigma tecnológico, da abertura dos mercados e da globalização financeira. A segunda é que o sistema educacional do país apresenta profundas deficiências e nunca esteve organicamente articulado ao sistema produtivo, à medida em que este apresen-

* Economista e Professor Titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

** Economista, Professora da UFRJ e Diretora da Área de Desenvolvimento Regional e Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

tava reduzidos requerimentos educacionais da mão-de-obra. Estes fatores ajudam a entender porque o país nunca teve políticas públicas de emprego.

A experiência brasileira, portanto, nesse campo, é bastante recente. O instrumento clássico do seguro-desemprego, eixo básico dos sistemas de proteção social dos países desenvolvidos após a II Guerra Mundial, só foi instituído no Brasil na segunda metade da década de oitenta e organizado, na forma como o conhecemos hoje, em 1990. Os serviços de intermediação da mão-de-obra, apesar do Sistema Nacional de Emprego (Sine) ter sido criado na década de setenta, permanecem bastante precários, mesmo com as tentativas de mudança conduzidas pelo Ministério do Trabalho (MTb) a partir de 1993. Os programas de geração de emprego e renda, embora já existissem como iniciativas isoladas, somente a partir de 1994 tornaram-se um programa nacional com volume de recursos significativo. E, finalmente, um programa nacional de formação profissional, coordenado pelo Ministério do Trabalho e executado descentralizadamente pelos estados — fato inédito num cenário historicamente marcado pela desarticulação das instituições públicas e privadas envolvidas com a questão — só começou a ser implementado a partir de meados de 1996.

O presente texto tratará desses quatro eixos — seguro-desemprego, intermediação da mão-de-obra, qualificação profissional e programas de geração de emprego e renda — que constituem o núcleo das ações apoiadas pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O primeiro deles integra as chamadas políticas passivas para o mercado de trabalho, ou seja, tomam o nível de desemprego como um dado e procuram minimizar os seus efeitos. Os demais fazem parte das políticas ativas, tendo o objetivo de modificar as condições de oferta e procura de trabalho. Por sua natureza, o seguro-desemprego não gera impactos diretos sobre o nível de emprego, podendo ser avaliado simplesmente pela cobertura, em termos de população atingida, e pelo grau de reposição de renda que proporciona. Os serviços de intermediação, os programas de geração de emprego e renda e os planos de qualificação de mão-de-obra, apesar de visarem adequar oferta e procura de trabalho, gerar oportunidades de ocupação ou adequar as condições de oferta às necessidades da demanda — o que teoricamente permitiria uma avaliação quantitativa de seu impacto no mercado de trabalho — seja por suas limitações, seja pelo pouco tempo de existência, ainda não dão margem a um exame mais rigoroso de sua eficácia.

Esta dupla característica dos programas — organização de políticas públicas de emprego em uma etapa bastante inicial, mas apresentando traços qualitativamente inovadores — determina os limites da avaliação que pode

ser feita neste momento: uma reflexão sobre a evolução dos instrumentos que vêm sendo utilizados, destacando avanços e principais dificuldades, e esboçando algumas sugestões de mudança.

1 O PROGRAMA DE SEGURO-DESEMPREGO E OS SERVIÇOS DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO-DE-OBRA

O Programa de Seguro-Desemprego é, dos programas aqui examinados, o mais antigo. As estatísticas disponíveis já nos mostram uma série de dez anos, dos quais sete referidos ao programa em sua forma atual. O Quadro 1 dá uma idéia da dimensão e do alcance atuais desse programa. As informações aí contidas mostram que se trata de um benefício já consolidado, oferecendo proteção ampla à grande maioria dos trabalhadores do mercado formal, ou seja, aqueles que recebem salários mais baixos. O grau de proteção reflete-se nos critérios de acesso ao seguro, de cálculo do valor do benefício e no tempo de duração¹.

Uma característica marcante do programa, que indica sua importância em termos de proteção social ao trabalhador, é a cobertura, que alcança hoje cerca de 66,2% dos trabalhadores demitidos sem justa causa. A evolução do seguro-desemprego, desde 1986, mostra a transição de uma lógica pura de seguro — em que se exigia contribuição à previdência social por dois anos nos últimos 36 meses — para uma lógica mista, na qual se requer apenas um tempo mínimo — seis meses — de vinculação ao mercado formal de trabalho. O resultado foi a expansão do grau de abrangência do programa, que passou de 26%, em 1989, para cerca de dois terços dos demitidos sem justa causa em 1996.

Ainda que uma parcela significativa dos trabalhadores demitidos esteja fora do programa, pode-se dizer que as possibilidades de expansão da cobertura do seguro foram bastante exploradas, encontrando-se em um patamar muito próximo ao seu limite. As mudanças nas regras de acesso ao seguro aproximaram o programa brasileiro dos sistemas adotados nos países desenvolvidos. Nestes países, de modo geral, para preencher os requisitos necessários ao recebimento do seguro, o trabalhador tem que estar involuntaria-

¹ A proporção do seguro em relação ao último salário do trabalhador é a seguinte: 100% (1 SM); 80% (1,5 SM); 75% (2 SM); 62% (3 SM); 37% (5 SM) e 19% (10 SM).

mente desempregado, exigindo-se, ao mesmo tempo, um período mínimo de contribuições, frequentemente fixado em seis meses.

QUADRO 1
Brasil: Programa de Seguro-Desemprego,
principais indicadores — 1996

Demitidos sem justa causa	5.107.947
Requerentes	4.299.149
Beneficiários	4.252.296
Taxa de habilitação	98,98%
Taxa de cobertura	66,20%
Valor médio do benefício	1,56 salários mínimos
Tempo de duração do benefício	De 3 a 5 meses ⁽¹⁾
Critérios básicos de acesso	Comprovação de carteira assinada nos últimos 6 meses; e ter sido demitido sem justa causa
Gasto com benefícios:	
Total	R\$ 3.261 milhões
% sobre arrecadação	
bruta do PIS-Pasep	48,70%
% sobre o PIB	0,40%

Fonte: MTb/CAGED

⁽¹⁾ O programa paga três parcelas para quem tem pelo menos seis meses de carteira assinada, quatro parcelas para quem tem no mínimo um ano e cinco parcelas para quem tem pelo menos dois anos.

A taxa de habilitação do seguro, por sua vez, está bastante próxima de 100%. Ou seja, há uma parcela significativa de trabalhadores demitidos que não chega a solicitar o seguro, incluídos os que encontram de imediato nova ocupação e os que se situam em faixas de renda elevada; estes, simplesmente, não têm interesse no benefício, cujo valor médio é de 1,56 salários mínimos. Não há dúvida, porém, de que, dada a alta rotatividade da mão-de-obra no mercado de trabalho do país, um grande número de trabalhadores dispensados sem justa causa não chega a cumprir o requisito de inserção anterior no mercado pelo prazo de seis meses. É difícil imaginar, no entanto, uma

forma de incluir esses trabalhadores, sem correr o risco de descaracterizar o programa. Além disso, é preciso ter em conta que todo empregado, no momento da demissão, tem acesso ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), ainda que a proteção por ele oferecida aos trabalhadores de baixa renda (mais vulneráveis à alta rotatividade) seja reduzida.

Há que se considerar, também, que estamos tratando apenas do mercado formal de trabalho, que representa hoje menos da metade dos trabalhadores ocupados no país. O peso do mercado informal é uma característica histórica estrutural, agravada no período recente pelo ajuste produtivo promovido no país. A busca de mecanismos que proporcionem uma proteção social mais efetiva para a população do mercado informal, no entanto, ainda que se constitua em importante objetivo da política social, deve situar-se fora dos marcos de um programa de seguro-desemprego.

Outro critério de avaliação do seguro-desemprego diz respeito ao perfil do segurado. Dois conceitos podem ser usados na definição desse perfil. O primeiro, mais usual, baseia-se na frequência observada em cada faixa; neste caso, o beneficiário médio é homem, com idade variando entre 30 e 39 anos, grau de escolaridade entre a 4ª e a 8ª série incompleta, tendo trabalhado de 6 a 11,9 meses e recebido uma remuneração entre 2 e 3 salários mínimos, na Região Sudeste e no setor de serviços. Se considerarmos, no entanto, o coeficiente de cobertura, o perfil se modifica inteiramente: o segurado “médio” passa a ser mulher, na faixa etária de 40 a 49 anos, com o primeiro grau completo, tempo de emprego entre 1 e 1,9 anos, salário de 3 a 5 salários mínimos, situado na Região Nordeste e no setor comércio. O indicador segundo a frequência reflete a própria composição do mercado de trabalho (e do próprio universo dos desempregados), enquanto que o indicador segundo a cobertura é na verdade um indicador mais rigoroso da eficácia do programa.

Pode-se, finalmente avaliar o impacto do seguro-desemprego através de sua articulação com as políticas ativas, em particular os serviços de intermediação. Apesar da concepção original do Programa de Seguro-Desemprego ter sido formulada com base na idéia da assistência abrangente ao trabalhador, a concessão do benefício, até o momento, independe da prestação de qualquer serviço de intermediação ou requalificação. Além de não haver obrigatoriedade legal que vincule o recebimento do benefício à inscrição do trabalhador nos postos de intermediação, a fragilidade destes serviços torna quase impossível o avanço nesta direção.

A insuficiência da estrutura do Sine, que representa apenas um terço da rede de atendimento ao trabalhador que recebe o seguro-desemprego, invia-

biliza qualquer obrigatoriedade legal de vinculação do recebimento do seguro à inscrição em uma de suas agências. Além disso, o desempenho dos serviços oferecidos, em termos de trabalhadores inscritos, vagas captadas e trabalhadores colocados no mercado de trabalho, é ainda bastante incipiente face à dimensão do desemprego sem justa causa: em 1995, o número de pessoas inscritas representou 15,7% deste total, as vagas captadas alcançaram apenas 7,5% e os trabalhadores colocados no mercado de trabalho não chegaram a 3%. Mesmo considerando somente o universo de desempregados que passaram pelos postos do Sine, a insuficiência de seus serviços fica evidente: o número de vagas obtidas foi o equivalente a um terço deste total e os reempregados representaram apenas 13% (MTb/CAGED).

Os dados globais encobrem, por outro lado, profundas desigualdades regionais. Basta dizer, por exemplo, que, na Região Sudeste, que abriga cerca de dois terços do total de demitidos, a quantidade de trabalhadores inscritos no Sine não chegou a 10%. E mesmo considerando o conjunto restrito de desempregados inscritos, observa-se que o número de vagas oferecidas correspondeu a pouco mais de 30% deste total, enquanto que menos de 10% dos inscritos foram recolocados no mercado de trabalho. Estas informações mostram de forma inequívoca a fragilidade da estrutura do Sine, ainda que seja reconhecida a existência de exceções em alguns poucos estados. Vale considerar, ademais, que, a partir de 1990, foram criadas condições para o seu fortalecimento, com a instituição do seguro-desemprego e a maior disponibilidade de recursos a partir do FAT. Ou seja, não se pode alegar, pelo menos nesse período recente, que tenham faltado recursos para o bom funcionamento do Sine, nem atrativos para o trabalhador buscar os postos de intermediação.

2 O PROGER – PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

O reconhecimento de que a retomada do crescimento dar-se-ia sem uma concomitante e proporcional expansão do mercado de trabalho — ao menos em seu segmento formal, está na base dos programas de geração de emprego e renda, que, em meados da década de 80, começaram a surgir por iniciativa de organismos internacionais. Com isso, o próprio governo federal tomou duas iniciativas baseadas na concessão de financiamentos, a primeira foi o Proger, a partir de decisão do Codefat; a segunda, mais recente, e ainda em fase de estruturação e experimentação, o Programa de Crédito

Produtivo Popular do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)².

O montante dos convênios assinados pelo Proger até o final de 1996 atingiu o valor de R\$ 2.765 milhões, dos quais 86% foram efetivamente aplicados por seus agentes financeiros. Como a Caixa Econômica Federal (CEF) e o BNDES ainda não haviam, até aquela data, iniciado suas operações, pode-se dizer que a totalidade dos recursos dos convênios foi aplicada pelos três agentes até então envolvidos: o Banco do Brasil (BB), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). A estimativa de empregos a serem gerados é de quase 464 mil, a um custo por emprego superior a R\$ 5.100,00. O valor médio por contrato é da ordem de R\$ 7.300,00 e o multiplicador de emprego, por operação, é de 1,4.

Considerando-se cada modalidade separadamente, e não se levando em conta as operações a cargo da Finep, que apresentam um valor médio em completa dissonância com a natureza do Proger (R\$ 624 mil), pode-se constatar que este indicador apresenta-se de modo geral elevado. Os destaques ficam por conta das operações do Proger Urbano (1ª e 2ª etapas), do BB e do Proger Urbano (2ª etapa), do BNB.

A comparação dos resultados obtidos nos dois anos de existência do Proger nos permite algumas observações preliminares. Em primeiro lugar, o crescimento significativo tanto do número de operações quanto do valor contratado: o primeiro sofre um incremento de quase 150% e o segundo de quase 170%. O multiplicador de empregos por operação cai, no entanto, de 1,6 para 1,3. O custo por emprego e o valor médio dos contratos também crescem, quando se passa de um ano para outro.

A concentração regional é alta, embora tenha se manifestado uma tendência de queda do primeiro para o segundo ano. A Região Sul, que em 1995 se apropriava de 57% do valor contratado, 62% do número de operações e 54% da estimativa de empregos, vê essa participação cair para 48, 51 e 41%, respectivamente. Os grandes beneficiários dessa alteração na distribuição foram a Região Nordeste e sobretudo a Região Sudeste, ainda que os percentuais a ela relativos continuem relativamente baixos. A Região Nordeste aumentou sua participação de 24 para 26% no valor contratado, de 21 para 29% no número de operações e de 31 para 38% na estimativa de empregos, quando se compara 1995 e 1996. E a Região Sudeste de 10 para 17%, de 9 para 14% e de 8 para 11%, respectivamente.

² Sobre o Proger, ver o artigo de Tomei nesta coletânea.

Esta mudança na distribuição regional reflete idêntica tendência, operando entre as unidades da federação. Medindo-se o índice de concentração pela participação no total contratado das cinco unidades da federação com maiores valores, pode-se verificar que este indicador cai de 69% para 64%, de 1995 para 1996, em decorrência basicamente da queda de participação dos três estados da Região Sul. A unidade com melhor desempenho foi Minas Gerais, cujo percentual mais que dobrou (3,71%, em 1995, e 8,34%, em 1996).

Este pequeno progresso no sentido de uma melhor distribuição regional dos recursos do Proger espelha a tendência operada no conjunto dos contratos realizados pelo BB no setor rural. Enquanto no primeiro ano considerado a participação da Região Sul fora de 73%, em 1996 cai para 65%. Não há como deixar de observar, no entanto, que ainda se trata de um índice de concentração muito elevado.

Quanto às operações conduzidas pelo BNB, verifica-se, aqui também, que o crescimento de um ano para outro é expressivo, com taxas de 160% para o Proger Urbano e 195% para o total do Proger. Este crescimento maior do valor total se deve ao início, pelo BNB, das operações do Proger Rural e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Cabe observar também que o valor médio dos contratos elevou-se de R\$ 7.348,00 para R\$ 8.579,00. E que o índice de concentração, medido pela participação dos três maiores estados no valor contratado, também cresceu, passando de 50 para 57%.

A Tabela 1 examina apenas os dados relativos ao Proger Urbano como resultado da ação conjunta do BB e do BNB em 1995 e 1996. Por aí se vê que o multiplicador de emprego se mantém praticamente estável e que há um crescimento do valor médio por contrato da ordem de 14% (R\$ 9.305,00 em 1995 e R\$ 10.611,00 em 1996). A informação mais interessante, contida nessa tabela, diz respeito à distribuição percentual por unidade da federação dos recursos contratados. A participação dos estados da Região Nordeste continua elevadíssima (cerca de dois terços do total), o que decorre, principalmente do fato de haver uma instituição financeira quase que exclusivamente destinada a ela³. O fato relevante é a verdadeira troca de posições operada entre as regiões Sul e Sudeste.

Estes resultados não indicam, porém, uma tendência à desconcentração. O índice de concentração, medido pela participação dos cinco maiores estados no valor contratado, eleva-se de 51 para 55%. Este fato resulta do cres-

³ Deve-se observar que este benefício estende-se ao Estado de Minas Gerais, que mais do que dobra sua participação no bolo total de recursos entre 1995 e 1996.

cimento dos montantes aplicados nos estados da Bahia e de Minas Gerais. Pode-se observar, ademais, que, dos cinco maiores em 1996, todos recebem aportes do BNB (além dos do BB), enquanto que, em 1995, ainda havia espaço para um estado da Região Sul: Santa Catarina.

O desempenho dos dois principais agentes do Proger Urbano também pode ser examinado por um novo corte, não mais anual, mas por etapas. Dessa forma, pode-se verificar, em primeiro lugar, o atraso do BB em relação ao BNB. Enquanto este já havia aplicado, até o final de 1996, quase dois terços dos recursos destinados pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) para a terceira etapa, o BB não havia gasto nem um quarto do montante a ele alocado para a segunda etapa. Em segundo lugar, constata-se quedas tanto no valor médio das operações conduzidas pelo BB (R\$ 17.450,00 na primeira etapa e R\$ 16.413,00 na segunda) quanto no multiplicador de emprego por operação (4,4 na primeira etapa e 4 na segunda). Em relação ao BNB, verifica-se uma elevação sistemática do valor médio das operações (R\$ 7.359,00 na primeira etapa, R\$ 8.641,00 na segunda e R\$ 10.691,00 na terceira), e uma relativa instabilidade no multiplicador de emprego por operação (2,7 na primeira etapa, 2,4 na segunda e 4 na terceira).

Finalmente, há a observar o que ocorre na distribuição regional dos recursos. Considerando-se apenas as operações realizadas pelo BB, verifica-se uma mudança significativa na passagem da primeira para a segunda etapa. A participação da Região Sudeste passa de 17,50% do total para 38,50%, com perdas significativas para as regiões Sul, Centro-Oeste e Norte. Considerando-se as operações desenvolvidas por ambos os agentes, torna-se esmagadora a concentração de recursos na Região Nordeste, que passa de pouco mais da metade para quase três quartos.

O movimento do gasto conjunto das duas instituições é fortemente influenciado pelo desempenho do BB, já que mais de 70% das operações do Proger desenvolvem-se no âmbito da versão rural e que, destas, mais de 95% são realizadas pelo BB. Assim esta instituição acaba sendo responsável por cerca de 80% da carteira total do Proger e o próprio movimento dessa carteira não deixa de refletir o comportamento da versão rural. A evolução das aplicações mensais do BB, apresentam uma aceleração a partir do mês de julho, atingindo um pico no mês de outubro e tornando a decrescer, até voltar ao patamar inicial, no mês de dezembro. Provavelmente este ciclo tem um caráter sazonal, refletindo as próprias necessidades de financiamento da safra no centro-sul. Já as aplicações do BNB (que refletem principalmente o desempenho de sua carteira urbana) crescem lenta e continuamente até novembro e aceleram-se subitamente em dezembro. O comportamento conjunto

TABELA 1a
 Proger Urbano — BB e BNB:
 demonstrativo de aplicação anual dos recursos do FAT —
 janeiro a dezembro de 1995

U.F.	QUANTIDADE DE OPERAÇÕES	VALOR CONTRATADO	EST. DE EMPREGO	VALOR MÉDIO POR CONTRATO	DISTR. % POR U.F.
AC	0	0,00	0	—	0,00
AM	1	35.000,00	6	35.000,00	0,02
AP	0	0,00	0	—	0,00
PA	44	760.000,00	201	17.272,73	0,44
RO	0	0,00	0	—	0,00
RR	0	0,00	0	—	0,00
TO	158	3.065.000,00	808	19.398,73	1,77
Norte	203	3.860.000,00	1.015	19.014,78	2,23
AL	1.114	7.470.000,00	3.085	6.705,57	4,31
BA	2.939	26.176.000,00	5.402	8.906,43	15,10
CE	2.331	24.378.000,00	7.101	10.458,17	14,06
MA	666	7.423.000,00	3.507	11.145,65	4,28
PB	697	6.505.000,00	3.519	9.332,86	3,75
PE	3.189	11.850.000,00	7.765	3.719,03	6,84
PI	1.053	11.237.000,00	3.655	10.571,03	6,48
RN	792	12.392.000,00	2.705	15.646,46	7,15
SE	2.067	7.428.000,00	7.105	3.593,61	4,23
Nordeste	14.848	114.859.000,00	43.844	7.735,65	66,26
DF	464	9.540.000,00	2.650	20.560,34	5,50
GO	142	2.583.000,00	698	18.190,14	1,49
MS	177	3.543.000,00	930	20.016,95	2,04
MT	89	723.000,00	232	8.123,60	0,42
Centro-Oeste	872	16.389.000,00	4.510	18.794,72	9,45
ES	111	1.372.000,00	394	12.360,36	0,79
MG	1.401	8.631.000,00	3.683	6.160,60	4,98
RJ	14	376.000,00	92	26.857,14	0,22
SP	53	1.543.000,00	425	29.113,21	0,89
Sudeste	1.579	11.922.000,00	4.594	7.550,35	6,88
PR	516	9.376.000,00	2.489	18.170,54	5,41
RS	85	3.290.000,00	568	38.705,88	1,90
SC	526	13.642.000,00	3.818	25.935,36	7,87
Sul	1.127	26.308.000,00	6.875	23.343,39	15,18
BRASIL	18.629	173.338.000,00	60.838	9.304,74	100,00

Fonte: MTb (1997).

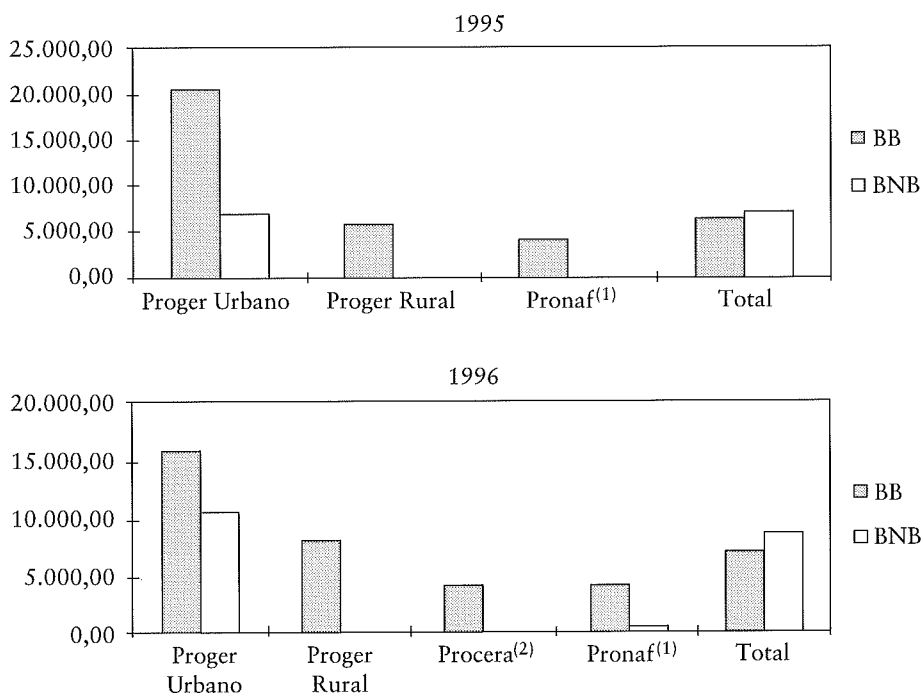
TABELA 1b
Proger Urbano — BB e BNB:
demonstrativo de aplicação anual dos recursos do FAT —
janeiro a dezembro de 1996

U.F.	QUANTIDADE DE OPERAÇÕES	VALOR CONTRATADO	EST. DE EMPREGO	VALOR MÉDIO POR CONTRATO	DISTR. % POR U.F.
AC	19	184.339,70	40	9.702,09	0,04
AM	2	29.149,47	9	14.574,74	0,01
AP	86	346.784,06	94	4.032,37	0,08
PA	135	2.985.537,18	731	22.115,09	0,68
RO	395	5.396.876,95	1.283	13.662,98	1,23
RR	17	447.503,10	104	26.323,71	0,10
TO	216	3.680.125,24	841	17.037,62	0,84
Norte	870	13.070.315,70	3.102	15.023,35	2,98
AL	2.574	18.121.000,00	6.138	7.040,02	4,13
BA	8.686	91.033.639,18	29.845	10.468,45	20,75
CE	5.341	44.014.357,14	14.562	8.240,85	10,03
MA	1.874	19.861.369,33	6.060	10.598,38	4,53
PB	2.820	23.479.089,22	8.087	8.325,92	5,35
PE	2.836	32.040.234,86	9.721	11.297,69	7,30
PI	3.054	30.004.274,44	9.867	9.824,58	6,84
RN	1.976	13.994.933,91	4.383	7.082,46	3,19
SE	2.574	16.067.813,65	5.318	6.242,35	3,66
Nordeste	31.735	288.616.711,73	93.981	9.094,59	65,80
DF	238	5.820.153,90	1.053	2.445,44	1,33
GO	1.131	17.081.807,55	4.683	15.103,28	3,89
MS	338	5.586.320,53	1.441	16.257,58	1,27
MT	499	4.183.777,15	1.165	8.384,32	0,95
Centro-Oeste	2.206	32.672.059,13	8.342	14.810,55	7,45
ES	532	5.918.008,72	1.502	11.124,08	1,35
MG	3.566	50.515.158,45	14.876	14.165,78	11,52
RJ	143	3.023.625,05	677	21.144,23	0,69
SP	410	10.799.160,99	2.487	26.339,42	2,46
Sudeste	4.651	70.255.953,21	19.542	15.105,56	16,02
PR	964	15.451.160,44	4.008	16.028,17	3,52
RS	341	5.573.766,89	1.397	16.345,36	1,27
SC	570	12.971.183,36	3.398	22.756,46	2,96
Sul	1.875	33.996.110,69	8.803	18.131,26	7,75
BRASIL	41.337	438.611.150,46	133.770	10.610,62	100,00

Fonte: MTb (1997).

das duas instituições acompanha o movimento da carteira do BB, mas, mesmo caindo em dezembro, não retorna ao patamar do primeiro semestre, dada a aceleração das aplicações do BNB no último mês do ano.

GRÁFICO 1
Valor médio dos contratos por agente —
1995 e 1996



(1) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. (2) Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária.

No que tange ao Proger Urbano, o movimento conjunto acompanha o desempenho do BNB, uma vez que as aplicações do Banco do Brasil oscilam em torno da média, com pequenos desvios. Já o BNB apresenta um crescimento contínuo até outubro, um pequeno vale em novembro e um rápida aceleração em dezembro. De qualquer forma, pode-se observar que, tanto para as duas versões do Proger quanto para sua versão urbana, há uma prepon-

derância do gasto no final do ano. Nos últimos três meses do ano, foram gastos 42% dos recursos do Proger total e 48% dos recursos do Proger Urbano, revelando uma aceleração em ambas as carteiras.

Uma última observação diz respeito ao valor médio das operações nos diferentes programas em 1996. O Gráfico 1 mostra que, em todos os programas, o valor médio das operações do BNB é inferior às do BB. No entanto, o valor médio global das operações do BB é menor do que as do BNB, o que resulta de um viés estatístico: na carteira do BB predominam as operações rurais, com valor médio inferior ao das operações urbanas do BNB, que determinam o comportamento de sua carteira global.

Finalmente, cabe uma palavra sobre a distribuição de recursos do FAT pela Finep através de seus quatro programas (Proeduc, PAMPE, Pré-Investimento e PAGQ). Tendo comprometido a totalidade dos recursos que lhe foram alocados na primeira etapa, a Finep realizou apenas 216 contratos, o que implica um valor médio por contrato de R\$ 624 mil. Programa a programa, estes valores médios variam de R\$ 360 mil no caso do PAMPE a R\$ 1.680 mil, para o Proeduc. A estimativa de empregos foi de apenas 5.400 postos. Tais resultados destoam completamente não só dos que foram obtidos pelos demais agentes como contradizem a própria natureza do Proger.

3 PLANFOR – PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR

O Planfor representa o mais novo dos instrumentos a compor o painel de políticas governamentais para o mercado de trabalho. Apesar de a idéia já vir sendo trabalhada desde 1995 pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor) do MTb, sua efetiva implementação iniciou-se há bem menos tempo. Desde a criação do FAT passou a haver disponibilidade de recursos para qualificação profissional — em um primeiro momento restrita aos segurados do Programa de Seguro-Desemprego, mas, a partir de 1994, com a lei que redefiniu as funções do Programa, aberta aos trabalhadores em geral. Esta mudança, entretanto, não foi logo aproveitada pelo MTb. Assim, de 1990 até 1995, alguns serviços de formação profissional foram prestados através do Sine, de forma bastante precária⁴. Em 1995, este qua-

⁴ Os recursos transferidos ao Sine neste período representaram, no máximo, 1,8% da arrecadação do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Apoio ao Servidor Público (Pasep).

dro começou a mudar com a proposta da Sefor de elaborar, junto com os governos estaduais, um Plano Nacional de Qualificação Profissional. Os resultados começaram a aparecer em 1996, com a assinatura de um plano plurianual com os estados, com orçamento inicial, para o primeiro ano, de R\$ 278 milhões.

O objetivo do Planfor consiste em ampliar gradativamente a oferta de educação profissional, no período 1996-99, para atingir, ao final, pelo menos 20% da População Economicamente Ativa (PEA), ou seja, 15 milhões de trabalhadores, qualificando-os ou requalificando-os. Anualmente, as metas, em número de trabalhadores, são: 1996 – 5 milhões (7% da PEA); 1997 – 8 milhões (11% da PEA); 1998 – 11 milhões (15% da PEA); e 1999 – 15 milhões (20% da PEA).

O público-alvo é composto por desempregados, trabalhadores dos mercados formal e informal, micro e pequenos empresários 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. A implementação do Plano se dá de forma descentralizada, por meio de Planos Estaduais de Qualificação (PEQs), coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho. Tais planos, uma vez elaborados pelas Secretarias, são submetidos às Comissões Estaduais de Emprego (CEEs). Só então são encaminhados à Sefor, para análise técnica e elaboração de convênio, instrumento que garante o repasse de recursos para sua execução. Tais recursos são provenientes do FAT.

Os programas que devem integrar os planos estaduais podem ser de quatro tipos:

- nacionais: destinados a clientela em situação de desvantagem social e/ou em setores ou regiões estratégicos para o desenvolvimento do país;
- estaduais: definidos pelas secretarias de trabalho e comissões estaduais de emprego;
- emergenciais: destinados a atender situações de crise ou processos de reestruturação produtiva;
- projetos especiais: para apoio conceitual e metodológico aos programas de qualificação e requalificação profissional, incluídos nos planos estaduais.

Os convênios com os estados (em um total de 26) e o Distrito Federal, visando a implementação dos planos estaduais de qualificação, foram assinados em 26 de abril de 1996. Eles previam o desenvolvimento de ações consolidadas em programas nacionais, estaduais e emergenciais, de acordo com as clientela atingidas, bem como pretendiam que seus conteúdos fossem

desenvolvidos em módulos (habilidades básicas, específicas e de gestão), sempre levando em conta as necessidades dos mercados locais ou regionais. A meta mínima para o ano de 1996 era de 750 mil treinandos (1% da PEA) e o investimento total programado, de R\$ 278 milhões; neste total incluídos R\$ 20 milhões para projetos especiais, de suporte técnico-metodológico, tais como pesquisa, produção de material didático e, principalmente, acompanhamento e avaliação dos planos nos estados. As metas plurianuais são as seguintes: 1997 – 1,8 milhão de treinandos; 1998 – 2,5 milhões; 1999 – 3 milhões⁵. As clientela são diversas, mas a prioridade é para os desempregados atendidos pela intermediação do Sine, trabalhadores sob risco de perda de emprego e outras populações em risco ou desvantagem social.

Apesar da importância do plano, pode-se verificar que as metas ainda são modestas. Tomando-se a projeção até o ano de 1999, quando se espera treinar três milhões de trabalhadores, e supondo um crescimento de 1% ao ano para a PEA, com cada trabalhador recebendo um processo de requalificação no período, o número de treinandos naquele ano corresponderá tão somente a 4% da PEA, com um valor acumulado para os quatro anos de apenas 11% da PEA.

Ao examinarmos os resultados alcançados pelo Planfor, em seu primeiro ano de existência, pode-se afirmar que seu desempenho foi, ao menos em termos quantitativos, excepcionalmente elevado, principalmente quando levamos em conta que o programa só se iniciou efetivamente no segundo semestre de 1996. Neste período, 24% dos objetivos trienais para o país já foram cumpridos. O destaque fica para a Região Sul que já atingiu mais de 40% da meta para o triênio, sendo que o Estado de Santa Catarina já a superou. Na verdade, todas as regiões do país, à exceção da Região Sudeste, ultrapassaram as metas fixadas para o ano de 1996. Com isso, o objetivo de treinar pouco mais de 1% da PEA nesse ano, foi superado por larga margem, tendo participado dos programas de qualificação quase 1,7% da PEA.

O resultado desse esforço resulta em um verdadeiro salto qualitativo no campo da formação profissional do país. Em relação ao número de treinandos,

⁵ A discrepância entre estes números e os anteriormente apresentados deve-se à expectativa dos formuladores do plano de que haja um envolvimento progressivo de outras agências (Senai, Senac, Senar, Senat, organizações não-governamentais – ONGs, escolas livres, sindicatos, universidades, fundações de empresas etc.) na política de trabalho e qualificação do país. Assim, já para 1996, a diferença entre a meta mínima de 750 mil treinandos (1% da PEA) e o objetivo de alcançar 4,2 milhões de treinandos (6% da PEA) deverá ser coberta por essas agências.

enquanto que em 1994 e 1995 haviam sido treinados, respectivamente, 83 mil e 153 mil trabalhadores, em 1996 este número supera a casa do milhão, com crescimento de quase 800% sobre o ano anterior. E, em relação aos gastos, onde os montantes despendidos haviam sido de R\$ 15 milhões em 1994 e R\$ 28 milhões em 1995, atingiu-se em 1996 a um valor de R\$ 226 milhões, com crescimento superior a 800% sobre o último ano.

Outro aspecto a ser considerado na avaliação do Planfor diz respeito à clientela que vem sendo atendida. Isto é possível, pelo menos no que respeita aos programas nacionais. E o que se pode observar é uma elevada concentração, tanto em termos técnicos quanto financeiros, à medida em que apenas dois programas (assentamentos rurais e servidores da administração pública) detiveram quase 50% do número de treinandos e quase 40% do total de recursos.

Os resultados positivos alcançados pelo Planfor, em 1996, podem ser observados tanto em relação aos indicadores de desempenho financeiro quanto aos de desempenho técnico. Em relação ao primeiro, o destaque positivo fica por conta da Região Centro-Oeste, que, tendo recebido 126% do valor inicialmente previsto no convênio, deles utilizou 98%, restando-lhe devolver, ao final do ano, apenas 2%. E o negativo coube à Região Sudeste, que recebeu apenas 61% dos recursos do convênio e deles só aplicou 65%, devolvendo os 45% sobranes. Pesou na *performance* dessa região, os resultados obtidos no Rio de Janeiro, que devolveu a totalidade dos recursos recebidos, aplicando tão somente os rendimentos das aplicações financeiras. É, no entanto, em relação aos indicadores de desempenho técnico que os resultados obtidos pelo Planfor mais surpreenderam. As metas previstas inicialmente foram superadas em mais de 60%. A exceção fica por conta da Região Sudeste, que, mesmo assim, cumpriu 96% do objetivo programado. E, se descontássemos o Estado do Rio de Janeiro, com apenas 6% da meta, esta região ter-se-ia situado 12% acima do objetivo.

Outra observação relevante diz respeito aos índices de concentração, que são elevados, uma vez que sete estados se apropriam de 67% dos recursos e o mesmo número treina 65% dos trabalhadores envolvidos no Planfor. Cinco estados constam das duas relações, a saber: Ceará, Distrito Federal, Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo. Pernambuco e Rio Grande do Sul figuram apenas na relação dos estados com maiores investimentos, e Bahia e Paraná, apenas na de maior número de treinandos.

Importante informação, para uma avaliação mais qualitativa do Planfor, é a que relaciona carga horária e número de matrículas por modalidade de curso. De acordo com as informações do MTb, foram arrolados mais de mil diferentes títulos de cursos, classificados de acordo com seu conteúdo pro-

gramático em habilidades básicas, habilidades específicas e habilidades de gestão. Apesar dos dados divulgados dizerem respeito ao número de matrículas, e não ao número efetivo de treinandos, pode-se observar o elevado percentual correspondente às habilidades específicas — 43%, contra 34% para as habilidades básicas e 23% para as de gestão.

Em relação à carga horária, pode-se dizer que a média nacional de 102 horas por treinando está de acordo com os padrões internacionais, sendo inclusive superior aquelas registradas em cursos semelhantes promovidos pelo Sistema S. É claro que, sendo um valor médio, encobre diferenças regionais profundas. As regiões Norte, Nordeste e Sudeste situam-se bem abaixo dessa média, enquanto que Centro-Oeste e Sul, bem acima.

Dado que a efetiva implementação do Planfor só se iniciou no segundo semestre de 1996, houve uma grande aceleração de gastos e atividades no último trimestre do ano. Na verdade, 53% do gasto e 60% do treinamento foram realizados nos últimos três meses do ano. Esta aceleração foi praticamente geral, com exceções, em termos regionais, para a Região Sul, no que respeita ao desempenho financeiro, e para a Região Centro-Oeste, em relação ao desempenho técnico.

São, no entanto, dois os indicadores que apresentam de forma mais nítida tanto o êxito (em termos quantitativos) quanto a relativa aceleração do programa no último trimestre: dizem eles respeito ao número de treinandos em fase de conclusão do treinamento e ao número de treinandos efetivamente encaminhados ao mercado de trabalho. Em relação ao número de treinandos que concluíram seus cursos, os resultados alcançados superaram as metas de treinamento em 16%, resultado esse que, mais uma vez à exceção da Região Sudeste, correspondeu ao bom desempenho de todas as demais regiões geográficas do país. Estado por estado, Santa Catarina superou a meta em mais de 500% e Distrito Federal e Amazonas, em mais de 200%, enquanto que o Rio de Janeiro não conseguir conduzir nenhum trabalhador à conclusão do treinamento. Cabe destacar ainda que 92% desse resultado foi obtido no quarto trimestre do ano.

Quanto ao número de treinandos que foram efetivamente encaminhados ao mercado de trabalho, os resultados alcançados ainda são pouco significativos. Pode-se verificar, no entanto, que houve um avanço considerável em relação ao panorama do final do terceiro trimestre. Em particular, é notável a *performance* das regiões sul e sudeste, que ainda não conseguiram traduzir em postos de trabalho os esforços realizados no plano da qualificação profissional. De qualquer forma, o pequeno resultado alcançado concentrou-se todo ele no último trimestre do ano.

COMENTÁRIOS FINAIS

A instituição do seguro-desemprego em 1986, ainda que tardia em relação à experiência internacional e à do próprio país no terreno das políticas sociais, representou um passo importante para o aperfeiçoamento do sistema de proteção social no Brasil. Mais do que isto, dadas as suas características e, principalmente, a sua forma de financiamento, este Programa tem representado, na prática, o eixo organizador de todo o processo de desenvolvimento das políticas ativas e passivas para o mercado de trabalho.

Tais políticas — à exceção do Programa de Seguro-Desemprego, cuja cobertura já é bastante extensa — quando vistas do ângulo de seus impactos meramente quantitativos, ainda se revelam bastante incipientes. O sistema de intermediação é de todos o mais precário, particularmente pelo fato de ser de todos o mais antigo. O Proger e o Planfor, apesar dos êxitos iniciais, ainda têm alcance limitado e apontam para a existência de alguns problemas e limitações que precisam ser rapidamente enfrentados.

Mesmo o seguro-desemprego, quando se leva em conta as limitações que um programa dessa natureza há de ter em um país com um mercado de trabalho formal restrito, como o brasileiro, precisa trilhar alguns caminhos que levem ao seu aperfeiçoamento. Assim, sempre reconhecendo o avanço já realizado em termos do aumento de sua cobertura — ou, em outras palavras, da extensão da proteção por ele oferecida — deve-se empreender neste momento dois movimentos básicos. O primeiro deles consistiria em associar ao direito básico (e universal) ao seguro algum grau de seletividade, visando aumentar a eficácia do programa no atendimento a clientela específicas. O segundo refere-se à adoção (na prática) do conceito abrangente de proteção ao trabalhador desempregado, a partir da associação entre a assistência financeira e outros serviços, como ajuda na recolocação no mercado de trabalho e qualificação profissional. Em outros termos, trata-se de aprofundar a articulação entre políticas passivas e ativas para o mercado de trabalho.

A experiência brasileira até o momento tem sido bastante limitada em termos de diferenciação dos critérios do seguro em função de características do segurado ou do segmento do mercado de trabalho no qual se insere. Não deixa de ser compreensível esta timidez por parte dos administradores do programa, na medida em que se tratava, num primeiro momento, de consolidar um benefício novo no cenário das políticas sociais e, principalmente, de aumentar sua abrangência em termos do número de trabalhadores protegidos.

A única diferenciação que foi feita até o momento refere-se ao tempo de manutenção do benefício, que passou a variar de três a cinco meses, em

função do tempo anterior de permanência do trabalhador no mercado de trabalho. A própria legislação que introduziu esta mudança em 1994, no entanto, já concedeu ao Codefat a prerrogativa de aumentar o período de duração do benefício em até dois meses, em função de algumas características do mercado de trabalho e do segurado. Explorar esta possibilidade parece ser uma estratégia que os administradores do Programa podem adotar desde já, tendo em vista a profunda diversidade que caracteriza o mercado de trabalho brasileiro.

Para a implementação dessa estratégia, algumas características do trabalhador, como idade e número de dependentes, podem ser levadas em conta na definição de regras diferenciadas de caráter permanente, nos moldes da experiência internacional. Além disso, podem ser adotados critérios temporários que considerem algum setor específico em processo de reestruturação. É preciso observar que qualquer medida que vise aumentar a cobertura do seguro, através da concessão de benefícios a trabalhadores que tenham um tempo inferior a seis meses no mercado de trabalho, deve ser vista no âmbito de programas de assistência aos desempregados, cuja natureza é substancialmente diversa da do seguro-desemprego.

A inclusão do chamado desemprego de inserção⁶ no âmbito do seguro-desemprego, que já vem sendo feita por muitos países, deve ser vista com cautela entre nós. Afinal, os baixos níveis de escolaridade da população indicam que há um importante espaço de políticas públicas a ser explorado em articulação com o sistema educacional. Buscar formas de aumentar o tempo de permanência dos jovens na escola, bem como de envolver as empresas tanto na contratação de jovens quanto em sua formação profissional, parece ser mais indicado do que a simples concessão de seguro-desemprego a esta clientela.

Ainda que se reconheça a importância e as vantagens advindas da seleção de grupos específicos, é no segundo caminho anteriormente apontado — o da articulação com os serviços de intermediação e qualificação do trabalhador — que residem os maiores desafios para o aperfeiçoamento do programa de seguro-desemprego. Na verdade, a maior fragilidade do Programa reside, ainda hoje, no fato de que o mesmo vem-se limitando quase que exclusivamente à concessão do benefício financeiro.

A concepção ampla de proteção ao desempregado é uma característica básica desses programas nos países desenvolvidos. Neles, o seguro-desemprego aparece acoplado a sistemas nacionais do emprego. Ou seja, é indispensável

⁶ Jovens com dificuldades de obter o primeiro emprego.

que o trabalhador esteja registrado numa agência de emprego antes mesmo de começar a receber os benefícios e que continue a comparecer regularmente à agência enquanto durar o seguro, de tal forma que os benefícios só sejam pagos depois que o trabalhador estiver informado sobre as oportunidades de emprego existentes, de acordo com a sua qualificação profissional. Os ganhos da associação do seguro aos demais serviços de apoio ao trabalhador são inequívocos, conferindo maior eficácia ao programa e elevando a qualidade da proteção.

Conforme apontado anteriormente, o desempenho bastante precário do Sine tem impedido a articulação entre os programas e elevado a disparidade entre a estrutura de pagamento do seguro-desemprego e a dos serviços de intermediação. O sistema de pagamento do seguro tem evoluído na direção — correta, diga-se de passagem — de maiores rapidez e facilidade no recebimento do benefício. A maior eficiência no pagamento do benefício e a ausência da prestação de outros serviços ao trabalhador, que descaracteriza o programa, irá tornar cada vez mais difícil a adequação dos serviços de intermediação, dada a velocidade que o sistema alcança, abrindo, ademais, espaço para a ocorrência de fraude. Ou seja, o fato de o sistema de intermediação não ter crescido junto com o programa causa hoje constrangimentos para o seu desenvolvimento. Afinal, teria sido mais fácil imaginar a organização do sistema quando a cobertura do seguro era bem menor (no momento da instituição do Programa e de criação do FAT, em janeiro de 1990, as estatísticas mostravam que em 1989 a cobertura fora de apenas 26%).

A superação desse quadro exige, antes de mais nada, um reposicionamento do MTb frente ao Sine, organizando-se e preparando-se tecnicamente de modo a poder estabelecer critérios de atuação para este sistema, definir mecanismos de acompanhamento e controle e prestar serviços de assessoramento técnico aos estados que ainda precisam estruturar esses serviços. A partir daí, pode-se pensar em abrir canais para que outros agentes possam participar dos serviços de intermediação, podendo para isto, inclusive, vir a receber recursos do FAT, atendendo a conveniências locais, mas no âmbito de uma estratégia global.

Pensar o atendimento ao trabalhador de forma integrada — incorporando o seguro-desemprego, quando for o caso, à intermediação e à qualificação do trabalhador, e também aos programas de geração de emprego e renda — a partir dos governos locais parece ser o caminho mais indicado para o aumento da eficiência e da eficácia destes programas. Além disso, a questão da intermediação deve ser vista — ela própria — de forma abrangente, o que implica em considerar seus resultados a partir de pelo menos três conjuntos

de informações: os desempregados que conseguem emprego através dos Sines ou agências de intermediação; aqueles que o conseguem após ter passado por cursos de qualificação; e, ainda, aqueles que puderam iniciar pequenos empreendimentos a partir de programas de crédito produtivo popular.

A conclusão a que se pode chegar é que a ocupação do trabalhador deve constituir-se na questão central, presidindo a tomada de decisões nos diversos programas. Um pré-requisito essencial é a disponibilidade de estatísticas sobre o mercado de trabalho local, para subsidiar tanto os serviços de intermediação quanto a definição do plano de qualificação, além de possibilitar o acompanhamento do seguro-desemprego. O conhecimento do universo de segurados do Programa pode, ademais, ajudar na definição de focos de atuação para os demais programas. Não deixa de soar estranho o fato de que nem mesmo as estatísticas de emprego — no caso do Sine e do Planfor, por exemplo — sejam sequer cruzadas e consolidadas, a despeito de serem coordenadas pelo mesmo Ministério, a partir da Secretaria de Emprego e Salários e da Sefor, respectivamente.

Em relação ao Proger, o exame aqui realizado apontou para vários problemas que vêm restringindo, pelo menos até o momento, seus impactos. O primeiro diz respeito ao volume de recursos alocados: R\$ 2.765 milhões, dos quais foram efetivamente aplicados, sob a forma de concessão de crédito, R\$ 2.388 milhões, entre janeiro de 1995 e dezembro de 1996. Mesmo considerando tratar-se de um montante insuficiente para fazer face aos problemas do desemprego, a eficácia na utilização deste valor poderia ser consideravelmente potencializada, se se restaurasse a concepção original do programa. Isto implica, antes de mais nada, excluir a possibilidade de utilização dos recursos do FAT, por qualquer um de seus agentes financeiros (BB, BNB e BNDES), em programas de financiamento de safra (Proger Rural) e mesmo no Pronaf e no Procera. Os créditos alocados para essas linhas já totalizam R\$ 1.455 milhões, mais da metade, portanto, dos recursos autorizados pelo Codefat a seus agentes. Só esta medida permitiria dobrar o número de créditos concedidos pelo Proger, sem que fosse despendido um único centavo adicional.

Em segundo lugar, há que se resolver a questão do próprio BB, enquanto agente financeiro do programa. A importância deste banco no processo de desenvolvimento brasileiro, tanto em operações industriais quanto agrícolas, tanto no crédito a empresas quanto a pessoas físicas, e particularmente por possuir uma estrutura dotada de alta capilaridade, torna imprescindível sua participação no Proger. Algumas de suas qualidades, no entanto, metamorfoseiam-se em problemas, dado o peso de sua estrutura burocrática e a lentidão com que vem operando as linhas do programa, muitas delas adaptadas

de sua própria carteira. A criação de gerências específicas para o Proger, com mais autonomia de decisão, e a capacitação de pessoal especializado no encaminhamento de solicitações de crédito popular tornam-se imperativas para que o BB alcance um patamar de desempenho pelo menos idêntico ao do BNB.

Da mesma forma, a inclusão, no plano de trabalho da CEF, de profissionais recém-egressos de cursos superiores como clientela preferencial do Proger afasta o programa de seus objetivos iniciais. Ainda que a idéia seja mantida, deve ela ser qualificada e aperfeiçoada. Como, igualmente, ainda que se possa aceitar a permanência da Finep entre os agentes financeiros, não há como não rediscutir a natureza de seus programas e sua relação com o Codefat e a Sefor. Talvez o caminho aqui passe por uma maior articulação entre este programa e os demais instrumentos de política de emprego, de modo a permitir uma seleção de clientelas e uma escolha de clientes que alivie, efetivamente, os males causados pelo desemprego.

O Programa de Crédito Produtivo Popular do BNDES, ainda em fase inicial de implementação, vem se somar ao esforço do governo em afirmar alternativas de acesso ao crédito para pequenos empreendedores. Trata-se de um instrumento diferenciado em relação ao Proger, seja pelos valores de crédito a serem concedidos (que variam de R\$ 200,00 a R\$ 5.000,00), seja pela forma de distribuição dos recursos (fundos estaduais de créditos produtivo popular, na modalidade “BNDES Trabalhador”, e ONGs especializadas em microcrédito, na modalidade “BNDES Solidário”).

Este programa prevê, em especial, toda uma articulação com as políticas públicas de emprego em curso. No caso do “BNDES Trabalhador”, os responsáveis pela implementação do programa serão as secretarias estaduais e municipais de trabalho, com suas respectivas comissões. Os municípios de médio e grande porte dispõem de um caminho mais ágil, independente dos governos estaduais, que lhes permite atuar diretamente na concessão do microcrédito, através de estímulo à criação de ONGs municipais, previstas pela modalidade “BNDES Solidário”. Existe um incentivo à articulação entre as duas modalidades do Programa, na medida em que as prefeituras podem contratar ONGs especializadas em crédito produtivo popular para desempenhar o papel de agentes de crédito no âmbito do programa “BNDES Trabalhador”. Por fim, a questão da capacitação técnica, que representa um fator crucial de êxito já vem sendo trabalhada: foi desenvolvida uma metodologia para capacitação de agentes de crédito com o apoio do BNDES, já disponível para os estados e municípios que estão se organizando para trabalhar com microcrédito. O treinamento desses profissionais será feito com o apoio da Sefor.

Cabem também algumas observações mais qualitativas em relação ao desempenho do Planfor. Antes de mais nada, fica evidente a heterogeneidade quanto à *performance* dos estados. Não poderia ser diferente. Afinal, muitos deles não tinham sequer secretarias próprias para cuidar deste assunto e a solução, em alguns casos, consistiu em inserir as atividades relacionadas ao mercado de trabalho no interior das secretarias de assistência social. Mesmo nos Estados onde já havia secretarias de trabalho, a questão colocada pela Sefor constituiu-se em um desafio inteiramente novo, dadas as dimensões envolvidas e as responsabilidades desses órgãos na elaboração e execução dos respectivos planos.

A escolha das secretarias estaduais como eixo organizador do Planfor funcionou muito bem naqueles estados em que as comissões municipais de trabalho tiveram um papel preponderante na definição de prioridades e no acompanhamento do programa. Interessante observar ainda os diferentes arranjos que foram feitos em cada caso, cabendo destacar o Paraná, onde a expansão da rede Sine em todo o estado constituiu o eixo básico de implementação do Planfor. Por outro lado, houve estados em que o desempenho deixou muito a desejar. Entre eles, destaca-se o Rio de Janeiro, que conseguiu a proeza de devolver uma quantia superior à que havia recebido do MTb. Estes estados não foram capazes de se organizar para assumir as funções que lhes foram atribuídas pelo MTb e, além disso, exatamente pelo critério adotado pelo Ministério, impediram que algumas cidades, que teriam capacidade de fazê-lo, recebessem os recursos.

Não se trata de questionar a estratégia — correta — adotada pelo MTb de assumir como interlocutores, e portanto como instâncias de articulação e intermediação nos planos de qualificação profissional, os governos estaduais. Seria impossível imaginar que o Ministério optasse por dialogar com a totalidade dos municípios brasileiros. Cabe, no entanto, chamar atenção para uma questão cuja solução não é trivial e que está presente em todo o processo de descentralização no país: como tratar situações onde o estado não consegue cumprir estas funções de articulação e intermediação, passando a inibir iniciativas e soluções locais e a impedir o avanço do processo. Esta questão torna-se mais dramática nos estados de maior porte, onde são necessariamente complexos os processos de coordenação e onde existem, ao mesmo tempo, prefeituras com capacidade técnica e financeira para participar do processo de forma autônoma.

Por certo, o fato de o Planfor encontrar-se em uma etapa bastante inicial recomenda cautela, devendo-se, antes de mais nada, consolidar o caminho aberto com os estados. Há, no entanto, espaço para se introduzir algu-

ma flexibilização que permita aumentar a eficiência na execução do Plano, sem quebrar o eixo básico do processo. É preciso começar a discutir formas de contemplar programas municipais, a partir de alguns critérios de seleção, como tamanho dos municípios e comprovação de capacidade operacional de formulação e execução.

Um outro ponto que merece ser mencionado no âmbito da discussão acerca da eficácia da qualificação profissional está ligado à oferta desses serviços para a população mais pobre, em geral ligada ao mercado informal. A avaliação do impacto dos serviços prestados não deve ser feita pelo critério tradicional de inserção no mercado de trabalho formal. Trata-se de reconhecer que ofertar cursos de alfabetização ou que aumentem o nível de escolaridade do trabalhador é antes de mais nada uma questão de cidadania. Além disso, cabe considerar a educação como elemento transformador e que agregue valor a processos produtivos, como a implementação do Planfor tem-nos mostrado. Ou seja, é importante ofertar treinamento para a população que já está integrada em um determinado processo produtivo, ainda que informal, tendo em vista melhorar estes processos, e, portanto, ampliar as possibilidades de geração de trabalho e renda.

Todas estas sugestões estão restritas ao Planfor, na medida em que constitui um caminho novo que vem sendo trilhado pelo MTb. A questão da qualificação da força de trabalho, no entanto, é muito mais complexa. É preciso avançar em direção ao estabelecimento de uma política de formação profissional que promova uma articulação entre o Ministério da Educação e do Desporto (MEC) e o MTb, sem o que o risco de um movimento esquizofrênico no campo da formação profissional estará sempre presente, reproduzindo exatamente o que se quer evitar: a dicotomia entre educação e ensino profissionalizante. O MEC — responsável que é pela política educacional do país em todos os níveis — e, por extensão, as secretarias de educação — deve estar presente nos conselhos, participando das definições programáticas e de conteúdo das ações de qualificação e requalificação profissional. Mormente porque é na reforma do ensino básico e de nível médio que reside, a longo prazo, o ponto fulcral da questão da mudança de qualidade da oferta de mão-de-obra no país.

Além disso, devem ser estabelecidos mecanismos que garantam a inclusão, como ator importante da política de formação profissional, das instituições privadas voltadas para esta questão, principalmente os serviços sociais e de formação profissional da indústria e do comércio (o Senai e o Sesi, no primeiro caso, e o Senac e o Sesc, no segundo). O fato de contarem com recursos públicos, além da natureza pública dos serviços que prestam, induz à

adoção de mecanismos que garantam maior espaço e responsabilidade do governo, dos trabalhadores e dos empregadores na sua gestão.

Este é um momento propício para se proceder a este movimento, tendo em vista a discussão acerca da redução de encargos sobre a folha de salários, cuja solução pode incluir uma modificação radical em sua forma de financiamento. Uma maior aproximação com o governo, e também com os seus clientes, tanto trabalhadores quanto empresas, parece ser o caminho a ser trilhado hoje por estas instituições.

Há que se pensar ainda nos serviços que estas instituições poderiam oferecer para os desempregados, que tradicionalmente não têm acesso a seus cursos. A reestruturação desse sistema deve englobar, por fim, sua participação no sistema de intermediação da mão-de-obra, tendo em vista sua ligação com as empresas. Ou seja, o esforço de inclusão destas entidades no âmbito das políticas públicas de emprego deve contemplar não apenas a oferta de cursos de qualificação e retreinamento, mas também a prestação de serviços de recolocação no mercado de trabalho, onde estas instituições podem desempenhar um importante papel como elo entre empresas e trabalhadores.

Por fim, do conjunto de questões aqui levantadas, cabe reafirmar a importância da articulação dos diversos instrumentos. Apenas para ficar em alguns exemplos, a limitação do seguro-desemprego em incorporar o setor informal, ou aqueles com vínculo instável com o mercado formal, pode ser compensada quando se dispõe de um sistema de intermediação de mão-de-obra funcionando, bem como de uma ampla oferta de cursos de capacitação profissional e de mecanismos de apoio a pequenos empreendimentos. Ou seja, a diversidade de instrumentos amplifica a eficácia de uma política que busca atender a um público muito heterogêneo. Além disso, a ordenação dos diversos instrumentos e a ligação entre eles orienta a população sobre os mecanismos de proteção e ajuda que estão disponíveis.

A crítica comumente feita a estes programas — de que acabam por se constituir em incentivo à dualização, via qualidade no emprego — passa ao largo da verdadeira questão. Os problemas do mercado de trabalho são complexos e certamente não serão definitiva e completamente resolvidos sem um correto encaminhamento da política macroeconômica. A única coisa que não se pode fazer, no entanto, é esperar que estas questões sejam resolvidas e a dualidade superada. Esperar pode significar tão somente a condenação da maioria de nossa população ao desamparo sob as “leis do mercado”.

A política de emprego hoje no Brasil exige a construção de um complexo de políticas públicas que se relacionem tanto com o universo das políticas econômicas, quanto com o das políticas sociais. Ou seja, deve ser desenvol-

vida uma multiplicidade de instrumentos que contemplem desde investimentos para geração de emprego, passando por políticas compensatórias como o seguro-desemprego até programas de apoio ao setor informal. Só assim poder-se-á caminhar sobre as duas pernas: a do setor formal e competitivo, onde já se concentram os trabalhadores de melhor remuneração e maior qualificação, e a do setor informal. No primeiro caso são necessárias medidas para elevar o grau de formalização do mercado de trabalho, tornar mais estáveis as relações de trabalho, ampliar seus direitos e aumentar a produtividade; já o segundo requer programas de geração de emprego e renda voltados para clientela com baixa qualificação, em geral fora dos sistemas de proteção social e desenvolvendo negócios e atividades em que o índice de mortalidade é alto, exatamente pela inexistência de mecanismos de apoio.

As condições em que o país se encontra tornam complexa esta discussão. Mas ao mesmo tempo já se dispõe de condições especiais para o seu enfrentamento. Afinal, não se trata de criar novos mecanismos de financiamento, novas instituições ou novos agentes. Trata-se de aperfeiçoar e potencializar os existentes.

BIBLIOGRAFIA

- AMADEO, E.J. (1994) *Notas sobre políticas de emprego e mercado de trabalho no Brasil*. Instituto Latino-Americano de Desenvolvimento Econômico e Social, Fundação Friedrich Ebert no Brasil, Friedrich-Ebert-Stiftung. Policy Paper nº 9, 21 de janeiro.
- AZEREDO, B. (1997) *Políticas públicas de emprego no Brasil: a experiência recente*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ.
- AZEREDO, B., CHAHAD, J.P.Z. (1995) *Descentralização do Programa de Seguro-Desemprego*. Relatório de Pesquisa nº 7. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas (CEPP), outubro.
- AZEREDO, B., RAMOS, C.A. (1995) *Políticas públicas de emprego: experiências e desafios*, "Planejamento e Políticas Públicas", nº 12, junho/dezembro. Rio de Janeiro: IPEA.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. (1994) *Fondos Rotatorios de Crédito para Microempresas: un Estudio Empírico*. Washington DC: BID/División de Microempresas.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. (1993) *Subsídios para a formulação de uma política de empregos e o papel do BNDES*. "Textos para Discussão nº 8", versão preliminar. Rio de Janeiro: BNDES (Área de Planejamento, Departamento Econômico – DEPEC), maio.
- BARROS, R.P., CAMARGO, J.M., MENDONÇA, R. (1996) *A estrutura do desemprego*. Relatório Final de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPEA, dezembro.

- CHAHAD, J.P.Z. (1986) *Seguro-Desemprego: lições da história e perspectivas para o Brasil*. Tese de Livre-Docência. São Paulo: Departamento de Economia da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA-USP).
- DRAIBE, S. (1996a) *Novas formas de política social*. NEPP-Unicamp (mimeo).
- DRAIBE, S. (1996b) *Educação, empregabilidade e capacidade empreendedora na perspectiva das micro e pequenas empresas*. São Paulo, dezembro (mimeo).
- FASE (1993) *Estratégias de Sobrevivência no Mercado de Trabalho Brasileiro: Relato de Experiências e Debates de Geração de Emprego e Renda no Mercado Informal e Alternativas de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: FASE/PIC.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. (1997) Secretaria de Políticas de Emprego e Salário. *Informe CGEM*, Brasília, fevereiro.
- MTb/CAGED (Lei nº 4.923, de 1965), DISEG. *Demonstrativo de Acompanhamento das Ações Descentralizadas do Programa de Seguro-Desemprego – FAT*
- NAJBERG, S., VIEIRA, S.P. (1996) *Modelos de geração de emprego aplicados à economia brasileira: 1985-95*. “Textos para Discussão” nº 39. Rio de Janeiro: BNDES (Área de Planejamento, Departamento Econômico – DEPEC), março.
- RAMOS, C.A. (1997) *Notas sobre políticas de emprego*, “Política Comparada”, vol. 1, nº 1, Brasília.
- SALM, C. (1994) *Educação e formação de mão-de-obra: um projeto nacional*. IV Fórum Nacional, Instituto Nacional de Altos Estudos (INALE). Rio de Janeiro.
- WERNECK VIANNA, M.L. (1995) *Trabalho e proteção social: velhos problemas e novas estratégias no contexto brasileiro*. “Textos para Discussão” nº 345. Rio de Janeiro: IEL/UFRJ, setembro.

PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA (PROGER): UMA NOVA ORIENTAÇÃO EM MATÉRIA DE POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO?

Manuela Tomei*

INTRODUÇÃO

Desde o início da década de 90, o mercado de trabalho na América Latina vem sofrendo uma série de mudanças estruturais, resultado de reformas econômicas neoliberais introduzidas junto com as políticas e os programas de ajuste estrutural.

A liberalização do comércio exterior e dos movimentos de capital, a privatização de empresas anteriormente submetidas ao controle estatal, a eliminação de subsídios ao setor privado e a diminuição do gasto social repercutiram fortemente nas exigências de mão-de-obra e na composição do emprego na região. As principais mudanças ocorridas foram duas: o aumento do trabalho informal no total do emprego e o deslocamento do emprego dos setores produtores de bens para o setor serviços. O crescimento do trabalho informal deve-se ao efeito combinado do papel decrescente do setor público na geração de emprego e na capacidade moderada do setor privado moderno de criar oportunidades de trabalho, como resultado do fechamen-

* Socióloga, Especialista em Políticas Sociais e de Emprego no Departamento de Políticas de Desenvolvimento da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Genebra.

to de muitas empresas que não estiveram em condição de fazer frente à concorrência internacional, à modernização e ao aumento de produtividade em certos ramos de atividade.

Um aspecto novo do trabalho informal, que está ocorrendo nos anos 90, reside no maior dinamismo das microempresas na criação de novos postos de trabalho em relação ao trabalho por conta própria. A OIT estima que, em 1996, essas unidades produtivas absorviam 40% do trabalho informal e 23% do total do emprego da região (OIT, 1997). Os trabalhadores por conta própria possuem condições de trabalho que caracterizam-se por sua precariedade e desproteção, pois, ao não contarem, na grande maioria dos casos, com contratos formais de trabalho, não recebem benefícios sociais e trabalham um número de horas maior que o previsto por lei. Suas remunerações, entretanto, apesar das marcadas diferenças no interior dessas empresas e em relação ao setor moderno, aproximam-se das rendas médias dos ocupados neste último (OIT, 1997).

O Brasil não está isento desses fenômenos. Embora as taxas de desemprego aberto tenham se mantido em níveis relativamente baixos em relação aos valores médios da região, registrou-se, entre 1990 e 1996, uma queda pronunciada (sete pontos percentuais) na participação do setor público no total de emprego, bem como uma retração da capacidade de geração de emprego do setor industrial. Este último fenômeno tem suscitado sérias preocupações, já que, por tradição, a indústria tem sido responsável pela criação de empregos de qualidade (RAMOS, REIS, 1997). A raiz disso, o trabalho informal, teve um crescimento significativo, e também se observou um aumento nas remunerações médias dos seus trabalhadores (RAMOS, REIS, 1997). É evidente que essas mudanças de ordem quantitativa e qualitativa no trabalho informal não repercutem sobre o conteúdo e o alcance das políticas e programas dirigidos ao referido setor e, em particular, às microempresas. A OIT considera que a modernização dessas unidades produtivas só pode ser alcançada por meio de programas de apoio produtivo, dirigidos a ampliar sua escala de produção e a capacidade de acumulação, e através de reformas nas normas vigentes nos âmbitos tributários e trabalhistas, com o objetivo de promover a “formalização” e a integração de tais unidades à institucionalidade vigente.

Até o presente momento, os programas que têm prevalecido tanto em nível internacional como na América Latina estão orientados para facilitar a expansão econômica dessas unidades, ampliando o acesso ao crédito formal, pois a falta de capital é considerada como um dos principais fatores limitantes para o desenvolvimento do setor. Grande parte desses programas, entretanto, têm conseguido beneficiar a grupos relativamente reduzidos com relação

à magnitude da população-alvo. A massificação de seus efeitos continua sendo, por conseguinte, um dos principais desafios que os programas de apoio produtivo devem enfrentar.

O presente artigo propõe-se a analisar as características, a cobertura e o impacto do Proger. Esse programa foi criado em 1994, pelo Ministério do Trabalho (MTb), com o objetivo de agilizar o acesso aos créditos bancários de um grande estrato de unidades produtivas e de serviço do setor urbano, como, por exemplo, as pequenas e microempresas formais e informais, que ficaram marginalizadas de crédito institucional como consequência dos elevados ciclos inflacionários dos anos 70 e 80 (GUIMARÃES, 1997). Em particular, interessa examinar se o Proger conseguiu converter-se em um instrumento efetivo de uma moderna política pública de fomento do emprego e em que medida. Para tal, buscar-se-á entender o paradigma impulsionado de apoio ao microempresário e sua coerência em relação às estratégias de intervenção e aos instrumentos metodológicos desenvolvidos. Diante do caráter parcial e da exigüidade de informação em relação à cobertura quantitativa do Programa, tratar-se-á de explorar seu impacto qualitativo no que diz respeito à sua capacidade de despertar interesse e consenso dentro do Governo e em outros setores sociais sobre a necessidade de uma estratégia sustentável de apoio às pequenas e microempresas e como propiciar uma crescente e produtiva interação entre o setor público e o privado.

1 PROGER: PRINCÍPIOS ORIENTADORES, OBJETIVOS E CARACTERÍSTICAS

Esse programa inscreve-se num esforço maior dirigido a reverter o processo de pauperização que afetou amplos setores sociais em certas regiões do País. Na origem desse fenômeno está a abertura econômica ocorrida no princípio desta década e a consequente reestruturação produtiva, a terceirização da economia e as crescentes instabilidade e precariedade do trabalho.

O contexto no qual se originou o Proger lhe atribui características que o distinguem de outras linhas de crédito existentes anteriormente, e está dirigido a outros grupos sociais, desfavorecidos do acesso ao sistema financeiro formal, tais como os pequenos agricultores e os empresários do setor rural (GUIMARÃES, 1997). O Proger adquiriu forma nos anos em que surgiu o Movimento de Ação Cidadã Contra a Fome e a Miséria, que aborda o tema do combate à pobreza e à exclusão desde uma nova perspectiva, que rompe com o enfoque assistencialista que havia primado até então (TROYANO, 1996).

Dáí deriva a vocação social do Programa e seu caráter pioneiro em relação ao grupo populacional que pretende atender, aos objetivos que busca alcançar, às modalidades de operações e aos convênios institucionais que introduz.

1.1 Grupo-alvo

Um dos aspectos que merece ser destacado do Proger é a heterogeneidade da população para o qual está dirigido. No começo, o Proger foi concebido para atender, de forma exclusiva, a microprodutores, artesãos e trabalhadores autônomos do setor informal, pequenas e microempresas do setor formal que operam nas áreas urbanas, bem como as cooperativas e associações de produção. Entre os trabalhadores autônomos, identifica-se o profissional recém-formado como uma categoria especial a ser atendida. Cabe destacar a inclusão, com dificuldade,¹ dos trabalhadores informais no grupo-alvo do Programa. Essa medida indica um avanço significativo nas políticas ativas de emprego do País, ao reconhecer, pela primeira vez, a importância do setor informal em termos econômicos e sociais, bem como o seu caráter duradouro, e ao ressaltar a necessidade de maximizar seu potencial quanto à criação de emprego e renda. Para tal, argumenta-se que é indispensável promover a “formalização” gradual, assegurando, *inter alia*, o acesso dos operadores do setor aos serviços financeiros institucionais. Porém a combinação indiscriminada de pequenas e microempresas dos setores formal e informal, que, sem dúvida, têm naturezas diferentes, conduz, como se verá mais adiante, a um apoio que privilegia as unidades produtivas formais.

A captação dos recursos do Proger pelas empresas do setor informal também fica restringida pela ausência de uma clara compreensão da composição e do funcionamento de tais unidades. Sua heterogeneidade, nos níveis de produtividade, de escala de operações, de ramos de atividade, de grau de não cumprimento das obrigações em matéria fiscal e trabalhista e de articulações com a economia moderna, exige respostas diferenciadas de acordo com o segmento empresarial que é considerado. Essa diversidade de situações e demandas não está refletida, como se verá, nas estratégias de intervenção, tampouco nas condições e prazos para aqueles que recebem os empréstimos concedidos pelo Proger. Apesar da variedade de unidades produtivas infor-

¹ Questionava-se, em particular, a legitimidade de tal medida, já que os membros do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) e os contribuintes do Fundo pertenciam e continuam pertencendo à economia organizada (VALLE, 1997).

mais que o Programa diz assistir, o tipo de empresa a que realmente atende é aquela com maior potencial e que pertence aos estratos mais desenvolvidos do setor, sendo consistente com um enfoque conceitual e metodológico que considera a pequena empresa formal como modelo de referência, em lugar de identificar instrumentos e modalidades de intervenção a partir da análise das condições e das dinâmicas próprias da informalidade.

Isso manifesta-se em um desajuste entre as metas qualitativas e quantitativas, originariamente estabelecidas em matéria de cobertura da população, e os resultados efetivamente obtidos. Uma demonstração das dificuldades do Proger em alcançar os clientes urbanos e não convencionais do sistema bancário formal foi o acréscimo à lista de beneficiários, em 1996, dos pequenos agricultores. A inclusão desse novo grupo, que já era sujeito de crédito de programas tradicionais de financiamento de colheitas e investimentos produtivas, correspondeu à abertura de novas linhas de crédito: Proger rural, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera). A diversificação do grupo-alvo e das linhas de crédito teve como efeito a alteração das características e dos propósitos iniciais do Programa, diluindo seu caráter pioneiro e o impacto desejado.

1.2 Aspectos conceituais e metodológicos

A heterogeneidade do grupo-alvo do Proger reflete certa contradição em relação aos objetivos perseguidos pelo Programa. A atenção dispensada às unidades produtivas do setor informal responde à preocupação de contribuir na luta contra a pobreza e o subemprego. A ênfase dada às pequenas e microempresas do setor moderno, em compensação, inscreve-se na lógica de promoção do desenvolvimento empresarial e da geração de novas oportunidades de emprego. Finalmente, o apoio às pequenas unidades agrícolas obedece ao objetivo de consolidar empregos já existentes. Em outras palavras, Proger busca conciliar duas estratégias de criação de emprego contraditórias: a via intensiva, com a finalidade de criação de novos postos de trabalho, centrado no melhoramento das condições de produtividade e na ampliação do produto das pequenas e microempresas, com maiores possibilidades de crescimento, *versus* a via extensiva, dirigida a estabilizar e a melhorar a subsistência.

A essa dualidade de objetivos programáticos não corresponde, entretanto, uma dualidade nas orientações e nos instrumentos metodológicos. Os requisitos e procedimentos que os beneficiários em potencial têm que cumprir são mais consistentes com uma lógica que privilegia o desenvolvimento de empresas

relativamente consolidadas, como meio de criação massiva do emprego. Isso está refletido, por exemplo, na centralidade atribuída à capacitação gerencial do microempresário como requisito prévio para a obtenção de crédito.

Coloca-se que a capacitação, ao assegurar um uso eficiente dos empréstimos, garante pontualidade no pagamento. A participação dos candidatos em cursos de três a quatro semanas sobre formação gerencial ou criação de novos negócios é exigida anterior e independentemente da aprovação do empréstimo solicitado e não assegura, por si só, o financiamento dos projetos. No Estado do Ceará, por exemplo, existe uma diferença significativa entre o número de indivíduos inscritos nos escritórios do Sistema Nacional de Emprego (Sine) para participar das reuniões de orientação, o número dos que passam pela pré-seleção e são dirigidos ao banco correspondente para submeter-se à análise do cadastro e, finalmente, o número dos que obtêm o empréstimo.²

Essa situação reflete, certamente, um desnível entre a demanda e a capacidade operativa do Sine. O número limitado dos funcionários dedicados ao Proger e a longa duração das atividades de capacitação (três a quatro semanas) limitam, efetivamente, sua capacidade de resposta. A lentidão e a excessiva burocracia no processo de *screening* das solicitações de empréstimo e de desembolso dos mesmos também são responsáveis pelo número limitado de mutuários em relação aos que solicitam o crédito. O elevado custo/opportunidade de permanecer no Programa até a conclusão do processo de capacitação e do processamento da solicitação de crédito exclui automaticamente ou, pelo menos, reduz significativamente a participação dos produtores e trabalhadores informais. A isso agrega-se o desajuste entre o conteúdo dos cursos, centrados nas características e modalidades de operações das microempresas formais, e a dinâmica de funcionamento e os problemas específicos das empresas informais. A identificação de distintos grupos da população-alvo não está acompanhada de um esforço, suficientemente rigoroso, para definir o papel e o desenho didático que a capacitação deveria considerar em cada caso.

Por outro lado, a elevada taxa de inadimplência dos empréstimos observada no Proger põe sobre o tapete o pressuposto de que a capacitação gerencial prévia asseguraria a devolução dos créditos nos prazos e termos estabelecidos. Essa situação reflete a insuficiência de um enfoque de apoio

² Em 1995, por exemplo, das 5.416 pessoas que se apresentaram nos escritórios do Sine para obter informações sobre o Programa, apenas 2.325 foram pré-selecionadas. Em 1997, somente 39,5% dos inscritos superaram a pré-seleção.

empresarial centrado principalmente na formação e, talvez, o próprio desinteresse dos microempresários por uma capacitação estandardizada, da qual participam somente como mecanismo de acesso ao crédito.

A ênfase na assistência técnica proporcionada ao microempresário durante e depois do uso do empréstimo é um fator importante no modelo metodológico do Proger. Esse apoio técnico responde a um duplo propósito, assegurar o reembolso do empréstimo, bem como promover a inserção competitiva das empresas beneficiárias no mercado. A realização de visitas aos estabelecimentos dos mutuários constitui-se, indiscutivelmente, em um meio importante para conhecer detalhadamente a vida do empresário e de sua família, assim como a evolução de seu negócio, e obter novos elementos que permitam ajustar o programa de crédito e outros serviços às necessidades e potencialidades de crescimento dos beneficiários. Essas visitas de apoio técnico, contudo, pelo tempo que requerem, são um obstáculo a qualquer intenção de massificação do Programa. Segundo funcionários do MTb, uma grande porcentagem dos recursos destinados pelo Codefat com essa finalidade não chega a ser utilizada. Esse fato é explicado pela escassez de recursos humanos especializados nos Sines e por um certo “ativismo” que privilegia o desembolso dos recursos a ações dirigidas a aumentar o impacto dos empréstimos sobre os níveis e a qualidade de emprego e/ou de renda dos beneficiários.

Outro fator que contribui para reduzir a cobertura do Proger são os incentivos para o “bom pagador”. Esse Programa tende a construir uma relação privilegiada, que se reflete na renovação quase automática do crédito àqueles usuários que pagam com pontualidade.

A inclinação do Proger pela via intensiva de criação de emprego é demonstrada pelo tipo de capital para o qual os empréstimos são concedidos, os valores correspondentes e os prazos para sua devolução. Embora o valor do crédito e seu reembolso variem em função do usuário, sendo maiores no caso das pequenas e microempresas formais,³ há uma evidente preferência pela aquisição de ativos fixos *versus* capital de giro, sendo que este último não deve superar 30% do valor total do empréstimo. As necessidades prementes dos trabalhadores independentes ou de empresas familiares dedicadas a atividades de comércio e serviços do setor informal ao microempréstimo

³ No caso dos operadores informais, o valor do crédito não pode exceder R\$ 5.000, enquanto os prazos de devolução flutuam entre 18 e 24 meses, com períodos de perdão de três até um máximo de seis meses. Enquanto, para as pequenas e microempresas, o empréstimo pode oscilar entre R\$ 30.000 e R\$ 50.000 e pode ser restituído entre 24 e 60 meses, com período de perdão de até um máximo de 12 meses.

para capital de giro são bastante conhecidas. Embora o Proger cubra todos os setores de produção, ao conceder empréstimos para investimentos industriais, comerciais e de prestação de serviços, porém, de fato favorece as unidades industriais, ao condicionar o desembolso dos créditos à compra de capital fixo com uma porcentagem importante dos mesmos.

As taxas de juros abaixo do nível de mercado (os empréstimos são concedidos com uma taxa a longo prazo de 9% e uma taxa anual que oscila entre 2% e 3,5%), bem como exigências formais e de garantias, que são as mesmas das linhas convencionais de crédito às empresas formais, confirmam a atenção do Proger às unidades produtivas com maior potencial de crescimento. Como consequência da oferta de taxas de juros baixas, num mercado financeiro que se caracteriza por taxas comerciais extraordinariamente elevadas, a demanda pelos empréstimos concedidos pelo Proger é muito alta e supera amplamente a oferta das instituições financeiras que participam nele. Isso conduz a um racionamento do crédito que fica concentrado nas mãos dos mutuários que apresentam menos riscos. São exigidas garantias de penhora e outros requisitos que demandam diligências longas e enfadonhas, que excluem, automaticamente, os usuários menores e vulneráveis. Outro fator que reduz significativamente a massificação do crédito tem relação com a baixa rotação do mesmo, já que, ao privilegiar investimentos em capital fixo, requer prazos médios para o reembolso.

Nenhuma das três entidades financeiras que participam do Proger urbano faz distinção entre os diferentes usuários em matéria de garantias. O Banco do Brasil (BB), por exemplo, demanda a todos os clientes, independentemente do tamanho e do grau de formalidade, garantias reais, ou, em sua ausência, avais ou fiança de terceiros. O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) exige que a relação garantia/empréstimo seja, no mínimo, de 130%. A Caixa Econômica Federal (CEF) demanda “alienação fiduciária, fidejussória”, ou qualquer outra garantia usada pelo banco.

Em outros países, como a Colômbia, a escassa cobertura de modelos que privilegiam a geração de novos empregos por meio do fortalecimento das pequenas e microempresas exige um enfoque que incorpore, além do crédito e a capacitação, ações de apoio à comercialização e à modernização tecnológica, levando ao desenvolvimento de estratégias e metodologias diferenciadas para distintos tipos de empresas e operadores (GUERRERO, 1998). Em outras palavras, passou de um modelo seletivo de apoio empresarial a um mais global e estratificado. O que chama atenção é que, no Brasil, desde o começo, se reconheceu o caráter heterogêneo do universo das pequenas e microempresas dos setores formal e informal, porém as estratégias de intervenção e

os instrumentos metodológicos concebidos estão orientados para apenas um tipo de unidade produtiva. Provavelmente, as condições especiais em que o sistema bancário nacional teve que operar durante as duas décadas passadas explicam a situação em grande medida, como se verá a seguir.

1.3 Aspectos institucionais

Um traço inovador do Proger tem relação com o caráter descentralizado, multisetorial e interinstitucional de suas operações. Nesse programa, o Estado renuncia, em grande parte, à sua tradicional função de executor direto, para assumir outras funções, como as de convocação, coordenação, canalização de recursos e orientação de política. Também abre espaço para novos atores da sociedade civil, como, por exemplo, as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, que expressam uma nova orientação em matéria de políticas sociais e de emprego, baseadas no diálogo e na interação entre as forças públicas e privadas da sociedade e dirigidas a construir critérios comuns de eficiência e corresponsabilidade na distribuição e no uso dos recursos. Isso se traduz no estabelecimento, em diferentes níveis (federal, estadual e municipal), de novos convênios institucionais, que prevêm a participação e a cooperação de vários atores das esferas pública e privada, que trazem sua própria bagagem de conhecimentos, recursos humanos e institucionais e suas vantagens comparativas. O aspecto inovador e também ambicioso do Proger, desde uma perspectiva institucional, reside na intenção de promover o estabelecimento de redes institucionais que incluem tanto atores bem situados e que operam com altos níveis de flexibilidade e criatividade, como instituições estatais com vários anos de trajetória, práticas e hábitos de trabalho consolidados.

Os atores que intervêm no Proger são múltiplos. Em nível federal, a instância máxima encarregada do Programa é o MTb, que atua por intermédio do Conselho Deliberativo do Fundo de Apoio ao Trabalhador (Codefat), órgão tripartite e paritário, do qual participam representantes do Governo e de organizações de trabalhadores e de empregadores. O Codefat designa e canaliza os recursos destinados às operações do Proger para as entidades financeiras que dele participam. Também é de sua competência fazer acordos e negociar com essas entidades as condições, os prazos e as garantias exigidas para o desembolso dos empréstimos. Em realidade, a falta de inovação em matéria de exigências formais e de garantias do Proger é um reflexo dos limitados interesses e da capacidade propositiva do Codefat no tema, bem como do maior poder de negociação das entidades financeiras que participam do Programa. Possivelmente, a ausência, no próprio Codefat, de enti-

dades representativas das categorias de trabalhadores às quais o Proger está dirigido, pode explicar o seu escasso dinamismo.

Aos bancos compete não só definir, conjuntamente com o Codefat, condições, termos e prazos em matéria de liberalização de empréstimos, mas também tomar a decisão final quanto à aprovação ou à negação das solicitações de crédito. De fato, como se verá a seguir, a análise técnica das solicitações de empréstimo recai sobre entidades designadas para tal fim, as agências financeiras não têm nenhuma obrigação de acatar o laudo técnico. Isso se deve, em grande medida, ao fato de que os riscos associados às operações financeiras é de inteira responsabilidade dos bancos. Entretanto a ausência, em nível do MTb, de um mecanismo institucionalizado de *screening* e avaliação sistemática do desempenho das instituições responsáveis pela emissão dos laudos e a fragilidade institucional dos Sines e das Comissões Municipais de Emprego (CME) contribuem para reforçar o poder ilimitado do sistema financeiro.

As duas primeiras entidades bancárias que obtiveram recursos do Programa foram o BB e o BNB. Incorporaram-se, sucessivamente, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a CEF. Com a entrada desses dois últimos bancos, observa-se uma diversificação das linhas de crédito e uma ampliação dos grupos beneficiários. A CEF, por exemplo, dirige-se especialmente ao recém-formado nas áreas urbanas, enquanto os recursos canalizados pelo BNDES destinam-se à execução do Pronaf. Como já foi mencionado anteriormente, todos esses bancos vivem problemas parecidos em relação à capacidade de inovação metodológica, observando-se diferenças quanto à focalização das linhas de crédito dirigidas segundo a natureza e a ordem.

O MTb, em compensação, ocupa-se do desenho e da promoção da política e das estratégias de intervenção do Proger, de sua coordenação, de seu acompanhamento e de sua avaliação, da divulgação dos resultados obtidos e, também, da formação dos quadros técnicos responsáveis do próprio Ministério e Sines e das Secretarias Estaduais de Trabalho. O Proger foi concebido, desde o começo, como uma peça fundamental do Sistema Público de Emprego, porém chama atenção sua frágil articulação com os outros instrumentos e programas de políticas ativas de emprego, tais como o seguro-desemprego, os serviços de intermediação do trabalho e os programas de formação profissional. A ausência desse vínculo reproduz-se nos níveis federal, estadual e municipal. O sucesso de uma política ativa de emprego reside, em grande medida, nas inter-relações estabelecidas entre os diferentes elementos. Para que um trabalhador possa participar num curso de qualificação profissional, é fundamental que tenha acesso ao seguro-desemprego. Para compatibilizar a demanda com a oferta de trabalho é indispensável conhecer o

funcionamento do mercado de trabalho e suas tendências e acomodá-las aos programas de formação. Tais programas não devem se restringir apenas ao trabalho assalariado, mas, sim, contemplar um estrato mais amplo de formas de emprego visando à crescente incorporação ao mercado do trabalho de “novos” grupos sociais, tais como as mulheres e os jovens. Daí vem a necessidade e a importância de estabelecer um vínculo estreito entre os programas de formação e qualificação profissional e os programas de crédito.

Os Sines assumem um papel de especial importância na direção do Proger em nível estadual conjuntamente com o Serviço de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sebrae), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e outras entidades de formação. Diante da ausência de normas e critérios que regulam a distribuição dos fundos do Proger, a designação destes é realizada, até a presente data, em função da demanda dos Sines e das Comissões Estaduais de Emprego (CEE). Vários analistas coincidem ao destacar a ineficiência, a ineficácia e a falta de legitimidade de um grande número de Sines. O que explicaria, em certa medida, a concentração dos recursos do Proger em determinadas regiões e estados do País, ou em linhas de crédito tradicionais de financiamento de colheitas agrícolas.

A limitada capacidade de proposição e o estancamento dos Sines comprometeriam, segundo várias autoridades municipais, a habilidade dos próprios municípios para incidir nas dinâmicas de emprego locais. O estabelecimento de um vínculo direto entre o governo municipal e o MTb, sem intermediação dos Sines, argumentam as autoridades municipais, constitui uma medida essencial para assegurar um controle mais eficiente e menos direcionado dos fundos do Proger. Não cabe a menor dúvida de que a abertura de um canal de comunicação direto entre o MTb e os governos municipais, orientado para a discussão das necessidades e prioridades locais em matéria de emprego e para negociar a designação dos recursos do Proger, representaria um incentivo para os Sines, no sentido de melhorar seu desempenho.

A promoção do Programa, a orientação da clientela, a seleção de candidatos, a análise técnica das solicitações de crédito, a capacitação dos beneficiários — atividades anteriores à concessão do crédito — e as tarefas de acompanhamento da utilização do empréstimo estão a cargo dos Sines, do Sebrae, do Senai e de outras agências de formação profissional. A atribuição e a divisão de responsabilidades entre essas entidades varia de um estado para outro, dependendo, em certa medida, das decisões dos bancos que participam do Programa.

Outros atores que deveriam desempenhar um papel importante, sobretudo quanto à identificação e à determinação de prioridade de investimen-

tos nas áreas sob jurisdição e acompanhamento dos créditos concedidos pelo Proger, são as CEEs e CMEs. Sua participação no Programa responde ao objetivo de assegurar transparência ao controle dos fundos e uma melhor direção dos mesmos.

Essas entidades, constituídas por representantes de organizações de empregadores, trabalhadores e pelo Governo, que operam em pé de igualdade, têm caráter permanente e funções deliberativas. Instituídas em 1993, essas comissões têm sua estrutura e funcionamento a cargo dos governos estaduais, que também têm a responsabilidade de estimular a criação e a operação das mesmas.

A existência das CMEs é, em teoria, uma condição *sine qua non* para que o Proger possa operar em um estado ou município. Na prática, entretanto, o Proger também cobre áreas que não contam ainda com tais instituições, já que existe um número reduzido de comissões municipais em relação à quantidade de municípios (5.000) existentes no País. Até setembro de 1997, haviam sido criadas apenas 1.469 CMEs e homologadas 1.082. Destas, 78,8% encontravam-se em quatro estados — Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Bahia.

O número limitado e a elevada concentração geográfica das referidas comissões é um indicador da escassa importância que vários governos estaduais lhes atribuem, bem como da fragilidade institucional dos próprios Sines (TROYANO, 1996). Entretanto as CMEs, ativas e adequadamente preparadas, podem realizar um importante trabalho de promoção, identificação e seleção preliminar dos potenciais beneficiários, dado a proximidade e o conhecimento da realidade e da dinâmica local, reduzindo, inclusive, os custos do Programa. Seu caráter tripartite e a forma de funcionamento também podem contribuir para uma ação de democratização do acesso, por parte dos grupos mais desfavorecidos, aos recursos financeiros e institucionais existentes em nível local, reforçando o tecido social e o sentimento de responsabilidade compartilhada no desenho e na gestão de políticas de emprego e desenvolvimento local. Um esforço de “profissionalização” das CMEs deveria, por conseguinte, fazer parte de uma estratégia dirigida a melhorar o desempenho e o impacto do Proger.

Por outro lado, o Proger pode converter-se em um veículo de promoção e de consolidação das CMEs. A articulação com um programa já existente, que dispõe de recursos próprios e que conta com modalidades de operação definidas, constitui uma oportunidade concreta para que as CMEs incidam nos processos locais de desenvolvimento, demonstrando sua utilidade e, de uma certa maneira, adquirindo maior legitimidade social. No Ceará, por exemplo, como se verá mais adiante, o Sine realizou convênios com vários muni-

cípios, mesmo quando não tinham as CMEs constituídas, mediante um acordo que previa sua criação ao cabo de um ano. É evidente, portanto, que situações desse tipo, para que sejam produzidas, necessitam de Sines dinâmicos, com visão e iniciativa próprias.

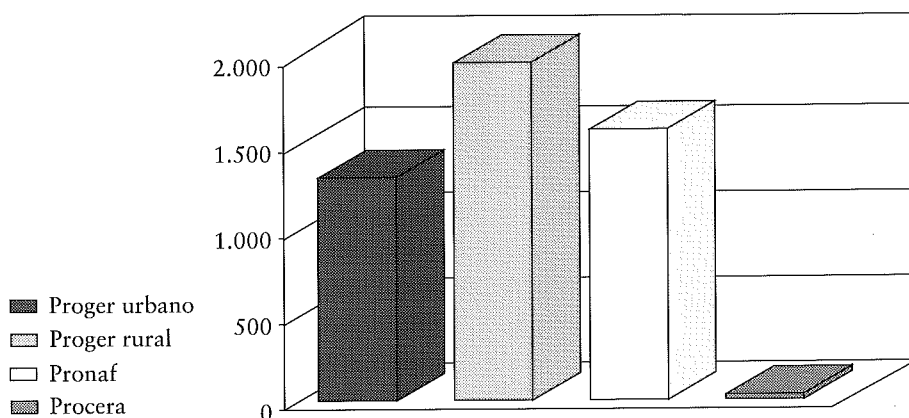
2 PROGER: UM ESBOÇO DE BALANÇO

2.1 Balanço quantitativo: cobertura e alcance

Entre janeiro de 1995 e abril de 1998, foram emprestados R\$ 4.799 milhões, num total de 738.983 operações. Mais de R\$ 3.560 milhões (R\$ 1.900 milhões do Proger rural, R\$ 1.552 milhões do Pronaf e R\$ 18 milhões do Procerá), quer dizer, 72% dos créditos desembolsados foram utilizados para financiar 620.452 operações rurais (Gráfico 1). Dos créditos concedidos pelo Proger rural e pelo Pronaf, 66% foram utilizados para o financiamento de colheitas.

GRÁFICO 1
Empréstimos desembolsados, por programa
— janeiro de 1995 a abril de 1998

R\$ (milhões)

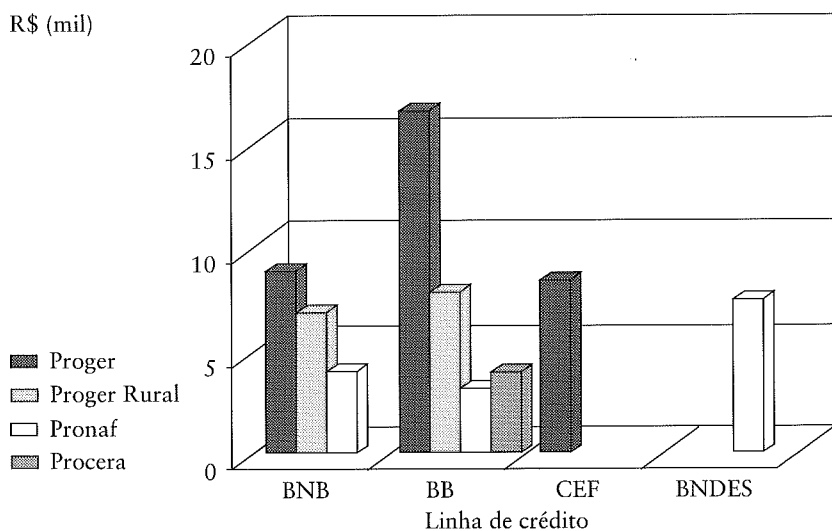


Fonte: MTb/SPES/CGEM (1998).

No mesmo período, o Proger urbano emprestou mais de R\$ 1.258 milhões, financiando um total de 123.029 operações em todo o País. Isso significa que o montante emprestado para operações urbanas durante aproximadamente três anos e meio recém alcança 26% do total dos empréstimos concedidos. O valor médio dessas operações foi de US\$ 10.445, embora tal valor tenha variado significativamente segundo a entidade financeira (Gráfico 2). No caso do BB, por exemplo, que concedeu 27% dos empréstimos urbanos, o valor médio é de R\$ 16.609, enquanto para o BNB, que concedeu 65% dos empréstimos urbanos, esse valor baixa para R\$ 8.879, e reduz-se a R\$ 8.456 para o caso da CEF, que financiou somente 6% das operações urbanas.

GRÁFICO 2

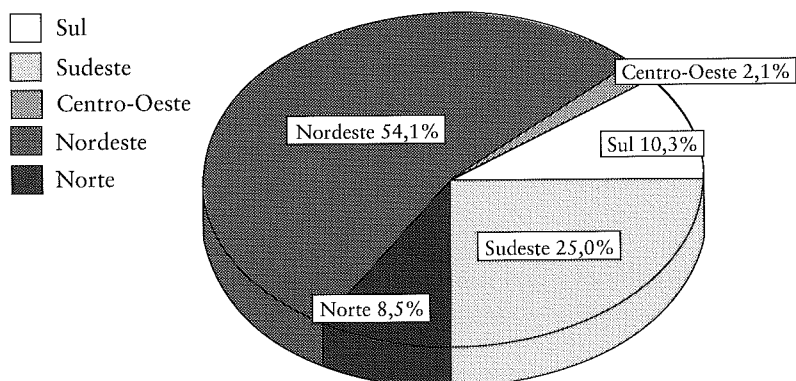
Valor médio dos créditos desembolsados de cada operação, por programa e por agente financeiro — janeiro de 1995 a abril de 1998



Fonte: MTb/SPES/CGEM (1998).

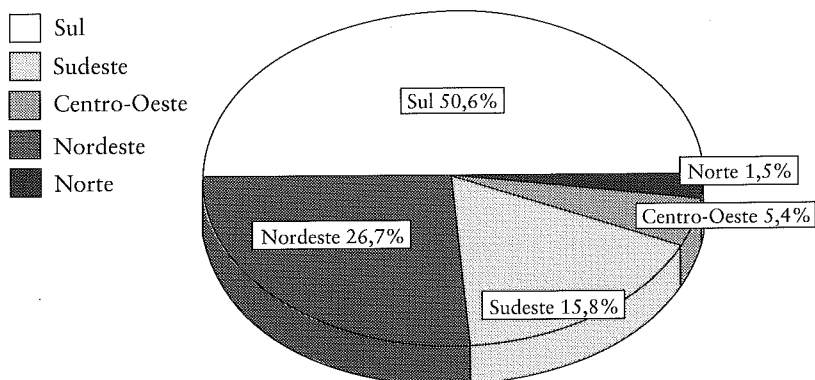
Em relação à cobertura do Proger no seu conjunto, por região, observa-se que (Gráfico 3) as Regiões Sul e Sudeste captaram mais de 66% dos valores totais, seguidas pela Nordeste, com 26,72%. Não obstante, ao analisar-se o desempenho do Proger urbano, percebe-se que (Gráfico 4) é a Re-

GRÁFICO 3
Distribuição dos valores aplicados (Proger urbano, rural e Pronaf)
por região — janeiro de 1995 a abril de 1998



Fonte: MTb/SPES/CGEM (1998).

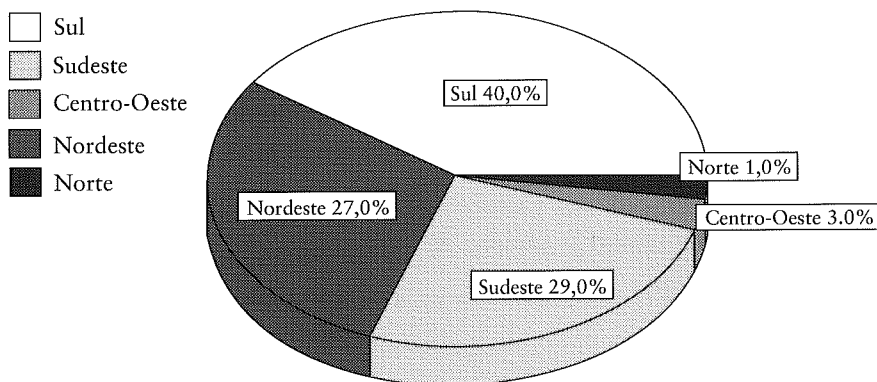
GRÁFICO 4
Distribuição dos valores aplicados (Proger urbano),
por região — janeiro de 1995 a abril de 1998



Fonte: MTb/SPES/CGEM (1998).

gião Nordeste que capta a maioria dos empréstimos (54,1%), seguida pela Sudeste, com 25%. Cabe precisar, contudo, que a maioria das operações urbanas realizadas em 1996 financiaram atividades agroindustriais nas áreas rurais (MTb/SPES/CGEM, 1997), enquanto o Proger rural (Gráfico 5), na Região Sul, onde se concentra a maior parte da produção agropécua do País, obteve 40% dos empréstimos concedidos, seguida pelo Sudeste (29%) e a Nordeste (27%). Ressalta-se a presença marginal do Programa nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, onde se concentra 60% do desemprego nacional.

GRÁFICO 5
Distribuição dos valores aplicados (Proger rural),
por região — janeiro de 1995 a abril de 1998

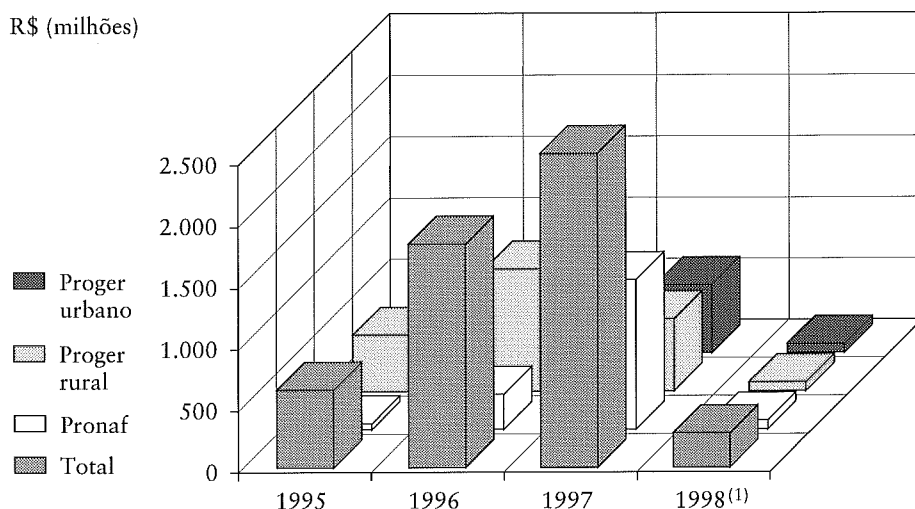


Fonte: MTb/SPES/CGEM (1998).

Quando se examina a evolução dos empréstimos desembolsados pelo Proger no seu conjunto, entre os meses de janeiro de 1995 e abril de 1998, constata-se que o valor mais alto que se registra é o de 1997 — R\$ 2.256 milhões em relação a R\$ 1.644 milhões do ano anterior (Gráfico 6). Porém foi a linha de crédito do Pronaf que registrou, nesse período, as maiores altas de crescimento em termos absolutos e relativos. Efetivamente, passou de um total de R\$ 26,3 milhões de empréstimos concedidos em 1995 para R\$ 1.124 milhões de créditos desembolsados em 1997. Esse valor corresponde

a mais do que o dobro do valor dos créditos concedidos nesse mesmo ano pelo Proger urbano. Mesmo assim, a porcentagem dos empréstimos desembolsados sob a responsabilidade do Pronaf em relação ao total dos empréstimos concedidos pelo Proger em seu conjunto passou de 4,3% em 1995 para quase 50% em 1997. Por outro lado, quando se analisa a evolução da porcentagem dos créditos concedidos ao setor urbano em relação ao total dos empréstimos do Proger no mesmo período, nota-se que tal porcentagem caiu de 28,3% em 1995 para 23,3% em 1997.

GRÁFICO 6
Valores aplicados, Proger urbano, rural e Pronaf —
janeiro de 1995 a abril de 1998



Fonte: MTb/SPES/CGEM (1998).

(1) 1998: Janeiro-Abril

2.2 Efeitos sobre o emprego: estabilização do emprego ou criação de novos postos de trabalho?

Até o presente momento, ainda se desconhece o impacto do Proger no sentido de geração de emprego e renda. Os dados oficiais relativos ao nú-

mero de empregos criados como consequência da introdução do crédito baseiam-se exclusivamente em estimativas *ex ante* dos próprios beneficiários que aparecem nas fichas preenchidas no momento da apresentação da solicitação de crédito. Não existe um controle *ex post* orientado a verificar o impacto real do Programa quanto à estabilização do emprego, à criação de novos postos de trabalho, ou à qualidade dos mesmos. Tampouco se dispõe de estudos que meçam os efeitos do Programa sobre as variáveis econômicas das microempresas beneficiadas (vendas, equipamentos, patrimônio, eficiência, número de clientes, número de trabalhadores, relação com os fornecedores, expectativas futuras), sobre o nível educacional dos usuários ou os aspectos relacionados com a qualidade de vida dos mesmos e de suas famílias.

Não obstante, a ênfase do Programa na geração de emprego e renda leva a pensar que os indivíduos que demandam crédito tendem a superestimar os efeitos do mesmo sobre essas duas variáveis, com o objetivo de aumentar suas possibilidades de conseguir o empréstimo solicitado.

A maioria dos entrevistados concorda que o Proger contribuiu especialmente para estabilizar os empregos já existentes. Essa suposição encontra fundamento na natureza das operações financiadas. A maioria dos empréstimos foram utilizados, efetivamente, no financiamento de colheitas de pequenos proprietários rurais. Como se sabe, a elasticidade investimento-emprego nas pequenas ou microunidades rurais é menor que a elasticidade investimento-emprego nas pequenas e microempresas urbanas. Quanto ao impacto do Proger sobre os níveis de renda, é provável que tenha havido uma ligeira ação redistributiva, porém limitada ao setor formal. O subsídio está sendo transferido de empresas grandes, que contribuem para o FAT com fundos recolhidos sobre seu faturamento, a pequenas empresas rurais, dotadas de capacidade de crédito do setor formal.

Não cabe dúvida, entretanto, que o setor rural e as unidades produtivas, as que são atingidas pelo Proger, merecem apoio por sua importância sócio-econômica. O caráter encorajador dos resultados associados aos investimentos efetuadas nesse setor, com a ajuda do Proger, reforça a convicção da necessidade de seguir oferecendo assistência creditícia ao referido setor. Entretanto o Pronaf, o Procer e o Proger rural não podem ser considerados programas de geração de emprego e renda *strictu sensu*, porque a inclusão no Proger implica subtrair recursos, já escassos, das pequenas e microempresas, que absorvem a metade da população trabalhadora brasileira e que não contam com outros programas de apoio. Essa situação já levou alguns analistas a sugerirem a transferência das linhas de crédito do setor rural, aci-

ma mencionadas, para o programa de desenvolvimento econômico do BNDES, denominado Proemprego.

Outro aspecto que parece importante ressaltar é o desajuste entre a cobertura geográfica do Programa e a distribuição do desemprego e da pobreza no País, que estão concentrados nas grandes regiões metropolitanas.

2.3 Balanço qualitativo: problemas de inovação metodológica

O fato de que a grande maioria das operações financiadas pelo Proger são rurais reflete as dificuldades que o sistema bancário encontra para alcançar e atender a segmentos da população tradicionalmente excluídos do sistema financeiro formal. Os empréstimos concedidos pelo Proger rural, pelo Pronaf e pelo Procerá não estabelecem desafios de ordem metodológica, por se tratar de empréstimos tradicionais para clientes regulares do BB.

Cabe destacar, a propósito, que tanto o Pronaf como o Procerá são programas com características próprias, inspirados em programas preexistentes, que buscam objetivos diferentes dos buscados pelo Proger. O Pronaf, por exemplo, foi criado em 1996 e constitui uma versão atualizada dos tradicionais programas de crédito para colheita agrícola executados pelo BB (GUILMARÃES, 1997). Nessa versão mais recente, o Pronaf adquire um caráter mais integrado, ao promover um conjunto de ações de desenvolvimento rural (UNICEF/MPAS/SA, IPEA, Comunidade Solidária, 1996). O Pronaf, além das contribuições do FAT, recebe os fundos procedentes dos depósitos obrigatórios que os bancos públicos e privados fazem ao Banco Central. O Procerá foi pensado como um programa de apoio à reforma agrária e não como um programa dirigido a gerar oportunidades de emprego e renda. A incorporação de ambos ao Proger não se traduziu em mudanças dos seus objetivos e modalidades de operação para ajustá-los a finalidades originárias do Proger. Em ambos os casos, o desembolso dos empréstimos não fica sujeito à capacitação prévia dos usuários, nem à supervisão ou intermediação das CMEs. Tampouco no que se refere ao Proger rural se contempla a participação das CMEs.

Em definitivo, são os bancos que “saem ganhando” com a inclusão dessas novas linhas de crédito. Por um lado, obtêm recursos do FAT para executar programas que antes financiavam unicamente com recursos próprios. Por outro, seguem utilizando as mesmas metodologias e práticas que empregavam antes de os referidos programas serem incluídos no Proger. Isso explica o alto valor médio das operações urbanas. Tal valor, como já foi assinalado, alcança R\$ 17.000. No caso do BB, supera amplamente os valores necessita-

dos pelo grupo-alvo do Proger, ou seja, pequenas ou microunidades de produção, comércio e serviços que têm limitado ou nenhum acesso ao sistema financeiro regular, porque necessitam das garantias, requisitos e documentação tradicionalmente exigidos pelo mesmo.

Essa desfocalização do Proger reflete-se, também, no escasso apoio outorgado às unidades produtivas do setor informal, que, em 1996, captaram apenas 6% dos valores contratados pelo BB. Essa porcentagem, não obstante, elevou-se a 20% no caso dos créditos desembolsados pelo BNB (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 1997). Isso convenceu o Codefat da necessidade de que pelo menos 10% dos empréstimos concedidos em cada agência financeira fossem canalizados para as unidades produtivas informais.

Também em relação aos outros grupos-alvo do Proger, observa-se uma marcada diferença entre as duas entidades financeiras. No caso do BNB, por exemplo, 75% dos créditos negociados foram captados pelas pequenas e microempresas contra 49% no caso do BB, enquanto este último canalizou 45% de seus créditos para cooperativas e outras associações contra 5% no caso do BNB. Mesmo assim, o BNB demonstra uma maior flexibilidade em relação ao BB em matéria de exigências formais e garantias ao aceitar garantias de tipo solidário.

Quanto às taxas de inadimplência das dívidas, o valor médio para o BB é de 5,95% no que diz respeito ao Proger urbano e de 4,20% para o Proger rural. No caso do BNB, a taxa de inadimplência alcança 3,30% na linha de crédito do Proger urbano e reduz-se a 0,47% em relação ao Proger rural e ao Pronaf.

Em resposta à elevada porcentagem de empréstimos que ficam sem pagamento, o BB endureceu as garantias e requisitos impostos para a concessão de créditos, desacelerando o processo de desembolso dos créditos. Para superar esse impasse e fazer frente às necessidades das pequenas e microempresas, alguns estados estão contemplando a possibilidade de criar Fundos de Aval. Isso significaria uma transferência da carteira irrecuperável do BB a ditos fundos, que se encarregariam, portanto, da anulação das dívidas do BB. Este último ficaria, por conseguinte, eximido de modificar suas tecnologias e metodologias em matéria de desembolso e acompanhamento dos empréstimos, já que os riscos associados a tais operações seriam assumidos completamente pelos Fundos de Aval.

As diferenças entre as duas instituições financeiras quanto à capacidade de inovação metodológica e ao direcionamento dos empréstimos desembolsados guardam estreita relação com os diferentes mandatos institucionais. Enquanto o BB é um banco comercial, o BNB é uma agência de desenvolvi-

mento regional voltada para a promoção do crescimento econômico e social da região sob sua jurisdição.

Como tal, o BNB está habilitado a complementar os recursos do FAT com recursos procedentes do Fundo do Nordeste. Isso lhe permite não só aumentar o volume de suas operações, como também conseguir uma maior flexibilidade no que diz respeito às garantias e às condições para liberar os créditos. O BNB deu demonstração de criatividade quanto a suas práticas operativas, ao introduzir os denominados “agentes de desenvolvimento”. São funcionários do Banco que, em lugar de esperar os potenciais usuários sentados em seus escritórios, se deslocam por toda a área para identificar as potencialidades e vocações econômicas de cada região e, baseados nisso, orientam e organizam os beneficiários e as comunidades locais para receberem o financiamento (BANCO DO NORDESTE, 1997). Com essa rede de agentes de desenvolvimento (450 profissionais ocupando-se de quatro municípios cada um), o BNB busca ampliar sua cobertura territorial (atualmente existem 176 agências operando em cidades na Região Nordeste e no norte de Minas Gerais). O banco tem previsto aumentar o número de agentes até atingir o total de 1.874 municípios existentes em sua área de sua jurisdição. Os agentes de desenvolvimento têm que passar por um minucioso processo de seleção, no qual é valorizada a capacidade de escutar e de comunicar-se com pessoas simples, com pouca ou nenhuma familiaridade com o sistema financeiro institucional. Os agentes de desenvolvimento recebem, também, capacitação *ad hoc* e de forma sistemática.

Todavia ainda é prematuro tecer conclusões em relação à eficácia e ao impacto desses agentes, embora diversos analistas questionem a capacidade dos mesmos de relacionar-se com microempresários, sobretudo do setor informal. A idéia, entretanto, é interessante e inovadora, refletindo a vontade do BNB de reforçar sua imagem de um “banco com compromisso social”. Em sintonia com essa vocação social e a partir da experiência adquirida com o Proger, o BNB iniciou, recentemente, um programa-piloto de microcrédito, denominado Crediamigo. Esse programa está dirigido a microempresas industriais, comerciais e de serviços do setor informal com um mínimo de 12 meses de funcionamento, proporcionando-lhes empréstimos a curto prazo para capital de giro. Seu principal objetivo é aumentar a produção dos usuários e melhorar a gestão de caixa com vistas a aumentar suas rendas, manter os empregos existentes e melhorar a qualidade dos mesmos. Foi desenhado com base numa pesquisa rigorosa, realizada com a colaboração da Universidade de Fortaleza, em cinco cidades da região nordestina, sobre a magnitude, a composição e as características do referido setor e recebeu o apoio técnico

do Banco Mundial e da Ação Internacional, uma consultora internacional especializada em programas de microcrédito. O Crediamigo busca a auto-sustentabilidade, para isso, aplica uma taxa de juros mensal maior que a taxa comercial, porém menor que a taxa que esse segmento empresarial está acostumado a pagar aos “agiotas”, que permite cobrir os gastos de captação e de operação.

O anunciado anteriormente confirma a resistência dos bancos comerciais em relacionar-se com sujeitos de crédito não convencionais, percebidos como de grande risco e que implicam elevados custos operativos e de administração da carteira correspondente. Essa resistência própria do sistema financeiro formal é agudizada ainda mais no caso do Brasil, dadas as peculiaridades e limitações do sistema financeiro nacional. Os ciclos de inflação elevada que durante décadas se registraram no País, anteriores ao Plano Real, distorcem a função clássica do sistema bancário nacional, que consiste na intermediação financeira entre os que têm recursos financeiros e os que precisam deles.

“As altas taxas de inflação criaram no Brasil um mercado bancário singular, onde os ganhos das instituições financeiras não decorriam da cobrança das taxas sobre a intermediação financeira, mas dos ganhos causados pelo período que os recursos dos correntistas ficavam sem remuneração nas contas, conhecido como *floating*, e dos ganhos obtidos no empréstimo ao governo nas operações de mesa, como forma de rolar a dívida do Estado. Esse quadro propiciou às instituições financeiras oportunidade de uma grande expansão no Brasil, sem que houvesse uma real necessidade de atuar como instituição de intermediação financeira.” (GUIMARÃES, 1997).

A implantação do Plano Real obrigou as instituições financeiras públicas e privadas do País a retomarem a sua antiga função e a promoverem políticas ativas de crédito como meio para gerar ganhos. Também tiveram que reduzir drasticamente seus custos operativos. Como resultado desse processo de reajuste e modernização, 50 entidades financeiras viram-se na obrigação de fechar ou foram liquidadas (GUIMARÃES, 1997).

2.4 Aprendizagem institucional: metas e desafios

A sustentabilidade do Proger não deve ser avaliada unicamente da perspectiva da obtenção de uma determinada taxa de retorno dos investimentos

realizados ou em função de sua capacidade de alcançar o grupo-alvo. Também cabe examinar sua sustentabilidade do ponto de vista institucional. Isso implica analisar a estabilidade, a fortaleza e o profissionalismo adquiridos pelas diversas instituições envolvidas no gerenciamento do Programa. Dois grandes problemas destacam-se do que foi analisado até o momento. O primeiro tem relação com as dificuldades que as referidas instituições manifestam em relacionar-se entre si e em coordenar atividades; o segundo tem a ver com as limitações e os problemas de funcionamento próprios de cada uma das instituições. Ambos os problemas, por sua vez, são manifestações distintas de um mesmo fenômeno, ou seja, do processo de ajuste do aparelho público e da sociedade civil a mudanças estruturais no papel do Estado em matéria de definição e execução de políticas de desenvolvimento social em geral e de emprego em particular.

São óbvias as diferenças entre os diversos atores quanto à trajetória institucional, às orientações ideológicas, aos meios e capacidades metodológicos-operativos, à eficiência administrativa e à legitimidade social. Há instituições, como os Sines e o Sebrae, que operam há décadas no País em áreas claramente definidas e reconhecidas, que contam com uma capacidade física instalada e com hábitos e práticas de trabalho verticais e setoriais, os municípios e as CMEs. A estas últimas compete, por mandato constitucional, uma série de responsabilidades em matéria de funcionamento do mercado de trabalho e de geração de emprego e renda, que requerem pautas e modalidades de trabalho multidisciplinares e horizontais. Essa transferência de funções, contudo, não vem acompanhada de uma designação adequada e oportuna de recursos humanos, técnicos e financeiros. Mesmo assim, os bancos, que assumem um papel fundamental no gerenciamento do Proger, enfrentam sérias dificuldades quanto à prestação de serviços de intermediação, devido às peculiaridades do sistema financeiro do País.

Claramente, trata-se de problemas estruturais que um programa como o Proger não pode e nem deve resolver. Não cabe dúvida, entretanto, que, devido à importância de seus recursos financeiros e da centralidade do tema de promoção de empregos de qualidade para a agenda atual de desenvolvimento do País, o Proger pode vir a ajudar a sentar as bases para uma mudança nas políticas sociais.

Acrescenta-se a tudo isso, e como sua consequência, a falta de consenso inter-institucional sobre as prioridades e objetivos últimos do Proger, manifestada na ausência de critérios e instrumentos comuns para medir o sucesso, o fracasso ou mesmo seu impacto. A falta de uma sistemática de comunicação, intercâmbio de informação e dados entre as diferentes instituições que parti-

cipam do Proger é outra limitação do Programa que reduz sua transparência e reforça a posição de maior controle relativo de que gozam os bancos.

Atualmente, por exemplo, o Ministério do Trabalho conta unicamente com a informação que lhe proporciona os bancos. O tipo de dados produzidos pelos bancos é centrado, como é compreensível, nos aspectos vinculados ao processo de outorgamento de crédito (valor e número de empréstimos desembolsados e sua distribuição por região e ramo de atividade, taxa de devolução dos empréstimos, etc.) e não nas mudanças de ordem sócio-econômica derivadas da introdução do mesmo. Em outras palavras e sem menosprezar a importância da sustentabilidade financeira do Programa, o Ministério de Trabalho desconhece os efeitos deste sobre o emprego e a renda, apesar de que a principal razão de ser do Proger radica precisamente em sua suposta capacidade de incidir sobre essas duas variáveis. É preciso, também, destacar a importância estratégica que é contar com tal informação para legitimar e assegurar a continuidade do Programa, já que se vive num contexto caracterizado por fortes pressões internacionais e por crescentes cortes no gasto social.

Por outro lado, cabe apontar que tampouco o Ministério do Trabalho canaliza informação para as entidades financeiras envolvidas no Proger sobre os resultados das atividades de acompanhamento realizadas pelos funcionários das Secretarias do Trabalho sobre o uso dos empréstimos concedidos aos usuários do Programa. Esse tipo de informação permitiria compreender melhor a dinâmica e os ciclos produtivos das pequenas e microempresas e ajustar, conseqüentemente, os prazos e as condições de pagamento, com o objetivo de alcançar taxas de devolução dos créditos mais elevadas. Isso, por sua vez, fomentaria uma maior concorrência entre os bancos para melhorar seu desempenho.

A rigidez e a falta de disposição das entidades financiadoras em promover inovações metodológicas e a plena autonomia que gozam para aprovar e negar as solicitações de empréstimo estão relacionadas com a inexistência de um sistema formal de fiscalização sob a responsabilidade do Ministério de Trabalho, das instituições que colaboram na análise da viabilidade econômica das demandas de crédito, bem como de um registro que proporcione informações sobre as suas qualificações e desempenho. Os bancos repetem a análise e a avaliação feita pelo Sebrae, pelo Sine ou por qualquer outra entidade designada para esse fim, aumentando, assim, inutilmente, os gastos operativos do Programa, reduzindo sua capacidade de atender a uma demanda localizada, como é o caso das pequenas e microempresas, e fomentando arbitrariedades e falta de discernimento na designação dos empréstimos.

Não cabe a menor dúvida de que a criação de um sistema de avaliação e acompanhamento, com indicadores de impacto claramente estabelecidos,

que se preocupe também em disseminar e compartilhar os resultados das avaliações com os demais atores envolvidos, representaria um instrumento fundamental para fortalecer a aprendizagem institucional. Tal sistema complementar os esforços que o Ministério do Trabalho vem realizando no sentido de estimular, por meio de encontros periódicos, o intercâmbio de idéias e experiências entre funcionários das Secretarias Estaduais do Trabalho. Esse sistema deveria estar baseado na compilação e no processamento sistemático de dados e deveria incorporar outras variáveis, como, por exemplo, o perfil da unidade produtiva que recebe o empréstimo.

Vários estudos têm demonstrado que o impacto do crédito sobre o funcionamento do mercado de trabalho varia segundo o ramo de atividade e o tamanho da unidade produtiva que recebe o empréstimo (PREALC, 1990). Aumentos no emprego assalariado, por exemplo, podem representar uma queda do subemprego e do desemprego nacional, enquanto o aumento no emprego familiar pode implicar um crescimento da taxa de participação e do emprego de tempo parcial. Em relação ao impacto de aumento na renda, cabe distinguir entre empresas unipessoais, que podem recorrer à mão-de-obra familiar não remunerada, e empresas com trabalhadores assalariados. Neste último caso, é provável que um aumento na produtividade, derivado do uso do crédito, reflita no aumento das rendas dos donos da empresa sem grandes mudanças nas remunerações de seus empregados. Quanto às empresas unifamiliares, é difícil distinguir entre renda da empresa e renda familiar, pois ambas costumam fazer parte de um fundo comum (KRITZ, 1990). Por essa razão, os microempresários dessa categoria poderiam solicitar fundos para solucionar problemas familiares (enfermidades, acidentes, etc.) e não para usá-los na empresa. O conhecimento desses aspectos é fundamental para compreender as potencialidades de crescimento real das empresas beneficiárias e prever seu impacto sobre os níveis de emprego e renda.

Cabe apontar os esforços recentemente realizados pelo Ministério visando suprir o vazio de informações em relação aos efeitos do Proger sobre a estabilidade e a criação de emprego, o nível de renda dos usuários e o uso dos lucros obtidos com o crédito. Em colaboração com o Instituto Brasileiro de Análise Sócio-Econômica (IBASE), uma conhecida ONG nacional, e a OIT, foi realizada uma pesquisa-piloto, que orientará e servirá de modelo para estudos similares a serem desenvolvidos nos demais estados do País, dirigida a medir o alcance e o impacto do Programa no Estado do Espírito Santo. O propósito dessas pesquisas é avaliar os ganhos e as dificuldades do Programa, bem como conseguir informações quantitativas e qualitativas (mudanças produzidas pelo crédito quanto à organização e ao funcionamento das

unidades produtivas atendidas em relação ao nível de renda das mesmas e sua distribuição entre os donos, os trabalhadores familiares e os assalariados, e o tipo e a qualidade do emprego). Essas pesquisas pontuais de alto nível técnico deveriam fazer parte do sistema permanente de acompanhamento e avaliação do Programa.

A criação de tal sistema representaria, indiscutivelmente, uma iniciativa original no atual panorama de programas de apoio ao crédito para clientes não convencionais. Geralmente, os referidos programas, inclusive os mais antigos, recolhem e processam dados relacionados principalmente com a sustentabilidade financeira dos mesmos. A ausência de um sistema de medição e avaliação de impacto sobre o emprego é, em certa medida, fruto do “ativismo” e reflete também a preocupação de conter os gastos operacionais. Outro argumento usado é que, na medida em que os programas são bem focalizados, os efeitos provocados sobre o emprego e a renda ficam assegurados automaticamente. Existe um certo fundamento nessa afirmação; entretanto um conhecimento mais preciso do impacto real sobre essas duas variáveis, além de contribuir para a legitimidade política do Programa, ajudaria a definir com maior clareza as prioridades estratégicas do mesmo no futuro (geração real de emprego *versus* estabilidade do emprego numa lógica para amenizar a pobreza) e os paradigmas mais adequados.

2.5 Estado e sociedade civil: uma nova relação?

A experiência do Ceará

A participação de diferentes atores com interesses distintos e às vezes contraditórios na execução de um programa como o Proger pode, na ausência de certas condições, representar uma fragmentação institucional ou lógicas excludentes, que limitariam a flexibilidade para uma adaptação e uma disposição para mudar. Em outras circunstâncias, contudo, a presença e a pressão de novos atores podem promover uma reflexão teórica e um debate que propiciem, apesar das discrepâncias, mudanças de enfoque e de ordem metodológica, que são indispensáveis para a continuidade de uma estratégia de desenvolvimento social a longo prazo.

A seguir, analisar-se-á, da perspectiva de sustentabilidade institucional, o desempenho de duas instituições, o Sine do Estado do Ceará e a Fundação Municipal de Profissionalização, Geração de Emprego e Renda e Difusão Tecnológica (Profitec), que atua em Fortaleza, a capital desse estado. Essa fundação foi criada por iniciativa do prefeito dessa cidade, fazendo parte de uma estratégia de luta contra a pobreza e a exclusão social.

As diferenças entre as duas entidades quanto a poder, cobertura e anos de existência são numerosas e marcadas. O Profitec, por exemplo, iniciou suas atividades a partir de janeiro de 1997, enquanto o Sine vem controlando o Proger desde agosto de 1995. Apesar disso, ambas têm conseguido resultados alentadores no sentido da focalização das linhas de crédito do Proger dirigidas a microempresas informais, da profissionalização de seus próprios recursos humanos, bem como da promoção de sinergias entre diversos atores em nível local. A experiência do Sine reveste-se de especial interesse, sobretudo pela falta de legitimidade técnica que sofrem os Sines.

A análise não se deterá na cobertura, na modalidades de funcionamento ou no impacto sobre o emprego das linhas coordenadas pelo Sine do Ceará e o Profitec, pois o que interessa destacar aqui são os aspectos que poderiam ajudar a superar as limitações identificadas na primeira parte deste trabalho. Cabe destacar, no entanto, a preocupação de ambas as instituições pelo mesmo grupo-alvo, as microempresas e os trabalhadores independentes do setor informal; a ênfase na capacitação prévia à liberação do empréstimo e na prestação de assistência técnica durante seu uso; o valor reduzido dos empréstimos, sobretudo dos primeiros desembolsos; e a cobertura relativamente modesta, embora bem focalizada, com relação ao universo populacional a que estão dirigidos.

Uma porcentagem significativa dos empréstimos concedidos pelo Sine do Ceará e o Profitec, embora inferior aos destinados às microempresas de manufaturas, é canalizada para as unidades comerciais e de serviços que aglutinam a grande maioria e os produtores mais pobres desse setor. Um resultado do tamanho menor dos empréstimos e da atenção dada a ramos de atividade diferentes das indústrias é a significativa participação feminina entre os usuários (em ambos os casos, as mulheres significam mais de 55% dos beneficiários). A experiência internacional mostra que o acesso das mulheres microempresárias ao crédito é proporcionalmente maior quanto é menor o valor do empréstimo (ALMEYDA, 1996). Outro aspecto que confirma uma boa focalização do Programa em ambos casos é o efeito “estabilizador” de suas atividades sobre o emprego.

As principais limitações estão relacionadas com a pequena cobertura do Programa e com taxas relativamente elevadas de inadimplência (aproximadamente 6%), embora inferiores àquelas registradas para o conjunto do Proger no Ceará (11%), sobretudo no caso do Sine.

Dentro do Sine do Ceará, a Unidade de Promoção de Emprego é responsável pelo Proger informal e também pela concepção, desenvolvimento e acompanhamento de projetos e metodologias orientadas a criar oportuni-

dades de emprego e renda para uma ampla parcela de grupos sociais (SINECE, 1997).

O Profitec, em contrapartida, tem 100 funcionários, entre profissionais e agentes administrativos, destacados e remunerados pelo município. Uma porcentagem de 30% do pessoal está distribuída nas seis Secretarias Executivas Regionais da Cidade de Fortaleza, dedicando-se ao Programa de Crédito Orientado que dirige a linha de crédito do Proger (PROFITEC, 1997).

O inovador de ambas as instituições reside nos esforços dirigidos a criar um sentimento de responsabilidade compartilhada entre poder público e sociedade civil visando a geração de oportunidades de emprego, a condução dos respectivos programas, o fortalecimento das capacidades de iniciativa, de proposição e execução da sociedade civil e a profissionalização, responsabilidade e transparência da administração pública.

Essa convergência de orientações e enfoques explica-se, em certa medida, pelo fato de ambas as instituições acumularem experiências pioneiras em projetos de geração de emprego em pequena escala, que lhes permitiram desenhar e legitimar metodologias inovadoras de apoio ao crédito para grupos não convencionais.⁴

Tanto o Profitec como o Sine promovem uma cultura de associação através da assinatura de acordos-padrão que enunciam os princípios fundamentais da colaboração inter-institucional, fixam metas, responsabilidades e obrigações mútuas, estabelecendo mecanismos de interlocução permanentes.

A condição essencial para que os microempresários de um município possam ter acesso ao Proger é que o município de sua procedência tenha subscrito um convênio de cooperação com o Sine. Nesse documento, que tem vigência de quatro anos, com possibilidades de prorrogação, as partes deta-

⁴ No caso do Sine, trata-se do programa de crédito Prorenda/Microcrédito, que tem mais de sete anos de atividade e foi concebido com o apoio técnico e financeiro da Sociedade Alemã de Cooperação (GTZ). Os beneficiários desse programa são microprodutores do setor informal que obtêm empréstimos por valores que não excedem os R\$ 700 por usuário. O universo populacional atendido pelo programa até a presente data foi sumamente limitado. Em seis anos, só 1.361 créditos foram desembolsados. Segundo funcionários do Sine, a importância de Prorenda/Microcrédito não reside tanto em seu impacto no nível das rendas dos usuários, mas em seu caráter pioneiro no que concerne ao grupo atendido e às metodologias empregadas. O Programa significou um laboratório no qual se experimentaram estratégias, enfoques e modalidades de operação anteriores aos programas de crédito popular, que estão adquirindo crescente impulso no Brasil. O Profitec — sua missão, estratégia e modalidades de intervenção — está inspirado num programa de crédito e apoio associativo desenvolvido no princípio dos anos 90, no Município de Quixadá, que se localiza no Estado do Ceará.

lham as funções e obrigações mútuas. Ao Sine corresponde coordenar o Programa no nível municipal, dar acompanhamento, capacitar os técnicos municipais designados para o Programa e formar os empresários financiados pelo Proger. O município, por sua vez, coloca à disposição do Programa a equipe e os locais onde se desenvolvem as atividades de informação e capacitação, devendo destacar um mínimo de três funcionários municipais. Outras tarefas que executa são: o assessoramento técnico aos microempresários na formulação das propostas de financiamento; a coordenação na realização dos cursos de formação; a transmissão de informações sobre o perfil e a elegibilidade dos demandantes de crédito e as solicitações dos empréstimo para o agente financeiro, uma vez aprovadas pelo comitê competente; e visitas periódicas para verificar o uso e o pagamento do financiamento.

Quando recentemente se iniciou o Programa, sua cobertura, segundo uma resolução adotada pela Comissão Estadual de Emprego do Ceará, deveria atender unicamente aos municípios que contavam com CMEs previamente homologadas. Dessa maneira, a Comissão pensava estimular o processo de constituição das referidas comissões. Não obstante, diante da forte pressão de vários município que não queriam que a ausência das CMEs impossibilitasse o atendimento a um segmento importante da população, a Comissão diminuiu suas exigências, e o Sine aceitou fazer acordos com municípios que não tinham CMEs, porém deveriam comprometer-se a criar tais comissões no transcurso do primeiro ano de execução do Proger. Atualmente, o Proger informal trabalha em 60 do total de 187 municípios cearenses. Destes, só 15 contam com CMEs estabelecidas e homologadas. Outras 44 CMEs estão em processo de homologação.

No caso do Profitec, a assinatura de “contratos de solidariedade e parceria” com as entidades interessadas em participar do Programa é um requisito prévio e necessário para que estas possam “arrancar” em suas atividades em nível local. Esses contratos não são documentos de ordem técnica e legal, senão declarações de boas intenções, nas quais se explicitam os objetivos e os valores fundamentais que guiarão as ações de todos os atores envolvidos. Tais contratos estão fundamentados em dois pressupostos básicos. O primeiro é que melhores condições de vida só podem ser alcançadas a partir de um trabalho digno, e, para isso, urge democratizar o acesso às oportunidades de formação profissional e de geração de renda. O segundo é que a legitimidade e a eficácia de uma política de formação profissional e geração de emprego e renda estão baseadas no apoio e na cooperação de uma ampla parcela de entidades e, dentre essas, merecem atenção especial as associações comunitárias.

Essas associações cumprem uma série de funções importantes. Em primeiro lugar, ao estimular a criação de grupos solidários, propiciam o acesso ao crédito aos grupos mais desfavorecidos dos bairros onde estão atuando. Oferecem, também, assistência técnica aos usuários, com a ajuda de técnicos do Profitec. Finalmente, controlam os beneficiários para que reembolsem oportunamente o dinheiro emprestado. A situação de concorrência por fundos com outras associações comunitárias depende da capacidade de tais associações em assegurar a recuperação dos créditos concedidos. Cada associação tem a possibilidade de apresentar, numa primeira etapa, um máximo de seis projetos. No caso do não-cumprimento do pagamento do empréstimo por parte de um dos projetos, a associação responsável perde a possibilidade da apreciação de novos projetos até normalizar a situação. A associação, entretanto, é descredenciada, caso dois de seus projetos que obtiveram crédito não sejam pagos.

Indiscutivelmente, esse sistema de sanções contribui para reforçar e afinar os mecanismos de controle social e obriga as associações a examinarem com maior cuidado a capacidade de pagamento dos potenciais usuários. Isso pode ter também o efeito de restringir o acesso ao crédito somente àqueles que oferecem maiores garantias de reembolso, deixando de lado os mais pobres e necessitados. Lamentavelmente, não se dispõe de dados sobre o perfil educacional e sócio-econômico dos mutuários que obtiveram empréstimos, que permitam apoiar ou refutar essa hipótese. É plausível pensar, também, que o Profitec não chega aos mais pobres, já que é reconhecido que a capacidade de organização e mobilização de um grupo está estreitamente relacionada com seu perfil e entorno sócio-econômico. Aos maiores níveis de pobreza e desarticulação social corresponde, em geral, um menor grau de organização e de capacidade propositiva. Os requisitos que ditam associações devem preencher para serem credenciadas como agências colaboradoras de Profitec (ter no mínimo dois anos de existência, ser pessoa jurídica sem fins lucrativos, apresentar a ata da última eleição do comitê diretivo) supõe um processo organizativo prévio. Isso sugere a necessidade, por parte do município, de desenvolver um esforço de promoção e apoio às associações comunitárias ou de base que se encontram, todavia, em fase de gestão, para que possam vincular-se ao programa de crédito, com o objetivo de ampliar seu alcance e atingir uma distribuição mais equitativa dos recursos.

A participação e o fortalecimento dessas instituições obedecem ao objetivo de alcançar uma promoção mais efetiva do Programa, reduzir os gastos operacionais e fomentar a apropriação do Programa por parte da comunidade organizada. Estão inseridas, também, numa lógica de médio prazo,

que busca soluções coletivas para os problemas das microempresas, sobretudo aqueles considerados estruturais, como a escala de comercialização e a incorporação de tecnologia na produção. Mesmo assim, a “profissionalização” das associações comunitárias, por meio de ações de capacitação e através do pagamento parcial dos serviços oferecidos dentro do Programa, e a participação das mesmas na tomada de decisões relativas à priorização e à distribuição dos empréstimos em nível local estão inscritas numa lógica de “inclusão social” que supera os limites do programa de crédito. O fortalecimento institucional dessas organizações cumpre também a função de suprir a ausência ou a fragilidade das CMEs.

Tanto o Sine como o Profitec têm consciência de que o crescimento e a capacidade de acumulação das pequenas e microempresas informais não depende só da disponibilidade de créditos, mas de um conjunto de outras variáveis, tais como acesso à tecnologia adequada, à informação sobre as características e tendências de mercado e ao perfil do empresário (gênero, idade, educação, predisposição ao risco e à inovação). Nessa ótica, inserem-se outros programas e serviços de comercialização e apoio associativo, promovidos pelo Profitec e pelo Sine.

O Profitec preocupa-se, embora de maneira incipiente e circunscrita em nível de bairro, em estimular a demanda para a produção de bens e serviços das referidas unidades produtivas, por meio de linhas de crédito para o consumo. Existe, também, um esforço em orientar os empréstimos para os ramos de atividade de maior dinamismo e potencial econômico e de vinculá-los aos planos de desenvolvimento regional. Mesmo assim, o Profitec sensibiliza os beneficiários de seus programa de crédito sobre as oportunidades e o alcance dos programas relacionados com a comercialização, a formação profissional e a difusão tecnológica.

Por outro lado, o Sine dedica-se principalmente à procura de novos nichos de mercado, sobretudo para cooperativas e outras modalidades associativas, por meio de estudos de mercado e organização de eventos promocionais. Porém, chama atenção a frágil articulação entre o Proger e os outros instrumentos e programas de políticas ativas de emprego, como o seguro-desemprego, os serviços de intermediação financeira e a formação profissional.

É importante destacar a preocupação do Sine com a profissionalização dos órgãos municipais envolvidos na gestão do Proger. A capacitação e a participação em todas as etapas do processo de capacitação e desembolso do crédito obedece ao objetivo de criar as condições para a transferência paulatina da responsabilidade da direção do Programa aos próprios municípios. O Sine considera necessária e profícua uma mudança do seu papel desempe-

nhado até o momento no âmbito do referido Programa. À luz de suas reconhecidas vantagens comparativas em matéria de formação em gestão e criação de microempresas (as inúmeras solicitações de apoio técnico dirigidas ao Sine por entidades governamentais e não governamentais são um indicador disso), quer concentrar seus esforços na difusão dessa metodologia e na capacitação de recursos humanos municipais dedicados aos programas de crédito dirigidos a clientes urbanos não convencionais.

O profissionalismo e o elevado nível de compromisso do pessoal do Sine e do Profitec são, *inter alia*, os resultados de um esforço comum de criar uma identidade e uma visão institucional aglutinadoras. Para isso, além dos cursos de capacitação e atualização com um leque de temas técnicos, são realizadas reuniões de planejamento estratégico orientadas a definir, de maneira participativa, a missão e os objetivos institucionais das duas entidades.

CONCLUSÕES

O Proger tem o mérito de ter introduzido importantes inovações conceituais no que se refere à população atendida e também às modalidades de intervenção do setor público. Reconhece a importância estratégica do crédito dentro de políticas públicas dirigidas a diversificar e melhorar a inserção no trabalho de grupos sociais com baixos níveis de escolaridade. O crédito converte-se de um simples instrumento de compensação social no ingrediente central de um esforço maior de crescimento econômico e inclusão social.

Outra contribuição do Proger situa-se na modernização dos acordos institucionais relacionados ao desenho e à execução de políticas de desenvolvimento social, ao promover a direção descentralizada do Programa, bem como o estabelecimento de mecanismos de vinculação e coordenação interinstitucional entre o sistema financeiro formal, as autoridades públicas competentes e a sociedade civil organizada, nos níveis federal, estadual e municipal. Em particular, a participação das CMEs estaduais e municipais na supervisão do Proger refletem uma vontade de democratizar não apenas o acesso ao crédito, mas também a tomada de decisões em temas de desenvolvimento local.

O Proger sofreu, entretanto, uma série de transformações substantivas, como a inclusão de novos grupos-alvo e linhas de crédito tradicionais e agrícolas, que veio limitar fortemente seu caráter pioneiro e eminentemente urbano, bem como seu impacto.

Os fatores responsáveis pelo distanciamento do Proger de seus objetivos originários derivam-se da inércia do Codefat, da ineficiência e inoperância de grande parte dos Sines, da fragilidade institucional dos municípios e das CMEs e da inflexibilidade demonstrada pelos bancos quanto aos aspectos metodológicos ligados ao processo de liberação dos empréstimos. Este último aspecto, tem relação especialmente com as limitações do sistema financeiro nacional, derivadas de anos de ciclos inflacionários que distanciaram os bancos públicos e privados de suas funções clássicas de intermediação financeira. A melhor focalização das linhas de crédito controladas pelo BNB induzem a considerar oportunamente a restrição à participação no Programa dos bancos dedicados ao desenvolvimento econômico regional.

O Proger tem o mérito de reconhecer a importância atual e o potencial das pequenas e microempresas formais e informais quanto à geração e à estabilidade do emprego para amplos setores da população. O Programa, entretanto, não consegue desenvolver estratégias diferenciadas para os distintos tipos de empresas que pretende atender, pois adota um único paradigma claramente orientado para as pequenas e microempresas com maior potencial de acumulação e pertencentes aos estratos mais desenvolvidos do setor. A ênfase na capacitação como requisito para o outorgamento do crédito nas assessorias pré e pós-crédito, na provisão de empréstimos para a compra de ativos fixos e em taxas de juros altamente subsidiadas não se ajustam às demandas e problemas das unidades produtivas informais de subsistência. O Proger tem, por conseguinte, que esclarecer sua missão. Em particular, tem que decidir se esta consiste em contribuir para o alívio da pobreza e a estabilidade do emprego, através do apoio às precárias unidades produtivas nos setores de comércio e serviços pessoais, ou para a criação de novos postos de trabalho, privilegiando as microempresas produtiva de bens e com relativo potencial de crescimento.

Diante do crescimento que os programas de microcrédito estão vivendo no Brasil em resposta à demanda das pequenas e microempresas, sobretudo do setor informal, por créditos para capital de giro, poderia contemplar-se uma divisão de grupos-alvo e tarefas entre tais programas e o Proger. Este último outorgaria empréstimos para a aquisição de capital misto com prazos relativamente longos e taxas inferiores às de mercado às pequenas e microempresas que gozam de condições de mercado mais favoráveis e demonstram ter uma maior predisposição ao risco e à inovação. Os programas de crédito popular estariam dirigidos às demais pequenas e microempresas urbanas, oportunizando àquelas com maior potencial habilitarem-se, em uma etapa posterior, aos recursos do Proger. A articulação entre esses dois pro-

gramas de crédito para as pequenas e microempresas urbanas implica uma coordenação dos mesmos, centrados no território e vinculados aos planos de desenvolvimento municipal e regional.

Quanto à distribuição dos recursos, cabe estabelecer critérios e metas claras, que não estejam apenas baseados na demanda de crédito proveniente dos Sines, mas que considerem também os índices de pobreza e desemprego nos níveis estadual e municipal. A designação dos recursos deveria basear-se, ainda, nos diagnósticos da realidade e nas dinâmicas territoriais e articular-se aos planos de desenvolvimento local e regional. Os municípios, como demonstrado no caso do Profitec, podem ter um papel bastante importante nesse sentido. Caberia prever mecanismos que proporcionem também a essas entidades a possibilidade de incidir na tomada de decisões sobre a distribuição dos recursos.

Para atingir um melhor enfoque do Programa e consolidar a aprendizagem institucional, torna-se indispensável estabelecer, no Ministério do Trabalho, um sistema de acompanhamento e avaliação vinculada às Secretarias Estaduais do Trabalho, que meça o impacto dos empréstimos e outros serviços sobre a capacidade dos mutuários de gerar renda e emprego, ampliar seu acesso ao mercado de bens e serviços e, no caso dos produtores informais, alcançar maiores níveis de formalidade. Tal sistema combinaria a realização de estudos técnicos de alta qualidade, feitos periodicamente por instituições externas, selecionadas através de um processo de licitação, com avaliações internas do desempenho do Programa e das agências executoras e de seu impacto quanto à criação de emprego e o nível de renda dos ocupados nas pequenas e microempresas atendidas.

Outro elemento indispensável para assegurar a plena incorporação do Proger nas políticas ativas de emprego do País é o estabelecimento de vínculos claros e fortes entre esse programa e os demais instrumentos de política à disposição do Ministério do Trabalho e das Secretarias Estaduais do Trabalho, tais como os serviços de intermediação financeira, o seguro-desemprego e os programas de qualificação profissional.

Não é demais recordar que qualquer recomendação que esteja dirigida a aumentar os efeitos do Proger sobre as rendas das pequenas e microempresas, bem como a sua capacidade de absorção de mão-de-obra e de geração de postos de trabalho de qualidade, não pode prescindir de um chamado à adoção de medidas macroeconômicas e políticas setoriais orientadas a melhorar as economias externas dessas empresas.

Este texto foi traduzido por Christina Có

BIBLIOGRAFIA

- ALMEYDA, G. (1996) *Money Matters: Reaching Women Microentrepreneurs with Financial Services*. Washington DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- BANCO DO NORDESTE. (1997) Notícias, Especial. *Agentes de desenvolvimento atingem 1.874 municípios até maio*. 4 de abril.
- GUERRERO, J.R. (1998) *El Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PNDM) em Colombia. Un análisis desde la perspectiva institucional*. Lima: OIT.
- GUIMARÃES, I.G.R. (1997) *Avaliação geral dos programas de geração de emprego e renda*. Documento preparado para um Curso de Formação sobre Técnicas em Políticas de Emprego, setembro.
- KRITZ, E. (1990) *Microempresa y pequeño crédito en Lima Metropolitana*. In: PREALC, "Lecciones sobre Crédito al Sector Informal". Chile: OIT.
- MTb/SPES/CGEM. (1997) *Avaliação sintética do Proger no ano de 1996*. Brasília: MTb, março.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. (1997) *OIT Informa*, Panorama Laboral '97, n° 4. Lima: OIT.
- PROGRAMA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE. (1990) *Lecciones sobre crédito al sector informal*. Chile: PREALC/OIT.
- PROFISSIONALIZAÇÃO, GERAÇÃO DE EMPREGO, RENDA E DIFUSÃO TECNOLÓGICA. (1997) *Relatório Consolidado de Atividades*. PROFITEC, setembro.
- RAMOS, L., REIS, J.G.A. (1997) *Emprego no Brasil nos anos 90*. Texto para discussão, n° 468, IPEA, Rio de Janeiro, março.
- SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO-CEARÁ. (1997) *A experiência do Sine-CE no área de geração de ocupação e renda: conceitos e resultados*. Fortaleza: SINE-CE, outubro (mimeo).
- TROYANO, A.A. (1996) *Políticas e programas de emprego: o caso brasileiro*. Informe preparado para a OIT, novembro.
- UNICEF/MPAS/SA, IPEA, COMUNIDADE SOLIDÁRIA (1996) *Incremento da renda e políticas públicas*. Documento síntese, Oficina de Trabalho, Brasília, 26-28 de novembro.
- VALLE, B. (1997) *Políticas de mercado de trabalho no Brasil: a experiência do Proger*. BsB, setembro (mimeo).

TRANSFORMANDO O SISTEMA BRASILEIRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL: O PRIMEIRO QUADRIÊNIO DO PLANFOR*

Anne Caroline Posthuma**

INTRODUÇÃO

O sistema de formação profissional no Brasil tem experimentado crescentes pressões para adaptar sua estrutura e seu modo de atuação para melhor atender às novas demandas surgidas no mundo do trabalho. A liberalização econômica e a competição global exigem uma força de trabalho qualificada para lidar com processos mais sofisticados tecnologicamente. Concomitantemente, a organização do trabalho privilegia as capacidades de assumir responsabilidades, trabalhar em grupo, tomar decisões, antecipar problemas e aprender continuamente através da experiência profissional. As transformações estruturais na economia e no mercado de trabalho estão mudando o foco da formação profissional.

A indústria manufatureira deixou de ser a principal área de atividade econômica, superada pelos setores serviços e comércio, e a reduzida geração de

* A autora agradece os valiosos comentários de Elenice Leite, Jacobo Varela e Eneida Shiroma. As opiniões aqui expressas, no entanto, são de sua inteira responsabilidade.

** Especialista em Desenvolvimento de Recursos Humanos, Organização Internacional do Trabalho (OIT), Santiago, Chile.

emprego no setor formal foi compensada com a crescente importância do setor informal como a principal fonte de absorção de mão-de-obra. Assim, as situações de emprego e ocupações estão se tornando mais diversificadas com o aumento do trabalho autônomo, sem carteira assinada, em microempresas, trabalho subcontratado e formação de cooperativas ou trabalho associado.

O perfil da força de trabalho modificou-se, incluindo o aumento na participação das mulheres e um crescente número de jovens sem experiência profissional em busca do primeiro emprego. Simultaneamente, há o reconhecimento da importância de direcionar atenção especial para as partes da força de trabalho tradicionalmente excluídas ou discriminadas por fatores como raça, sexo, idade, tipo de deficiências, nível de escolaridade e localização geográfica de trabalho na área rural. Além de atender às exigências da competitividade, do surgimento de novas ocupações e da necessidade de incorporar diversos segmentos da força de trabalho, a formação profissional assume um desafio social, na medida em que passa a atender a um público mais amplo, com a necessidade de elevar a baixa escolaridade de parcela significativa da força de trabalho, a empregabilidade do crescente número de desocupados e melhorar a qualidade de inserção dos trabalhadores no setor informal.

A heterogeneidade de demandas surgidas no mercado de trabalho brasileiro exige a formulação de políticas para reestruturar o sistema de formação profissional de uma forma que mantenha as qualidades do sistema existente, mas, ao mesmo tempo, que promova a descentralização, a participação, a ampliação do atendimento a diversos segmentos da População Economicamente Ativa (PEA) e a incorporação de habilidades adequadas ao novo mundo do trabalho.

Este texto analisa o primeiro quadriênio do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), introduzido pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor) do Ministério do Trabalho. Estabelecendo uma agenda ambiciosa, as metas do Planfor incluem objetivos quantitativos, para aumentar o número de trabalhadores que têm acesso à capacitação ao ano, e objetivos qualitativos, que incluem a implementação de inovações estruturais na institucionalidade, na conceituação e no conteúdo dos cursos. No período 1995-98, o Planfor investiu recursos no valor de mais de R\$ 1 bilhão e capacitou 5,7 milhões de treinandos. O Plano buscou alavancar e diversificar o sistema de educação profissional existente, que investiu, no mesmo período, R\$ 9,5 bilhões de recursos próprios para capacitar 16,8 milhões de treinandos.

O texto a seguir é estruturado em duas seções. A primeira avalia as atividades e os resultados do primeiro quadriênio de operação do Planfor (1995-

98) nos seus aspectos quantitativos e qualitativos. A segunda considera os objetivos definidos para o segundo quadriênio do Plano e aponta mudanças que possam contribuir para aumentar a eficiência, o impacto e a relevância dessa nova abordagem para a educação profissional no Brasil.

1 PLANFOR: INOVANDO A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL ATRAVÉS DAS INSTITUIÇÕES, DE NOVOS ATORES E DE CURSOS

A diversidade de escala e de escopo das demandas que surgem a partir das transformações no mundo do trabalho e nos modos de produção torna claro que nenhum sistema centralizado e homogêneo de formação profissional poderia responder adequadamente a esse grande número de necessidades. Ao contrário, é necessário um sistema que seja flexível e aberto a estruturas e conteúdos inovativos, adaptado à realidade local e implementado por um conjunto amplo de instituições.

O Planfor foi desenvolvido pela Sefor em 1995 (MTb/Sefor, 1995) e constitui um dos 42 projetos prioritários integrantes do **Brasil em Ação**. O Planfor estabeleceu uma agenda de transformações no sistema existente de educação profissional no País, visando: alavancar o atual sistema de educação profissional; aumentar a capacidade institucional de treinamento; promover a empregabilidade da população trabalhadora; e conseguir um avanço conceitual na abordagem para a educação profissional.

O Plano opera com uma abordagem de duas vias. Primeiro, cria parcerias e acordos de cooperação técnica com entidades que podem contribuir para inovar a estrutura e o conteúdo de educação profissional no País. Segundo, trabalha dentro do marco de um novo sistema público de emprego, procurando fortalecer e promover a descentralização das políticas e a ampliação do público atendido. As atividades são desenvolvidas pelas Secretarias Estaduais do Trabalho e pelas Comissões Estaduais de Emprego (CEEs)¹,

¹ As CEEs são organizações tripartites que funcionam em todos os estados. Entre 1996 e 1998, o Planfor investiu cerca de R\$ 187,1 milhões, correspondendo a 19% do investimento total no primeiro quadriênio, nos projetos especiais dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e Parcerias Nacionais e Regionais em duas linhas principais: (a) produção, experimentação e avaliação de metodologias e recursos didáticos; estudos e pesquisas sobre oferta e demanda de educação profissional; e formação de formadores, planejadores, gestores e avaliadores; e (b) projetos de avaliação e supervisão dos PEQs e do Planfor.

que coordenam, conjuntamente, os PEQs, que começaram a ser implementados em 1996.

Os PEQs desenvolvem programas de educação profissional através de instituições públicas e privadas de treinamento por todo o País, utilizando os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)²; sob a gestão do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), criado em 1990. Por sua vez, as CEEs são mobilizadas por demandas locais expressas pelas Comissões Municipais de Emprego (CMEs)³.

No próximo item, discutem-se alguns dos principais aspectos do Planfor durante seu primeiro quadriênio, incluindo: (a) a expansão quantitativa do sistema de treinamento; (b) o desenvolvimento de novas institucionalidades para a educação profissional; (c) a diversificação do sistema de treinamento em relação à distribuição geográfica e em termos de incorporação de segmentos tradicionalmente excluídos da população trabalhadora; (d) o estímulo ao desenvolvimento de novos conteúdos de cursos; e (e) o aumento da empregabilidade dos treinandos.

1.1 Expansão quantitativa do sistema de treinamento vocacional brasileiro

Um desafio básico do Planfor é de natureza quantitativa. É necessário expandir as oportunidades de educação profissional a um segmento mais amplo e representativo da população trabalhadora. O sistema existente já atende a um grande público — estima-se que o sistema de educação profissional existente no País formou cerca de 3,8 milhões de treinandos em 1996 (LEITE, E., 1996). Entretanto isso representa 5,1% da PEA, estimada em 74,1 milhões em 1995 (PNAD, 1996). Além de treinar trabalhadores jovens para o setor industrial, o sistema de formação profissional brasileiro agora precisa atender às necessidades das novas situações de emprego e ocupações que

² A criação do FAT introduziu uma nova linha de financiamento para as políticas de emprego no País, operada sob administração tripartite nas várias instâncias federal, estadual e municipal. O FAT repassa 40% dos seus recursos ao BNDES, e o restante vai para o pagamento do seguro-desemprego, o abono salarial, os custos da Sefor e dos Sines e as despesas operacionais (MTb/SPES/CGEM, 1998).

³ Ao fim de 1998, um número estimado de 2.296 CMEs foram criadas (representando 41,6% dos 5.516 municípios do Brasil) e foram homologadas 1.850 (MTb/SPES/CGEM, 1998).

surgiram a partir das mudanças setoriais e estruturais na economia. Um grande número de trabalhadores demitidos durante a reestruturação da indústria manufatureira nos anos 90 precisa de retreinamento. Além disso, o vasto e crescente número de trabalhadores por conta própria, de proprietários de microempresas e de trabalhadores no setor informal representa a principal área de crescimento de ocupações nesta década.

Para lidar com essa crescente diversidade em escala e escopo para treinamento vocacional, a Sefor definiu a meta ambiciosa de criar, a partir de 1999, a capacidade institucional de qualificar e requalificar 20% da PEA por ano. Isso representa em torno de 15 milhões de trabalhadores anualmente. Era claro, todavia, que um imenso hiato institucional e operacional teria que ser superado a fim de se atingirem esses objetivos. As metas originais e o cronograma para o Planfor estão apresentados na Tabela 1.

TABELA 1
Metas para a expansão do sistema de educação
profissional no Brasil — 1996-99

ANOS	NÚMERO DE TREINANDOS NOS PEQS E OUTROS ACORDOS ⁽¹⁾ (milhões)	NÚMERO DE TREINANDOS DA REDE EXISTENTE DE TREINAMENTO PROFISSIONAL (milhões)	TOTAL (milhões)	% DA PEA
1996	1,2	3,8	5,0	7
1997	1,6	6,4	8,0	11
1998	2,5	8,5	11,0	15
1999	3,0	12	15,0	20

Fonte: MTb/Sefor (1997a).

⁽¹⁾ Convênios firmados pelo Ministério do Trabalho e a Sefor.

Uma estratégia para atender a esses objetivos ambiciosos de expansão do sistema de formação profissional poderia ter visado à ampliação da infraestrutura física existente, pela construção de novas escolas e centros. Ao contrário, o Planfor direcionou seus recursos financeiros e humanos para criar novos espaços para a formação profissional, através da articulação de componentes do sistema existente com a incorporação de novos atores, criando,

desse modo, uma nova malha institucional de formação profissional. O número de matriculados cresceu através da focalização em segmentos da força de trabalho com acesso limitado a treinamento, como os desempregados de baixa escolaridade, os que foram afetados pela reestruturação produtiva e os que estão fora do mercado de trabalho formal.

É notável como o sistema inteiro de educação profissional do País tem crescido durante esse quadriênio. Como é visto na Tabela 2, o número total de treinandos dobrou dos 3,5 milhões em 1995 para estimados 7 milhões em 1998, representando cerca de 9,4% da PEA (considerando dados da PNAD de 1995). Contudo, lembrando que o Planfor estabeleceu a meta de criar, a partir de 1999, uma capacidade de treinar e retreinar 20% da PEA por ano, torna-se claro que o Plano atingiu aproximadamente a metade de seu objetivo neste primeiro quadriênio. Um exame mais detalhado dos números desagregados revela que o Planfor foi capaz de alcançar 80% da sua meta original de 2,5 milhões de treinandos em 1998 através dos PEQs e de convênios com outros agentes de treinamento, expandindo a capacidade institucional alternativa de treinamento do País, de apenas 100 mil, para dois milhões de treinandos. Esse crescimento complementou a expansão da rede existente de instituições de educação profissional em quase 60% de seu objetivo original de 8,5 milhões em 1998.

TABELA 2
Treinandos e investimentos realizados em educação
profissional, no Brasil — 1995-98

ANOS	PLANFOR/FAT		OUTRAS AGÊNCIAS		TOTAL	
	TREI- NANDOS (milhões)	INVESTI- MENTOS (R\$ milhões)	TREI- NANDOS (milhões)	INVESTI- MENTOS (R\$ bilhões)	TREI- NANDOS (milhões)	INVESTI- MENTOS (R\$ bilhões)
1995	0,1	28	3,4	2,2	3,5	2,2
1996	1,2	220	3,9	2,3	5,1	2,5
1997	2,0	348	4,5	2,4	6,5	2,8
1998 ⁽¹⁾	2,0	409	5,0	2,6	7,4	3,0
1995-98	5,2	1.005	16,8	9,5	22,5	10,5

Fonte: MTE/Sefor (1999a, p. 17).

⁽¹⁾ Estimativa.

Deve-se notar a dificuldade em fazer comparações entre alguns dados apresentados nas Tabelas 1 e 2, já que os períodos de tempo não são exatamente correspondentes. Além disso, as metas governamentais para o Planfor foram revisadas para baixo em 1997, o que pode explicar eventuais discrepâncias entre essas tabelas (as quais comparam metas originais) e os resultados divulgados mais recentemente pela Sefor.

Uma outra parte do desafio do sistema de treinamento vocacional brasileiro é de natureza qualitativa. Algumas dessas transformações qualitativas podem ser classificadas nas seguintes categorias: (a) desenvolvimento de uma nova institucionalidade para a educação profissional; (b) aumento da diversificação da estrutura de treinamento, em termos geográficos e em termos de incorporação de segmentos tradicionalmente excluídos da população trabalhadora; (c) desenvolvimento de novos conteúdos para os cursos; e (d) promoção da empregabilidade da população trabalhadora. Essas questões serão analisadas mais detalhadamente nos itens seguintes.

1.2 Novas institucionalidades: tripartismo e descentralização

A formação profissional no Brasil foi realizada tradicionalmente por algumas instituições, as principais sendo o Sistema S (composto por Senai/Sesi, Senac/Sesc, Senat/Sest, Senar e Sebrae) e as escolas técnicas federais e estaduais, as quais foram, e continuam sendo, as responsáveis pela maior parte do treinamento⁴. O ambiente em que essas instituições operavam — dentro de uma economia de substituição de importações e com períodos de forte crescimento e de demanda para o trabalho industrial qualificado — foi propício à consolidação do Sistema e de suas práticas, como também à tendência de cada um dos seus elementos atender a um segmento específico da força de trabalho (WEINBERG, 1996). Esse sistema teve um foco para sua vocação social, além da formação técnica (WEINSTEIN, 1996). Ele serviu como modelo para a formação profissional em muitas partes da América Latina, e a excelência do sistema brasileiro tem sido reconhecida internacionalmente (CASTRO, 1995; SALM, 1993). O Sistema está abrindo o leque de público atendido e incorporando novas abordagens e matérias nos cursos, mostrando

⁴ Por exemplo, dados do Governo mostram que o Sistema S era responsável por quase três quartos dos treinandos inscritos em cursos de formação profissional no País, em 1995, antes da criação do Planfor (MTb/Sefor, 1997b, p. 35).

uma agilidade de adaptação e capacidade de resposta para servir a um público de treinandos mais amplo (Senai/DN/CIET, 1997 e Senai-SP, 1997).

Para complementar os esforços desse sistema, o Planfor está estimulando a incorporação de novos atores e instituições no fornecimento de treinamento, bem como a criação e o fortalecimento de novas relações interinstitucionais. Esse caráter heterogêneo da institucionalidade de treinamento é saudável, na medida em que incorpora novos elementos conceituais e o compromisso de todos os parceiros de participarem no estabelecimento de metas, ministrando metodologias e treinamento. A diversidade de escala e escopo do treinamento profissional pode resultar numa divisão do trabalho entre instituições mais adaptadas às necessidades dos trabalhadores em diversos segmentos da economia.

O número de entidades executoras que participam das atividades de educação profissional sob o Planfor aumentou de 500 em 1996 para 830 em 1997 e 1.300 em 1998 (MTb/Sefor, 1998b). Essa mobilização representa o primeiro passo na direção de desenvolver e integrar uma rede nacional de educação profissional. Novas relações institucionais têm sido formadas no âmbito das parcerias nacionais e regionais do Planfor ou pelas secretarias estaduais do trabalho para a execução dos PEQs, com uma variedade de organizações, destacando-se as universidades públicas e privadas (incluindo fundações e institutos), centrais e sindicatos dos trabalhadores e ONGs, além de organizações internacionais, organizações nacionais, órgãos do Governo Federal e associações privadas. Um cadastro de entidades de educação profissional foi realizado como parte de cada PEQ, apresentando, aproximadamente, 14.000 entidades registradas no fim de 1998.

Desde o início, o Sistema S foi um importante participante no Planfor, responsável por cerca de 2,8 milhões dos treinandos e 20% do investimento total em 1996 (MTb/Sefor, 1997a). Considerando que o Sistema S possuía um orçamento operacional de cerca de R\$ 1,3 bilhão naquele ano, os recursos do FAT representavam em torno de 3% de seus fundos totais de operação na época (MTb/Sefor, 1998b). Conforme mostrado na Tabela 3, o Sistema S e as instituições privadas de treinamento recebiam 35% de todos os recursos desembolsados pelo Planfor em 1997 e 33% em 1998, e as ONGs e sindicatos receberam 32% dos recursos do Plano em 1997 e 36% em 1998. Enquanto isso, a participação de fundações e de universidades públicas e privadas continuava a crescer.

TABELA 3
Distribuição dos recursos do FAT, segundo a entidade executora
dos PEQs e parcerias do Planfor — 1997-98

ENTIDADES	(%)	
	1997	1998
Universidades, fundações e institutos		
públicos	21	25
Centrais e sindicatos dos trabalhadores	20	24
Universidades, fundações e institutos privados	18	15
Sistema S	17	18
ONGs	12	12
Escolas técnicas públicas	6	1
Escolas técnicas privadas	5	2
Outras entidades (empresariais, internacionais)	1	3
Total	100	100
Total de recursos do FAT aplicados (R\$ milhões)	348,2	408,8

Fonte: MTE/Sefor (1999a, p. 15).

O envolvimento dos sindicatos foi especificado desde o início (MTb/PACTI/PBQP, 1995) e representa um dos avanços mais notáveis do Planfor. Anteriormente, os sindicatos não participavam em questões ligadas ao treinamento profissional, porque a pauta das atividades sindicais se concentravam, em grande medida, na questão salarial e nas condições de trabalho. Recentemente, todavia, os sindicatos têm se tornado participantes ativos na oferta de treinamento e retreinamento para os trabalhadores (CONCUT, 1994; LÚCIO *et al.*, 1997). O programa Integrar, desenvolvido pela Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM/CUT, 1998) ou os cursos oferecidos pela Força Sindical (FORÇA SINDICAL, 1997) são alguns exemplos importantes nessa área. O setor privado está também se envolvendo cada vez mais na preparação de seus trabalhadores, como exemplifica o programa para a promoção da empregabilidade de trabalhadores desenvolvido pela Rhodia (CASALI *et al.*, 1997), ou o programa para a promoção e certificação de qualificações básicas e técnicas dos trabalhadores desenvolvido pelo Sindicato da Construção Civil (SINDUSCON, 1995). Juntando-se a isso, a sociedade civil organizada, via ONGs e associações comunitárias, há muito tem oferecido treinamento voltado às necessidades das comunidades locais em que

elas estão baseadas. Até mesmo algumas iniciativas regionais vêm sendo desenvolvidas, através da participação no Grupo de Trabalho 10 do Grupo do Mercado Comum do Mercosul.

Novas institucionalidades podem potencialmente alargar a comunicação dentro da rede de instituições de formação profissional. Há muito, o Sistema S tem mantido um contato dinâmico com entidades internacionais para manter atualizados seu material e suas práticas. Contudo uma comunicação horizontal relativamente limitada tomou lugar entre as diferentes agências dentro desse sistema, com cada uma mantendo métodos e currículos voltados para as suas respectivas áreas de atividades. Uma melhor comunicação entre instituições poderia aumentar as oportunidades para intercâmbio de idéias, transferência de tecnologias entre agências e dar um espaço a sinergias que se originariam da colaboração. A comunicação poderia ser alargada tanto verticalmente (entre os ministérios, secretarias e departamentos estaduais e agências em nível nacional, estadual e municipal) como horizontalmente (entre instituições de treinamento nos setores público e privado).

1.3 Maior diversificação do sistema de treinamento: incorporando segmentos excluídos da força de trabalho

A incorporação de segmentos da população trabalhadora tradicionalmente marginalizados das oportunidades para a educação profissional é um objetivo fundamental do Planfor, o qual foi concebido como uma política pública direcionada aos setores mais pobres da sociedade. Sua atuação descentralizada e participativa permite-lhe evitar uma abordagem assistencialista e economicista da formação profissional (UFSCar, 1998b). O sistema de formação profissional tem refletido as demandas da população que foi a sua principal cliente por tantas décadas; desse modo, os cursos tendiam a ser direcionados para as necessidades dos trabalhadores homens, urbanos e do setor industrial. Entretanto o perfil da força de trabalho e o de suas demandas de qualificação têm mudado com as transformações estruturais na economia brasileira. As mulheres estão respondendo por uma parcela crescente da força de trabalho ativa, e os setores serviços e comércio agora ultrapassam a indústria em importância econômica e em criação de empregos. Os trabalhadores do setor rural têm representado um segmento de crescente importância na demanda para a educação profissional. Além disso, a discriminação tem contribuído para a exclusão de amplos setores da população em termos de atributos pessoais ou circunstanciais, incluindo sexo, raça, idade, nível de formação escolar, tipos de deficiências e localização geográfica.

O Codefat definiu dois eixos principais de direcionamento de suas atividades e recursos, a fim de promover acesso igualitário ao treinamento e de refletir o ajuste setorial da economia brasileira:⁵ (a) segmentos vulneráveis da força de trabalho cujas condições de empregabilidade estão se transformando devido a mudanças na atividade econômica, ou que sofrem inadequação ou discriminação no mercado de trabalho, com base em sexo, idade, nível de educação formal, raça e cor, deficiências e necessidades especiais; e (b) setores em expansão, com potencial mais alto de geração de empregos e renda, especialmente os Setores Primário e Terciário — turismo, artesanato e desenvolvimento comunitário, indústria da construção, pesca artesanal e serviços pessoais, sociais e culturais⁶.

A Tabela 4 mostra que o Planfor está contribuindo para alargar o foco de formação profissional direcionado a atender às necessidades dos segmentos tradicionalmente marginalizados da força de trabalho, como também as demandas dos trabalhadores em risco de desemprego, trabalhadores no setor informal e trabalhadores nas pequenas e microempresas, nas áreas urbana e rural. Considerando a atenção aos pequenos municípios, incluindo muitos dos selecionados pela Comunidade Solidária como bolsões de pobreza, e a baixa escolaridade dos treinandos (no mínimo 60% não completaram a escola primária), o Plano está realmente servindo à população que tinha um acesso limitado a qualquer programa de treinamento, ou mesmo a programas sociais do Governo.⁷

⁵ Conforme especificado na Resolução 126 do Codefat de 1996.

⁶ Essas prioridades foram reforçadas no nível federal com a Resolução 194/98 do Codefat, que focaliza grupos específicos que são considerados econômica e socialmente sob risco, de acordo com as seguintes características: pobreza — aqueles no mais baixo terço da distribuição de renda familiar *per capita*; escolaridade — indivíduos com menos do que a escolaridade primária, especialmente pessoas com quatro anos de escolaridade; sexo — famílias chefiadas por mulheres; idade — jovens entre 14 e 24 anos de idade, especialmente aqueles na procura de seu primeiro emprego; raça/cor — especialmente indivíduos afro-brasileiros ou de origem indígena, além de outros grupos étnicos; localização — pessoas nas periferias das áreas metropolitanas e nos municípios selecionados pela Comunidade Solidária; e excepcionais — com deficiências visuais, físicas, auditivas e mentais. No nível estadual, os PEQs definiram quatro grupos como sua população-alvo, os quais devem receber ao menos 75% dos recursos: trabalhadores desempregados; pequenos e microprodutores; trabalhadores sob risco de desemprego; e trabalhadores autônomos, cooperativos e autogerenciados.

⁷ Por exemplo, em 1997, os PEQs atingiram 3.800 municípios, representando 70% de todos as municipalidades do País (um aumento de 46% na cobertura desde 1996) e incluíram 68% de todos os municípios selecionados para a ação da Comunidade Solidária (MTb/Sefor, 1998b).

TABELA 4
Número de treinandos⁽¹⁾ nos principais programas de qualificação dos
PEQs, do Planfor e de suas parcerias — 1996-98

FOCALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS	1996	1997	1998	1996-98
Grupos vulneráveis				
Beneficiários do seguro-desemprego	207,0	220,0	191,7	618,7
Trabalhadores em risco de desemprego				
<i>Servidores públicos</i>	105,0	183,9	134,8	423,7
<i>Bancários, portuários, metalúrgicos</i>	1,2	24,5	74,8	100,5
Pequenos/microempreendedores (Proger, Pronaf)	53,8	129,6	135,9	319,3
Adolescentes e jovens em risco social/ conscritos	45,9	102,3	144,3	292,5
Portadores de necessidades especiais	15,9	24,7	21,5	62,1
Detentos e egressos do sistema penal	3,7	8,1	5,4	17,2
Subtotal	432,5	693,1	708,4	1.834,0
Setores e ocupações em expansão				
Assentamentos e comunidades rurais	133,1	344,9	402,7	880,7
Serviços pessoais, culturais, sociais e informática	442,4	346,1	420,7	809,2
Turismo	60,5	86,7	94,3	241,5
Artesanato e desenvolvimento comunitário	39,8	81,8	99,3	220,9
Indústria da construção	31,0	88,7	59,2	178,9
Serviços de saúde (enfermagem, agentes)	6,0	77,6	68,5	152,1
Pesca	21,6	27,3	25,2	74,1
Subtotal	734,4	1.053,1	1.169,9	2.557,4
Outras prioridades sociais/emergenciais	431,2	255,2	442,5	1.128,9
Total	1.198,1	2.001,4	2.320,8	5.520,3

Fonte: MTE/Sefor (1999a).

Nota: Dados detalhados por programa constam do Anuário Estatístico dos PEQs.

⁽¹⁾ Em mil treinandos.

A experiência de Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (Con-
tag) tem mostrado uma surpreendente capacidade de abrir novas oportuni-
dades de acesso à educação profissional nas áreas rurais, atingindo mais de
3.000 comunidades no quadriênio (MTb/Sefor, 1998b). A experiência na

Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) levou a questionar se o grupo dos treinandos dos PEQs, que mostraram uma maior equidade, porém um perfil bastante diferenciado do mercado em geral de treinamento na RMBH, obterá resultados significativos em termos de empregabilidade (RIOS NETO *et al.*, 1997).

Os resultados do acompanhamento dos egressos em 1996 e 1997 mostram uma participação de negros e pardos e de mulheres acima das metas em vários estados. Por outro lado, apontam falhas, pelo fato de os cursos contemplarem outros segmentos da força de trabalho, conforme indicado pela Sefor, a saber:

- um alto índice de ocupados fazendo os cursos (79% dos egressos em Mato Grosso, 71% em Minas Gerais, 55% no Rio de Janeiro, 50% em Pernambuco e 47% no Piauí e na Paraíba);
- um nível elevado de escolaridade entre os cursandos, bem acima da média da população (89% dos egressos tinham pelo menos o primeiro grau completo em Pernambuco, 88% no Rio de Janeiro — dos quais 67% tinham segundo grau completo e superior —, 78% no Paraná, 77% no Amazonas e 72% na Paraíba). (MTb/Sefor, 1997b, p. 20 e MTE/Sefor, 1999b, pp. 11-15).

Esses resultados revelam dificuldades com a focalização dos cursos e atividades com o público-alvo. Outras insuficiências foram apontadas na divulgação dos cursos (os estados que responderam indicavam que a maioria dos egressos souberam dos cursos através de amigos e não dos órgãos públicos) e no recrutamento de candidatos, mostrando dificuldades em contribuir para superar as desigualdades estruturais, a discriminação e a segregação ocupacional no mercado de trabalho brasileiro.

Finalmente, a diversificação e a descentralização geográficas também fazem parte dos objetivos do Planfor, buscando encorajar a difusão de atividades em áreas do País em que oportunidades limitadas de treinamento previamente existiam, especialmente nas Regiões Norte e Nordeste, como visto na Tabela 5. A fim de trabalhar em áreas com infra-estrutura e recursos escassos, o ambiente de treinamento também é diversificado, muitas vezes deixando a sala de aula convencional para realizar treinamento em centros comunitários, canteiros de obras, campos de plantação, teatros, centros de artesanato, fazendas, cozinhas, centros de computação e oficinas (MTb/Sefor, 1997b).

TABELA 5
Investimentos e treinandos segundo as regiões — 1995-98

REGIÕES	PEA-1996 ⁽¹⁾		TREINANDOS		INVESTIMENTOS	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Norte	6,3	9	0,5	9	105	10
Nordeste	16,8	24	1,6	29	249	25
Sudeste	31,4	45	1,6	2,7	322	32
Sul	11,7	17	1,4	25	191	19
Centro-Oeste	4,0	6	0,6	7	138	14
Total	70,2	100	5,7	100	1.010	100

Fonte: MTE/Sefor (1999a, p. 18).

Notas: a) Resultados de 1996-1998, incluindo PEQs e Parcerias. b) Os recursos foram relativamente mais baixos nos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, refletindo dificuldades iniciais na assinatura de convênios e/ou na aplicação de recursos que foram acertados para 1995 e 1996.

⁽¹⁾ PNAD (1996), da PEA de 15 anos ou mais.

1.4 Conteúdo dos cursos

O Planfor encorajou mudanças no conteúdo de cursos, incorporando habilidades básicas, específicas e de gestão, as quais almejam construir uma base ampla de capacidades, incluindo não somente qualificações técnicas, mas também as habilidades de gestão necessárias para aumentar a empregabilidade, a renda e a capacidade para administrar uma atividade própria (MTb/Sefor, 1997b).⁸ O primeiro e mais fundamental desafio para um sistema efetivo de desenvolvimento de qualificações no Brasil é tratar dos baixos níveis de escolaridade de somente 3,8 anos em média. Estima-se que a PEA inclui 11,5 milhões de trabalhadores analfabetos ou analfabetos funcionais (idem). Cerca de dois terços da PEA (ou 50 milhões de brasileiros) não completaram a escola primária, e a maioria (quase 80%) não concluiu a escola secundária.⁹

⁸ Está surgindo um debate que o conteúdo dos cursos não pode ser tratado como sinônimo de habilidades.

⁹ Contrariando o senso comum, a escala de recursos financeiros disponíveis no País para a educação não é um problema. O Brasil já despense entre 4% e 5% do PIB em educação. A maior dificuldade é que esses recursos financeiros disponíveis para a educação são usados de modo ineficiente (BIRDSALL, SABOT, 1996).

Ao longo da última metade do século, o Brasil apresentou níveis de repetência da primeira série entre 49% e 52% (MEHEDFF, 1996 e 1997, p. 325).

Dessa forma, a educação geral da força de trabalho pode ser fortalecida tanto pelos cursos de alfabetização quanto pelas escolas primárias e secundárias. A incorporação da educação básica nos programas de formação profissional é uma forma adequada para atender às necessidades dos trabalhadores adultos com baixa escolaridade. Essa proporção substancial da população tem oportunidades limitadas no mercado de trabalho ou apresenta maior tendência a trabalhar num emprego de baixa qualidade. É desejável que os currículos para alfabetização levem em conta a riqueza de sua experiência e o *know-how* adquiridos em anos de trabalho. Habilidades de gestão que visam preparar os trabalhadores autônomos, donos de microempresas e outros do setor informal oferecem capacitação em gerenciamento, alocação de tempo, finanças básicas, etc., para garantir a sobrevivência de suas atividades.

A Tabela 6 mostra a distribuição de matrículas de treinandos dos PEQs de acordo com cada uma das três habilidades promovidas dentro da nova conceituação do Planfor. Durante o período 1996-98, 5,1 milhões de treinandos foram contabilizados, representando um total de 9,17 milhões de matrículas (já que cada trabalhador pode fazer mais de um curso). Como se podia esperar, a maioria dos treinandos teve cursos em habilidades específicas. Entretanto é notável o baixo número, em termos relativos, de cursos completados em habilidades básicas e em habilidades de gestão, sugerindo que essas habilidades estão sendo ensinadas separadamente e não de maneira integrada. Essa hipótese foi confirmada por avaliações estaduais dos PEQs, que revelaram, em muitos casos, que cada habilidade está sendo ensinada numa forma de curso separado, ao invés de constituir um formato orgânico e articulado com um equilíbrio entre seus elementos (UFSCar/UNITRABALHO, 1998b, p. 13).¹⁰ Desse modo, as avaliações estaduais não indicaram um avanço conceitual, no ano de 1996, na direção da nova abordagem para a educação profissional. Entretanto algumas iniciativas, ainda que de forma pouco expressiva, podem ser notadas nessa direção em 1997 (*ibid.*).

Em termos de estrutura de curso, é necessário introduzir uma maior flexibilidade para atender às necessidades dos treinandos adultos, os quais pre-

¹⁰ O cálculo de custos dos cursos, como especificado no artigo 6 da Resolução 126/96 do Codefat, é baseado sobre valores contabilizados separadamente para cada habilidade, o que pode contribuir de alguma forma para tratar cada habilidade isoladamente ao invés de abordá-las de forma integrada. (UFSCar/UNITRABALHO, 1998b).

cisam conciliar seus estudos com o trabalho e com as obrigações familiares, oferecendo, por exemplo, cursos à noite ou em finais de semana. Ademais, cursos de estrutura modular podem ser feitos em diferentes pontos no tempo e em diferentes seqüências, permitindo aos adultos criarem itinerários de desenvolvimento de carreira personalizados. Esse representa um passo para a aprendizagem continuada durante a vida profissional, sem que percam créditos no caso da necessidade de suspender os estudos por um período de tempo.

TABELA 6
Matrículas no Planfor e nos PEQs, segundo habilidades
ofertadas nos cursos — 1996-98

HABILIDADES	(mil)			
	1996	1997	1998	1996-98
Básicas	769	1.019	1.123	2.911
Específicas	976	1.429	1.572	3.997
Gestão	528	786	971	2.285
Total de matriculados	2.273	3.234	2.013	9.173
Total de treinados ⁽¹⁾	1.193	1.885	2.013	5.091

Fonte: MTE/Sefor (1999b, p. 9).

⁽¹⁾ Não inclui os PEQs, pois a classificação por habilidades começou em 1996.

Todas essas transformações significativas requerem a reestruturação dos currículos de treinamento, o que ressalta a importância da preparação dos educadores dentro desse novo marco conceitual. A qualificação profissional é cada vez mais abordada a partir do conceito de competências, o qual não se concentra na aquisição de conhecimento formal em si mesmo, normalmente adquirido em cursos estanques, limitados ao adestramento para operações fragmentárias, mas, sim, na autonomia de tomada de iniciativa e responsabilidade para enfrentar uma situação profissional e a capacidade de aplicar conhecimento, colocá-lo em ação e aprender continuamente através da experiência (CINTERFOR/OIT, 1997; MTb/Sefor, 1997d; ZARIFIAN, 1998).

1.5 Aumentando a empregabilidade dos treinandos

Um objetivo-chave do Planfor é elevar a empregabilidade dos grupos específicos que são considerados econômica e socialmente sob risco, conforme a Resolução 126/96 do Codefat. Muitos elementos poderiam ajudar para

garantir a relevância e a efetividade dos cursos. Primeiro, a formulação de cursos relevantes às necessidades emergentes envolve o desenvolvimento de mecanismos *demand-driven* (movidos pela demanda), baseados na comunicação com o setor produtivo e em diagnósticos das tendências da economia local e do mercado de trabalho. Em segundo lugar, a efetividade dos cursos pode ser aumentada pelo aperfeiçoamento dos fatores do lado da oferta de treinamento, que poderiam incluir melhor orientação para candidatos quando se matriculam nos cursos, monitoramento dos resultados do treinamento no mercado de trabalho, critérios de seleção mais rigorosos para a formação de parcerias e para a avaliação de conteúdo e material de cursos e maior integração com os outros componentes do sistemas público de emprego.

Com o objetivo de desenvolver instrumentos para monitorar os resultados dos cursos, a Sefor realizou uma oficina e um grupo de trabalho em julho e agosto de 1997 para definir o termo de referência do acompanhamento dos egressos dos PEQs (MTE/Sefor, 1999). Os resultados iniciais da aplicação desses instrumentos de acompanhamento relativos aos PEQs estão apresentados na Tabela 7. Chamam atenção dois elementos: os resultados baixos de inserção profissional ou aumento de renda e a grande heterogeneidade dos resultados entre os diferentes estados.

Devem-se reconhecer problemas metodológicos nos dados contidos na Tabela 7, pois é difícil identificar os impactos que podem ser atribuídos ao curso, porque os resultados da capacitação no mercado de trabalho são influenciados fortemente pelos fatores externos à formação, por exemplo, se, nessa conjuntura, a economia local está em expansão ou em recessão. Uma metodologia não de *survey* explicativo (que precisa demonstrar uma relação de causa e efeito entre o curso de educação profissional e a colocação no mercado de trabalho), mas um *survey* descritivo poderia ser mais adequado em captar o resultado e o valor da experiência de capacitação para o egresso (UFSCar/UNITRABALHO, 1998b, p. 9). Os programas de capacitação não geram emprego, mas, sim, podem contribuir para a empregabilidade dos treinandos. Assim, as políticas econômica e industrial têm um efeito fundamental nos resultados. Como exemplo da forte influência dos fatores externos ao sistema de formação profissional, 73% dos egressos desocupados que tiveram um aumento significativo na sua renda no Rio de Janeiro responderam que não atribuíam os ganhos salariais à realização dos cursos. Portanto, isso mostra que não se pode esperar que exista uma relação estreita e imediata entre a formação e os resultados em termos de emprego ou aumento de renda.

TABELA 7
Resultados preliminares de pesquisas com
egressos dos PEQs — 1997

REGIÕES E ESTADOS	DESOCUPADOS		OCUPADOS		
	Obteve trabalho	Aumentou a renda	Aumentou a produtividade	Aumentou a qualidade	Aumentou a renda
Norte					
AP	15	—	—	—	—
AM	26	—	3	16	4
MA	4	4	14	37	9
MT	—	—	13	40	3
PA	57	27	18	50	—
Nordeste					
CE	43	50	—	25	25
PB	10	20	27	52	20
RN	—	—	44	44	6
SE	—	—	75	75	—
Sudeste					
ES	13	2	17	—	41
MG	5	2	—	52	2
RJ	43	35	—	—	—
SP	11	—	—	93	—
Centro-Oeste					
DF	12	—	—	41	—
GO	15	19	—	—	12
MS	27	—	—	83	18
Sul					
PR	6	8	22	6	8
RS	45	45	—	38	23
SC	—	—	33	47	—

Fonte: MTb/Sefor (1998b, p. 23).

O Planfor vem respondendo à geração limitada de emprego pelo setor formal durante esta década; por exemplo, pela inovação dos currículos e a inclusão das habilidades de gestão, que permitem ao treinando empreender atividades de geração de renda via trabalho por conta própria, criação de microempresas e trabalho associativo ou cooperativo. Outros elementos no

lado da oferta, como mencionado anteriormente, incluindo a orientação dos treinandos e o tipo de parcerias formadas para o treinamento, também podem ter um impacto significativo nos resultados da capacitação.

Reconhecendo essas ressalvas, vale se examinarem, mais profundamente, os resultados positivos alcançados em alguns estados, a fim de identificar fatores-chave que sejam endógenos ao sistema de formação e que poderiam ser relevantes. Por exemplo, os Estados de Pará, Rio Grande do Sul, Ceará e Rio de Janeiro apresentaram uma boa inserção dos treinandos desempregados. De maneira similar, Sergipe e Mato Grosso do Sul mostraram um aumento de produtividade e qualidade com os treinandos com ocupação.

Da mesma forma, vale tentar identificar se existem fatores endógenos que possam ter dificultado a inserção dos treinandos no mercado formal ou encontrar formas alternativas de geração de renda, como nos Estados de Maranhão, Minas Gerais e Paraná. Onde existe um quadro econômico desfavorável à geração de oportunidades de inserção, conforme observado anteriormente, não é possível avaliar o impacto que os cursos podem ter tido por evitar uma potencialmente maior exclusão.

Um estudo realizado em parceria com empresas privadas e ONGs ressaltou que a formação profissional tem um papel de atender não somente à demanda do mercado de trabalho, mas também à demanda social:

“(...) não podendo ser oferecido apenas pela colocação ou não no mercado de trabalho ou na ocupação (...) [a formação profissional] pode representar importante reforço na garantia de sobrevivência ou melhoria nas condições de vida ainda que à margem do mercado (...)” (INSTITUTO UNIEMP, 1998).

A Tabela 8 mostra uma grande heterogeneidade de custo e de duração dos cursos desenvolvidos sob o Planfor em 1997. Por exemplo, enquanto o custo médio nacional por treinando era de R\$ 170, a Região Centro-Oeste apresentou custos, por treinando, duas vezes maiores do que a Sul (R\$ 273 contra R\$ 131), enquanto a média paranaense foi de R\$ 79,53 (SERT-PR, 1998). Alguns estados, como Rondônia e Distrito Federal, apresentaram custos relativamente mais elevados. Da mesma forma, a média nacional por carga horária era de 102 horas. Contudo a carga horária média por treinando dos cursos na Região Sudeste (167 horas) era duas vezes maior do que na Região Sul. Talvez a divergência mais impressionante seja a da Paraíba, que possuía os cursos de maior duração entre os estados, com 298 horas por treinando, contra o Sergipe, que registrou uma média de 15 horas por treinando.

TABELA 8
Custo e carga horária de cursos dos PEQs, por região — 1997

REGIÕES	CUSTO MÉDIO TREINADO (R\$)			CARGA HORÁRIA MÉDIA TREINADO (horas)		
	Programa Nacional	Programa Estadual	Total	Programa Nacional	Programa Estadual	Total
Norte	175	165	197	98	64	92
Nordeste	131	156	146	99	70	93
Sudeste	193	147	191	186	46	167
Centro-Oeste	226	250	273	122	102	112
Sul	116	142	131	88	38	83
Total	151	163	170	119	69	102

Fonte: MTb/Sefor (1998a, p. 64).

Esses indicadores quantitativos não podem ser considerados como indicadores da profundidade e da qualidade do ensino e do material didático utilizados nos respectivos cursos. Entretanto, considerando que a efetividade das instituições parceiras de treinamento é um dos elementos-chave na qualidade da formação profissional, alguns resultados apontam a possibilidade de estabelecer critérios mais rigorosos na seleção e no monitoramento das instituições parceiras.

2 CONSOLIDANDO A INOVAÇÃO: O SEGUNDO QUADRIÊNIO DO PLANFOR

A discussão precedente considerou a estrutura e alguns dos resultados do primeiro quadriênio do Planfor (1995-98). Esta seção considera as metas propostas para o segundo quadriênio e apresenta alguns caminhos para ação ou discussão que podem contribuir para o aumento da efetividade e da eficiência das transformações que têm sido implementadas no sistema brasileiro de educação profissional.

2.1 Metas para o segundo quadriênio do Planfor

O próximo quadriênio do Planfor, para o período 1999-2002, foi balizado na Resolução 194/98 do Codefat de 23.09.98. Essa resolução reforça a

meta do Planfor de construir a capacidade institucional para treinar 20% da PEA anualmente via mobilização, otimização e articulação de recursos, capacidade e competências existentes no País. A resolução ressalta que os recursos do FAT não podem ser considerados como a fonte primária de financiamento das atividades de educação profissional, mas, sim, podem servir como uma alavanca ou catalisador do processo de transformação e inovação. Os resultados para os primeiros quatro anos do Planfor e as metas para o segundo quadriênio são apresentados na Tabela 9.

TABELA 9
Atividades de treinamento realizadas pelo Planfor no
primeiro quadriênio (1995-98) e metas para atividades de
treinamento para o segundo quadriênio (1999-2002)

ANOS	FAT		REDE NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL		TOTAL	
	Treinandos (milhões)	% da PEA	Treinandos (milhões)	% da PEA	Treinandos (milhões)	% do total
1995	⁽¹⁾ 0,1	—	⁽¹⁾ 3,4	4,5	⁽¹⁾ 3,5	4,5
1996	⁽¹⁾ 1,1	1,5	⁽¹⁾ 3,9	5	⁽¹⁾ 5,0	6,5
1997	⁽¹⁾ 2,0	3	4,5	6	6,5	9
1998	⁽¹⁾ 2,0	3	5,0	7	7,0	10
1999	3,0	4	7,0	10	10,0	14
2000	4,0	6	8,0	11	13,0	17
2001	5,0	7	9,0	12	14,0	19
2002	5,0	7	10,0	13	15,0	20

Fonte: MTb/Sefor (1998b, p. 24).

⁽¹⁾ Resultados atingidos (os demais são estimados ou projetados, englobando as diversas agências da rede nacional de educação profissional: Sistema S, escolas técnicas federais e/ou estaduais, universidades, ONGs, sindicatos, fundações e ensino livre).

Quando se comparam as metas apontadas na Tabela 9 com as metas originais do Planfor para o primeiro quadriênio, apresentadas anteriormente na Tabela 1, pode-se ver que o objetivo de alcançar 15 milhões de treinandos por ano foi deslocado de 1999 para o fim do segundo quadriênio, em 2002. Apesar de a meta ter permanecido a mesma, a composição dos dois sistemas foi alterada. Por exemplo, esperava-se que a rede nacional de educação profissional compreendesse 80% (ou 12 milhões) do total dos treinandos até

1999; essa meta foi revista para 10 milhões do total de treinandos por ano, a partir de 2002.

Algumas questões e implicações para políticas públicas são colocadas por essas mudanças. Primeiro, é importante reconhecer que a avaliação e a revisão de metas faz parte do processo de desenvolvimento e refinamento de políticas públicas, especialmente quando se trata de uma agenda inovadora como o Planfor. Nesse caso, o sistema existente de educação profissional expandiu a sua capacidade de treinamento em quase 50% durante o período 1995-98, o que representa um aumento significativo em um período relativamente curto. Entretanto, considerando o desempenho obtido até o momento, é pertinente projetar que haverá dificuldades para dobrar a atual capacidade de treinamento para atender à nova meta para o ano 2002. Uma discussão transparente poderia ajudar a identificar as maiores dificuldades experimentadas e determinar se outras intervenções podem ajudar a alcançar essas metas. O Planfor envolve questões polêmicas e sensíveis, as quais poderiam dificultar o debate aberto, porém o diálogo sobre os obstáculos e as intervenções públicas complementares deve ser buscado na medida do possível.

Em segundo lugar, os PEQs e as parcerias financiadas pelo FAT poderiam experimentar dificuldades em expandir sua capacidade de treinamento para um milhão de trabalhadores adicionais a cada ano, até o ano 2001, especialmente considerando que seu crescimento mostrou sinais de estabilização em 1998. A questão torna-se mais grave na medida em que uma possível redução nos recursos financeiros alocados para essas atividades venha a ser realizada com o ajuste financeiro em 1999. No primeiro quadriênio, o Planfor e os PEQs eram originalmente projetados para responder por um quinto do treinamento total; essa meta foi acrescida para um terço do total dos treinandos no ano 2002. Seria válido examinar a viabilidade dessa decisão e identificar os programas de treinamento mais adequados para aumentar a empregabilidade da população trabalhadora, considerando o lado *demand-driven*, ou seja, respondendo às necessidades do setor privado, assim como as oportunidades de geração de emprego e renda que estão emergindo no Brasil.

Em terceiro lugar, além das considerações quantitativas, é importante manter a qualidade da capacitação mesmo sob um grande impulso de expansão. Uma das principais preocupações declaradas por aqueles envolvidos no desenvolvimento dos programas do Planfor (em entrevistas realizadas pela autora com instituições parceiras governamentais e privadas) seria consolidar as experiências e as lições provindas das parcerias e dos PEQs durante estes últimos anos. Essa é uma preocupação válida, que leva a considerar se é possível manter a velocidade de expansão sob o Planfor e, ao mesmo tem-

po, garantir a qualidade e a reaplicabilidade das inovações e dos programas desenvolvidos. Essas questões merecem discussões mais profundas e abertas e a identificação de possíveis *trade-offs* entre velocidade de expansão *versus* qualidade de inovação.

Em quarto lugar, as alocações orçamentárias aumentaram 56% para 1999 (dos quais no mínimo 70% têm que ser destinados para os PEQs, e o restante para parcerias nacionais e regionais)¹¹, demonstrando o significativo apoio de que goza o Planfor. Apesar disso, esses recursos podem ser fatores necessários, mas insuficientes para garantir a expansão do sistema, especialmente considerando que pode ser mais custoso inovar do que consolidar programas.

Finalmente, as atividades financiadas pelo FAT têm contribuído significativamente para a expansão da capacidade instalada da educação profissional no Brasil. Entretanto os resultados do primeiro quadriênio indicam que poderia ter havido uma superestimação inicial da potencialidade de rápido crescimento do sistema. É crucial examinar essa questão com maior profundidade. Por exemplo, a rede tradicional de educação profissional normalmente envolve períodos de treinamento longos e dispõe de instalações com equipamentos sofisticados que levantam a questão de como manter a qualidade reconhecida no sistema atual e, ao mesmo tempo, complementá-lo com mudanças nas institucionalidades, na estrutura e no conteúdo dos cursos.

Em relação às atividades com o aporte do FAT, fatores institucionais e financeiros podem estar entre as explicações potenciais para a sua rápida expansão. Primeiro, conforme apontado anteriormente neste estudo, o Planfor não investiu na construção de infra-estrutura física e em instalações. Ao contrário, aumentou a capacidade instalada para educação profissional no País, criando novos espaços e utilizando a capacidade existente para treinamento através da articulação de relações interinstitucionais, a participação de novas instituições e a utilização de espaços não tradicionais. Não se sabe a capacidade para continuar expandindo, ou se a viabilidade de infra-estrutura alternativa, especialmente, possa apresentar sinais de saturação. Em segundo lugar, os recursos financeiros do FAT têm potencializado a experimentação de novas relações interinstitucionais que fizeram esse salto possível.

Os fatores que constroem a expansão das instituições existentes de treinamento devem ser explorados com profundidade para que sejam pensadas respostas apropriadas em termos de políticas públicas. Se a capacidade

¹¹ Dados fornecidos em dezembro de 1998. Esses números podem estar sujeitos a mudanças devido a revisões orçamentárias resultantes do ajuste financeiro em 1999.

física instalada é um fator limitante em potencial, então devem ser considerados recursos para a construção de novas oportunidades de treinamento e para a modernização das instalações atuais. Se as capacidades internas são obstáculos, então, alguns meios podem ser explorados para transferir o “efeito de demonstração” das novas institucionalidades do Planfor para outras agências. Finalmente, sair de um sistema de caráter *supply-push* para um sistema do tipo *demand-driven* e direcionar uma maior atenção para novas demandas e áreas em expansão podem ajudar a abrir novas possibilidades para treinamento e serviços.

2.2 Recomendações para o fortalecimento do Planfor

Fortalecer as novas institucionalidades. A sustentação de um sistema público de emprego é a força de suas instituições. O isolamento institucional limita as oportunidades para intercâmbio de idéias e aprendizado interagências, como também constriange as possibilidades de atingir as economias de escala e sinergias resultantes da colaboração. Assim, uma forma de fortalecer o funcionamento institucional nos níveis estadual e municipal é estimular uma maior comunicação vertical entre ministérios, secretarias de estado e departamentos nas esferas federais, estaduais e municipais, e, da mesma forma, promover a comunicação horizontal entre as instituições de treinamento no setor público e no setor privado.

Aprofundar o avanço conceitual no conteúdo dos cursos. Avaliações dos PEQs para o primeiro quadriênio mostraram que as habilidades básicas, habilidades específicas e habilidades de gestão estão sendo ministradas separadamente e não de maneira integrada e orgânica. Isso sugere, em primeiro lugar, que fatores operacionais ou burocráticos poderiam estar impedindo uma efetiva integração entre os elementos ou, em segundo, que as entidades de formação não tiveram uma compreensão adequada da nova proposta para educação profissional. Uma atenção especial deve ser direcionada para a disseminação efetiva dessas novas abordagens conceituais, promovendo a capacitação e o diálogo entre as instituições envolvidas com educação profissional. A operacionalização exitosa desses conceitos poderia ser ilustrada pela troca das experiências bem-sucedidas que surgiram no primeiro quadriênio do Planfor. O desenvolvimento de atividades e cursos para “treinar os treinadores” a fim de preparar os instrutores deveria constituir um elemento central desse processo. Deve-se continuar fortalecendo a educação geral dos trabalhadores, tanto através dos cursos de alfabetização, incorporados nos programas de educação profissional, quanto através das escolas primárias e secundárias.

Continuar construindo um sistema de treinamento *demand-driven*. A educação profissional no Brasil tem sido orientada muitas vezes pela oferta. O ajuste na estrutura econômica e no mercado de trabalho faz com que o sistema de formação profissional que está evoluindo sob o Planfor precise desenvolver mecanismos *demand-driven*, ou seja, mais afinados com as novas demandas para qualificação que estão surgindo. Para realizar essa mudança, é necessário desenvolver uma comunicação mais estreita com o setor produtivo, bem como com as centrais sindicais e os trabalhadores envolvidos em formas alternativas de ocupação e geração de renda. A estrutura tripartite do novo sistema público de emprego estabelece um marco propício para esse tipo de diálogo. Atividades como fóruns de consulta poderiam ser organizadas para se obter uma visão acurada das demandas por trabalho qualificado e determinar os cursos relevantes para serem oferecidos. Uma vez que a maior parte dos novos postos de trabalho e das oportunidades de geração de renda provêm de trabalho autônomo, das pequenas e microempresas e do setor informal, os quais podem não estar representados satisfatoriamente nas estruturas tripartites do sistema público de emprego, seria importante também desenvolver mecanismos de diálogo para a avaliação de demanda de qualificação por esses setores.

Tais atividades poderiam ser complementadas com diagnósticos mais sistemáticos em relação à estrutura econômica e produtiva local e em relação às tendências emergentes do mercado de trabalho. As avaliações dos PEQs estaduais revelaram uma falta generalizada de utilização de indicadores de oferta e demanda (UFSCar, 1998b, p. 16), às vezes deixando de incorporar uma visão dinâmica de tendências e demandas emergentes. O modelo de observatórios, desenvolvido em alguns estados, oferece uma estrutura permanente que serve à necessidade de conduzir estudos e análises da economia local e das tendências do mercado de trabalho, acompanhando novas demandas, identificando novos setores em expansão, etc., o que seria um insumo essencial para poder planejar um programa de qualificação estadual, municipal ou local.

Aperfeiçoar a efetividade dos cursos. A incorporação de inovações pelo lado da oferta pode melhorar a efetividade dos cursos. Primeiro, poderia incluir-se a oferta de melhores serviços de apoio para os candidatos — por exemplo, a orientação de carreira —, buscando uma maior compatibilidade entre a experiência passada do candidato, as qualificações atuais e a direção profissional pretendida. Segundo, critérios de seleção mais rigorosos podem ser considerados na formação de parcerias de treinamento, bem como nos conteúdos de cursos e materiais fornecidos. Terceiro, uma maior integração com

os outros componentes do sistema público de emprego pode injetar elementos complementares que aumentam a efetividade da capacitação. Como exemplo, os serviços do Proger poderiam ser integrados com a educação profissional, especialmente nos casos em que o treinando almeja empreender suas próprias atividades de negócios e de emprego. Na medida em que os processos e os instrumentos de avaliação são refinados e conduzidos de forma mais orgânica com o processo de planejamento de cursos e atividades, eles passam a alimentar mais diretamente o desenvolvimento de cursos. Finalmente, a certificação tem um papel importante no reconhecimento dos cursos. Nesse processo, a certificação passa a ser algo definido por diálogo e acordo entre os atores sociais.¹²

Avançar no desenvolvimento de metodologias de monitoramento. Um dos elementos-chave mencionados acima é a necessidade de desenvolver metodologias para monitorar e avaliar os resultados da formação profissional. Esses instrumentos para acompanhamento devem continuar sendo difundidos e sintonizados com a realidade local. Durante 1996 e 1997, a Sefor patrocinou vários encontros de profissionais para desenvolver um modelo que serviria como um padrão básico para uso nacional, permitindo comparações entre estados, ao mesmo tempo em que daria espaço para adaptações locais. A heterogeneidade dos resultados preliminares dessa metodologia levanta a necessidade de se efetuar uma avaliação das causas principais.

Criar parcerias robustas e agências executoras efetivas. A qualidade, o custo e a efetividade da educação profissional dependem, em grande parte, das agências executoras contratadas. As avaliações dos PEQs revelam uma grande heterogeneidade de custo, carga horária e resultados no mercado de trabalho. Algumas avaliações dos PEQs mencionaram problemas como falta de material e equipamento para os cursos, uso de material ultrapassado, falhas a respeito de acordos contratuais e em relação à distribuição gratuita de material de treinamento, atrasos em dar cursos e indicações de subcontratação para fornecer capacitação (UFSCar, 1998b, p. 18). Por essa razão, é surpreendente que as avaliações dos PEQs forneçam poucas informações sobre a seleção de entidades executoras, seus antecedentes, sua filosofia de treinamento ou sua experiência prévia relacionada às diretrizes do Planfor (UFSCar, 1998b, p. 18).

¹² Uma nova iniciativa nesse sentido tem sido implementada pela OIT, junto com a Sefor, para estabelecer o marco institucional para a Certificação Ocupacional no Brasil (OLIVEIRA, 1998).

Esses resultados do primeiro quadriênio do Planfor mostram a importância de critérios rigorosos e claramente definidos para selecionar as agências executoras e acompanhar os novos cursos em desenvolvimento. Essa tarefa é responsabilidade das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego. Como um passo nessa direção, a Sefor desenvolveu um curso para os membros das Comissões Estaduais de Emprego, com o objetivo de fortalecer as capacitações dos membros dessas entidades. Os treinadores têm sido treinados e implementarão esse curso intensivo ao longo de 1999. A intenção é difundir posteriormente esse treinamento às Comissões Municipais de Emprego.

Atingir uma melhor integração com o marco do sistema público de emprego. Um sistema de formação profissional relevante e efetivo precisa estar ligado com os outros elementos de um sistema público de emprego, incluindo seguro-desemprego, serviços de intermediação de mão-de-obra e políticas de geração de renda. Conforme mencionado em uma das avaliações dos PEQs: “(...) as ações de educação profissional só atingirão seus objetivos se articuladas a políticas de emprego, promoção das condições de trabalho e distribuição de renda, sob pena de se educar para o desemprego ou para o subemprego” (relatório da Bahia, citado em UFSCar, 1998b, p. 9). O Planfor tem trabalhado dentro do marco do sistema público de emprego, criando um sistema de educação profissional descentralizado, democrático e participativo. Uma integração mais profunda com os outros elementos poderia incluir melhor encaminhamento dos que recebem o seguro-desemprego a um retreinamento de natureza relevante e em sintonia com o novo conjunto de demandas para qualificação surgidas das políticas de geração de emprego, como o Proger.

CONCLUSÃO

O sistema de formação profissional no Brasil tem sofrido pressões para mudar decorrentes dos novos requerimentos de capacitação gerados, por um lado, pela abertura comercial e pela competição global, e, por outro, pelo ajuste no mercado de trabalho, que envolve a emergência de novas ocupações e atividades. As demandas novas e heterogêneas exigem transformações estruturais no sistema existente. Respondendo a este quadro, o Planfor introduziu uma agenda ambiciosa de transformação nos conceitos, nas instituições, na estrutura e no conteúdo dos cursos para a educação profissional.

Um exame do fim do primeiro quadriênio do Planfor (1995-1998), mostra que a descentralização combinada com a promoção de novas institucio-

nalidades foi um catalisador capaz de impulsionar a um grande salto, em termos quantitativos e qualitativos, o sistema brasileiro de educação profissional. Avaliações dos resultados do Planfor revelam transformações substanciais em nível local, na expansão de novas oportunidades para a formação profissional e na diversidade da população trabalhadora atendida. Esse processo de inovação traz consigo novos desafios a serem tratados no segundo quadriênio do Planfor. Entre as áreas que demandam maior atenção inclui-se o estímulo a uma melhor comunicação interinstitucional, tanto horizontal, quanto vertical. Com a descentralização do processo de implementação de políticas de emprego, é fundamental criar parcerias robustas e buscar agências executoras efetivas. De forma semelhante, a maior importância que foi atribuída ao PEQs aponta a necessidade de se fortalecerem as Comissões Estaduais de Emprego, incluindo a oferta de oportunidades para que seus membros possam se atualizar e debater os novos conceitos propostos pelo Planfor. Para não perder de vista os objetivos sociais do Planfor, é necessário refinar a focalização para os segmentos-alvo (especialmente para os desocupados e os trabalhadores de baixa escolaridade). A promoção do avanço conceitual introduzido pelo Planfor nos currículos exige uma melhor articulação e um maior equilíbrio entre as diferentes habilidades oferecidas nos cursos, bem como uma preparação mais aprimorada dos educadores e das entidades executoras dentro do novo marco conceitual. Além de aperfeiçoar os fatores do lado da oferta, com orientação para os candidatos e monitoramento dos resultados no mercado de trabalho, a relevância e eficácia da capacitação poderia ser alavancada ao tornar o sistema de formação profissional mais *demand-driven* (movido pela demanda) pelo setor produtivo, pelos novos segmentos de trabalho autônomo e pelas pequenas e microempresas. Finalmente, o impacto da educação profissional, em termos de elevação da inserção dos egressos nas atividades produtivas, poderia ser aumentado através de uma melhor integração da educação profissional com os outros elementos do marco do sistema público de emprego.

O programa para o segundo quadriênio do Planfor indica que a meta de treinandos por ano continua ambiciosa. Lembrando que o sistema cresceu de 1,1 milhão de treinandos ao ano, pelos PEQs, em 1996, para 2 milhões, em 1998, parece difícil atingir 5 milhões de treinandos ao ano, em 2002, dentro dos programas estaduais, especialmente quando se considera os desafios para melhoria mencionados acima. Primeiro, a consolidação e o aperfeiçoamento das experiências desenvolvidas durante o primeiro quadriênio, bem como a manutenção da eficácia e da qualidade dos programas constituem as principais tarefas do segundo quadriênio do Planfor. A preocupa-

ção que se coloca é se é possível atender a essas necessidades de aperfeiçoamento das iniciativas existentes e, ao mesmo tempo, empreender uma alta velocidade de expansão quantitativa de novas atividades dentro do sistema. Segundo, com a possível redução de recursos, decorrente da austeridade do orçamento governamental, pode se tornar difícil a realização das metas estabelecidas dentro de um outro quadro fiscal. Em suma, na sua segunda fase, o significado da inovação do Planfor reside na maior atenção dispensada aos elementos qualitativos das institucionalidades estabelecidas, às parcerias, às inovações curriculares e ao atendimento dos seus segmentos-alvo.

BIBLIOGRAFIA

- AZEREDO, B. (1998) *Políticas Públicas de Emprego no Brasil*. Brasília: ABET/Sefor/GDF.
- BIRDSALL, N., SABOT, R.H. (eds.) (1996) *Opportunity Foregone: Education in Brazil*. Washington DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- CASALI, A., RIOS, I. TEIXEIRA, J.E., CORTELLA, M.S. (orgs.) (1997) *Empregabilidade e Educação: Novos Caminhos no Mundo do Trabalho*. São Paulo: Educ.
- CASTRO, C.M. (1995) *Educação Brasileira: Consertos e Remendos*. Rio de Janeiro: Rocco.
- CINTERFOR/OIT. (1997) *Formación Baseada en Competencia Laboral*. Montevideu.
- CNM/CUT (1998) *Programa Integrar: Formação e Qualificação para o Trabalho*. São Paulo: junho.
- CONCUT. (1994) *V Congresso Nacional da Confederação Única dos Trabalhadores*. São Paulo.
- FORÇA SINDICAL. (1997) *Os novos mercados de trabalho: a educação e a requalificação profissional*. São Paulo (mimeo).
- GUIMARÃES, I.G.R. (1998) *Políticas públicas e o emprego: tendências internacionais e experiências brasileiras*. In: BARBOSA, OLIVEIRA et al. (orgs.), “Economia e Trabalho”. Campinas: IE-Unicamp.
- INSTITUTO UNIEMP. (1998) *A Visão Empresarial e da Universidade do Plano Nacional de Educação Profissional*. São Paulo, vol. 1.
- LEITE, E.M. (1996) *Educação profissional no Brasil: construindo uma nova institucionalidade*. MTb/Sefor, outubro (mimeo).
- LÚCIO, C.G. et al. (1997) *As experiências e as propostas do sindicalismo brasileiro frente a formação profissional*. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos – DIEESE, setembro.
- MEHEDEFF, N.G. (1996) *A nova educação profissional*. In: “LIDA – Revista do Ministério do Trabalho”. Brasília: MTb, julho-agosto.

- MEHEDFF, N.G. (1997) *Os exércitos produtivos*. In: “Boletim Fundação Vanzolini”, São Paulo, maio-junho.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. (1996) *Plano de ação: um compromisso com a mudança, 1996-1998*. Brasília: MTb.
- MTb/PACTI/PBQP. (1995) *Questões críticas da educação brasileira: consolidação de propostas e subsídios para ações nas áreas de tecnologia e de qualidade*. Brasília.
- MTb/Sefor. (1995) *Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília.
- MTb/Sefor. (1997a) *Planfor 1996-99, Planos Estaduais de Qualificação, Parcerias Nacionais e Regionais: Avaliação Gerencial 1996*. Brasília, maio.
- MTb/Sefor. (1997b) *PEQs-1996: perfil da clientela e avaliação de foco dos programas*. Brasília, junho.
- MTb/Sefor. (1997c) *Termos de referência: Planfor – Programa de Qualificação de Comissões Estaduais de Emprego*. Brasília.
- MTb/Sefor. (1997d) *Educação profissional: o debate da(s) competência(s)*. Brasília.
- MTb/Sefor. (1998a) *Planfor: avaliação gerencial do 2º ano do triênio, resultados até 31/12/97*. Brasília, abril.
- MTb/Sefor. (1998b) *Planfor: reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil*. Brasília, dezembro.
- MTb/SPES/CGEM. (1998) *Balanco das receitas e despesas correntes (regime de caixa) do FAT*. Brasília.
- MTE/Sefor. (1999a) *Avaliação gerencial 1995-98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília.
- MTE/Sefor. (1999b) *O que aconteceu com os treinandos dos PEQs? Síntese de resultados do acompanhamento de egressos em 1996-1997*. Brasília.
- OLIVEIRA, J.B.O. (1998) *Marco Institucional para Certificação Ocupacional no Brasil* (mimeo).
- RIOS NETO, E.L.G. et al. (1997) *Análise comparativa da qualificação profissional na RMBH*. “VIII Seminário sobre a Economia Mineira”, Belo Horizonte.
- SALM, C. (1993) *Educação e treinamento de mão-de-obra: o papel do Senai na reestruturação industrial*. In: VELLOSO, P.R., ALBUQUERQUE, R.C. (orgs.) “Educação e Modernidade”. São Paulo: Nobel.
- SENAI/DN/CIET. (1997) *Levantamento das atividades de reconversão profissional no Senai: pesquisa*. Rio de Janeiro.
- SENAI-SP. (1997) *Relatório Senai-SP 1996*. São Paulo, março.
- SERT-PR – Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de Paraná. (1998) *Sistema Público de Emprego: resultados*. Curitiba, novembro.
- SINDUSCON. (1995) *Projeto Trabalhar*. Rio de Janeiro.

- UFSCar/UNITRABALHO. (1998a) *Documento sobre metodologia de avaliação: parâmetros avaliativos do Planfor*. São Paulo, junho.
- UFSCar/UNITRABALHO. (1998b) *Relatório de análise das avaliações dos PEQs-97: versão final*. São Carlos, setembro.
- WEINBERG, P.D. (1996) *A construção de uma nova institucionalidade para a formação*. Boletim Técnico do Senac, 22(1), jan.-abr.
- WEINSTEIN, B. (1996) *For Social Peace in Brazil: Industrialists and the Remaking of the Working Class in São Paulo, 1920-1964*. Chapel Hill e Londres: Editora da Universidade de Carolina do Norte.
- ZARIFIAN, P. (1998) *O modelo da competência e suas conseqüências sobre as ocupações profissionais*. Palestra proferida no CIET-Senai, 26 de agosto.

TRABALHO, RENDA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL: AS APOSTAS DA PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO

André Urani*

INTRODUÇÃO

A Prefeitura do Rio de Janeiro foi a primeira a criar no Brasil uma secretaria especialmente voltada à formulação e à execução de políticas públicas na área de trabalho. A Secretaria Municipal de Trabalho (SMTb) foi criada no início de 1997 como uma secretaria especial, não gozando de uma dotação orçamentária e de um organograma precisos. Ela se tornou uma secretaria municipal (ou seja, passou a contar com o *status* de uma secretaria convencional) no primeiro semestre de 1998, com a aprovação (por unanimidade), pela Câmara dos Vereadores, de um projeto de lei enviado pelo Prefeito Luiz Paulo Conde.

Sua criação baseou-se numa recomendação explícita do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, que entendia que este seria um passo fundamental no processo de consolidação de um arcabouço institucional capaz de lidar de forma permanente com os problemas do mercado de trabalho do Rio de Janeiro. Ela rompe com várias concepções antigas a respeito de políticas desse tipo:

* Secretário Municipal do Trabalho da Prefeitura do Rio de Janeiro

- reconhece-se a necessidade de políticas públicas específicas para lidar com as questões contemporâneas do mundo do trabalho — dado que o desenvolvimento econômico, por si, não é mais suficiente para tanto;
- essas políticas não se confundem, ao contrário do que a maioria ainda acredita, com as tradicionais políticas assistenciais — por mais necessárias que estas sejam para aliviar a pobreza e para permitir um maior acesso à cidadania a grupos que sejam particularmente desfavorecidos;
- entende-se que o município há de ser a esfera privilegiada tanto para a formulação quanto para a implementação dessas políticas — que hão de ser feitas de forma concertada com as principais forças vivas da sociedade civil organizada (outras esferas de governo, associações patronais, sindicatos de trabalhadores, organizações não governamentais, lideranças comunitárias, etc.), cabendo à Secretaria Municipal do Trabalho (SMTb) um papel de articulação e de coordenação dos esforços desses diferentes atores.

O desafio é tríplice:

- contribuir para o aperfeiçoamento de um quadro institucional que tenha em seu bojo distintas e complementares formas de controle social;
- atuar nas falhas de mercado visando produzir bens públicos (como conhecimento, crédito, etc.) que sejam apropriáveis por trabalhadores, empresas e consumidores para aumentar seu bem-estar, de forma a induzir a um novo modelo de desenvolvimento econômico, que seja compatível com uma contínua redução da desigualdade de renda; e
- atender, no curto prazo, às crescentes demandas de políticas compensatórias que emanam dos impactos das transformações estruturais e institucionais em curso na economia brasileira sobre o mercado de trabalho.

A SMTb faz parte da macrofunção de políticas sociais — coordenada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social —, que conta, ainda, com a participação das Secretarias Municipais de Habitação, de Educação, de Saúde, de Esportes e de Cultura.

A estrutura da SMTb é crescente, mas continua muito pequena para os padrões da Prefeitura¹ e deseja permanecer assim, uma vez que se entende

¹ Seu orçamento para o ano de 1998 representa cerca de 0,14% do orçamento total da Prefeitura.

que cabe sobretudo a ela uma função de coordenação e de monitoramento dos esforços dos diferentes parceiros públicos e privados que contribuem, de uma forma ou de outra, para a formulação e a execução de suas políticas.

Nesse sentido, a SMTb tem trabalhado em clima de constante parceria e em estreita harmonia com a Comissão Municipal do Trabalho (CMT)². Todos os planos alinhavados pela SMTb até o presente momento contaram, em sua formulação, com a participação ativa das diferentes bancadas da CMT, o que se traduziu, sistematicamente, na aprovação destes por consenso.

O objetivo deste artigo é o de apresentar as linhas mestras da política perseguida até aqui pela Secretaria Municipal do Trabalho da Prefeitura do Rio de Janeiro, bem como seus principais resultados nos seus primeiros 20 meses de funcionamento.

Começa-se, na próxima seção, descrevendo a forma de atuação dentro da SMTb. A segunda seção é dedicada à apresentação das políticas “horizontais” que têm sido implementadas pela SMTb, enquanto a terceira é voltada às políticas “verticais” ou “integradas”. As ações complementares, como o fomento à pesquisa e a montagem de um sistema de informações são apresentadas na quarta seção. A última seção é a das conclusões.

1 FORMA DE ATUAÇÃO DA SMTb: A CONSOLIDAÇÃO DE UM SISTEMA PÚBLICO DE TRABALHO E RENDA

Tomando-se o País como um todo, pode-se dizer que não faltam — desde o início da década (com a estruturação do sistema Codefat) — recursos públicos para financiar políticas de geração de trabalho e renda.

Embora o sistema Codefat tenha se expandido obedecendo a formatação tripartite e paritária que deveria garantir, pelo menos em tese, um amplo controle social sobre os processos de formulação, execução e avaliação das políticas públicas financiadas pelos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), ainda não há um reconhecimento, por parte da sociedade, do potencial que esse novo sistema oferece.

Entende-se que esse paradoxo se deve, pelo menos em parte, à incipiência do sistema. Mais precisamente, defende-se a idéia de que ele só virá a atingir

² A Comissão Municipal do Trabalho foi criada anteriormente à SMTb, por recomendação do Plano Estratégico da Cidade, adotando o formato tripartite e paritário recomendado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat).

seus objetivos de forma mais eficaz no momento em que for capaz de efetivamente municipalizar a sua ação — particularmente nas grandes cidades, onde têm se concentrado os principais problemas do mercado de trabalho brasileiro contemporâneo.

Por ser a primeira secretaria a ser criada no âmbito municipal especificamente voltada à área do trabalho, a SMTb tem liderado um esforço nacional, reunindo as 10 maiores cidades do País (Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, o próprio Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém) num fórum permanente de discussão das políticas de geração de trabalho e renda nessas cidades e de pressão para a obtenção de recursos junto ao Governo Federal e ao Codefat.

O principal desafio da SMTb, nesse sentido, é o de contribuir para consolidar, no Rio de Janeiro e no País, um arcabouço institucional capaz de lidar de forma permanente e eficiente com os problemas que afligem o mercado de trabalho.

1.1 O Fórum Permanente de Geração de Trabalho e Renda

De modo a ampliar e a consolidar parcerias no médio e no longo prazo, a SMTb lançou, em novembro de 1997, o Fórum Permanente de Geração de Trabalho e Renda da Cidade do Rio de Janeiro. Fortemente inspirado na metodologia adotada pelo Plano Estratégico da Cidade, esse fórum irá se desdobrar em três fases:

- **pesquisa**, abrangendo dois grandes projetos — o primeiro sobre o mercado de trabalho do Rio de Janeiro; o segundo sobre a violência, cujos níveis atingidos foram apontados por empresários consultados pelo Plano Estratégico como um dos principais fatores que determinam a fuga de investimentos privados da Cidade, causa maior do subaproveitamento do potencial produtivo do trabalhador carioca na atualidade;
- **consolidação dos instrumentos**, em que tem se procurado, a partir de março de 1998, em quatro etapas sucessivas, articular compromissos de médio e longo prazos entre os diferentes atores sociais capazes de contribuir, direta ou indiretamente, para a formulação e a execução das quatro principais políticas “horizontais” da SMTb — incremento da escolaridade básica dos trabalhadores (já concluída), melhora dos postos de trabalho (em andamento), educação para o trabalho e aumento da qualidade das relações de trabalho;
- **implementação de programas**, em que se buscará articular, de forma integrada, os diferentes instrumentos de política consolidados na etapa an-

terior em ações específicas de desenvolvimento econômico local, de reconversão profissional e de políticas afirmativas (dirigidas a jovens em situação de risco, mulheres chefes de família, negros e deficientes físicos e mentais).³

2 POLÍTICAS “HORIZONTAIS”

Como assinalado acima, as políticas “horizontais” da SMTb articulam-se em torno de quatro grandes eixos:

- incremento da escolaridade básica;
- melhora dos postos de trabalho (que passa tanto pela atração de novos investimentos capazes de aumentar a demanda de trabalho quanto pela implementação de um conjunto de instrumentos voltados à micro e à nanoempresa);
- educação para o trabalho; e
- aumento da qualidade das relações de trabalho.

2.1 Educação básica de jovens e adultos

Embora o grau médio de escolaridade do Rio de Janeiro seja relativamente alto para os padrões brasileiros (cerca de oito anos de estudo), certamente ainda é insuficiente. Por um lado, ele é muito baixo para os padrões internacionais; por outro, a variância é dramática: 263.000 cariocas acima de 15 anos não têm sequer um ano de estudo completo; 635.000 têm, no máximo, três; e 1.757.000 (cerca de 40% da População em Idade Ativa) não completaram o primeiro grau.⁴

O aumento da escolaridade de jovens e adultos é a prioridade absoluta das ações da SMTb por várias razões:

- a taxa de retorno de todos os outros programas da Secretaria é crescente com o grau de escolaridade;

³ Além do sistema de informações da SMTb e do estímulo às pesquisas, a Secretaria está implantando um sistema de avaliação externa dos seus programas a serem realizados pela Equipe Técnica Multidisciplinar do escritório da OIT em Santiago do Chile (o que deverá ocorrer a partir de 1999) e por uma equipe da Unitrabalho, comandada pela Professora Neise de Luiz.

⁴ Esses dados resultam de tabulações especiais da PNAD-96.

- a inserção dos trabalhadores pouco instruídos no mundo do trabalho, seja no emprego formal, seja no informal, é cada vez mais problemática; e
- não há como se pensar em uma inserção competitiva do Rio de Janeiro na economia globalizada, nem se pensar num projeto de sociedade menos desigual e violenta sem aumentar significativamente a escolaridade média do trabalhador carioca.

Foi por essa razão que o primeiro programa a ser lançado pela Secretaria, em 4 de julho de 1997, foi o Programa de Aumento da Escolaridade (PAE). Os esforços da SMTb, no que diz respeito à escolaridade básica, desdobram-se em quatro diferentes frentes:

- alfabetização;
- primeiro grau;
- segundo grau; e
- pré-vestibular.

O Fórum Permanente de Geração de Trabalho e Renda, nessa área, propôs a criação de um fundo, cuja gestão seria compartilhada com a sociedade civil organizada e cuja única finalidade seria financiar programas desse tipo, visando ter todos os jovens e adultos cariocas com, pelo menos, o primeiro grau completo. Essa idéia foi aprovada recentemente pelo Conselho Diretor do Plano Estratégico da Cidade, e o fundo encontra-se em fase de formatação.

2.2 Melhora dos postos de trabalho

A melhora dos postos de trabalho na Cidade do Rio de Janeiro passa por duas estratégias complementares, conforme se apresentam a seguir.

Atrair novos investimentos de modo a aumentar a demanda por trabalho e a reduzir o “déficit ocupacional” que hoje prejudica o aproveitamento do potencial produtivo do trabalhador carioca.⁵ Atrair novos investimentos, no caso do Rio de Janeiro, não significa necessariamente entrar numa contraproducente guerra fiscal, mas passa sobretudo por articular uma política

⁵ Como mostraram, em artigo recente, BAHIA, FOGUEL, MENDONÇA, PAES DE BARROS (1998).

de “venda” das principais vantagens comparativas da Cidade, tais como suas indiscutíveis amenidades, sua força de trabalho relativamente qualificada e pouco remunerada (para os padrões brasileiros) e um poder público local nitidamente empenhado em sua reestruturação urbana e em sua integração social. A SMTb tem atuado, nesse campo, especialmente através da constituição de parcerias com secretarias municipais, estaduais, ministérios, órgãos representativos da indústria e do comércio e entidades multilaterais (como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Habitat, a União Européia, etc.);

Alavancar a qualidade das micro e nanoempresas através de três tipos de ações:

- **Simplificação dos trâmites burocráticos** — a complexidade do arcabouço de leis que regula o processo de formalização de micro e nanoempreendimentos ainda é, hoje, um dos principais obstáculos que estes encontram para seu up-grading. No âmbito da segunda etapa do Fórum Permanente, com o apoio do Sebrae-RJ, está-se trazendo para o Rio de Janeiro a experiência de outros estados (como Minas Gerais e São Paulo) que já avançaram significativamente nesse campo.
- **Apoio à comercialização** — a dificuldade de comprar insumos em condições competitivas e de comercializar os bens e serviços que produzem representa, freqüentemente, obstáculo importante ao desenvolvimento das micro e nanoempresas. A primeira ação da SMTb nesse campo foi a de promover a intermediação de serviços pessoais e de manutenção de trabalhadores autônomos. Através da intermediação desse tipo de trabalho, procura-se prover esse mercado de maiores e melhores informações, centralizando um cadastro de trabalhadores com competências certificadas e atestadas pela própria Prefeitura, que os consumidores podem acessar por via telefônica. Espera-se, com isso, proporcionar a esses trabalhadores clientelas mais estáveis e aos consumidores serviços mais confiáveis, permitindo, simultaneamente, aumentar os rendimentos dos autônomos e baratear os preços de seus serviços. Além disso, essa ação procurará também explorar nichos de mercado em que há uma nítida demanda reprimida, como o atendimento a crianças, idosos e doentes de vários tipos. Cerca de 300 trabalhadores encontram-se hoje cadastrados e com suas competências certificadas nas duas Agências de Apoio ao Trabalhador Autônomo, já em funcionamento. A ampliação desse programa passará pela sua terceirização, através de convênios com entidades do Sistema S — que têm vantagens comparativas nesse campo, seja na certificação, seja na própria intermediação. Os maiores de-

safios, no entanto, estão provavelmente na área da indústria de transformação, onde ainda se avançou muito pouco.

- Fomento ao crédito produtivo popular — a versão carioca do “Banco do Povo” consiste em um sistema de incentivos que, acredita-se, será capaz de alavancar e consolidar o segmento do microcrédito produtivo dentro do sistema financeiro. Começa-se pela criação do Fundo Carioca, através de um projeto de lei que foi aprovado por unanimidade pela Câmara dos Vereadores, em fins de 1997. Esse fundo, que conta com recursos orçamentários da Prefeitura e está aberto a aplicações de entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, é gerido de forma compartilhada pela Prefeitura (que não tem a maioria dos votos do Conselho de Administração) com os representantes dos principais segmentos da sociedade civil organizada — associações patronais, sindicatos de trabalhadores e organizações não-governamentais (ONGs). Ele se destina a financiar, a taxas de juros baixas, porém positivas, (a) o desenvolvimento institucional e o fundo rotativo de entidades privadas sem fins lucrativos, que operem exclusivamente com a concessão de microcrédito produtivo a trabalhadores autônomos e microempresários — desde que estes sejam capazes de demonstrar suas perspectivas de auto-sustentabilidade no médio e no longo prazo; e (b) entidades financeiras públicas ou privadas que operem com a concessão de garantias ou retro-garantias às operações de microcrédito. No primeiro caso, está-se promovendo, simultaneamente, o up-scaling de organizações não governamentais — como o Vivacred, o Banco da Mulher e, eventualmente, outras — que já estão ou desejam estar presentes nesse segmento e o down-scaling de entidades financeiras privadas que possam por ele se interessar.

Para reforçar a aposta nesse *down-scaling*, criou-se a Riocred, uma empresa sem fins lucrativos, em sociedade com a Fininvest e o Internationale Project Consult GmbH (IPC), de Frankfurt, com a participação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) e de representantes da sociedade civil em seu conselho de administração. Os empréstimos concentrar-se-ão, inicialmente, nas redondezas da primeira agência e variarão de R\$ 100 a R\$ 5.000, com uma taxa de juros de 4,2% ao mês. A participação da Prefeitura na Riocred será tão breve quanto possível. A idéia é a de vender-se a cota da Prefeitura à sociedade tão logo os parceiros do setor privado se convençam de que o microcrédito é um negócio lucrativo. As instituições que forem apoiadas pelo Fundo Carioca também poderão sê-lo, na mesma intensidade, pelo Banco

Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) — através do programa BNDES Solidário.

Outra barreira histórica ao desenvolvimento desse setor, a das garantias, será atacada num segundo momento, com o financiamento de entidades privadas que busquem o lucro através desse tipo de negócio.

2.3 Educação para o trabalho

A estratégia no que diz respeito à educação para o trabalho, além de insistir na importância da escolaridade básica, articula-se em torno de dois eixos fundamentais:

- ser um instrumento de mudança do perfil da oferta de trabalho, **oferecendo programas de qualificação e de requalificação profissional** de curta duração em bases contínuas, visando aumentar empregabilidade dos trabalhadores desempregados ou mal ocupados, elevando consideravelmente suas chances de reinserção no mercado de trabalho formal com esses cursos; e
- **fornecer capacitação e assistência técnica a microempreendedores e trabalhadores por conta própria.** Essa vertente se reveste, atualmente, de uma extraordinária importância, por duas razões fundamentais. Em primeiro lugar, a maior contrapartida do processo de redução da participação do segmento formado pelos empregados com carteira assinada na ocupação total tem sido não um aumento explosivo do desemprego aberto, mas o inchaço daqueles segmentos formados por trabalhadores por conta própria e microempreendedores. Nesse sentido, a capacitação (entendida como a conjugação de habilidades essenciais, específicas e de gestão), em conjunto com a assistência técnica continuada, o apoio à comercialização e o crédito produtivo popular, é um dos instrumentos indispensáveis para consolidar essas opções. Por outro lado, há de se ter presente que, não apenas no Brasil mas no mundo como um todo, são as microempresas que têm mostrado maior capacidade de geração de novos empregos e que esta está diretamente ligada às qualidades de seus produtos e de suas gestões — o que apenas reforça a necessidade apontada acima de se investir na capacitação dos microempreendedores. Por melhores que sejam os programas voltados à capacitação dos microempreendedores, tem-se a plena consciência de que eles não poderão ter a duração necessária para tornar a maioria de treinandos capazes de gerir seus próprios negócios no médio ou no longo prazo. É por essa razão que se julga indispensável complementar os cursos de capacitação

com uma assistência técnica continuada, durante um período predeterminado. Esta, por sua vez, é oferecida por entidades como o Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sebrae), universidades, ONGs, etc.⁶

Os Planos de Educação Profissional (PEPs) da SMTb foram elaborados seguindo as diretrizes estabelecidas em nível nacional no Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) pelo Ministério do Trabalho e pelo Codefat; em nível estadual pela Secretaria Estadual de Trabalho e Ação Social (Setras) e pela Comissão Estadual do Emprego, articuladas, em nível local, pela SMTb da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, em estreita parceria com outras esferas do poder público constituído — a CMT, outros sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais, organismos não governamentais e representantes das entidades executoras em geral. Coube à SMTb da Prefeitura, nesse bojo, adequar e consolidar as propostas de programas e/ou cursos apresentadas por numerosos parceiros da sociedade civil organizada.

Trata-se, neste sentido, de uma política pública inovadora, uma vez que ela é, desde o berço, o fruto da interação de um conjunto de atores públicos e privados de diferentes naturezas que se uniram em volta do objetivo comum de melhorar o perfil produtivo dos trabalhadores cariocas; esforço este que, até o momento, resultou em uma enorme frustração de todos aqueles que participaram ativamente do processo, devido à falta de clareza das regras que ordenam as competências de estados e municípios dentro do Planfor.

O Plano de Educação Profissional de 1997 (PEP-97) foi a primeira ação desenhada pela SMTb. A meta global proposta nesse plano era a de ofertar, ainda em 1997, cursos de qualificação profissional suficientes para qualificar ou requalificar cerca de 107.000 trabalhadores, ou o equivalente a 4,2% da População Economicamente Ativa (PEA) do Município, demandando in-

⁶ Uma forma criativa e interessante de se conjugar a capacitação à assistência técnica é a de promover, a exemplo do que tem ocorrido em Brasília, franquias populares. A sistemática de um contrato de franquia, de fato, incentiva o franqueador a se envolver nas atividades do franqueado para garantir que este tenha bons resultados em seus negócios, uma vez que o retorno do franqueador costuma ser uma função direta do faturamento do franqueado. A política pública, nesse campo, entraria formatando parte da mão-de-obra a ser qualificada ou requalificada nos padrões requeridos pelos franqueadores, de maneira a reduzir os custos de obtenção de parceiros por parte destes e de aumentar as chances de êxito dos novos negócios a serem criados. Contatos nesse sentido estão sendo mantidos com a Associação Brasileira de Franchising (ABF).

vestimentos da ordem de R\$ 31,8 milhões, para os quais foram pleiteados recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Sem embargo, embora o PEP-97 tivesse sido aprovado por unanimidade tanto pela CMT quanto pela Comissão Estadual do Emprego (CEE), os recursos do FAT revelaram-se inacessíveis por essa via. As razões alegadas foram as de que o Governo do Estado do Rio de Janeiro não havia sido capaz de gastar os recursos do FAT em 1996 e de que esses recursos não poderiam ser repassados para os municípios — ainda que estes fossem do porte do Rio de Janeiro e que tivessem satisfeito todos os pré-requisitos institucionais ditados pelo Codefat. Sendo assim, os poucos cursos que foram realizados em 1997 foram financiados inteiramente por recursos orçamentários da SMTb.

Ainda em 1997, o PEP-98 foi formulado e aprovado pelas CMTs e a CEE, com a meta de capacitar mais de 92.000 trabalhadores, o que exigiria investimentos da ordem de R\$ 48 milhões.⁷

O alvo privilegiado do PEP-98 era formado por:

- trabalhadores desempregados e/ou em ocupações precárias;
- jovens candidatos ao primeiro emprego;
- mulheres, especialmente as chefes de família; e
- trabalhadores em risco de perda de emprego.

Pretendia-se, ainda, contemplar preferencialmente os moradores de comunidades carentes, em especial aquelas que tinham sido objeto de programas de integração social e urbana promovidos pela Prefeitura, tais como os projetos Favela-Bairro, Morar sem Risco, Bairrinho, etc. —, de modo a potencializar os efeitos dessas intervenções, reforçando-se os aspectos de auto-estima e de cidadania dessas populações.

O PEP-98 desdobrava-se em 21 programas (cada um dos quais subdividido em vários sub-programas), classificados em sete programas nacionais; um programa estadual; 11 programas locais; e dois projetos especiais —

⁷ O observador atento poderá notar, desde já, que, enquanto a meta em termos de público-alvo é ligeiramente inferior à que havia sido aprovada pelas Comissões Municipal do Trabalho e Estadual de Emprego no âmbito do PEP-97, a financeira é superior. Em outras palavras, o custo médio por trabalhador a ser qualificado resultou ser significativamente superior nesse plano do que no anterior. Essa diferença justifica-se, essencialmente, pela preocupação ainda maior, por parte dos vários parceiros envolvidos, com a qualidade dos cursos e programas que estão sendo ofertados. Prova disso é o fato de que a duração média dos cursos do PEP-98 se revelou substancialmente maior do que a daqueles que haviam sido montados no seio do PEP-97 — em boa parte devido à ênfase que se está dando ao PAE.

Avaliação do Plano Municipal de Educação Profissional e Mapeamento do Mercado de Trabalho do Rio de Janeiro.⁸

O orçamento previsto foi, no entanto, amputado pela Comissão Estadual do Emprego, que, dada a nebulosidade dos critérios que regulam a partilha dos recursos do FAT no Planfor, achou por bem aquinhoar a Cidade do Rio de Janeiro com uma proporção de recursos, no Plano Estadual, equivalente a um terço de sua participação na PEA do Estado. O Plano Estadual, por sua vez, foi severamente cortado pelo próprio Codefat; com isso, os poucos cursos que foram de fato implementados pelo Planfor na Cidade do Rio de Janeiro, em 1998, o foram sem que a CMT ou a SMTb viessem a tomar conhecimento de sua existência, a não ser por acaso.

A reiterada inoperância dessa via levou a optar-se, a partir do início de 1999, pelo abandono da liturgia Planfor na elaboração de PEPs e pela passagem para um sistema de *vouchers*, que serão distribuídos através das agências da Rede do Trabalho e do Programa de Apoio ao Trabalhador Autônomo para beneficiários do seguro-desemprego, trabalhadores autônomos e microempresários. O sistema encontra-se atualmente em fase de formatação.

2.4 Qualidade da relação de trabalho

Embora a qualidade das relações de trabalho dependa, em grande parte, da legislação trabalhista em vigor em nível nacional, há espaço para a intervenção de uma política pública da esfera municipal nessa área, tanto no segmento formal quanto no informal.

2.4.1 *Setor formal: melhorando o matching entre oferta e demanda de trabalho*

Se a taxa de desemprego aberto do Rio de Janeiro é baixa,⁹ a informalidade e a rotatividade da mão-de-obra são muito elevadas. Apenas no que diz respeito ao emprego com carteira assinada, a cada mês, segundo o CAGED/MTb, cerca de 60.000 trabalhadores são admitidos ou desligados no Município.

⁸ Para maiores detalhes sobre este plano ver SMTb, 1997.

⁹ A mais baixa entre as seis regiões metropolitanas pesquisadas pelo IBGE através da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), desde 1986.

Embora alguma rotatividade seja desejável para permitir a mobilidade de mão-de-obra e um contínuo aprimoramento do casamento entre demanda e oferta de trabalho, quando excessiva ela se torna socialmente perversa, porque:

- inibe as empresas de investirem no capital humano de seus funcionários, freando, assim, os ganhos de produtividade e de competitividade necessários tanto para que a economia se insira de forma saudável no comércio internacional, quanto para que a sociedade como um todo aumente seu bem-estar no longo prazo; e
- impõe custos importantes tanto para as empresas (demissão, seleção, treinamento, etc.) quanto para os trabalhadores (desperdício de capital humano específico, busca de um novo emprego, etc.).

A alta rotatividade no mercado de trabalho brasileiro tem sido objeto de diversos estudos recentes, que costumam apontar sua origem num sistema de incentivos perverso embutido na atual legislação trabalhista — em particular na sistemática do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).¹⁰ Poucos atentaram, no entanto, para um outro conjunto de fatores, potencialmente também muito importante: a fragmentação das informações a respeito do funcionamento do mercado de trabalho e a precariedade do sistema de proteção social aos trabalhadores que perdem seus empregos. O programa de intermediação de mão-de-obra ataca frontalmente esses dois problemas, de maneira a não apenas reduzir os custos de busca de um novo emprego por parte dos trabalhadores, mas também a diminuir os custos de seleção de mão-de-obra por parte das empresas, engendrando um melhor casamento entre oferta e demanda de trabalho e, com isso, relações de trabalho mais duradouras, maiores investimentos em capital humano e um incremento da produtividade, dos salários e do bem-estar social no longo prazo.

A intermediação de mão-de-obra está se estruturando através de parcerias de diversas esferas do poder público com as principais entidades empresariais e sindicais da Cidade. Particularmente importante é o envolvimento direto, nesse esforço, das entidades patronais, dado que um dos principais desafios a serem vencidos é o da credibilidade do sistema em sua capacidade de oferecer às empresas trabalhadores com perfis compatíveis aos das vagas que pretendem preencher. Exemplo disso é o convênio recentemente firma-

¹⁰ Ver, por exemplo, AMADEO, CAMARGO (1996).

do com o Sindicato de Indústria de Construção (Sinduscon) e com o Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil, — que resultará na abertura de uma agência da Rede do Trabalho na sede dos sindicatos dos trabalhadores (para facilitar a integração da intermediação com outros serviços de amparo ao trabalhador), com a captação de vagas ficando inteiramente a cargo do sindicato patronal.¹¹

2.4.2 *Setor informal: apoio ao associativismo e ao cooperativismo*

A SMTb tem incitado o cooperativismo e o associativismo em comunidades de baixa renda não apenas para estimular uma forma de solidariedade, no mundo do trabalho, alternativa à do mercado formal — em franca decadência —, mas sobretudo para fomentar sinergias e economias de escala capazes, a médio prazo, de incrementar a produtividade e os rendimentos de trabalhadores que têm seu ingresso ou reingresso no mercado de trabalho crescentemente dificultado.

Através de um convênio com a COPPETEC-UFRJ, financiado por recursos do BID, 15 cooperativas de trabalho multidisciplinares estão sendo incubadas em comunidades que já haviam sido beneficiadas pelo Programa Favela-Bairro, com cerca de 1.000 cooperados trabalhando. As áreas de atuação são as mais diversas, indo do cine-vídeo aos serviços de limpeza, passando pelas confecções e pelos serviços hospitalares.

Também se tem, por outro lado, estimulado microempresários e trabalhadores autônomos a se associarem — de maneira a formarem redes que possam facilitar-lhes o acesso ao crédito, às condições em que compram seus insumos e vendem seus bens e serviços, etc.

3 POLÍTICAS “VERTICAIS” OU “INTEGRADAS”

Políticas verticais ou integradas são, na definição aqui adotada, aquelas que combinam vários elementos de nossa política horizontal, de modo a beneficiar determinados grupos socio-econômicos. Elas se subdividem em seis grandes grupos:

- ações afirmativas;

¹¹ Nesse desenho, que será repetido em outros setores, cabe à SMTb meramente um papel de assistência técnica e de coordenação das ações.

- políticas compensatórias;
- apoio ao trabalhador autônomo e à microempresa;
- combate à pobreza em comunidades de baixa renda;
- Rede do Trabalho; e
- desenvolvimento econômico local integrado.

3.1 Ações afirmativas

As políticas afirmativas dignas desse nome ainda são muito incipientes no Brasil. Dentro da perspectiva da SMTb-RJ, elas consistem em proporcionar um melhor acesso ao mundo do trabalho a grupos cuja inserção social, por uma razão ou por outra, é particularmente difícil.

3.1.1 *Jovens em situação de risco social*

A SMTb, que tem assento permanente no Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, já organizou um grande seminário sobre esse tema, juntando pesquisadores de várias áreas e diversas entidades públicas e privadas atuantes nesse setor, em março de 1997.

Os resultados desse seminário ratificaram a tese de que, a longo prazo, uma das prioridades da política social como um todo deve ser a de procurar reforçar a tendência observada nos últimos anos no mercado de trabalho metropolitano brasileiro — sobretudo no carioca — de retardamento do ingresso no mesmo. Por um lado, de fato, quanto mais tarde um indivíduo ingressar no mercado de trabalho, menores serão as pressões para a geração de novos empregos e (para uma dada demanda de trabalho) maiores os salários daqueles que já se encontrarem no mercado. Por outro, se a contrapartida desse retardamento for uma maior permanência no sistema escolar, isso resultará numa melhora do perfil educacional da mão-de-obra, que se reverterá, no longo prazo, num aumento de sua produtividade, de sua capacidade de adaptação às transformações que irão ocorrer e do bem-estar da sociedade como um todo.

Segundo recentes pesquisas domiciliares do IBGE, entretanto, uma proporção crescente dos indivíduos nessa faixa etária está fora tanto do mercado de trabalho quanto da escola. Ou seja, o retardamento do ingresso no mercado de trabalho não pode ser atribuído exclusivamente a uma maior atratividade da escola. Esse fenômeno incide particularmente sobre a comunidade negra, que está sobre-representada nas comunidades de baixa renda.

Dois tipos de implicações decorrem dessa constatação:

- algo precisa ser feito para elevar ulteriormente a atratividade do sistema escolar para esses grupos — reforçando, por exemplo, a importância relativa da cultura negra nos currículos;
- a inserção social desses jovens deve passar por ações que permitam seu paulatino ingresso no mundo do trabalho, numa trajetória que lhes permita vislumbrar a concomitante permanência no sistema escolar *strictu sensu* e a perspectiva de realização (não apenas financeira) através do trabalho.

Algumas ações nesse sentido já estão sendo realizadas — a exemplo da Usina Musical do Movimento Afro Reggae de Vigário Geral, que prevê a capacitação de 40 jovens daquela comunidade.

3.1.2 *Mulheres chefes de família*

Uma proporção crescente das famílias brasileiras e cariocas são chefiadas por mulheres. Isso é particularmente verdade nas comunidades de baixa renda, onde estas chegam a representar 40% do total.

A razão de dependência nessas famílias, associada às dificuldades das chefes de se enquadrarem dentro das exigências requeridas pelo emprego formal em função da fragilidade do sistema de proteção social (creches públicas em número insuficiente, aulas só por meio período para crianças acima de seis anos na rede pública de ensino, etc.), faz com que a incidência da pobreza seja particularmente alta nesse grupo.

As ações para reverter esse quadro evidentemente não se limitam apenas à área do trabalho. Elas devem resultar de um esforço conjunto que ataque as diferentes faces do problema, como a ampliação do número de creches e a melhora de sua qualidade até a implantação de um serviço de reforço escolar e de oferecimento sistemático de cultura e lazer para crianças e adolescentes maiores de seis anos, passando pela criação de maiores e melhores condições de trabalho para as próprias mulheres chefes de família.

Nesse sentido, atuando no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social e em consonância com as diretrizes ditas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, a SMTb tem procurado direcionar seus programas prioritariamente para esse grupo, capacitando crecheiras,¹² for-

¹² Mais de 200 crecheiras foram capacitadas em 1997. Esse número deverá ser consideravelmente ampliado em 1998, com o lançamento de um programa a ser financiado pelo

mando cooperativas e facilitando-lhes o ingresso a seus cursos de educação básica e profissional.¹³

Uma atenção especial está sendo dada às microempresárias das comunidades de baixa renda, no sentido de fornecer-lhes acesso privilegiado à capacitação, à assistência técnica, ao apoio à comercialização e ao crédito. Muitas delas, de fato, gerem seus negócios em suas próprias residências, o que lhes facilita a dupla jornada de trabalho.

3.1.3 Portadores de deficiências físicas e mentais

Talvez mais do que qualquer outro grupo, os portadores de deficiências físicas e mentais são — por razões históricas e culturais — vítimas de discriminações que extravasam largamente as fronteiras do mercado de trabalho, embora várias instituições públicas (como a Fundação Municipal Lar Escola Francisco de Paula, ligada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social) e privadas atuem, há muito, no sentido de potencializar as oportunidades de acesso à cidadania desses grupos.

A ação a que a SMTb se propõe nesse campo consiste em contribuir para que os portadores de deficiências possam encontrar, no mundo do trabalho, as oportunidades necessárias para garantir — o quanto possível — sua auto-sustentação. Várias iniciativas podem ser empreendidas nessa área, sempre em parceria com outras instituições; por exemplo:

- incentivar a produção de uma pesquisa domiciliar que permita mapear física e socio-economicamente a população de portadores de deficiências no Município;
- aumentar a empregabilidade e a capacitação desses grupos, facilitando-lhes o acesso aos programas da SMTb e de outras instituições que militam nessa área. Nesse sentido, algo já foi feito, como a montagem de uma turma do PAE exclusivamente para portadores de deficiências visuais no Instituto Benjamin Constant já citado; a infra-estrutura das Agências do Trabalhador foram programadas para permitir o fácil acesso de trabalhadores paraplégicos; e um acordo que está para ser firma-

Banco Mundial, que prevê a formação de cerca de 12.000 novas crecheiras, de maneira a ampliar a capacidade de atendimento das creches para cerca de 100.000 crianças até o final do ano 2000.

¹³ Mais de 60% dos alunos do PAE são mulheres.

do com o Senai-RJ e a Funlar, viabilizando o acesso desses grupos aos cursos corriqueiros do Senai;

- apoiar o estabelecimento de cotas para esse tipo de trabalhadores, tanto no setor público quanto no privado; e
- fomentar a criação de cooperativas — a exemplo do que vem ocorrendo recentemente, com muito sucesso, no norte da Itália¹⁴.

3.2 Políticas compensatórias

O progresso tecnológico, a crescente internacionalização da economia e a necessidade do setor público de redefinir continuamente suas funções sepultaram definitivamente os empregos vitalícios. Todo indivíduo que ingressa no mercado de trabalho hoje em dia tem claro que deverá transitar entre diferentes ocupações ao longo de seu ciclo de vida no mundo profissional.

Essa crescente precariedade vem se somar ao crônico inchaço dos segmentos informais que proliferaram nos interstícios da economia capitalista, em função da incapacidade histórica de o modelo de desenvolvimento brasileiro criar empregos de boa qualidade na mesma velocidade em que se dava o crescimento demográfico dos grandes centros urbanos.

Dado este quadro, está-se hoje diante de um duplo desafio: (a) empreender políticas que minimizem os impactos sociais das reformas estruturais (privatização, reforma administrativa, abertura econômica, etc.) e da própria política econômica em curso; e (b) potencializar a capacidade empreendedora das camadas populares, de maneira a alavancar a qualidade de seus microempreendimentos.

Todos aqueles setores que tradicionalmente empregavam “bem” (ou com carteira assinada) estão hoje empregando menos. O ônus desse ajuste, entretanto, não tem recaído homogeneamente sobre o conjunto da força de trabalho, mas tem se concentrado nos homens, com 30 anos ou mais, chefes de família, com baixa escolaridade e muito tempo de serviço nos setores atingidos pelas transformações em andamento. Indivíduos que, dadas as suas características, têm plena consciência de sua baixa capacidade de reinserção no

¹⁴ Onde se colocou, com o fim dos manicômios decorrente da adoção da Lei Basaglia, o problema da reinserção social dos portadores de deficiências mentais. Uma delegação composta de membros da SMTb, da Funlar, da COPPETEC e do hospital PINEL estará visitando, em breve, a cidade de Torino, a convite da sua Prefeitura, para conhecer de perto sua experiência exitosa nesse campo.

mercado de trabalho formal e que não podem se permitir o “luxo” de permanecerem desempregados por períodos prolongados. Daí a contrapartida desse processo ser um inchaço dos segmentos informais, mais do que uma explosão do desemprego aberto. Essa transição do formal para o informal, contudo, costuma se dar com pesadas perdas pecuniárias e danos psicológicos para os que são vitimados por ela — em boa parte porque isso tudo se dá numa total ausência de políticas públicas compensatórias especificamente desenhadas para reduzi-las.

Com vistas a proporcionar às pessoas que estão abandonando o emprego formal — e particularmente o público — alternativas dignas de reinserção no mundo de trabalho, a SMTb está se propondo a coordenar ações de diferentes parceiros oriundos dos mais distintos horizontes políticos e sociais. Acredita-se que, para reduzir os custos sociais desse processo, seja necessário, antes de mais nada, se conhecer com precisão o número e o perfil (em termos de idade, escolaridade, gênero, experiência, última ocupação, último salário, indenização a que faz jus, data prevista do desligamento, etc.) dos trabalhadores que serão desligados. Coisa esta, aliás, que até hoje nunca se fez.

Uma vez disponíveis esses dados, será possível definir, com base em estudos elaborados sob medida, as probabilidades de reinserção de cada grupo no mundo de trabalho e as estratégias que poderão ser traçadas para elevá-las. Deverão participar desse esforço — além dos departamentos de recursos humanos e dos sindicatos representando os trabalhadores a serem desligados — entidades como o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), o BNDES, o COEP, o Sebrae, o Banco do Brasil, etc.

A CMT endossou essa posição da SMTb. Recentemente, ela foi levada — de forma conjunta, ao BNDES, com o qual se montou um grupo para deliberar sobre o formato dessas ações a partir de 1999.

3.3 Apoio ao trabalhador autônomo e à microempresa

No Rio de Janeiro, mais do que no resto do Brasil, a micro e nanoempresas têm sido, nos anos 90, o grande motor da geração de novos postos de trabalho. Apenas para se ter uma idéia, a participação dos trabalhadores por conta própria na ocupação total aumentou mais de cinco pontos percentuais desde o início da década, chegando a 27%. Esta é uma das razões que fazem com que a taxa de desemprego aberto permaneça relativamente baixa — apesar da forte redução do emprego formal que tem ocorrido em função das reformas e da política macroeconômica. O problema, portanto, está não na quantidade, mas na qualidade dos postos de trabalho que são gerados na

microempresa. A maior parte daqueles que fazem a transição do formal para o informal não conseguem, nas suas novas ocupações, reproduzir os padrões de remuneração que tinham anteriormente — sendo que muitos, embora estejam trabalhando, chegam a se considerar desempregados.

A melhora dos postos de trabalho nas micro e nanoempresas passa pela implementação de uma política que seja capaz de integrar desburocratização, apoio à comercialização, acesso ao crédito, capacitação profissional, assistência técnica continuada e apoio ao associativismo, à constituição de redes de empresas e ao cooperativismo.

O programa de Apoio ao Trabalhador Autônomo da SMTb, por sua vez, já conta — como foi assinalado acima — com duas agências em funcionamento, onde, além da certificação de competências e da intermediação de serviços, é oferecido o encaminhamento para os programas de capacitação profissional, de assistência técnica, de microcrédito e de incubação de cooperativas populares.

A formalização dos empreendimentos, que traz benefícios que vão muito além dos meramente fiscais, será um dos resultados dessas ações e não uma pré-condição para que eles venham a ocorrer. Não obstante, essas ações têm uma evidente interseção com a ampla “desprivatização” dos espaços públicos que a Prefeitura tem promovido desde a gestão César Maia, assim como com a estratégia de desenvolvimento econômico local que se está empreendendo, a qual pretende combinar crescimento com uma redução acentuada da desigualdade de renda.

3.4 Combate à pobreza em comunidades de baixa renda

Como toda grande cidade brasileira, o Rio de Janeiro reproduz em seu seio as enormes desigualdades que marcam o País. Mais do que qualquer outra, no entanto, o Rio de Janeiro tem sido capaz de se unir para combater de forma eficaz a desigualdade e a pobreza.

Esse processo comandado pela Prefeitura conta com o apoio e a participação do conjunto da sociedade civil organizada, das entidades patronais aos sindicatos de trabalhadores, passando pelas associações de moradores, o terceiro setor, o Governo Federal e várias entidades multilaterais.

O Programa Favela-Bairro, iniciado em 1994, parte do pressuposto de que a principal diferença entre a favela e o resto da cidade é a ausência de investimentos públicos. Com isso, reconhecem-se, implicitamente, os investimentos privados (ainda que informais) que foram realizados nas favelas. Estruturando um sistema de espaços urbanos capaz de garantir a integração ur-

banística aos bairros do entorno, abrindo ruas, creches, postos de saúde, etc., traçando praças, definindo acesso para veículos, o Programa dá, paulatinamente, condição de cidade às 75 favelas que já foram por ele beneficiadas.

A eficácia dessa forma de intervenção na luta contra a pobreza ficou comprovada pelas recentes pesquisas realizadas pela Sociedade Científica da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (SCIENCE) do IBGE, a pedido da Secretaria Municipal do Trabalho, em 14 comunidades da primeira fase do Programa Favela-Bairro. Elas mostram, de fato, que a renda real média dessas comunidades aumentou, desde o início da década, cerca de três vezes mais que a do conjunto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.¹⁵

As mesmas pesquisas também revelam, porém, que essas comunidades — apesar da extraordinária melhoria que experimentaram — continuam pobres: a renda média ainda é significativamente inferior à da Cidade como um todo, as taxas de analfabetismo de adultos e de desemprego aberto são altíssimas, e a inserção no mercado de trabalho dá-se predominantemente de forma precária. É com base nesse diagnóstico que a Prefeitura, através da SMTb (e com o apoio do Ministério do Trabalho e da Fundação Banco do Brasil), tem aprofundado sua intervenção nessas áreas, sempre no sentido de diminuir as barreiras de acesso a diversas formas de riqueza e de ampliar a oferta de bens públicos que aumentem seu bem-estar no médio e no longo prazo. Trata-se de uma política integrada de geração de trabalho e renda, já em andamento em 35 comunidades, que combina:

- educação de jovens e adultos;
- educação profissional;
- incubagem de cooperativas populares, num convênio com a COPPETEC-UFRJ (13 cooperativas já estão funcionando);
- montagem de agências de apoio aos trabalhadores autônomos e de espaços integrados de geração de trabalho e renda;
- lançamento de um programa de crédito produtivo popular;
- abertura de centros de informática, geridos pelas próprias; e
- capacitação de lideranças para torná-las capazes de formularem, negociarem (em diferentes níveis), implementarem e gerirem políticas sociais

¹⁵ Essa pesquisa se divide em dois blocos. O primeiro, domiciliar e por amostragem (de no mínimo 25% dos domicílios), visa retratar as condições sócio-econômicas da população dessas comunidades. O segundo, censitário e em nível do estabelecimento, visa traçar um perfil detalhado das atividades empresariais ali existentes. Os microdados e algumas tabulações especiais padronizadas já se encontram disponíveis para as primeiras 14 comunidades.

que visem ao aumento do bem-estar de suas comunidades, fortalecendo o controle social e a democracia em nível local.

3.5 Rede do Trabalho

A Rede do Trabalho nada mais é do que a versão carioca de um sistema público de trabalho e renda.

Ela consiste, em primeiro lugar, de uma rede de Agências do Trabalho, que visa proporcionar um atendimento integrado ao trabalhador desempregado ou mal ocupado, a qual passa pela inscrição no programa de seguro-desemprego, pela intermediação de mão-de-obra, pela requalificação profissional (visando tanto ao aumento da empregabilidade quanto à capacitação em gestão) e pela orientação a uma série de outros instrumentos de apoio a trabalhadores autônomos e microempresários.

A idéia da Rede, porém, não é apenas a de satisfazer as demandas dos trabalhadores, mas também, simultaneamente, as de empresas e consumidores. A razão é simples: tem-se a certeza de que a melhor maneira de proporcionar aos trabalhadores uma inserção digna no mundo do trabalho é a de articular essas alternativas dentro de um desenho mais geral de desenvolvimento econômico — que passa pela disponibilização de bens públicos ao conjunto desses atores, alavancando a competitividade sistêmica da economia local como um todo no médio e no longo prazo. Melhorar a qualidade do casamento entre oferta e demanda de trabalho passa inevitavelmente, portanto, por estruturar um sistema de informações que seja apropriável pelos dois lados do mercado. Passa também, de outra forma, pela integração da intermediação de mão-de-obra a uma série de outros serviços de apoio ao trabalhador, tal qual se descreve acima — o que é crucial para aumentar a eficiência de cada um desses instrumentos.

A estruturação das Agências do Trabalho segue uma lógica que é, ao mesmo tempo, regional e setorial, com um forte envolvimento de outras esferas de governo e dos parceiros sociais (entidades patronais e sindicais) na gestão do programa.¹⁶ A lógica regional é a de esparramar progressivamente pelo território da Cidade um número crescente de Agências, de forma a possuir a capilaridade necessária para atender à enorme demanda existente nessa área, tanto por parte dos trabalhadores quanto por parte das empresas.

¹⁶ Como já foi visto na seção 2.4.1 no caso da construção civil.

O sistema baseia-se, desde o início, nas mais modernas tecnologias da informação, o que permitirá que a Rede como um todo possa operar de forma integrada, dentro de um único sistema, num ambiente em que o trabalhador não terá que enfrentar longas filas para ser atendido.

O gargalo que se enfrenta neste momento é o do custeio desses programas, uma vez que os recursos do FAT que alimentam programas semelhantes no âmbito estadual ainda não são acessíveis para os municípios. Acredita-se, no entanto, que essa dificuldade será superada no futuro próximo e que, no longo prazo (à medida que os serviços da Rede se tornarem mais eficientes), será possível estruturar o programa em bases auto-sustentáveis em todos os seus aspectos, exceto no do seguro-desemprego e no da qualificação profissional.

3.6 Desenvolvimento econômico local integrado

A promoção do desenvolvimento econômico local integrado passa pela junção da estratégia de combate à pobreza nas comunidades de baixa renda com as atividades da Rede do Trabalho. Mas vai além, uma vez que ela pressupõe a criação de uma institucionalidade específica para o fomento econômico local: as Agências de Desenvolvimento Local.

A idéia desse programa que se está implementando em parceria com o SERE¹⁷ é a de fazer com que a comunidade, em conjunto com a Prefeitura e com outras instituições públicas e privadas, assumam um papel central na constituição de alternativas condizentes à sua realidade concreta, otimizando a utilização de seus recursos humanos, materiais e culturais na busca da melhoria de suas condições de vida. Visa-se, com isso, contribuir para a gestação de um novo modelo de crescimento econômico, que seja compatível com uma contínua e acentuada redução da desigualdade de renda.

Já se está trabalhando com duas experiências piloto nessa área.¹⁸ A primeira na zona sul da Cidade, onde convivem as principais vantagens comparativas e os maiores contrastes sócio-econômicos. A segunda na zona norte, onde se concentram os problemas oriundos da desindustrialização da Cidade, ocorrida a partir dos anos 80.

¹⁷ Uma instituição sem fins lucrativos, que representa no Rio de Janeiro a Fundação Friedrich Ebert, órgão ligado à Cooperação Internacional da Alemanha.

¹⁸ Ou seja, com duas agências de desenvolvimento em vias de serem estabelecidas e seis agentes de desenvolvimento já trabalhando.

4 CONHECENDO MELHOR O MERCADO DE TRABALHO DO RIO DE JANEIRO

Embora exista um amplo acervo de informações primárias sobre o mercado de trabalho do Rio de Janeiro e um grande número de pesquisadores nessa área residentes na Cidade, esse tema ainda permanece muito pouco estudado.

A SMTb considera uma obrigação sua reverter esse quadro rapidamente, tanto para melhor poder balizar e avaliar suas políticas, quanto para fornecer a seus diversos parceiros as informações de que necessitam para também poderem atuar de forma coerente. Nesse sentido, ela tem tomado uma série de iniciativas, como a montagem de um sistema de informações, o fomento à pesquisa, a organização de seminários¹⁹ e o incentivo à criação do Instituto de Estudos do Trabalho do Rio de Janeiro.

4.1 Sistema de informações

Por recomendação explícita do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro e de um Grupo de Notáveis montado pela SMTb, montou-se um sistema contínuo de informações e de análise sobre o mercado de trabalho do Rio de Janeiro. Esse sistema possibilita o acompanhamento da evolução desse mercado por parte da CMT, da SMTb, dos sindicatos, dos empresários e de outros atores sociais.

O objetivo é analisar sistematicamente um amplo conjunto de informações sobre o mercado de trabalho do Rio de Janeiro, de maneira a fornecer uma base sólida para a implementação e o acompanhamento de políticas públicas de geração de trabalho e renda na Cidade, tornando toda a informação disponível de conhecimento público e de fácil acesso.

O sistema de informações é hoje formado por quatro produtos, a saber:

- banco de dados informatizado, reunindo informações de diferentes fontes (IBGE, Ministério do Trabalho, SINE, Agência do Trabalhador/Secretaria Especial do Trabalho da Prefeitura do Rio de Janeiro, etc.) so-

¹⁹ Dentre os que já foram realizados, destacam-se: Rio Jovem Trabalhador (em fins de março de 1997); O Mercado de Trabalho no Rio de Janeiro (em junho de 1997), que originou a publicação de um livro com textos originais de vários pesquisadores de diversas áreas do conhecimento; O Crime e a Violência na Cidade do Rio de Janeiro: Estratégias de Prevenção e de Controle (agosto de 1998); e O Modelo Italiano dos Distritos Industriais e as Condições de sua Transferibilidade para o Rio de Janeiro (outubro de 1998).

bre o desempenho do mercado de trabalho (já disponível em disquetes, em breve na *homepage* da SMTb na Internet);

- Boletim de Conjuntura (**O Mercado de Trabalho do Rio de Janeiro — Conjuntura e Análise**), com periodicidade quadrimestral, produzido no âmbito de um convênio com o IPEA e com a Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia (ANPEC);
- **Carta de Acompanhamento Conjuntural**, publicada quadrimestralmente em bimestres alternados aos do boletim; e
- uma série de estudos especiais sobre o mercado de trabalho do Rio de Janeiro, encomendados pela SMTb a profissionais de notório saber nessa área e publicados em uma série específica ou em livros.

4.2 Projetos de pesquisa

Uma das marcas que a SMTb pretende criar durante o mandato do Prefeito Luiz Paulo Conde é a de que não é apenas possível, mas enormemente útil se romper a clássica dicotomia entre a pesquisa econômica e social aplicada e a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas.

Desde os primeiros meses de sua existência, a SMTb tem promovido uma ampla articulação de pesquisadores provenientes de diversas áreas do conhecimento, com o intuito de formular dois projetos de pesquisa que tiveram início em dezembro de 1997 e se encontram em fase de conclusão no âmbito do Fórum Permanente de Geração de Trabalho e Renda da Cidade do Rio de Janeiro. Ambos contam com a participação de pesquisadores de várias instituições acadêmicas renomadas e têm sua homogeneidade metodológica (em termos sobretudo das bases de dados a serem utilizadas) assegurada por uma coordenação que passará pela Diretoria de Pesquisas (DIPES) do IPEA.

4.2.1 O mercado de trabalho do Rio de Janeiro

Com o intuito de montar um projeto de pesquisa abrangente e multidisciplinar que desse conta de cobrir grande parte das lacunas hoje existentes no estoque de conhecimento disponível sobre o mercado de trabalho do Rio de Janeiro, a SMTb nomeou, em maio de 1997, uma Comissão de Notáveis, que apontou a necessidade de se proceder a dois tipos de pesquisas: (a) uma descrição da natureza e do funcionamento do mercado de trabalho do Rio de Janeiro; e (b) uma análise prospectiva sobre o modelo de desenvolvimento econômico e social que a Cidade irá empreender no futuro, com

base no qual seja possível formular políticas públicas de geração de trabalho e renda que possam fazer sentido no longo prazo.

A primeira vertente foi subdividida em sete tópicos:

- desempenho agregado do mercado de trabalho;
- o processo e a capacidade de ajuste do mercado de trabalho;
- avaliação do grau de associativismo;
- análise da estrutura produtiva;
- qualidade dos postos de trabalho;
- análise da heterogeneidade do mercado de trabalho; e
- família, mercado de trabalho, pobreza e desigualdade.

Já a segunda parte foi desagregada nos seguintes componentes:

- os serviços modernos e as vocações da economia carioca;
- uma análise dos setores dinâmicos;
- principais vantagens comparativas;
- respostas a choques exógenos;
- o setor informal e as pequenas e microempresas cariocas; e
- mercado de trabalho e integração social.

O projeto resulta em uma série de seminários e culminará na publicação de dois livros pelo IPEA.

4.2.2 *Controle e prevenção da violência*

O interesse da SMTb por esse tema surgiu do diagnóstico, elaborado pelo Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, com base em entrevistas com as principais lideranças empresariais e políticas cariocas, de que a violência estaria na origem da falta de atratividade do Município em trazer novos investimentos e até mesmo em manter determinadas atividades que migraram para outras cidades nos últimos anos. Em outras palavras, os níveis a que chegou a violência na Cidade estariam impedindo um aproveitamento adequado do potencial produtivo dos trabalhadores cariocas.

O controle e a prevenção ao crime e à violência constituem o objeto de inúmeras iniciativas governamentais e não governamentais no Rio de Janeiro. Registram-se, entretanto, poucos e isolados esforços de articulação dessas iniciativas com a temática da economia da Cidade e o desenvolvimento urbano. O projeto que será desenvolvido terá a forma de um diagnóstico sobre a magnitude, as causas e as políticas de controle da violência e da criminalidade no Rio de Janeiro e seus impactos sobre a economia da Cidade.

CONCLUSÃO

Criada em janeiro de 1997, a SMTb tem procurado se estruturar em torno de uma política que visa essencialmente melhorar a qualidade do mundo do trabalho no Rio de Janeiro. Tem implementado, para tanto, diversos programas voltados à melhora da qualidade do trabalhador, do posto de trabalho e das relações de trabalho, bem como programas integrados — que combinam esses diferentes aspectos — no âmbito de políticas afirmativas e compensatórias, de apoio ao trabalhador autônomo e à microempresa, de combate à pobreza em comunidades de baixa renda, de consolidação de um sistema público de trabalho e renda e de desenvolvimento econômico local integrado.

Todos esses programas têm sido não apenas formulados, mas implementados através de parcerias com uma ampla gama de entidades da sociedade civil organizada, reforçando o controle social e o caráter suprapartidário da política pública que está se procurando consolidar. O principal desafio que a SMTb se coloca, de fato, é o de contribuir — no médio e no longo prazo — para a estruturação de uma nova institucionalidade, que seja capaz de reunir as forças vivas da sociedade em torno de ações coerentes, articuladas e (o quanto possível) baseadas em diagnósticos precisos, voltadas ao enfrentamento dos problemas que atingem o mundo do trabalho — os que mais afligem a opinião pública nos dias de hoje.

Dentro desse arcabouço, entende-se que caberá à administração pública o papel de orquestrar e catalisar essas ações e, certamente, não o de manter o monopólio da execução.

Os maiores obstáculos enfrentados hoje, nessa área, são o conhecimento incipiente que ainda se tem a respeito da natureza e do funcionamento do mercado de trabalho carioca, a fragilidade do instrumental disponível para a avaliação de programas e o escasso acesso aos abundantes recursos existentes, na esfera federal, para financiar políticas desse tipo.

BIBLIOGRAFIA

- AMADEO, E., CAMARGO, J.M. (1996) *Instituições e o mercado de trabalho no Brasil*. In: CAMARGO, J.M. (org.): “Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil”. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- BAHIA, M., FOGUEL, M., MENDONÇA, R., PAES DE BARROS, R., (1998) *Uma avaliação da escassez de capital educacional no Rio de Janeiro*. In: SMTb: “O Mercado de Trabalho no Rio de Janeiro”. Rio de Janeiro: Scritta.

- BOCAIÚVA CUNHA, P.C.C. (1998) *Reflexão acerca da construção de uma plataforma de economia popular solidária*. In: SMTb: "O Mercado de Trabalho no Rio de Janeiro". Rio de Janeiro: Scritta.
- BORGES SERENO, M. (1998) *A CUT e os sindicatos no município do Rio*. In: SMTb: "O Mercado de Trabalho no Rio de Janeiro". Rio de Janeiro: Scritta.
- DE LUIZ, N. (1998) *A globalização econômica e os desafios à educação profissional*. In: SMTb: "O Mercado de Trabalho no Rio de Janeiro". Rio de Janeiro: Scritta.
- LISCHFITZ, J. (1998) *As armadilhas do emprego no Rio de Janeiro*. In: SMTb: "O Mercado de Trabalho no Rio de Janeiro". Rio de Janeiro: Scritta.
- MAYER-STAMER, J. (1998) *Política industrial*. In: Fundación Fiedrich Ebert (org.): "Economía Social de Mercado: su dimensión social". Caracas: Nueva Sociedad.
- MENDONÇA, R., PAES DE BARROS, R. (1998) *A capacidade de absorção de mão-de-obra da economia do Rio de Janeiro*. In: SMTb: "O Mercado de Trabalho no Rio de Janeiro". Rio de Janeiro: Scritta.
- NERI, M. (1998) *Pobreza e desigualdade cariocas na década de 90*. In: SMTb: "O Mercado de Trabalho no Rio de Janeiro". Rio de Janeiro: Scritta.
- PERO, V. (1998) *O papel dos segmentos informais na geração de trabalho e renda no Rio de Janeiro: 1981-1995*. In: SMTb: "O Mercado de Trabalho no Rio de Janeiro". Rio de Janeiro: Scritta.
- PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (1994) *Inquérito Qualitativo*. Rio de Janeiro, PMRJ.
- POTENGY, G.F. (1998) *A reconstrução das relações de gênero no mercado de trabalho do Município do Rio de Janeiro no período de 1988-1993*. In: SMTb: "O Mercado de Trabalho no Rio de Janeiro". Rio de Janeiro: Scritta.
- QUEIROZ RIBEIRO, L.C. (1998) *Mapeamento geo-social da força de trabalho: a dicotomia Favela-Bairro*. In: SMTb: "O Mercado de Trabalho no Rio de Janeiro". Rio de Janeiro: Scritta.
- REZENDE DE CARVALHO, M.A., BURGOS, M.B. (1998) *Notas sobre o trabalho em favelas do Rio de Janeiro*. In: SMTb: "O Mercado de Trabalho no Rio de Janeiro". Rio de Janeiro: Scritta.
- ROCHA, S. (1998) *Tendência evolutiva e características da pobreza no Rio de Janeiro*. In: SMTb: "O Mercado de Trabalho no Rio de Janeiro". Rio de Janeiro: Scritta.
- SABÓIA, J.M. (1998) *Indicadores para o mercado de trabalho e a Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. In: SMTb: "O Mercado de Trabalho no Rio de Janeiro: Conjuntura e Análise", nº 1, dezembro.
- SECRETARIA MUNICIPAL DO TRABALHO (1997) *O Mercado de Trabalho do Rio de Janeiro: tendências e políticas*. Rio de Janeiro: SMTb/Imprensa da Cidade.
- SECRETARIA MUNICIPAL DO TRABALHO (1997 e 1998) *O Mercado de Trabalho do Rio de Janeiro: Conjuntura e Análise*, nº 1 a 3, Rio de Janeiro: SMTb/Imprensa da Cidade.

- SILVA, N.V. (1998) *Cor e realização socio-econômica no Rio de Janeiro*. In: SMTb: "O Mercado de Trabalho no Rio de Janeiro". Rio de Janeiro: Scritta.
- VALLE, R. (1998) *A educação profissional como parte do processo cultural e econômico de construção do Rio do século XXI*. In: SMTb: "O Mercado de Trabalho no Rio de Janeiro". Rio de Janeiro: Scritta.

POLÍTICAS DE EMPREGO NO ESTADO DO CEARÁ*

Gerardo Clésio Maia Arruda**

Inácio José Bessa Pires**

José Meneleu Neto**

João Bosco Sampaio**

INTRODUÇÃO

É inegável a forte demanda da sociedade por políticas públicas que ataquem os problemas decorrentes do desemprego estrutural e conjuntural. Exige-se, entre outras coisas, que essas políticas sejam capazes de enfrentar os “novos desafios” postos pelos recentes “paradigmas” tecnológicos e pela lógica da abertura dos mercados nacionais à economia globalizada.

Diante disso, ao fazer a digressão sobre o contexto, poder-se-ia cair na tentação de conduzir as análises sobre contextos regionais específicos para o leito comum das macrotendências da globalização e da reestruturação produtiva, resultando em obviedades pouco esclarecedoras sobre o conteúdo e a eficácia de determinadas políticas locais ou regionais. Nesse sentido, o roteiro de análise do presente trabalho procura evitar a reprodução dessas obviedades ao qualificar as políticas públicas voltadas para o mercado de tra-

* Esse trabalho é resultado de um convênio técnico celebrado entre a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Sistema Nacional de Emprego (Sine-CE), Fortaleza.

** Técnicos de Análise de Mercado do Sine-CE.

balho no Ceará e seus impactos nos indicadores de emprego. Assim, não se procurou decretar nem a morte prematura de qualquer esquema explicativo, nem a ascensão precoce de novos “paradigmas”, tão-somente se procurou entender o comportamento de algumas variáveis selecionadas a partir das informações disponíveis.

O ponto de partida para essa leitura da economia cearense é a comparação entre a capacidade de geração de empregos no setor moderno *vis-à-vis* à expansão da População Economicamente Ativa (PEA), nos anos de 1990 a 1995, procurando estabelecer um padrão de monitoramento para a eficácia da políticas de emprego e os impactos sobre os indicadores mais gerais.

A caracterização das políticas públicas mais focalizadas, como seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional, bem como seus resultados, também são objeto de análise detalhada. Essa avaliação procura mostrar os limites e as possibilidades de reorientação das políticas passivas no contexto do mercado de trabalho regional.

Aprofundando a investigação sobre as marcas de singularidade da economia cearense, procurou-se fazer a análise sobre o seu recente ciclo de crescimento e a relação com os investimentos do Governo vinculados às condições específicas da capacidade de poupança pública estadual. Nesse caso, o foco principal voltou-se para os grandes projetos planejados pelo setor público e os cenários prospectivos nos quais estão inseridos, em especial o Programa de Atração de Investimentos Industriais, cujas metas até 1998 fornecem um quadro quantitativo detalhado dos empregos diretos que se espera gerar no Estado, tanto em termos locacionais como em termos de suas características técnicas.

1 O DESEMPENHO DO EMPREGO NO SETOR MODERNO E A PRESSÃO SOBRE O MERCADO DE TRABALHO DO CEARÁ: 1990 A 1996

Os números são reveladores: no período de 1990 a 1996, segundo informações do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) do Ministério do Trabalho (MTb), o Estado do Ceará apresentou um saldo positivo de 24.734 novos empregos (admitidos menos desligados) no setor formal da economia (com carteira assinada). O Caged é um cadastro administrativo respondido pelas empresas brasileiras junto ao Ministério do Trabalho, sendo regulamentado pela Lei nº 4.932/65. Possui abrangência nacional, fornecendo informações sobre os fluxos mensais de mão-de-obra, rota-

tividade e estoque anual de mão-de-obra formal com carteira de trabalho assinada e contribuição previdenciária.

No início da década, os saldos totais anuais foram seguidamente negativos até 1992: -6.662 em 1990; -3.935 em 1991; e -7.552 em 1992. A partir de 1993, essa tendência se inverteu, dando origem a saldos positivos, compensando os resultados negativos do primeiro triênio da década. O ano de 1994 apresentou o saldo anual mais significativo, acumulando 14.904 novos empregos com carteira assinada. Desse modo, em que pese à permanência da taxa de rotatividade, que varia de 2% a 3%, o Ceará logrou alcançar resultados expressivos para o setor formal. Esse fato não deve ser confundido com a redução imediata dos níveis de desemprego e de empregos de baixa qualidade. Significa tão-somente uma tendência que atenuou o hiato estrutural existente no mercado de trabalho.

Os ramos de atividade que puxaram o desempenho positivo no período 1990-96 foram aqueles ligados ao comércio e serviços, como o comércio varejista (11.437); serviços médico-odontológicos (5.421); serviços de ensino (4.651); construção civil (2.196) e indústria mecânica (966). No pólo oposto, os ramos que reduziram postos de trabalho foram os da indústria de alimentos (-4.688); das instituições financeiras (-3.595); da indústria têxtil (-802) e da indústria metalúrgica (-443).

Ao lado da expansão apresentada pelo emprego formal, o contingente da força de trabalho medido pela PEA permaneceu crescendo.

Para um melhor esclarecimento, devem ser mensurados os efeitos dessas políticas através da taxa de crescimento das ocupações no “setor moderno” (setor formal: com carteira assinada) com relação à taxa de crescimento da força de trabalho medida pela PEA anual, por unidade da Federação, calculada pela Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD) da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A idéia central é que, na medida em que o ritmo de criação de postos de trabalho de qualidade for mais intenso que o crescimento da oferta de mão-de-obra (taxa de participação), reduz-se tendencialmente o hiato do desemprego já existente, seja pela ampliação de novos postos que absorvem a procura por trabalho, seja pela melhoria da qualidade dos postos de trabalho (duração da ocupação-rotatividade, salários, proteção social, etc.), que reduz o desemprego friccional e a ociosidade temporária decorrente de imperfeições no sistema de informações do mercado de trabalho. Portanto, a comparação entre o desempenho desses indicadores poderia ser descrita, em termos da variação percentual, da seguinte forma:

$$(I - \frac{A_{t/t-i}}{D_{t/t-i}}) 100 > \frac{PEA_t - PEA_{t-i}}{P_{t-i}} 100$$

onde:

IA_{t/t-i} é o índice de variação de trabalhadores admitidos (A) no “setor moderno”,

ID_{t/t-i} é o índice de variação de trabalhadores desligados (D) no “setor moderno”,

PEA é a população economicamente ativa,

t-i = ano ou período inicial da série, e

t = último ano da série.

O objetivo dessa relação é, em primeiro lugar, identificar a capacidade de geração de efeitos positivos das políticas de emprego e, em segundo, a dimensão dessa capacidade que, em última instância, indica a velocidade para superar o hiato de subutilização dos recursos humanos já existentes no mercado.

Usando dados fornecidos pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho aplicados à inequação sugerida, obtiveram-se os resultados através de alguns ajustes. Os fluxos do Caged — admitidos e desligados — foram usados, inicialmente, através de índices de variação isolados e, posteriormente, obtendo-se a razão entre esses índices, que medem em quanto um fluxo é superior ao outro, noutras palavras, o resultado líquido acumulado para os anos considerados, medindo a capacidade da economia em gerar um excedente de postos de trabalho. Nesse sentido, o resultado é diverso do que se teria obtido em termos de estoque de força de trabalho empregada no setor formal. Assim, a variação de 1996 calculada com relação a 1990 foi:

$$(I - \frac{A_{t/t-i}}{D_{t/t-i}}) 100 > \frac{PEA_t - PEA_{t-i}}{P_{t-i}} 100$$

onde a variação do fluxo de admitidos sobre o de demitidos foi

$$(I - \frac{A_{t/t-i}}{D_{t/t-i}}) 100 = 15,30\%$$

o que representa um crescimento de 15,30% na razão entre o índice de variação acumulado de admitidos sobre o dos demitidos, entre 1990 e 1996.

Segue-se o crescimento da PEA entre 1990 e 1996:

$$\frac{PEA_t - PEA_{t-i}}{P_{t-i}} 100 = 19,60\%$$

logo,

$$\left(I - \frac{A_{t/t-i}}{D_{t/t-i}} \right) 100 < \frac{PEA_t - PEA_{t-i}}{P_{t-i}} 100$$

O resultado é um crescimento da capacidade de gerar emprego formal no Estado do Ceará, mas abaixo do necessário para cobrir o crescimento da PEA, permanecendo o resultado da inequação inferior a zero. Confirmando a estabilidade da taxa média de desemprego, observou-se que as alterações no setor formal pouco modificaram o quadro da procura por trabalho, o que é indicativo da absorção complementar de mão-de-obra pelo setor informal. A diferença de 4,3 pontos percentuais entre o crescimento do emprego formal e o crescimento da PEA pode ser atribuída ao “efeito mobilização” de parcelas da População Não Economicamente Ativa (PNEA), principalmente do sexo feminino, além de migrações inter-regionais de mão-de-obra provocadas pelo deslocamento de população do campo para as cidades.

Em geral, as análises *ex post* desconsideram o fato de a expansão econômica no meio urbano, em países subdesenvolvidos, provocar um efeito mobilização (“ativação” de parcelas da População Não Economicamente Ativa, migração campo-cidade, etc.) sobre a População em Idade Ativa (PIA), que faz a PEA crescer além da capacidade real de criação de novos postos de trabalho. A demanda não suprida por empregos no setor moderno produz um enorme reservatório de PIA à espera de oportunidades; tão logo surja uma vaga, para ela acorrem rapidamente grandes contingentes de trabalhadores.

O resultado pode ser analisado de duas formas. Por um lado, o crescimento do emprego moderno abaixo da expansão da PEA mostraria que o peso dos fatores endógenos da economia cearense, vinculados ao ciclo de gastos públicos em obras de saneamento e infra-estrutura industrial, já não é suficiente para cobrir o déficit de emprego numa economia subdesenvolvida. Outra visão atribui esse desempenho modesto aos fatores desfavoráveis ligados à conjuntura nacional que inibiram o ritmo de geração de emprego no Estado. Parece que nenhuma das explicações é satisfatória, pois, se é evidente a influência dos fatores macroeconômicos no desempenho da economia regional e, conseqüentemente, do emprego, isso pouco explica sobre a posi-

ção relativa do Ceará com relação a outros estados. Sobre a incapacidade do gasto público alavancar o emprego, é preciso notar que, historicamente, tem sido esse o principal agente direto e/ou indireto da geração de emprego moderno no Nordeste. Destaque-se que a notável capacidade de atração de investimentos industriais não representa algo novo para o Ceará. Durante os anos de incentivos fiscais da Sudene, assistiu-se ao mesmo padrão que hoje é potencializado por fatores ligados à abertura da economia brasileira. Nesse sentido, houve pouca mudança no padrão adotado pelo Ceará nos anos 90, somente o volume de recursos públicos é bem mais modesto que nas décadas passadas.

Numa perspectiva de longo prazo, pode-se admitir que, se o índice de crescimento do emprego no setor formal, durante 1990-96, for mantido pelos próximos anos, será possível antever uma “redução crescente” do hiato existente com relação ao crescimento da PEA. O principal motivo é a tendência de queda no incremento da PEA como consequência da drástica redução da taxa de fecundidade da população feminina no Ceará. Obviamente que, além dos fatores demográficos, há outros não desprezíveis ligados à mobilização de mão-de-obra adicional, migrações, e às oscilações na conjuntura econômica.

2 ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE EMPREGO SELECIONADAS PARA O ESTUDO

2.1 Intermediação de mão-de-obra para emprego

A intermediação de mão-de-obra é um fator de promoção do trabalho e valorização do trabalhador reconhecido pelo Governo Federal. Essa instância governamental, inclusive, estabeleceu como meta na área de políticas de emprego a necessidade de aperfeiçoar o sistema de intermediação de mão-de-obra através da instrumentalização do Sine¹, dotando-o de uma infra-estrutura de funcionamento alicerçada na informatização (MTb, 1997a). Nesse sentido, os dados gerados pelo Sine constituem-se numa base empírica legítima de análise dos reflexos dessa atividade sobre o mercado de trabalho.

¹ Programa do Ministério do Trabalho, responsável pela prestação do serviço de intermediação aos trabalhadores e empresários.

Analisando-se o desempenho da intermediação de mão-de-obra para emprego no Estado do Ceará, observa-se que, no período de 1991 a 1996, todas as atividades desenvolvidas pelo Sine-CE apresentaram um comportamento extremamente favorável. Na verdade, diagnostica-se a existência de um amplo crescimento quantitativo de todas as variáveis enfocadas. Pode-se inferir, com apoio no resultado apresentado, que se amplia, ano após ano, a credibilidade desse serviço junto a trabalhadores e empregadores.

Iniciando-se a análise pelo cadastramento de trabalhadores, denota-se que os dados demonstram um crescimento de 137,49% nos últimos cinco anos (Tabela 1). Em números absolutos, verificou-se que, em 1991, 53.767 trabalhadores se cadastraram nos Núcleos de Atendimento em busca de uma colocação no mercado de trabalho. No último ano da série (1996), essa demanda de trabalhadores pelo serviço de cadastramento saltou para 127.689. As vagas disponíveis nas empresas e ofertadas ao sistema de intermediação também apresentaram um comportamento de crescimento contínuo, que resultou, ao longo do período aqui analisado, numa taxa de crescimento de 96,44%. O desempenho das atividades de cadastramento de trabalhadores e a captação de vagas no mercado confirmam a afirmação de que a credibilidade dos agentes do mercado de trabalho no sistema de intermediação aumentou vertiginosamente, pois verificou-se, independentemente dos efeitos de sazonalidade ou mesmo de políticas macroeconômicas, que tanto os trabalhadores como as empresas procuram os núcleos de atendimento do Sine-CE num ritmo sempre crescente.

É importante mencionar que o número de trabalhadores colocados no mercado de trabalho através do sistema de intermediação de mão-de-obra cresceu 115,54%. Em termos relativos, a ampliação da colocação foi superior à da captação de vagas. O que se pode ler por trás dessa informação é que ocorreu, simultaneamente, um melhoramento quantitativo e qualitativo no desempenho das atividades de inserção de trabalhadores disponíveis nas vagas ofertadas ao Sistema, uma vez que esse crescimento resulta de um melhor aproveitamento das vagas ofertadas. Noutras palavras, as empresas estão oferecendo um maior número de vagas, e elas são efetivamente ocupadas pelos trabalhadores cadastrados no Sistema.

Ao se analisarem os dados da intermediação de mão-de-obra, com relação ao registro de trabalhadores admitidos e desligados do setor formal da economia (dados do Caged), torna-se mais evidente ainda o crescimento desse serviço no Estado do Ceará.

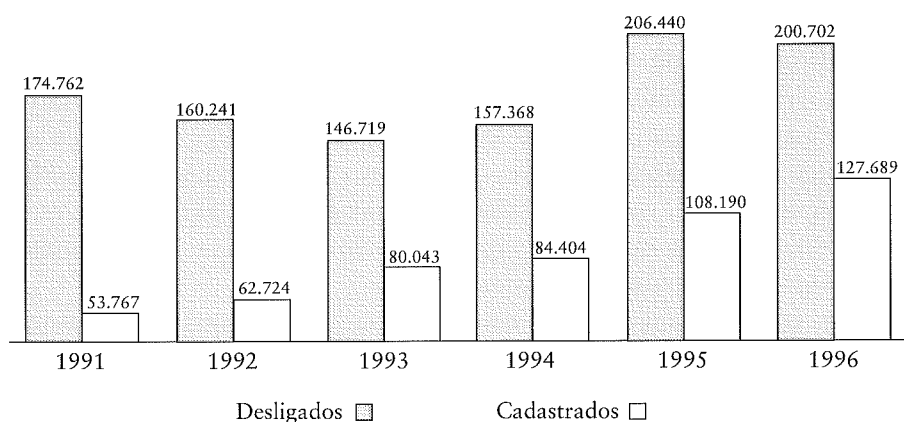
TABELA 1
Desempenho do processo de intermediação de mão-de-obra
no Estado do Ceará — 1991-96

INDICADORES	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Cadastro	53.767	62.724	80.043	84.404	108.190	127.689
Vagas	17.071	16.437	18.326	27.417	28.985	33.535
Encaminhados	25.007	26.130	32.248	49.206	51.815	69.056
Colocados	11.387	11.692	13.340	19.743	20.856	24.544

Fonte: Núcleos de Atendimento do Sine-CE.

O Gráfico 1 mostra claramente a existência de ampliação do número de trabalhadores que demandam os Núcleos de Atendimento em busca de efetivar o cadastramento para emprego. De fato, em 1991, a proporção do total de trabalhadores cadastrados com relação aos demitidos do setor formal correspondia a 30,77%. Essa proporção foi, ao longo dos últimos cinco anos, elevando-se e, no ano de 1996, atingiu o patamar de 63,62%.

GRÁFICO 1
Evolução dos desligados do setor formal (Caged) e dos trabalhadores
cadastrados no Estado do Ceará — 1991-96

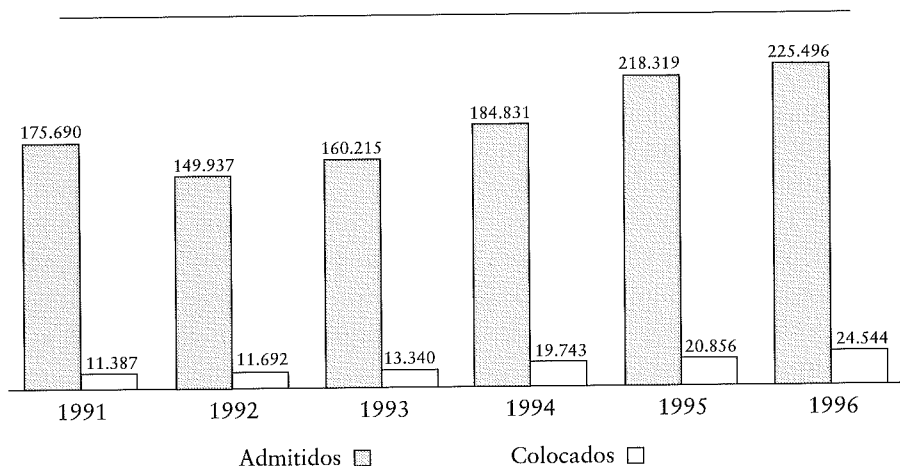


Fontes: Caged/MTB (desligados do setor formal); Postos e Núcleos de Atendimento do Sine-CE (para os trabalhadores cadastrados).

Também no que concerne aos dados dos trabalhadores colocados comparativamente ao total de admitidos no setor formal da economia, percebe-se um aumento continuado de sua proporcionalidade. Essa proporção, que no ano de 1991 se situou no patamar de 6,48%, deslocou-se para um patamar de 10,88%. À primeira vista, poder-se-ia pensar que o desempenho da atividade de colocação dos trabalhadores, quando comparado ao desempenho do cadastramento, está aquém do potencial existente no mercado de trabalho; contudo, duas questões devem ser consideradas na captação de vagas: em primeiro lugar, numa economia marcada pela informalidade, o recrutamento de trabalhadores para ocupação dos postos de trabalho disponíveis no setor formal é, muitas vezes, tratado de forma patrimonialista. Noutros termos, as seleções para preenchimento das vagas disponíveis nem sempre obedecem a critérios técnicos, que definem o mais apto para o trabalho; por vezes, a seleção é realizada através da indicação de pessoas da própria empresa ou que possuam vínculos com ela. Em segundo lugar, as empresas estão desobrigadas, legalmente, de ofertarem vagas ao Sine-CE.

GRÁFICO 2

Evolução dos admitidos do setor formal (Caged) e dos trabalhadores colocados no Estado do Ceará — 1991-96



Fontes: Caged/MTb (admitidos do setor formal); Postos e Núcleos de Atendimento do Sine-CE (para os trabalhadores colocados).

O sistema de intermediação de mão-de-obra é um serviço que coloca para o trabalhador mecanismos capazes de efetivar sua inserção no mercado de trabalho. Em síntese, esses elementos funcionam como atrativo para que os trabalhadores procurem os Núcleos de Atendimento. Contudo, do lado das empresas, algumas questões devem ser consideradas, como, por exemplo, a inexistência de mecanismos institucionais que vinculem a oferta de vagas das empresas ao sistema de intermediação. Pois, ao contrário de outros países onde existe a obrigatoriedade de informar previamente a possibilidade de supressão ou ampliação de postos de trabalho, no Brasil, as vagas disponíveis, em sua maioria, não passam por dentro do sistema de intermediação de mão-de-obra. Isso cria complicações na efetivação de algumas políticas de emprego. Essa questão será novamente abordada quando se estiver trabalhando as temáticas do seguro-desemprego e da qualificação profissional.

2.2 Seguro-desemprego

O Programa Seguro-Desemprego, no Brasil, é uma experiência recente. A publicação do decreto-lei que instituiu esse programa foi efetivada em março de 1986, e sua regulamentação, através da Lei nº 7.998, ocorreu somente em janeiro de 1990. Na verdade, a experiência brasileira com o seguro-desemprego é embrionária. Esse fato é constatado nas deficiências e insuficiências apresentadas em sua operacionalização, que o torna um instrumento exclusivo de auxílio financeiro.

De fato, esse programa ainda não conseguiu funcionar na forma exata como foi concebido. O Programa tem as finalidades de (a) prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de dispensa sem justa causa, e (b) auxiliar os trabalhadores requerentes na busca de um novo emprego, podendo, para esse efeito, promover sua reciclagem profissional. Mas, nesses 10 anos de sua institucionalização, o seguro-desemprego não ultrapassou os limites de auxílio financeiro. Isso se deve, principalmente, à inexistência de ações que objetivem um reaparelhamento do Sine, de sorte que o torne uma agência de emprego capaz de atender aos trabalhadores com direito ao benefício e cadastrá-los para busca de emprego e para treinamento. O desvinculamento do Programa Seguro-Desemprego do mecanismo de intermediação de mão-de-obra, na prática, torna esse instrumento de política de emprego inócuo, na medida em que o trabalhador fica desobrigado de buscar efetivamente uma ocupação, pois, sem a articulação do Programa com agências de emprego, é impossível uma supervisão adequada e não se criam condições que permitam ao trabalhador a oportunidade de receber orienta-

ção sobre as tendências do mercado e trabalho, bem como condições de encaminhá-lo a programas de reciclagem profissional.

Por esse motivo, a análise do seguro-desemprego será aqui procedida de forma estanque, ou seja, desvinculada do processo de intermediação e de programas de reciclagem e treinamentos, pois essa articulação ocorre de forma pontual e esporádica.

Os dados da Tabela 2 apontam que o seguro-desemprego, no Estado do Ceará, teve um crescimento constante no volume de trabalhadores requerentes do benefício, no período de 1991 a 1995. Informe-se que, no ano de 1992, cresceu 45,33% com relação ao ano anterior, sendo o maior percentual de crescimento medido ano a ano. Isso ocorreu porque, a partir de 1992, praticamente o segundo ano de implantação do Programa, se conseguiu criar uma rede de núcleos e postos de atendimento capaz de atender de forma satisfatória aos trabalhadores aptos a receberem o benefício. Ao se analisar o desempenho do total de requerentes num período mais longo, de 1991 a 1995, verifica-se um crescimento de 126,15%. Esse resultado, segundo dados do próprio MTb, colocou o Estado do Ceará entre aqueles que mais conseguiram viabilizar a inserção de trabalhadores no Programa. Contudo, no ano de 1996, observou-se uma retração no número de requerentes, o que provocou uma variação negativa nessa variável, aliás a única variação negativa observada em todo o período. Esse fato chama atenção e impõe uma avaliação mais aprofundada.

TABELA 2
Total de requerentes do seguro-desemprego no
Estado do Ceará — 1991-96

ANOS	TOTAL DE REQUERENTES	VARIAÇÃO ANUAL (%)
1991	46.700	—
1992	67.870	45,33
1993	80.042	17,93
1994	93.014	16,21
1995	105.613	13,54
1996	93.544	-11,43

Fonte: Núcleos de Atendimento do Sine-CE.

A análise do comportamento do total de requerentes comparativamente ao total de trabalhadores desligados do setor formal, ou seja, a verificação

da proporcionalidade dos requerentes com relação ao total de desligados registrado no Caged, possibilita um entendimento mais detalhado dos dados aqui apresentados. Na Tabela 3, pode-se verificar que ocorreu um crescimento relativo do total de requerentes nos anos de 1991 a 1994, de sorte que, em 1991, o total de requerentes representava 26,72% dos desligados do setor formal. Essa participação foi crescendo paulatinamente, até atingir, em 1994, a taxa mais expressiva do período: 59,11%. Nos dois últimos anos do período aqui enfocado, observou-se que está ocorrendo uma redução contínua, em termos proporcionais, do total de trabalhadores que estão requerendo o benefício do seguro-desemprego, de tal maneira que, em 1995, o total de requerentes representou 51,16% dos desligados do setor formal e, em 1996, caiu ainda mais, atingindo o patamar de 46,61%. Pode-se visualizar melhor o comportamento do desempenho do total de requerentes com relação aos desligados do setor formal da economia através do Gráfico 3, onde se observa que, quando o total de desligados apresenta uma curva declinante, se expande o total de requerentes, e, quando ocorre o inverso, a curva do total de desligados ascende, percebendo-se uma retração na quantidade de requerentes.

TABELA 3
Total de requerentes do seguro-desemprego com relação ao
total de desligados no Estado do Ceará — 1991-96

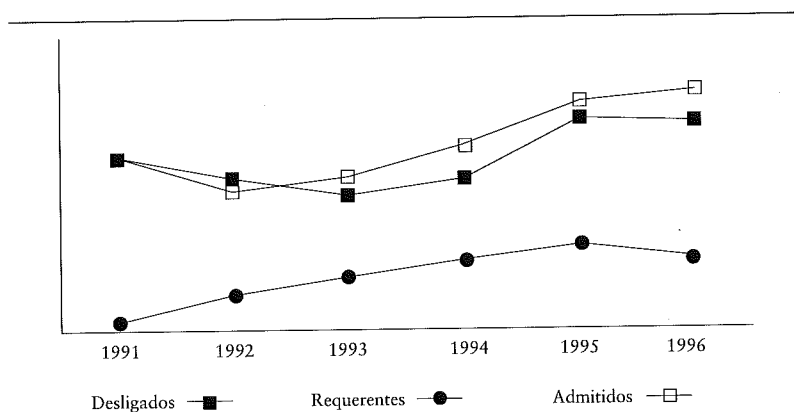
ANOS	TOTAL DE REQUERENTES (A)	TOTAL DE DESLIGADOS (B)	A/B%
1991	46.700	174.762	26,72
1992	67.870	160.241	42,35
1993	80.042	146.719	54,55
1994	93.014	157.368	59,11
1995	105.613	206.440	51,16
1996	93.544	200.702	46,61

Fontes: Núcleos de Atendimento do Sine-CE (total de requerentes); Caged/MTb (total de desligados).

Esse comportamento deve ser analisado mais detalhadamente, principalmente através da utilização de outras variáveis, para que se possam fazer aferições mais concretas, contudo, podem-se, com base nos dados aqui disponíveis, levantar algumas questões para discussão.

GRÁFICO 3

Evolução dos trabalhadores admitidos e desligados do setor formal e dos requerentes do seguro-desemprego no Estado do Ceará — 1991-96



Fontes: Caged/MTb (admitidos e desligados do setor formal); Postos e Núcleos de Atendimento do Sine-CE (requerentes do seguro-desemprego).

Essa queda contínua dos trabalhadores requerentes proporcionalmente aos trabalhadores que são desligados do setor formal, no período de 1994 a 1996, se explica pela conjugação de alguns fatores. Em primeiro lugar, deve-se fazer ressalva à rigidez dos critérios de habilitação, que impossibilita o acesso de um grande número de trabalhadores ao seguro-desemprego. Mais especificamente, vale ressaltar o requisito que determina que o trabalhador, para ter direito ao benefício, deve ter sido empregado durante pelo menos seis meses. Ora, conseguir permanecer esse tempo com carteira de trabalho assinada num mercado de trabalho marcado por taxas de rotatividade crescentes e por uma competitividade extrema é, na verdade, um privilégio que poucos conseguem obter. O Gráfico 3 mostra ainda que, no período de 1994 a 1996, ampliou-se, simultaneamente, o número de trabalhadores admitidos e desligados do setor formal da economia, isso reflete o aumento da rotatividade e, por conseguinte, impõe uma maior dificuldade para o trabalhador atender ao requisito do seguro-desemprego, que exige a permanência de seis meses num emprego formal. Considere-se, ainda, que o mercado de trabalho cearense é marcado pela existência de um estoque elevado de trabalhadores disponíveis (desempregados e inseridos em atividades precárias). Acrescentando-se a esse fato a redução do número de postos de trabalho em alguns setores, principalmente industrial, mais afetado pela reestruturação produtiva e onde a forma-

lidade do contrato de trabalho é mais presente, pode-se inferir que, persistindo a rigidez dos critérios de habilitação, a tendência de queda no número de trabalhadores requerentes do seguro-desemprego deverá permanecer.

2.3 Qualificação profissional

No ano de 1995, o Ministério do Trabalho, através da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor), lançou o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). Esse plano pretende abranger todo o território nacional, via realização de convênios com os 26 estados da Federação e o Distrito Federal.

Especificando mais detalhadamente, o Plano pretende qualificar ou requalificar, anualmente, cerca de 20% da PEA do País. Em números absolutos, isso significa que o Plano tem como objetivo proporcionar treinamento para 15 milhões de trabalhadores. Os recursos para sua execução provêm do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que é administrado pelo Estado, por trabalhadores e empresários, que formam o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat). O Planfor é constituído pelos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs). Portanto, a definição sobre os beneficiários e parceiros na execução e administração é de responsabilidade dos estados, que elaboram as metas e os objetivos alicerçados nas diretrizes delimitadas pelo Planfor.

Observe-se, ainda, que o Plano é concebido para preparar os trabalhadores a enfrentarem um mercado de trabalho em mudança. Na verdade, o Plano está assentado na concepção de que o mercado de trabalho brasileiro passa por transformações significativas no que concerne às demandas por qualificações, ou seja, presume-se que as empresas estão adotando modelos flexíveis de organização do trabalho, onde o trabalhador deve estar apto a exercer várias funções e operar mais de uma máquina ou equipamento e, principalmente, que ele deve ter habilidade para tomar decisões no seu cotidiano de trabalho e refletir sobre as formas adequadas para exercer suas atividades com mais produtividade e melhor qualidade. Segundo o Ministério do Trabalho, é necessária uma nova concepção de qualificação profissional, pois “(...) esboça-se nesse contexto novo perfil e novo conceito de qualificação, que vai além de habilidades manuais e disposição para cumprir ordens, incluindo também ampla formação geral e sólida base tecnológica. Não basta mais que o trabalhador saiba fazer; é preciso também conhecer e, acima de tudo, saber aprender” (MTb/Sefor, 1995).

No Estado do Ceará, sob a denominação de Plano Estadual de Qualificação, pretende-se qualificar ou requalificar um total de 391.316 trabalha-

dores. Tem-se ainda a intenção de proporcionar treinamento em todos os municípios do Estado e nos mais diversos setores da atividade econômica. Portanto, seguindo a mesma linha do Planfor, o PEQ objetiva a massificação de treinamentos.

No que se refere ao desempenho quantitativo, o PEQ, no Estado do Ceará, apresentou uma performance perfeitamente adequada às metas estabelecidas. Foi treinado, no ano de 1996, um total de 79.300 trabalhadores, o que representa 24% da meta que se estabeleceu para todo o período de vigência do Plano, ou seja, para o triênio 1996-98. Além disso, essa taxa de concretização de metas alcançada é próxima da taxa média para todo o Nordeste (27%). Ressalte-se, contudo, que o PEQ do Ceará possui uma meta proposta, em números absolutos, superior à dos demais estados do Nordeste. Na verdade, propõe-se o treinamento de 325.500 trabalhadores, que corresponde a 27,24% do total proposto para os oito estados que compõem a Região Nordeste. Embora os resultados até aqui condensados pelo MTb sejam insuficientes para se proceder a uma análise dos impactos do PEQ sobre o mercado de trabalho cearense, é possível realizar uma análise crítica da programação de 1996 a partir dos cursos realizados e, ao mesmo tempo, contrapor a execução do Programa com sua concepção.

TABELA 4
Meta de treinandos para o triênio 1996-98 e meta atingida em 1996, por Estado — 1996-98

ESTADOS	METAS			TOTAL DO TRIÊNIO (30 meses) (A)	REALIZADO EM 1996 (B)	B/A%
	1996	1997	1998			
Alagoas	10,50	21,00	36,70	68,20	7,40	11,00
Bahia	30,20	60,40	105,70	169,30	85,20	43,00
Ceará	50,20	100,30	175,00	325,50	79,30	24,00
Paraíba	19,60	56,60	98,90	175,10	28,20	16,00
Pernambuco	18,20	39,00	68,60	125,80	42,80	34,00
Piauí	7,70	36,50	64,80	109,00	15,40	14,00
Rio Grande do Norte	21,50	15,40	27,10	64,00	42,40	66,00
Sergipe	12,80	43,00	75,10	130,90	18,00	14,00
Total	170,70	372,20	651,90	1.194,80	318,70	27,00

Fonte: MTb/Sefor.

Nota: Em 1.000 treinandos.

O PEQ do Estado do Ceará constituiu-se, em 1996, de 12 programas de qualificação. Saliente-se que esses programas são um rol de cursos destinados a um segmento específico do mercado de trabalho, a saber: produção cultural, desenvolvimento comunitário, associativismo e artesanato, assentamento e comunidades rurais, pesca, jovens em situação de risco social, servidores públicos, turismo, serviços pessoais, construção civil, portadores de deficiências e beneficiários do seguro-desemprego.

Utilizando-se como base de informação o Relatório de Acompanhamento do PEQ nº 2/96, pode-se entrar um pouco mais no cerne da operacionalização do Programa de Qualificação. Para tanto, vale como ilustração utilizar o conjunto de cursos que foram destinados aos trabalhadores beneficiários do seguro-desemprego. Para atender a esse segmento do mercado de trabalho, proporcionaram-se treinamentos para 19.064 pessoas, sendo que se registrou um total de 15.347 pessoas que conseguiram concluir o treinamento. Resalte-se que a quantidade de treinamentos destinados aos trabalhadores beneficiários do seguro-desemprego correspondeu a 37,98% do total de treinamentos programados. À primeira vista, essa quantidade de treinamentos pode parecer suficiente, mas vale considerar que o benefício do seguro-desemprego foi requerido, em 1996, por 93.544 pessoas, sendo, portanto, destinado treinamento somente para 20,38% dos beneficiários. Há ainda o agravante de que todo o PEQ, em 1996, seria insuficiente para atender a esse contingente do mercado de trabalho. Saliente-se que esse segmento representa uma parcela dos trabalhadores que se encontram na situação de desemprego cessante, além de ser formada por pessoas com experiência de trabalho recente e com estabilidade no emprego. Nesse sentido, pode-se afirmar que o PEQ deixou de atender a um grande número de trabalhadores extremamente importante na composição do mercado de trabalho, que são justamente aqueles com experiência e em idade ativa, bem como deve-se considerar ainda que é essa camada da força de trabalho que está sendo a mais atingida pelas transformações estruturais ocorridas no mercado de trabalho. Assim sendo, o PEQ não atingiu convenientemente a população-alvo definida na concepção do Planfor.

Uma outra questão que se observa no PEQ é o desvio existente entre o que propõe suas diretrizes e a programação efetivada. Em resumo, pode-se afirmar que toda a concepção do PEQ está alicerçada na condição básica de que todos os esforços devem estar orientados no sentido de qualificar os trabalhadores para um mercado competitivo e em transformação. Desse modo, os cursos devem qualificar trabalhadores que possam atuar em diferentes ocupações e, principalmente, devem preparar os trabalhadores para

as ocupações emergentes. Pois bem, permanecendo com a análise centrada nos cursos destinados aos trabalhadores beneficiários do seguro-desemprego, verifica-se que, na sua maior parte, os cursos podem ser considerados “tradicionais”, ou seja, destinados a formar trabalhadores especializados, além de se detectar cursos voltados para a formação de ocupações que estão desaparecendo na sua totalidade ou estão sendo fundidas e absorvidas por outras. Considerando-se que a amostra selecionada dos cursos destinados aos trabalhadores beneficiários do seguro-desemprego (Quadro 1) é constituída por cursos que prepararam o trabalhador para realizar atividades características do taylorismo/fordismo (rotinizadas e especializadas), pode-se dizer que, do total de cursos destinados para esse segmento do mercado de trabalho, 19,76% não se adaptam aos pressupostos delineados na proposição do Plano.

QUADRO 1
Rol de cursos e beneficiários do seguro-desemprego
no Estado do Ceará — 1996

CURSOS	NÚMERO DE TREINANDOS
Fabricação caseira de cosmético	355
Fabricação de vela	223
Impressor de serigrafia	224
Manicure/pedicuro	118
Manutenção de equipamentos odontológicos	260
Marceneiro	147
Mecânico de autos	141
Panificador	931
Repcionista de crediário	179
Serviço de pessoal	124
Serviços de recepção	222
Soldador elétrico e oxiacetilênico	273
Técnicas de vendas	289
Telefonista, em geral	138
Vigilante	144
Total	3.768

3 CENÁRIOS PROSPECTIVOS SOBRE OS EFEITOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS TENDÊNCIAS DA OFERTA DE MÃO-DE-OBRA: CEARÁ, 1995-1998

Os resultados alcançados pelo Estado do Ceará em termos de crescimento econômico, nos últimos anos, têm sido observados com atenção em outras unidades da Federação e mesmo no exterior. Esse fato se relaciona principalmente com a tentativa de compreender o dinamismo recente de uma economia regional com traços marcantes de subdesenvolvimento, sérios problemas estruturais na área social e com base econômica pouco diversificada. Quer se olhe do ponto de vista do capital, onde a capacidade de investimento está diretamente relacionada à baixa poupança privada, ou do ponto de vista do trabalho, onde a baixa instrução e/ou qualificação está diretamente relacionada aos baixos salários, encontra-se um círculo vicioso de subdesenvolvimento característico de regiões secundárias ao processo de acumulação capitalista.

Somem-se a essa configuração os processo de mundialização do capital nos circuitos produtivos e financeiros, com impactos já conhecidos no mercado de trabalho, e ter-se-á um quadro ainda mais complexo para economias como a cearense. Contudo, ao contrário das expectativas, o Ceará tem revelado uma surpreendente capacidade de gerar indicadores macroeconômicos positivos, notadamente entre os indicadores relativos de crescimento, embora os indicadores sociais pouco tenham se alterado. Como foi possível a um Estado pobre e com enorme déficit social conseguir manter o dinamismo em meio aos ajustes da economia brasileira dos anos 90? E, principalmente, quais têm sido qualitativamente as políticas públicas com impacto sobre o mercado de trabalho e suas conseqüências sobre a utilização da força de trabalho? Essas interrogações básicas podem ser desdobradas, por sua vez, em quatro outras: (a) qual a diferença específica das políticas de emprego recentes adotadas no Ceará? (b) essas políticas poderiam ser caracterizadas como um “modelo cearense” de desenvolvimento? (c) qual o peso da conjuntura nacional na potencialização ou inibição dessas políticas? (d) quais as perspectivas futuras dessas políticas regionais?

A eficácia das políticas públicas no Ceará não sugere qualquer novidade ou invenção. Ao contrário do que se poderia pensar, o peso do Estado no planejamento dos investimentos tem sido decisivo na indução do crescimento econômico. A surpresa dessa constatação decorre de uma percepção marcada pela crise fiscal do Governo Federal após 1988, dos solavancos do ajuste macroeconômico e da abertura da economia brasileira. No que tange a este último fator, a característica histórica do Ceará mostra uma tendência de

abertura para o comércio internacional bem maior que o padrão nacional, em decorrência da exportação de produtos primários e escasso mercado interno para os produtos da indústria local: “Em termos de balança mercantil global, o Ceará tem reproduzido o padrão nordestino de crônico superávit nas relações comerciais internacionais, algo em torno de US\$ 52,2 milhões ao ano no período 1990-1993, e de déficit nas transações interestaduais, cerca de US\$ 1,1 bilhão ao ano, no mesmo período” (SEPLAN-CE, 1995).

Nesse sentido, o “choque externo”, embora não desprezível, teve impactos mais reduzidos em economias complementares do eixo dinâmico do Sudeste. De certo modo, a partir de 1994, o desempenho das exportações cearenses tem sofrido uma inflexão, tendo o Estado tornado-se deficitário na sua balança comercial com o resto do mundo. Mas esse comportamento se deve, sobretudo, à substituição de alguns insumos e bens de consumo final nacionais por itens importados. Dessa forma, a fixação do câmbio, a partir de 1994, pode ter representado uma redução de custos provocada pela substituição de insumos internos por externos, com certa vantagem de mercado para as regiões compradoras. O aspecto negativo fica por conta do parque têxtil cearense, que sofre diretamente os efeitos da concorrência dos produtos importados, tanto no exterior como no mercado interno.

Quanto aos efeitos da estabilização de preços, a economia cearense acompanhou a tendência nacional, não sendo esse um fator decisivo para estabelecer padrões diferenciais. No campo fiscal, por outro lado, a capacidade da poupança pública em alavancar o crescimento parece ter sido decisiva, como avalia o Plano de Governo para o período 1995-98:

“Atualmente, a base econômica existente no Ceará é relativamente pequena, de sorte que o setor privado ainda não se encontra em condições de liderar o esforço de crescimento. Por isso, cabe ao Governo Estadual grande parcela de responsabilidade no processo, não apenas como agente provedor da infra estrutura básica, mas sobretudo como mobilizador de recursos e iniciativas para potencializar a geração de emprego e renda e direcionar os rumos estratégicos do desenvolvimento” (SEPLAN-CE, 1995).

Ao que parece, o Ceará conseguiu apropriar mais ganhos econômicos e políticos com as transferências fiscais após 1988 que outras unidades da região. De posse dessa vantagem, a capacidade de “alavancagem” de recursos internos e externos cresceu bem acima da poupança pública real, revelando um “ciclo político” que manteve um cronograma de investimentos federais voltados para a região. Ao lado dessa tendência e induzidos pela “guerra fiscal”

que marca os anos 90, os capitais privados, na forma de investimento direto, sobretudo industrial, vêm complementando o processo iniciado em fins da década passada. Pode-se afirmar que o modelo das políticas públicas no Estado tem perfil bastante tradicional, com os gastos do Governo desempenhando o papel de indutor do investimento privado. Quanto à política de atração de investimentos diretos, também não se observam “grandes invenções”, sendo herdeiras dos incentivos fiscais do passado, embora amparadas num ambiente econômico diferente. O comentado esgotamento do modelo de substituição de importações no âmbito nacional não teve grandes impactos na economia regional, historicamente dependente de insumos e voltada para a exportação no mercado mundial. Nesse sentido, o nó da baixa qualificação/baixos salários do mercado de trabalho local não teve necessidade de ser desatado, mas potencializado em ramos de atividade receptores de indústrias transferidas das regiões de origem em busca de baixos custos com a mão-de-obra (salários) e incentivos fiscais. As condições de competitividade foram redistribuídas, assim, em favor daquelas regiões que aparentemente não se enquadram dentro do paradigma tecnológico internacional. Contudo, ao que parece, o paradigma é bastante elástico, cabendo algo como um “modelo asiático” voltado para exportação no curto prazo, sem os requerimentos mais sofisticados de qualificação e instrução. O projeto de criação das zonas especiais voltadas para a exportação (ZPEs) de alguma forma se concretizou no atual modelo de industrialização, que segue um padrão bastante próximo dos enclaves empresariais no Sudeste da Ásia, embora em escala bem mais modesta.

Convém ainda observar que a carência de mão-de-obra especializada vem sendo marginalmente suprida por uma crescente inserção das mulheres no mercado de trabalho estadual. As mulheres têm, em geral, mais anos de estudo que os homens, sendo essa tendência mais acentuada no Nordeste e, em particular, no Ceará, como confirmam os dados da PNAD/95. Segundo essa fonte, no Nordeste, o percentual de mulheres na PIA (com 10 anos ou mais) com mais de 11 anos de estudo é de 12,1% do total, enquanto o de homens atinge 8,7% (IBGE, PNAD/95-Síntese). No Ceará, o percentual de mulheres na PIA com mais de 11 anos de estudo é de 37,33%, enquanto o de homens é de 7,44% (IBGE, PNAD/95-Ceará). A mobilização dessa mão-de-obra potencial e mais instruída para o mercado de trabalho tem se constituído numa espécie de “escolarização instantânea” da mão-de-obra, refletida na crescente taxa de feminilização da força de trabalho, sobretudo nos ramos ligados ao setor serviços, que são aqueles que geram o maior número de ocupações. Entre 1990 e 1995, o crescimento da PEA feminina no Ceará foi explosivo, apresentando um incremento de 54,71% contra 9,86% da PEA masculina. Se-

gundo a PNAD, as mulheres na PEA eram 883.719 em 1990, saltando para 1.367.281 em 1995, sendo a sua entrada no mercado de trabalho o principal fator de expansão da PEA total. O crescimento da presença feminina em setores que demandam mão-de-obra mais instruída é perceptível, como no comércio, onde mais de 60% são mulheres, cuja maioria possui o segundo grau completo ou mais de 11 anos de estudo. O mesmo ocorre na área de serviços, cujo peso aparece não só em termos de ocupação, mas também em participação no PIB cearense (Tabela 5).

TABELA 5
Composição setorial do Produto Interno Bruto
do Estado do Ceará — 1985-94

SETOR	1985	1990	1991	1992	1993 ⁽¹⁾	1994 ⁽²⁾
Agropecuária	14,64	9,69	9,80	8,63	7,20	8,50
Indústria	26,83	29,50	30,12	33,89	36,40	35,82
Indústria de transformação	14,55	19,56	20,51	23,13	24,99	24,53
Extrativismo mineral	3,98	0,74	0,73	0,73	0,73	0,32
Serviços	58,53	60,81	60,08	57,48	56,40	55,67
Comércio	11,05	8,90	8,75	8,43	9,06	9,42
Prestação de serviços	11,74	12,29	9,04	10,61	11,17	12,10
PIB	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fontes: IBGE (1995); IPLANCE (demais anos).

(1) Dados revistos. (2) Dados preliminares.

3.1 O papel do Estado no estímulo à acumulação econômica

A tentativa de responder àquelas questões relativas às perspectivas das políticas de emprego está indissociada da compreensão do papel do agente governamental no processo de acumulação, como se pode constatar pela vinculação do crescimento econômico à efetivação dos “grandes projetos estruturantes” e à capacidade de atrair investimentos privados na área industrial. Esses grandes projetos de investimento estão previstos para o período 1995-98, e os principais são: (a) o canal de transposição do Rio São Francisco; (b) a interligação de bacias hidrográficas; (c) a instalação da refinaria de petróleo; (d) a ampliação do porto do Mucuripe e a implantação do novo complexo portuário do Pecém; (e) o novo Aeroporto Internacional de Forta-

leza; e (f) o programa de atração industrial e instalação de uma siderúrgica no Município de São Gonçalo do Amarante.

Os efeitos desses projetos ainda não foram plenamente investigados, devendo ser objeto de um balanço no início da próxima década, inclusive porque alguns podem ficar comprometidos por disputas políticas regionais e fatores técnicos para a localização, como é o caso da refinaria de petróleo de Fortaleza. Contudo, algumas expectativas podem ser levantadas quanto aos seus impactos na geração de ocupações no mercado de trabalho local, especificamente no caso do programa de atração industrial, sobre o qual o Governo Estadual possui maior governabilidade. Há estimativas concretas até o final do século que podem ser confrontadas com as projeções das ocupações necessárias para reduzir o hiato produzido pelo crescimento vegetativo da População Economicamente Ativa nas principais áreas de desenvolvimento regional do Estado. A respeito dessas expectativas, a própria construção de cenários projetivos está diretamente ligada à execução desses investimentos públicos, revelando o peso de políticas públicas de investimento na macroeconomia do emprego regional.

As estimativas oficiais para o quadriênio 1995-98 desenvolvem dois cenários prospectivos para o emprego, ambos ambiciosos, tendo em mente a realização dos grandes projetos, um conservador, que trabalha com um crescimento anual de 5% do PIB, refletindo a média anual de investimentos de US\$ 1,89 bilhão, "(...) dos quais cerca de 25,96% serão cobertos pela poupança pública estadual" (Plano de Governo Estadual, 1995-98).

"Assumindo que o crescimento da renda interna seja alavancado pelo estímulo seletivo a segmentos com grande poder germinativo sobre o emprego e pelo esforço de qualificar a população e capacitar a mão-de-obra, projeta-se a geração de **pelo menos 459,9 mil postos de trabalho e/ou ocupações remuneradas durante o período de 1995-1998** (grifos nossos)." (SEPLAN-CE, 1995).

No plano da geração de empregos, mesmo a expectativa oficial mais modesta é particularmente ousada, principalmente levando em conta o comportamento da taxa de crescimento do PIB cearense, como se observa na Tabela 6.

O cenário mais otimista trabalha com uma estimativa de crescimento do PIB da ordem de 7% ao ano, mas é dependente da implantação de grandes projetos financiados pelo Governo Federal e capitais privados do exterior, sendo praticamente mantida a participação da poupança pública estadual. Nesse cenário, a expectativa sobre o mercado de trabalho é de geração

de “(...) 558,7 mil postos de trabalho no período, o que equivale a 139,6 mil ocupações a cada ano” (Plano de Governo, 1995-98).

TABELA 6
Variação do Produto Interno Bruto do
Brasil e do Ceará — 1987-94

ANOS	VARIAÇÃO ANUAL DO BRASIL	VARIAÇÃO ANUAL DO CEARÁ	(%) PARTICIPAÇÃO RELATIVA DO PIB DO CEARÁ NO PIB NACIONAL
1987	3,60	-2,60	1,50
1988	-0,10	6,70	1,60
1989	3,30	7,60	1,67
1990	-4,40	0,20	1,75
1991	1,10	3,00	1,78
1992	-0,90	1,20	1,82
1993	5,00	4,80	1,82
1994	5,70	4,60	1,80
Acumulado 1988-94	9,70	31,50	-

Fontes: IBGE; IPLANCE.

Por mais de uma razão, a comparação entre a capacidade de geração de emprego no setor moderno da economia, notadamente na indústria, e o crescimento da PEA fornece um parâmetro para a efetividade das políticas em viabilizar o acesso ao mercado de trabalho para aquelas populações excluídas e/ou marginalizadas. A avaliação possível é puramente quantitativa, em termos de postos de trabalho, deixando qualquer avaliação sobre os efeitos em termos de níveis de salário e/ou efeitos distributivos para um momento *ex post*.

Como parâmetro para essa comparação, a política de atração de investimentos industriais sugere o caminho a ser seguido para o monitoramento dos resultados sobre o mercado de trabalho.

Uma consideração final diz respeito ao fôlego da poupança pública estadual em sustentar o cronograma de investimentos e incentivos para os próximos anos. Dessa capacidade e de sua continuidade dependem, em grande parte, os resultados esperados nos cenários macroeconômicos projetados pelo Governo do Estado. O ajuste fiscal iniciado em 1986 teve como ponto favo-

rável, do lado da receita, o fluxo positivo de recursos provocado pela descentralização tributária de 1988, enquanto, do lado das despesas, o corte decorrente da contenção da folha de salários do funcionalismo e da racionalização administrativa. Além desses fatores ativos, o período 1986-93 se caracterizou pela alta inflação, imputando um imposto inflacionário que agia como redutor das despesas públicas. Esse conjunto de fatores pode ser compreendido como responsável pela ampliação da capacidade da poupança pública. Contudo, a partir de 1994, o efeito da estabilização inflacionária, que eliminou um dos fatores de redução de despesas, somado à tendência de queda da receita tributária, deverá tornar a capacidade de gasto público cada vez mais dependente dos recursos externos e do aporte de recursos do Governo Federal. Essa hipótese de fragilização na capacidade de investimento coloca uma restrição objetiva aos cenários macroeconômicos, passando a depender da capacidade de gerenciamento, sobretudo na capacidade de geração de novas fontes de receita, uma vez que os ganhos advindos do corte de despesas e da racionalização não serão tão significativos quanto os obtidos nos anos 80. Outra preocupação, ainda do lado da receita, é a possibilidade de uma reconcentração da capacidade tributária na esfera federal, decorrente da Reforma Tributária e da Reforma da Constituição de 1988.

3.2 Programa de Atração de Investimentos Industriais

A análise retrospectiva mostra o peso do setor governo na alavancagem do crescimento do Ceará, sobretudo a partir dos cenários posteriores à Constituição de 1988. Por outro lado, a análise prospectiva acentua essa tendência a partir do plano de metas e dos chamados grandes projetos estruturantes. Desse modo, conclui-se que o papel do investimento público e/ou de consórcios de investimentos mobilizados pelo setor público não só permanece, como deverá ser acentuado no período 1995-98. Dentre outros, o Programa de Atração de Investimentos Industriais, à base de renúncia fiscal, aparece como um dos mais expressivos, porque se insere na lógica da capacidade fiscal do Estado em bancar a infra-estrutura e as isenções.

Do ponto de vista do padrão adotado, a seleção das indústrias vindas para o Estado obedece a critérios ditados pelas necessidades de redução de custo e de fatores locacionais para os ramos que já possuíam tradição na região, do ponto de vista dos mercados consumidores e do ponto de vista da experiência da mão-de-obra local.

Nesse sentido, o resultado para o período 1995-98 mostra um perfil pouco diferenciado do parque industrial já existente no início da década de

90. Em geral, fortaleceram-se os ramos industriais onde o Ceará já tinha tradição, como têxtil, calçados, alimentos, metalurgia e embalagens. O fato novo fica por conta de um certo incremento nos ramos de insumos industriais, que indicam uma tendência de complementar a matriz de insumo-produto, sobretudo no ramo de calçados.

QUADRO 2
Quadro geral do Programa de Atração de Investimentos
Industriais no Ceará — 1995-98

INDICADORES	VALORES
Número de municípios atingidos	41
Número de empresas	213
Empregos diretos esperados	45.268
Em R\$ (mil):	
Investimentos estimados	2.595.054,62
Média do investimento por município (4/1)	63.294,01
Custo médio do emprego direto (5/3)	57,32
Investimento médio por empresa (5/2)	12.183,35
Custo médio do emprego direto (5/3) ⁽¹⁾	33,65
Investimento médio por empresa (5/3) ⁽¹⁾	8.431,71

Fonte: CODECE/DEINF.

⁽¹⁾ Em face do volume de recursos envolvidos na siderurgia, que sozinha responde por R\$ 800 milhões, optou-se por dois valores médios, o que mostra melhor o padrão de indústria predominante no Programa.

Como se vê no Quadro 2, o período do Programa vai de 1995 até 1998, para quando se projetam os resultados esperados em termos de emprego. A maioria dos investimentos previstos serão ou estão sendo efetivados em 1997, o que torna esse um período crítico no cronograma de efetivação dos projetos. Ou seja, 89,67% das empresas e, conseqüentemente, dos empregos diretos esperados serão instalados no ano de 1997. Portanto, excetuando-se a siderúrgica, cerca de 90% dos resultados previstos já estarão disponíveis para análise em 1998, permitindo um monitoramento dos resultados para o mercado de trabalho regional. O total previsto de empregos diretos é de 45.268, distribuídos nos diferentes municípios.

Do ponto de vista da geração de empregos diretos, a média anual prevista é de, aproximadamente, 15.089 novos empregos diretos, o que ficaria acima do saldo anual médio alcançado para o conjunto do setor formal (com carteira assinada) no período de 1990 a 1996, segundo dados do Caged. A expectativa é de um aumento no estoque de mão-de-obra empregada no setor formal. Desse modo, se o comportamento do saldo do restante do emprego formal se mantiver, pode-se esperar uma ampla mobilização da população desempregada e não economicamente ativa do Estado para suprir a crescente demanda por mão-de-obra e, por conseguinte, fenômenos migratórios intermunicipais e interestaduais de mão-de-obra. Por outro lado, se a conjuntura desfavorável provocar redução nos saldos do emprego nas áreas não beneficiadas pelo Programa, o que se obterá será um “efeito substituição”, expresso na migração da mão-de-obra para as áreas privilegiadas pelo Programa, com resultados incertos sobre a redução do desemprego.

Outra característica desse programa é o estímulo ao processo de interiorização industrial, que rompe com a tradição de concentração em torno do pólo industrial de Fortaleza. Dos 184 municípios do Estado, 40, dentre os mais importantes, foram contemplados por algum projeto de investimento, ou seja, o Programa atinge, com diferentes graus de intensidade, 21,74% dos municípios cearenses, a maior parte fora da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Mas, apesar dessa intenção explícita, observa-se que fatores locais ligados à facilidade de infra-estrutura ainda têm peso considerável, como se pode ver pela opção de muitas empresas em se instalarem no Distrito Industrial de Maracanaú. O Município de Maracanaú apresenta a maior participação isolada nos novos empregos diretos gerados, com 9.100 empregos, o que corresponde a 20,10% do total previsto para o Estado. Fortaleza, por sua vez, recebe menos, com apenas 5,30% do emprego total, mostrando uma tendência de desconcentração relativa. Ainda assim, a RMF concentra um percentual expressivo dos novos empregos esperados: 20.552 empregos (45,40%). Quando se levam em conta os municípios de médio porte somados à RMF, atinge-se 28.276 empregos (62,46% do total do Estado). Ou seja, se há uma desconcentração com relação a Fortaleza, devido à expansão de seu perímetro de influência para Maracanaú e o restante da Região Metropolitana, não pode ser generalizado o seu efeito locacional. Tanto a RMF, como os Municípios de Médio Porte (MMPs) — Quixadá, Sobral, Crateús, Crato, Juazeiro do Norte e Iguatu —, ao concentrarem a maioria dos empregos, indicam os limites da infra-estrutura e da oferta de mão-de-obra nas pequenas localidades. Assim, descontando a RMF e os MMPs, devem-se considerar, como “efeito puro” de interiorização, os 37,12% dos empregos esperados para os pequenos municípios beneficiados.

Do ponto de vista da monitoração, essa concentração relativa dos resultados possui algumas vantagens para a análise prospectiva. Como as estimativas utilizadas para os principais contingentes populacionais são feitas a partir de dados das pesquisas domiciliares do Sine-CE, que têm por base Fortaleza e os MMPs, é possível realizar várias projeções para comparar os impactos sobre o mercado de trabalho. Partindo-se da idéia de que a RMF é fortemente afetada pela dinâmica de Fortaleza, pode-se somar a RMF aos MMPs, o que resulta em 68,88% do emprego formal esperado. Essa aproximação de resultados permite reduzir a margem de erro e, ao mesmo tempo, estabelece a possibilidade de comparabilidade entre as projeções do Sine-CE para as Áreas de Desenvolvimento Regional (ADRs), e as expectativas do Programa de Promoção Industrial e Atração de Investimentos.

O futuro da política de atração de investimentos depende de um conjunto de fatores institucionais que fogem à governabilidade do poder estadual. Num certo sentido, pode-se afirmar que a vantagem do Ceará se deve, sobretudo, ao fato de ter partido na frente da “guerra fiscal”, vantagem que tende a se esvaír com a padronização do comportamento fiscal pelos outros estados. Ressalte-se que o balanço sobre os resultados sistêmicos desse processo ainda está por ser feito. Estima-se uma série de perdas decorrentes dos subsídios que as disputas entre as regiões provocam, mas não há uma avaliação definitiva sobre se os benefícios gerados compensam os custos envolvidos.

3.3 O Pólo Siderúrgico de São Gonçalo do Amarante

A Siderúrgica da CSN é um caso à parte, que foge à regra dos outros empreendimentos, não só pela sua dimensão como pela natureza das alterações infra-estruturais que tendem a provocar na base econômica e social do Estado. É o projeto isolado com o maior aporte de capital: R\$ 800 milhões. O custo do emprego é de R\$ 1.230.769, o que se explica pela característica da indústria de bens de capital de alta tecnologia envolvida. O próprio perfil da mão-de-obra envolvida, que deverá ser recrutada através de uma seleção nacional, destaca-se com relação às demais indústrias, seja pelo padrão de salários, seja pelo padrão de instrução e/ou qualificação. Os seus 650 empregos diretos e a elevada composição orgânica do capital envolvido, por si só, representam uma ruptura com o padrão da indústria ligeira até então dominante. O montante de capital investido é expressivo para a economia regional, mas, além disso, trata-se de um empreendimento que incorpora tecnologia mais moderna e não de uma simples transposição de plantas ultrapassadas. Sua capacidade de geração de emprego direto é reduzida, tendo seu papel mais

importante no estímulo à criação de um entorno metal-mecânico voltado para o mercado externo. Sua instalação efetiva está prevista para fevereiro de 1999 e seus resultados indiretos mais duradouros só serão perceptíveis no longo prazo. Nesse sentido, pode-se considerar esse empreendimento dentro das estimativas para o período considerado, mas levando em conta exclusivamente os resultados no “ponto” (em fevereiro de 1999), em termos de investimento e empregos diretos. Do ponto de vista da caracterização da indústria cearense, o caso isolado da siderurgia não altera o perfil no curto e no médio prazo, que é o voltado para os setores da indústria ligeira de bens de consumo e setores fornecedores de insumo para as mesmas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das políticas de emprego, no período focado neste trabalho, demonstram que os efeitos das ações estatais desenvolvidas no Estado do Ceará proporcionaram uma ampliação do número de empregos formais. Nesse sentido, avaliando-se sob esse aspecto, poder-se-ia concluir a ocorrência de um desenvolvimento qualitativo do mercado de trabalho. Entretanto, ao se incluírem outras facetas de análise, percebe-se que o volume de empregos gerados foi insuficiente para provocar uma redução no patamar das taxas de desemprego aberto, além do que a informalização da economia permaneceu elevada.

Tem-se, então, o seguinte paradoxo: ocorreu um aumento no número de empregos formais sem reflexos sobre o desemprego e a informalidade. Deve-se considerar, em primeiro lugar, que a economia cearense é historicamente marcada por uma taxa de participação relativamente baixa, o que significa dizer que existe um contingente populacional considerável na situação de inatividade, que, ao vislumbrar a possibilidade de inserção no mercado de trabalho, efetiva uma busca de oportunidade de trabalho. Por outro lado, grande parte dos investimentos realizados são de natureza infra-estrutural e industrial, a construção civil voltada para a execução de obras de grande envergadura, e vários ramos do setor secundário geram, na sua maioria, empregos que são absorvidos por uma reduzida camada da mão-de-obra melhor qualificada, mas que não corresponde à característica majoritária da mão-de-obra local, onde predomina uma escolaridade de 3,5 anos de estudo regular.

Portanto, além do impulso que as atuais políticas têm dado à geração de postos de trabalho, deve ser considerada, também, a sua sustentabilidade num mundo dominado pela competitividade. Nesse contexto, as condições de competitividade baseada em mão-de-obra barata e pouco qualificada mos-

tram-se de reduzida eficácia e de fôlego curto para superar os limites do sub-desenvolvimento. A infra-estrutura e os novos investimentos devem basear-se em fundamentos sociais mais sólidos, através dos quais os vetores de crescimento econômico se articulem com programas voltados para a educação básica, para a qualificação profissional e a redução das ocupações precárias no mercado de trabalho. As políticas públicas de emprego devem, assim, condicionar a busca de eficiência competitiva da economia de mercado a fundamentos sociais.

BIBLIOGRAFIA

- MINISTÉRIO DO TRABALHO. (1997a) *Cadastro Geral de Admitidos e Desligados – Caged*. Brasília: MTb.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. (1997b) *O mercado de trabalho e a geração de empregos*. Brasília (documentos da Presidência da República): MTb.
- MTb/Sefor. (1995) *Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília.
- SECRETARIA DE PLANEJAMENTO. (1995) *Plano de Desenvolvimento Sustentável*. Fortaleza: SEPLAN-CE.
- SEPLAN-CE/Sine-CE. (s.d) *Relatório de Atividades 1995-1997*. Fortaleza.

Parte 5

REFLEXÕES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO

PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

Organização Internacional do Trabalho

Estudos de política de emprego conduzidos anteriormente pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) mostraram com clareza que, apesar de as reformas econômicas e do mercado de trabalho serem essenciais para a obtenção do crescimento sustentável do emprego e para o alívio da pobreza, elas não são suficientes. Essas reformas precisam ser complementadas por políticas e programas integrados, capazes de responder adequadamente à necessidade de geração de emprego e de renda, mas também por atividades focalizadas, visando fortalecer a capacidade dos grupos-chave que se encontram em situações vulneráveis e discriminadas.

1 GESTÃO MACROECONÔMICA: DA ESTABILIZAÇÃO À RETOMADA DO CRESCIMENTO

A estabilidade econômica alcançada em 1994, com o Plano Real, trouxe benefícios inegáveis, ao quebrar o círculo vicioso da pressão inflacionária, erosão dos salários, aceleração do déficit corrente e horizonte incerto para novos investimentos. O impacto positivo nos salários foi sentido especialmente pelos grupos de renda mais baixa, levando a uma elevação repentina do consumo no período imediatamente posterior à sua implementação. Após o Plano

Real, a renda real média aumentou para todos os segmentos da População Economicamente Ativa (PEA).¹

A estabilidade macroeconômica tem se mostrado uma pré-condição para a recuperação do dinamismo econômico. Reconhece-se que uma taxa sustentada de crescimento econômico é o instrumento mais eficaz de política pública para a criação de empregos. Entretanto, as taxas de crescimento têm sido insuficientes para absorver a oferta de trabalho, como também inadequadas para equilibrar as balanças internas e externas. Apesar do custo mais reduzido de importação de bens de capital, o uso de altas taxas de juros e a sobrevalorização da taxa de câmbio têm debilitado a capacidade da indústria nacional de investir na modernização da capacidade instalada, impedindo-a de realizar o salto qualitativo necessário para alcançar padrões competitivos internacionais. Ao contrário, em um contexto de políticas *stop & go*, concebidas para frear periodicamente a economia interna, as empresas recorreram a estratégias defensivas de corte de gastos, de redução de empregados e de flexibilização do trabalho, a fim de manterem a sua competitividade. Mesmo as empresas que tinham conseguido uma excelência tecnológica e administrativa tiveram essa excelência deteriorada, e as indústrias sofisticadas tecnologicamente e de alto valor agregado têm, cada vez mais, dado espaço aos produtores de *commodities*, que possuem um perfil de grande escala de produção, baixo valor agregado e uso intensivo de mão-de-obra e de recursos. A continuidade dessas condições dificultará ainda mais a retomada do crescimento econômico e uma inserção competitiva na economia global. Em relação a essa questão, vale considerar as iniciativas descritas a seguir.

Complementar as medidas para a manutenção da estabilidade econômica com uma política industrial favorável às empresas locais. O setor comércio e o setor serviços cresceram em termos reais e aumentaram a sua participação no Produto nacional, enquanto a mudança estrutural na economia tem refletido a queda da produção industrial. Em termos gerais nesta década, a economia sofreu baixas taxas de crescimento, fraca geração de emprego e aumento da exclusão social. A desigualdade social e a deterioração da distribuição de renda continuam sendo fatores limitantes ao crescimento do mercado interno para bens e serviços. Em documento recente, a

¹ Entretanto esse aumento significou tipos de ganhos diferenciados para as diferentes categorias de trabalhadores — ele representou uma perda líquida de renda para os trabalhadores com carteira assinada, relativamente ao final do anos 80, que foi meramente encoberta, enquanto houve uma recuperação dos níveis de renda para os trabalhadores sem carteira, em relação ao mesmo período, refletindo um aumento somente para os trabalhadores autônomos.

OIT (1998a) explicita que são necessárias taxas de crescimento econômico em torno de 6% ao ano para impedir perdas adicionais de emprego no setor formal. Conseqüentemente, as estimativas de taxas de crescimento negativas em 1999 significam que uma elevação da taxa de desemprego aberto e da informalidade será difícil de ser evitada. Novos direcionamentos nas políticas atuais de câmbio e juros podem incluir a criação de financiamentos de longo prazo, a redução do déficit fiscal e o estímulo à poupança e ao investimento. Alguns exemplos de iniciativas poderiam ser:

- a criação de formas mais acessíveis ao crédito e políticas fiscais mais favoráveis às pequenas e microempresas nos níveis estadual e municipal;
- programas de desenvolvimento setoriais, com ênfase especial nos segmentos mais intensivos em mão-de-obra;
- aumento da integração dos componentes do sistema público de emprego (seguro-desemprego, treinamento profissional e intermediação de trabalho), crédito para as pequenas e microempresas e apoio contínuo orientado aos desempregados e aos trabalhadores inseridos precariamente no mercado de trabalho;
- novas linhas de financiamento para estimular setores que usam mão-de-obra mais intensivamente;
- aperfeiçoamento da infra-estrutura básica do País (especialmente transporte, estradas, portos e sistemas de comunicação).

Incentivar a competitividade internacional da indústria do País e sustentar ações que criem condições favoráveis a uma inserção mais vantajosa na economia internacional. Com a exposição continuada da economia nacional aos padrões globais de produção e comércio, as políticas públicas têm um papel-chave na promoção de um posicionamento estratégico internacional da capacidade produtiva nacional rumo a setores de atividades com maior valor agregado e mais intensivos em conhecimento. Uma política industrial efetiva para fortalecer a competitividade nacional necessitaria incluir programas de promoção de exportação, planos para estimular parcerias em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e uma taxa de câmbio que permitisse preços competitivos às exportações. Na ausência de políticas pró-ativas para o crescimento industrial nacional, o País experimenta um repentino enfraquecimento de sua posição comercial, com uma ascensão do déficit comercial e um crescimento do déficit das transações correntes.

Adotar uma política de duas vias, que promova seletivamente os setores tecnologicamente avançados e intensivos em capital, ao passo que também apoie setores intensivos em mão-de-obra. Em parte, esse objetivo pode-

ria concretizar-se através de incentivos que neutralizassem a tendência de substituição de capital por trabalho. Setores como agroindústria, vestuário, calçados, madeira e mobiliário e construção civil são exemplos. Incentivos para o desenvolvimento da infra-estrutura poderiam, simultaneamente, elevar a produtividade e absorver trabalhadores.

2 INSTITUIÇÕES DO MERCADO DE TRABALHO: REFORMA ATRAVÉS DO DIÁLOGO SOCIAL MAIS AMPLO

Reforma das instituições de trabalho não tem que ser sinônimo de perda da proteção para os trabalhadores, especialmente se for efetuada dentro do âmbito de um diálogo social democrático e representativo. A OIT defende a proteção dos padrões trabalhistas e a qualidade de emprego através de suas convenções e declarações sobre o trabalho, especialmente nesse contexto de transformações globais que geram pressões para mudar a legislação trabalhista e os códigos de trabalho. A mais recente delas foi a Declaração 98, a qual contribui para alcançar o objetivo, declarado no parágrafo 54(b) do Programa de Ação adotado na Cúpula Social de Copenhague, de “(...) proteger e fomentar o respeito aos direitos básicos dos trabalhadores”. Cabe aos Estados que ratificaram essas convenções aplicá-las integralmente e, àqueles que ainda não as ratificaram, respeitar seus princípios.² Um caminho para a reforma poderia incluir a ampliação da proteção de forma a abranger segmentos da População Economicamente Ativa (PEA), especialmente os grupos vulneráveis, que atualmente não gozam da proteção trabalhista. Os recursos limitados exigem uma melhor alocação e eficiência no seu uso, ao invés da redução da cobertura oferecida.

O contexto para a reforma das instituições ligadas ao mercado de trabalho complica-se pela falta de consenso a respeito de seu papel. Há segmentos que argumentam que a regulamentação atual sobre contratação, treinamento e demissão, bem como outros custos relacionados à proteção do trabalhador, inibe a criação de empregos, dificulta a resposta da indústria às oscilações da demanda e termina por incentivar a informalidade. Desse modo, defendem a redução dos custos não salariais (considerados como componente principal do chamado “custo Brasil”), a flexibilização da regulamentação a respei-

² Conforme afirmado na Declaração da OIT a respeito dos princípios fundamentais e dos direitos dos trabalhadores e de sua defesa, adotada pela Conferência Internacional do Trabalho em seu 86º encontro, Genebra, 18 de julho de 1998.

to de contratação, demissão e jornada de trabalho e o relaxamento da proteção ao trabalho. Por outro lado, outros consideram que o mercado de trabalho brasileiro já é bastante flexível, como é evidenciado por características tais como as taxas elevadas de rotatividade e as oscilações nos níveis salariais.

Existe um consenso crescente, porém, de que as reformas devem ser promovidas através do diálogo social, a fim de se obterem melhorias sustentáveis no emprego e, ao mesmo tempo, se fortalecerem as relações laborais. A evidência internacional não sustenta a tese de que um mercado de trabalho desregulamentado é uma precondição necessária para a conquista de um crescimento competitivo. As reformas estruturais na política econômica e nas instituições do mercado de trabalho poderão ter um impacto sobre a geração de emprego. O fortalecimento da proteção social, dentro do processo de reforma do mercado de trabalho, contribui para evitar a expansão de ocupações precárias, com salários mais baixos, e a redução ou eliminação de benefícios sociais. Podem ser consideradas as medidas que seguem.

Reformar as instituições do mercado de trabalho de modo que criem condições mais favoráveis para a geração de emprego, para o aumento da qualidade do emprego e para a proteção de segmentos desfavorecidos ou sem cobertura. O funcionamento efetivo dessas instituições de representação dos trabalhadores tem sido limitado pela proteção incompleta que é oferecida à força de trabalho brasileira, tendo como efeito que o cumprimento da legislação trabalhista é defendido apenas para uma minoria da força de trabalho.

Empreender um diálogo social mais amplo em relação ao tipo e ao grau de reforma da legislação trabalhista, visando estabelecer um novo marco regulatório. A adaptação aos choques econômicos é facilitada quando existe uma estrutura firme de diálogo social que permite uma distribuição mais justa dos custos do ajuste. A participação mais eficaz dos setores representativos da sociedade aumenta a eficiência dos programas e o uso correto dos recursos. Instrumentos mais participativos, como oficinas e observatórios de emprego e situações do trabalho, podem ser generalizados em nível local.

A negociação coletiva e a representatividade sindical são elementos essenciais para a realização da reforma das instituições do trabalho com diálogo social. O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) tem procurado fortalecer a negociação coletiva entre as empresas e os trabalhadores, visando descentralizar o processo para os níveis dos setores e das firmas. Com esse objetivo, o MTE apresentou ao Congresso Nacional uma proposta de alteração dos artigos 8 e 11 da Constituição Federal, tratando da organização sindical, e apresentou outra medida para reduzir o poder normativo da Justiça do Trabalho. Essas alterações possibilitariam a aprovação e a ratifica-

ção, pelo Brasil, da Convenção nº 87 da OIT, que estabelece princípios universais de liberdade sindical (essa convenção comemora o seu cinquentenário e já foi ratificada por 122 Estados-membros da OIT).

Para evitar demissões pelas empresas, existem medidas temporárias que podem ser determinadas dentro da negociação coletiva. Tais medidas incluem a flexibilização da jornada de trabalho, subsídios para a capacitação dos trabalhadores em risco de perder seus empregos e a transferência de empregados entre diferentes postos de trabalho. Existem exemplos de acordos firmados recentemente, através de negociação coletiva, em alguns setores produtivos, para enfrentar as dificuldades de reestruturação e de ajuste, de forma a diminuir o seu impacto social.

Entretanto vale lembrar que a flexibilização dos contratos de trabalho não resolve o problema fundamental de conquistar uma competitividade sistêmica para a indústria brasileira. Isso envolveria a elaboração de uma estratégia integrada, como mencionado anteriormente, para o estímulo a novos investimentos e para a modernização da capacidade instalada e dos métodos produtivos. O melhor desempenho, decorrente do aumento da produtividade do trabalho, resulta de fatores como capacitação profissional e melhor qualidade do trabalho e não de cortes de benefícios e direitos dos trabalhadores e da proteção ao emprego.

Além disso, medidas efetivas para melhorar o cumprimento das normas legais e a fiscalização das condições de trabalho exigem uma reestruturação administrativa desses órgãos e a elevação do valor das multas pelo descumprimento da legislação trabalhista.

Monitorar os resultados de mudanças na legislação, que introduzem várias formas de contratos e condições flexíveis de trabalho, como ilustrado a seguir:

- a flexibilização das relações contratuais no tocante à contratação e à demissão, através da formalização dos contratos por tempo determinado, desde que precedido de uma negociação coletiva;³

³ Os contratos por tempo determinado foram estabelecidos através da Lei nº 9.061, datada de 21 de janeiro de 1998, e regulamentados pelo Decreto nº 2.490, de 4 de fevereiro de 1998. Conforme especificado nessa lei, "(...) a nova modalidade de contrato por prazo determinado (...) se distingue daquela prevista na CLT quanto aos requisitos para contratação e no que diz respeito a determinadas obrigações e direitos de ambas as partes. Importante ressaltar que, para a empresa contratar qualquer trabalhador sob essa nova forma, é imprescindível que haja autorização expressa em convenção ou acordo coletivo" (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 1999a).

- uso de contratos de trabalho em tempo parcial, formalizado através de medida provisória, para incorporar o trabalho “(...) cuja duração não exceda a vinte e cinco horas semanais” e “(...) onde o salário a ser pago será proporcional à sua jornada em relação aos empregados que cumprem, nas mesmas funções, tempo integral”;⁴
- as cooperativas de trabalho, que embora tenham surgido como uma possível fonte de renda para desempregados, devem ser monitoradas para evitar que sejam usadas como forma de burlar a legislação e escapar do pagamento de impostos e de benefícios aos trabalhadores;⁵
- a suspensão provisória do contrato de trabalho por até cinco meses, com a intenção de prevenir demissões por empresas em dificuldades financeiras durante as baixas econômicas cíclicas. Durante o período de suspensão do contrato, o empregado recebe uma bolsa de treinamento, financiada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no mesmo valor do seguro-desemprego. Se a empresa não renovar o contrato de trabalho no fim desse período, ela pagará todos os direitos legais devidos ao empregado, mais uma multa a ser estabelecida através de negociação coletiva;⁶
- a criação de um banco de horas, proposta com o objetivo de flexibilizar o número de horas trabalhadas e os períodos em que serão cumpridas;⁷ e
- reformas na seguridade social, incluindo a elevação da idade mínima de aposentadoria, o aumento dos anos de contribuição e um maior rigor para a concessão de benefícios. A legislação a respeito dos servidores públicos foi igualmente alterada, agora permitindo a demissão de servidores civis por excesso de pessoal e por baixo desempenho.

Superar o debate polarizado sobre a redução dos encargos sociais e outras reformas legislativas mencionadas acima, e, então, posicionar essas questões dentro de uma revisão estrutural dos custos trabalhistas, a fim de estabelecer uma conceituação clara a esse respeito. A prática do diálogo so-

⁴ Ver a Medida Provisória nº 1.709-1, de 3 de setembro de 1998 (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 1999b).

⁵ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 1999b.

⁶ Ver a Medida Provisória nº 1.726, de 3 de novembro de 1998 (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 1999c).

⁷ Também previsto na Medida Provisória nº 9.601, de 21 de janeiro de 1998.

cial e da negociação coletiva é instrumento eficaz para ajudar a determinar os custos do trabalho e para incorporar a esse debate aspectos como os processos de formação de salários e de promoção da competitividade da indústria nacional.

Ampliar a rede de proteção aos trabalhadores dela excluídos, para evitar uma deterioração das condições sociais.⁸ O crescimento da proporção do emprego sem proteção durante esta década — com o aumento da informalidade, das formas atípicas de emprego e do desemprego aberto — tem causado uma redução da cobertura da seguridade social, com o declínio no pagamento das contribuições.

A cobertura da legislação trabalhista brasileira tem sido altamente heterogênea, tornando-se difícil falar de uma reforma uniforme da legislação. Enquanto alguns benefícios podem ser revistos, outros precisarão ser expandidos para cobrir de forma mais justa a força de trabalho ativa e para proteger aqueles que estão atualmente excluídos da proteção e dos benefícios legais.⁹ Ademais, o aumento da cobertura ampliaria a base de contribuintes para a Previdência Social. Nesse sentido, podem ser tomadas medidas legais que formalizem situações como o assalariamento disfarçado, i.e., quando os trabalhadores são apenas formalmente autônomos, pois trabalham, de fato, somente para uma empresa. Uma outra medida poderia ser o estabelecimento de formas para que os trabalhadores desprotegidos contribuam para a cobertura da seguridade social.

Revisar os indicadores sobre emprego para apresentar, de forma mais acurada, as novas condições do mercado de trabalho. A maior heterogeneidade

⁸ Deve-se notar que o emprego desprotegido não se refere exclusivamente às atividades do setor informal, mas também às formas emergentes de emprego remunerado sem proteção e emprego semi-independente, mesmo nos setores “modernos” da economia. Isso varia do emprego assalariado sem carteira, que é ilegal, aos arranjos de subcontratação, com trabalhadores formalmente independentes, que, em alguns casos, podem ser considerados como emprego assalariado disfarçado mais do que estritamente um emprego autônomo.

⁹ Os tipos de ocupação profissional estão tornando-se cada vez mais heterogêneos e, conseqüentemente, os termos e as condições para a concessão da proteção precisam refletir essa diversidade. Por exemplo, a renda dos trabalhadores autônomos cresceu mais do que as rendas dos trabalhadores com carteira durante a década de 90. Assim sendo, esse período não implicou uma precarização em termos de renda para essa categoria de trabalhadores, mas a falta de proteção da seguridade social mostra que os trabalhadores autônomos podem ter outros problemas a respeito da qualidade de emprego e proteção. Em contraste, o aumento da proporção dos trabalhadores sem carteira na ocupação total denota claramente uma tendência de precarização.

das formas de emprego e ocupação, assim como as suas importantes implicações sobre as condições e a qualidade de emprego levantam a necessidade de inclusão de indicadores relacionados à qualidade de emprego nos dados estatísticos coletados pelo Governo. Esses novos indicadores poderiam ajudar a identificar e a dar dimensões mais claras à heterogeneidade maior das ocupações que estão surgindo, além de auxiliar a verificação e a mensuração de declínios eventuais na qualidade de emprego ao longo do tempo.

A criação sustentada de empregos de boa qualidade exige um equilíbrio entre flexibilidade, proteção e estabilidade. As firmas que optam pelo caminho do diálogo e da negociação têm uma legitimidade social que facilita o dinamismo empreendedor, muito mais do que faria a flexibilização imposta por cima. Seria válida a tentativa de multiplicar as experiências existentes que já tomaram essa direção, como os acordos efetuados mais recentemente na indústria automobilística.

Finalmente, o crescimento do desemprego aberto e da informalidade não podem ser atribuídos somente a fatores conjunturais, sugerindo uma natureza estrutural e de longo prazo, demandando políticas pró-ativas, bem como o direcionamento de iniciativas específicas para grupos vulneráveis, conforme será tratado na próxima seção.

3 POLÍTICAS PARA OS SEGMENTOS VULNERÁVEIS E EXCLUÍDOS

Ao mesmo tempo em que cresce o desemprego aberto, os indicadores qualitativos revelam um aprofundamento da exclusão para os grupos vulneráveis em termos de inserção precária e de discriminação no mercado de trabalho. Diferentes tipos de políticas públicas podem ser consideradas para tratar da discriminação, melhorar as condições para inserção e elevar a qualidade de emprego.

Medidas para fomentar uma maior igualdade entre os diferentes trabalhadores e evitar a discriminação no acesso ao emprego incluem a implantação de um sistema de orientação e planejamento de carreira, serviços de intermediação de trabalho e de oferta de treinamento aos grupos discriminados. Uma maior transparência nos procedimentos de determinação de salários poderia contribuir para combater a discriminação salarial. O desenvolvimento de políticas internas de recursos humanos nas empresas é uma ferramenta eficaz para promover a utilização de formas de contratação não discriminatórias. Ao serem postas em prática, essas políticas são mais efetivas quan-

do se obtém o comprometimento dos executivos de nível mais alto e quando são bem recebidas por indivíduos-chave dentro da organização.

Os sindicatos têm um papel importante na identificação de práticas discriminatórias no local de trabalho e na incorporação de demandas para a promoção de oportunidades igualitárias nas negociações coletivas. As medidas legais, tais como legislação anti-discriminatória e normas que defendem uma maior equidade para os trabalhadores, são ainda mais significativas ao se considerar que uma grande proporção de empregados nos grupos discriminados não são organizados. O fortalecimento do poder da fiscalização para investigar casos de discriminação aumenta sua capacidade de forçar o cumprimento da legislação.

Aumentar a empregabilidade dos grupos discriminados e das minorias envolve a identificação e a análise das práticas e das condições sociais que levam à reprodução da exclusão, à inserção precária e desigual, como também à limitação na mobilidade ocupacional.¹⁰ O primeiro passo nessa direção seria a coleta de dados que permitissem a identificação de fatores e tendências relevantes, por exemplo, a incorporação de indicadores que mensurem a desigualdade salarial, a segregação ocupacional, o avanço profissional e outros indícios que reflitam padrões de discriminação e exclusão do mercado de trabalho. Outros indicadores para medir a proporcionalidade de homens e mulheres, brancos e negros, nos empregos de boa e má qualidade podem ser incorporados, tais como o nível de renda, o tipo de remuneração e salários indiretos, o acesso à capacitação e ao desenvolvimento de carreira, a duração e a intensidade da jornada de trabalho, o acesso à Previdência Social, a estabilidade dos empregos, a capacidade de organização e negociação, as condições de trabalho e riscos de saúde e o ambiente físico de trabalho, dentre outros.¹¹ Esses indicadores fornecerão os dados necessários para formular políticas informadas e direcionadas.

O uso de novos indicadores exige o desenvolvimento de novas abordagens metodológicas e de instrumentos, com o objetivo de analisar e explicar

¹⁰ Por exemplo, mesmo quando se dá às mulheres maiores oportunidades de acesso ao treinamento proporcionalmente aos homens (relativamente à PEA), evidências mostram que os resultados tendem a reproduzir os estereótipos de gênero, tais como a preparação das mulheres para o trabalho em áreas tradicionalmente “femininas”, como costura, serviços de beleza, manicure e preparação de alimentos.

¹¹ Uma parte desses dados já existem na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) e servem como um excelente ponto de partida com o qual trabalhar, podendo ser estendidos para outras fontes de dados.

fenômenos, como também de definir direcionamentos para a ação, alimentar o debate público e resolver problemas ou propor soluções alternativas.

Além disso, indicadores podem ser levantados em programas governamentais, por exemplo, coletando informações básicas dos candidatos cadastrados no Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) e no Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) de forma desagregada por sexo, raça, deficiências e outros fatores que podem estar relacionados com práticas discriminatórias. A implementação de um sistema de acompanhamento e avaliação permitirá: (a) a implementação de metas de redução de desigualdades através do melhoramento da empregabilidade de grupos discriminados; (b) a organização de um conjunto de medidas concebidas para melhorar o acesso ao treinamento profissional por membros desses mesmos grupos; (c) a avaliação do progresso na redução de desigualdades e melhoramento da inserção ocupacional, incluindo características como nível escolar, setor de atividade e salário; e (d) o estabelecimento de um conjunto de indicadores centrais, atualizados permanentemente, para monitorar a redução das desigualdades no mercado de trabalho via sistema público de emprego. Esses dados permitirão um monitoramento de resultados, nos quais poderão ser identificadas dificuldades e necessidades e, igualmente, desenvolvidos soluções e atendimentos diferenciados.

Realizar estudos que coloquem em evidência os processos mediante os quais são construídas socialmente as relações de desigualdade e as maneiras como estas desfavorecem a mulheres e negros, identificando os principais mecanismos de discriminação. Assim o reconhecimento da discriminação como um fenômeno social serve como primeiro passo para a implementação de políticas antidiscriminatórias.

Uma política de ação afirmativa requer medidas legais, que favoreçam a aplicação da lei e que penalizem a discriminação. Seria desejável revisar a legislação existente com o objetivo de identificar mecanismos que possibilitem seu efetivo cumprimento e detectem a existência de normas que permitam ou amparem a discriminação, modificando-as. Campanhas de informação podem acompanhar as medidas para eliminar as normas discriminatórias e incorporar novas normas que impossibilitem a discriminação, para que os grupos subordinados reconheçam seus direitos e se articulem para exigir seu cumprimento.

A defesa de oportunidades equânimes no mercado de trabalho é consagrada pela Convenção 111 da OIT, que declara que

“(...) cada membro para quem essa Convenção vigora compromete-se a declarar e perseguir uma política nacional concebida

para promover, através de métodos apropriados para as condições nacionais, a igualdade de oportunidades e de tratamento em relação ao emprego e à ocupação, com uma perspectiva de eliminar qualquer discriminação provinda desse campo”.

A promoção dessa política necessita da cooperação entre empregadores e organizações de trabalhadores e outros organismos apropriados. O Brasil assinou a Convenção 111, permitindo a concepção e a implementação de políticas em defesa de oportunidades equânimes e para combater a discriminação no mercado de trabalho (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1998b). Alguns países têm adotado políticas de ação afirmativa como um mecanismo para a promoção de oportunidades de emprego para os grupos excluídos e discriminados. Políticas similares podem servir como um modelo a ser adaptado à realidade brasileira.

A complementação de tais instrumentos de políticas por esforços governamentais mais substantivos pode melhorar a qualidade de serviços como a educação básica, a moradia e a saúde, os quais, por sua vez, envolvem mudanças estruturais para tratar da raiz das causas da inserção desigual no mercado de trabalho. Além disso, atividades e cursos direcionados para esses grupos mais vulneráveis reforçam sua capacidade de organização e de representação (através de associações, sindicatos, etc.).

4 O MARCO PARA UM SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO: CONSOLIDAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE SEUS DIVERSOS ELEMENTOS

Existe um consenso geral — tanto do Governo como dos autores desta coletânea — a respeito da relevância e da adequação do marco institucional do sistema público de emprego que foi construído no País, sua forma de financiamento e sua operação descentralizada e democrática. Os principais desafios que se colocam no horizonte incluem o aprimoramento do sistema, envolvendo a consolidação das entidades, da sua estrutura e das novas experiências exitosas, bem como a integração entre suas partes (ou seja, a articulação entre o seguro-desemprego, a intermediação da mão-de-obra, a formação profissional e outras atividades, como linhas de microcrédito). Nesse sentido, alguns fatores merecem consideração.

Realizar um processo de fortalecimento da estrutura do sistema público de emprego, o que inclui a consolidação do funcionamento das Comis-

sões Estaduais e Municipais de Emprego. A incorporação *ex ante* de metodologias de acompanhamento e avaliação de sua operação e dos seus resultados oferecerão indicadores para retroalimentar e melhorar o sistema, alavancar sua eficiência e cristalizar as experiências inovativas.

Introduzir elementos adicionais no sistema de seguro-desemprego, que, desde a sua introdução, no Brasil, já tem alcançado grandes avanços em termos de ampliação de cobertura, velocidade de atendimento e facilidades para a sua aplicação e o seu recebimento. A eficácia dos serviços oferecidos a grupos específicos pode ser elevada mediante a introdução de algum grau de seletividade na concessão de benefícios, como a inclusão de critérios baseados em características individuais — como idade e número de dependentes —, ou em fatores pontuais e transitórios — como apoio a setores que passam por um processo de reestruturação.

Definir mais claramente a missão e a forma de funcionamento do Proger, a fim de melhorar seu impacto e sua eficiência. A natureza do Proger tem sido alterada por transformações tais como a inclusão de novos grupos-alvo e linhas de crédito tradicionais para colheitas agrícolas. Esse distanciamento dos seus objetivos originais deriva de fatores como: uma certa ineficiência do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat); as ineficiências da maioria das unidades do Sistema Nacional de Emprego (Sine); a fraqueza institucional de muitas comissões municipais de emprego; e a inflexibilidade dos bancos no tocante às metodologias para a liberação de empréstimos. O Proger tem sido efetivo em reconhecer o potencial formal e informal das pequenas e médias empresas para gerar e estabilizar emprego — um próximo passo exige o desenvolvimento de estratégias diferenciadas para diversos tipos de empresa. Dois principais tipos de demanda têm surgido: (a) para combater a pobreza e oferecer emprego mais estável através do apoio a unidades de produção precárias de comércio e serviços pessoais; e (b) para a criação de novos postos de trabalho, concentrando-se em microempresas que produzem bens que têm um potencial forte de crescimento. Uma solução possível seria operar em duas linhas diferentes de crédito — Proger e programas de microcrédito —, que serviriam a grupos distintos, porém operando de forma articulada. A primeira linha poderia dar empréstimos por períodos longos e com taxas de juros subsidiadas para as pequenas e médias empresas que gozam de condições de mercado mais favoráveis e demonstram um forte tendência para o risco e para a inovação. A segunda linha poderia compreender programas de microcrédito para pequenas e microempresas urbanas, num formato que permitiria, para aquelas com maior potencial de crescimento, o acesso ao Proger.

O estabelecimento de um sistema de acompanhamento e avaliação ligado às Secretarias Estaduais do Trabalho daria um melhor foco ao Proger e consolidaria o seu aprendizado institucional. Esse sistema mediria o impacto dos empréstimos e serviços sobre a capacidade de seus beneficiários em gerar emprego e renda, aumentar o acesso a bens e serviços e atingir altos níveis de formalidade.

Como no caso de outros programas, a eficácia do Proger depende da sua integração aos outros elementos das políticas de emprego pró-ativas do País, como também aos instrumentos de políticas do MTE e das Secretarias Estaduais do Trabalho.

Consolidar e aprofundar as inovações introduzidas pelo Planfor. O fortalecimento das novas institucionalidades estabelecidas pelo Planfor seria realizado pelo estímulo à maior comunicação vertical entre ministérios, secretarias de estado e departamentos nas esferas federal, estadual e municipal, e, da mesma forma, por uma ativa comunicação horizontal entre as instituições de treinamento no setor público e no setor privado.

A promoção de uma melhor capacitação das entidades parceiras de treinamento nas inovações conceituais do Planfor (as habilidades básicas, específicas e de gestão) ajudaria a garantir que os conceitos sejam melhor integrados na estrutura dos cursos.

Um sistema de formação profissional mais sensível às novas demandas por mão-de-obra qualificada exige o alargamento da estrutura tripartite e descentralizada do marco do sistema público de emprego, para permitir uma apuração mais acurada das demandas por mão-de-obra qualificada pelo setor produtivo, pelas pequenas e microempresas e pelas novas formas de ocupações que vêm surgindo. Tal processo pode ser complementado com diagnósticos sistemáticos em relação à estrutura econômica e produtiva local e em relação às tendências emergentes do mercado de trabalho (por exemplo, no modo dos observatórios que existem em alguns estados).

O aperfeiçoamento dos fatores de treinamento do lado da oferta poderia aumentar a efetividade dos cursos, incluindo elementos como (a) melhor orientação prévia para os candidatos a cursos; (b) aperfeiçoamento dos instrumentos para acompanhamento dos egressos e dos resultados da capacitação no mercado de trabalho; (c) utilização de critérios de seleção mais rigorosos na formação de parcerias de treinamento, para garantir a qualidade da estrutura e conteúdo, da efetividade e eficácia de custos dos cursos oferecidos; e (d) o fortalecimento da atuação das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego (CEEs e CMEs) através de cursos para os membros dessas entidades.

Promover a integração do novo sistema de formação profissional com os outros componentes do sistema público de emprego, para aprimorar o perfil descentralizado, democrático e participativo do sistema de educação profissional, bem como aumentar a efetividade dos seus resultados através da conexão com os outros serviços oferecidos pelo sistema.

Fortalecer a educação básica, elevando a qualidade da educação primária através do sistema de educação formal. De forma similar, cursos e atividades correlatas para adultos com baixa educação formal continuariam sendo fortalecidos e disseminados via cursos de alfabetização e de educação básica.

Aprofundar a articulação entre políticas ativas e passivas no mercado de trabalho. Uma maior integração entre os serviços permitiria a adoção de um conceito mais amplo de proteção aos trabalhadores desempregados, que incluiria desde a assistência financeira até a formação profissional e a ajuda para reinserção no mercado de trabalho. Entretanto a maior interdependência gerada pela integração das políticas públicas de emprego coloca a necessidade de equilibrar o desenvolvimento de cada componente do sistema, já que problemas individuais podem prejudicar o funcionamento efetivo dos outros elementos do sistema. Por exemplo, os serviços de intermediação do trabalho não têm crescido no mesmo ritmo que o seguro-desemprego, criando uma discrepância entre os primeiros e a estrutura de pagamento do segundo.

Implementar iniciativas para os desempregados de mais longo prazo, uma vez que o desemprego tem se transformado de um fenômeno transitório em um fenômeno de caráter crônico. É reconhecido que períodos mais extensos de desemprego aumentam as dificuldades para uma reinserção efetiva e produtiva no mercado de trabalho formal. Assim, é importante que oportunidades para a capacitação sejam disponibilizadas para esse segmento da força de trabalho. Nessa perspectiva, o Governo estendeu os benefícios para aqueles que se encontram desempregados entre 12 e 18 meses, nas principais áreas metropolitanas, oferecendo parcelas mensais de R\$ 100 conjuntamente com a participação em programas de treinamento.¹² Mesmo constituindo um passo na direção certa, o apoio financeiro concedido, assim como as oportunidades de treinamentos, pode ser complementado com outras formas de assistência, como o planejamento de carreira, sistema de orientação e microcrédito para o trabalhador autônomo (incluindo, como mencionado an-

¹² Ver a Medida Provisória nº 1.726, de novembro de 1998, nos seus artigos 2º e 3º, que acrescentam artigos adicionais à Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990 (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 1999c).

teriormente, atividades de acompanhamento com o objetivo de identificar os impactos, os resultados e as novas necessidades provindas dessa assistência).

5 MEDIDAS ESPECIAIS PARA A GERAÇÃO DE EMPREGOS E A FORMAÇÃO DE CAPACIDADES

Iniciativas com impactos mais rápidos na geração de emprego podem complementar as medidas mencionadas acima, as quais envolvem mudanças estruturais nos programas e nas instituições existentes. Durante as últimas duas décadas, a OIT tem promovido a elaboração de políticas e programas “(...) para atingir um crescimento intensivo na geração de emprego”¹³. Para esse fim, atividades intensivas no uso de mão-de-obra podem ser estimuladas, por exemplo, através da realização de obras públicas e da renovação da infra-estrutura. Os investimentos em obras públicas servem como catalisador pelo crescimento intensivo em trabalho, dada sua importância na economia e o espectro de tecnologias que podem ser aplicadas. Os programas de geração de emprego em obras públicas são adequados para os desempregados de longo prazo, que estão fora do escopo do sistema de seguro-desemprego.

Programas desse tipo ajudam a estimular rapidamente a criação de emprego. Contudo seria equivocado considerar que essas intervenções têm efeitos apenas no curto prazo. Ao contrário, conforme o modo como forem concebidas e implementadas, essas ações podem fornecer os primeiros passos para a qualificação e a experiência profissional, que contribuem no sentido de uma reinserção sustentável no mercado de trabalho. A abordagem em torno de programas de obras públicas tem evoluído desde o modelo comumente usado em toda América Latina nos anos 70 e 80. A partir de então, as intervenções da OIT progrediram de esquemas de criação de emprego de curto prazo para programas de longo prazo, concebidos para aumentar o impacto dos

¹³ Ver a Recomendação 122, de 1964, que propõe “(...) medidas para aumentar o emprego pelo uso de produtos e técnicas intensivas em mão-de-obra” incluindo “pesquisa e disseminação de informação sobre técnicas intensivas em mão-de-obra especialmente em obras públicas e construção”. Também ver Recomendação 169, de 1984, que propõe a implementação de “(...) investimento público social e economicamente viável e programas especiais de obras públicas, especialmente com vistas a criar e manter o emprego e elevar a renda, reduzindo a pobreza e atendendo às necessidades básicas em áreas de grande desemprego e subemprego”.

investimentos no emprego, melhorar as condições de trabalho e promover as pequenas e médias empresas (PMEs).

Experiências em muitos países mostram que obras públicas bem organizadas podem oferecer aos desempregados trabalhos importantes, enquanto ajudam a comunidade através de projetos que respondem às necessidades locais. Um programa de obras públicas pode ser mais efetivo em termos de custo do que outras medidas para geração de empregos. Por exemplo, a experiência desenvolvida pela OIT na Coreia, após a crise econômica asiática, mostra que programas de obras públicas podem cobrir um número muito mais elevado de desempregados a um custo consideravelmente menor do que outros programas propostos para a geração de empregos. Algumas iniciativas nesse sentido poderiam incluir:

- fortalecer a capacidade do setor público, bem como do setor privado, em adaptar os investimentos públicos em infra-estrutura numa forma estratégica, através de (a) contratação das PMEs e (b) introdução de especificações nos contratos para o uso de tecnologias intensivas em mão-de-obra;
- favorecer a incorporação das mulheres, superando sua exclusão destes programas por causa de estereótipos de gênero, pela contratação delas em cargos técnicos, bem como sua integração nos projetos em condições iguais às verificadas entre os homens; e promover uma sensibilização, já nos cursos de capacitação, que contribua para desenvolver atitudes mais favoráveis à participação das mulheres;
- concentrar os esforços em intervenções voltadas às comunidades locais visando ao desenvolvimento e à organização dos trabalhadores do setor informal e ao envolvimento dos atores sociais. Reconhece-se que o uso de tecnologias intensivas em mão-de-obra não é adequado para obras que requerem um alto nível de domínio técnico, mas, sim, para áreas de infra-estrutura e serviços que beneficiam diretamente as comunidades de baixa renda, como a canalização de água, o controle de erosão, a abertura de ruas não pavimentadas, melhorando, assim, as condições das habitações informais. Um bom equilíbrio entre o uso de mão-de-obra local e de equipamentos permite atingir os objetivos de geração do trabalho na comunidade, com uma boa qualidade e eficiência de custo do produto final;
- desenvolver o diálogo entre os atores sociais e o Governo, estimulando, inclusive, a constituição de organismos representativos de setores não organizados nas áreas urbana e rural. O diálogo social mais amplo pode ser institucionalizado com a formação de unidades para identificar po-

líticas que promovam a criação de emprego. Essas unidades, operando conjuntamente com as organizações dos empregadores, dos trabalhadores, com as organizações não-governamentais (ONGs) e com a sociedade civil organizada, teriam uma maior capacidade de gerar impactos mais amplos e eficazes.

OBSERVAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo de políticas de emprego é oferecer análises e diagnósticos rigorosos sobre as transformações no mercado de trabalho brasileiro durante os anos 90. Esse sumário final apresentou algumas reflexões sobre o futuro e as possibilidades a serem incorporadas nas políticas do Governo. Este estudo mostra que o emprego não pode ser abordado numa forma tematicamente delimitada, mas, sim, que envolve uma rede de questões de caráter interligado, portanto, exige políticas públicas consistentes e integradas. Entretanto, lembra-se que a *governance* e os processos de formulação de políticas se tornaram mais complexos na era da globalização, o que tem sido dramaticamente demonstrado desde que a crise asiática começou a se desenrolar, em meados de 1997.

As mudanças que ocorreram durante esta década na esfera econômica e na natureza do emprego são estruturais e não conjunturais. O marco para o sistema público de emprego no Brasil foi construído, nos anos 90, com uma estrutura institucional inovadora, a qual é tripartite, participativa e descentralizada em sua operação e possui recursos financeiros para manter as suas atividades. O processo de aperfeiçoamento, consolidação e integração dos elementos desse sistema será o próximo desafio.

A profundidade das transformações e a natureza integrada de seu impacto denotam que qualquer formulação de política deve ser necessariamente multifacetada. Espera-se que este estudo de políticas de emprego contribua com insumos para a formulação de políticas e ações que respondam às demandas econômicas, políticas, institucionais e sociais que o novo mundo do trabalho tem apresentado ao Brasil.

BIBLIOGRAFIA

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. (1999a) *Contratos por Tempo Determinado*. Fonte: http://www.mtb.gov.br/infv/ctpd/ctpd_02.htm, páginas 1 a 9.

- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. (1999b) *Medida Provisória nº 1.709-1 (assinada 3 de setembro de 1998)*. Fonte: <http://www.mtb.gov.br/legi/mp17091.htm>, páginas 1 a 3.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. (1999c) *Medida Provisória nº 1.726 (assinada 3 de novembro de 1998)*. Fonte: <http://www.mtb.gov.br/legi/mp1726.htm>, páginas 1 a 5.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. (1997) *Task Force on Full Employment and Sustainable Livelihoods: Synthesis Report*. Genebra: OIT, março.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. (1998a) *Panorama Laboral 1998*. Lima: OIT.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. (1998b) *A Declaração Universal dos Direitos Humanos e os Padrões da OIT*. Genebra: Convenção III da OIT.

As transformações no mundo do trabalho, no Brasil, nesse fim de milênio, têm se manifestado em elevados índices de desemprego, subemprego e trabalho informal. *Abertura e Ajuste do Mercado de Trabalho no Brasil*, elaborado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em colaboração com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), enfrenta esse desafio oferecendo um conjunto valioso de análises e propostas de intervenções políticas.

Os autores reunidos neste livro analisam os impactos da abertura, da globalização e das políticas econômicas no mercado de trabalho brasileiro, nos anos 90. São ressaltadas questões como a competitividade da indústria nacional, a desigualdade entre diferentes segmentos da população ativa e a necessidade de reformar as instituições laborais no País. São examinadas, ainda, a construção do marco de um sistema público de emprego e as principais iniciativas de políticas públicas, implantadas nesta década, para enfrentar esse quadro.

A OIT defende a elaboração de uma política de emprego que articule as políticas econômicas de ajuste, voltadas para estimular o crescimento econômico, com as políticas sociais orientadas para o combate à exclusão, garantindo condições mais justas de inserção no mercado de trabalho. O presente livro oferece elementos para guiar a elaboração de políticas de emprego no País, visando a promover a geração de emprego, bem como oportunidades de trabalho mais eqüitativas e de melhor qualidade.



ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

MINISTÉRIO
DO **TRABALHO**
E **EMPREGO**

BRASIL

ISBN 85-7326-135-8

