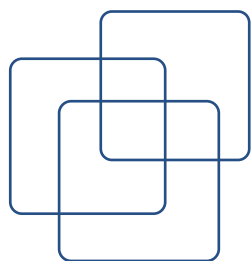




Organização
Internacional
do Trabalho



Emprego, políticas de emprego e política econômica do Brasil

Paulo Baltar

SÉRIE Trabalho Decente no Brasil

Documento de Trabalho

2

Escritório no Brasil

Documento de Trabalho n.2

Emprego, políticas de emprego e política econômica no Brasil

Escritório da OIT no Brasil

2010

Documento de Trabalho n.2

Emprego, políticas de emprego e política econômica no Brasil

Paulo Baltar¹

¹ Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (Cesit).

As publicações da Organização Internacional do Trabalho gozam da proteção dos direitos autorais sob o Protocolo 2 da Convenção Universal do Direito do Autor. Breves extratos dessas publicações podem, entretanto, ser reproduzidos sem autorização, desde que mencionada a fonte. Para obter os direitos de reprodução ou de tradução, as solicitações devem ser dirigidas ao Departamento de Publicações (Direitos do Autor e Licenças), *International Labour Office*, CH-1211 *Geneva 22*, Suíça, ou por email: pubdroit@ilo.org. Os pedidos serão bem-vindos.

As bibliotecas, instituições e outros usuários registrados em uma organização de direitos de reprodução podem fazer cópias de acordo com as licenças que emitidas para este fim. A instituição de direitos de reprodução do seu país pode ser encontrada no *site* www.ifo.org.

Dados de catalogação da OIT

Baltar, Paulo

Emprego, políticas de emprego e política econômica no Brasil / Paulo Baltar; Escritório da OIT no Brasil. - Brasília: OIT, 2010

1 v. (Série Trabalho Decente no Brasil ; Documento de trabalho n.2)

ISBN: 9789228237542 (web pdf)

Organização Internacional do Trabalho; Escritório no Brasil

emprego/ política de emprego /mercado de trabalho / macroeconômica / Brasil

13.01.3

As designações empregadas nas publicações da OIT, segundo a praxe adotada pelas Nações Unidas, e a apresentação de material nelas incluídas não significam, da parte da Organização Internacional do Trabalho, qualquer juízo com referência à situação legal de qualquer país ou território citado ou de suas autoridades, ou à delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade por opiniões contidas em artigos assinados, estudos e outras contribuições recai exclusivamente sobre seus autores, e sua publicação pela OIT não significa endosso às opiniões nelas expressadas.

Referências a firmas e produtos comerciais e a processos não implicam qualquer aprovação pela Secretaria Internacional do Trabalho, e o fato de não se mencionar uma firma em particular, produto comercial ou processo não significa qualquer desaprovação.

As publicações da OIT podem ser obtidas nas principais livrarias ou no Escritório da OIT no Brasil: Setor de Embaixadas Norte, Lote 35, Brasília - DF, 70800-400, tel.: (61) 2106-4600, ou no *International Labour Office*, CH-1211. *Geneva 22*, Suíça. Catálogos ou listas de novas publicações estão disponíveis gratuitamente nos endereços acima, ou por email: vendas@oitbrasil.org.br

Visite nossa página na Internet: www.oit.org.br

Lista de Ilustrações

Tabela 1 - Emprego formal, atividade da economia e comércio exterior brasileiros..... 18

Tabela 2 - Situação da ocupação das pessoas com mais de 10 Anos de idade, 2004/2006....19

Sumário

1 Introdução	7
2 Tendências recentes do mercado de trabalho	8
3 Papel do Estado na regulação do mercado de trabalho.....	20
4 Considerações finais.....	26
5 Referências	29

1 Introdução

A análise das possibilidades e limitações das políticas de emprego requer o esclarecimento do que está exatamente se modificando em termos das tendências do mercado de trabalho no país. Antes de tudo é preciso destacar que este mercado, no Brasil, nunca foi muito estruturado, pois o desenvolvimento da economia que recebeu amplo apoio estatal, não foi acompanhado de esforço análogo do poder público para estruturar melhor a compra e venda, o uso e a remuneração da força de trabalho (MACHADO DA SILVA, 1990).

O poder público não se empenhou suficientemente para ordenar a entrada e a saída das pessoas no mercado de trabalho, definindo o momento oportuno e ajudando a conformar os requisitos para as pessoas acessarem as distintas ocupações. O poder público também não atuou no sentido de evitar elevada rotatividade das pessoas nos empregos, colaborando para estabilizar as pessoas em determinadas ocupações e atividades da economia, facilitando o desenvolvimento profissional das pessoas e permitindo que as profissões pudessem se constituir em eixos para uma melhor estruturação da vida social. O poder público também não se empenhou para elevar o poder de compra das remunerações dos trabalhadores, em conformidade com o avanço da produtividade decorrente do desenvolvimento do aparelho produtor de bens que o estado promoveu, resultando ampla dispersão dos valores dessas remunerações, provocada pelo descolamento dos salários de alguns poucos trabalhadores, os únicos que puderam usufruir plenamente de aumento de poder de compra, com a elevação da produtividade. O desenvolvimento da economia foi intenso e provocou forte crescimento do emprego e aumento da produtividade, mas a massa de salários não acompanhou o intenso aumento do valor agregado, prevalecendo uma baixa participação dos salários na renda. Uma ampliação mais generalizada do poder de compra dos salários, evitando a elevada dispersão e a baixa participação dos salários na renda requereria um esforço público no sentido de facilitar o fortalecimento da organização sindical dos trabalhadores e a contratação coletiva do trabalho, ajudando a vencer a inércia da tenaz resistência patronal à organização de seus empregados.

O resultado de uma intensa e prolongada acumulação de capital apoiada pelo poder público e na ausência de um esforço análogo deste poder público em favor do desenvolvimento social foi uma distribuição da renda muito desigual e concentrada numa estreita cúpula da população. O total da renda do trabalho ficou pequeno em comparação com outras formas de apropriação da renda relacionadas com a propriedade e as diferenças de renda dos trabalhadores ficaram muito grandes, com poucos trabalhadores tendo poder de compra para usufruir plenamente do que o aparelho produtor de bens tornou-se capaz de proporcionar. A própria distribuição de renda muito desigual e concentrada terminou marcando a forma de absorção da população ativa, destacando-se o elevado peso das ocupações em prestação de serviços pessoais e familiares para a cúpula da população com poder de compra necessário para pagar por esses serviços.

Destaca-se, então, a relação entre a distribuição de renda desigual e concentrada e a pouca estruturação do mercado de trabalho que se manifesta, de um lado, na débil predominância do trabalho assalariado expressa na elevada participação do trabalho por conta própria na absorção da população ativa e, de outro, na extrema desorganização tanto do trabalho assalariado quanto do trabalho por conta própria. A desorganização do trabalho por conta própria se manifesta basicamente na elevada instabilidade da maioria dos negócios que permitem que uma parcela substancial da população ativa possa subsistir sem ser obrigada a vender a força de trabalho. Já a desorganização do trabalho assalariado se expressa fundamentalmente, de um lado, na alta

freqüência em que os contratos de trabalho não respeitam a legislação trabalhista existente e, de outro, na extrema instabilidade dos vínculos de emprego, mesmo quando respeitam as leis do trabalho.

O lento crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), desde 1980, e os efeitos sobre o mercado de trabalho da abertura da economia na década de 1990, agravaram sobremaneira a situação das pessoas em termos de condição de atividade e tipo de ocupação, aumentando a taxa de desemprego aberto que era menos de 5% e passa a mais de 10% da população economicamente ativa (PEA), ao mesmo tempo em que diminuiu fortemente o peso dos empregos formais na ocupação das pessoas que atualmente não passa de um terço da PEA.

As tendências do mercado de trabalho, entretanto, mudaram com a desvalorização do real em 1999. O crescimento do PIB continuou lento, mas o número de pessoas ocupadas passou a crescer mais rapidamente e entre as pessoas ocupadas, destacou-se a elevada intensidade da ampliação das que formam a parcela das que têm emprego com contrato formalizado segundo a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou o Estatuto do Servidor Público. Continua, não obstante, a pouca estruturação do mercado de trabalho, especialmente as altas participações do trabalho por conta própria e do emprego sem carteira de trabalho na absorção da população ativa, o baixo nível dos salários e a extrema instabilidade dos vínculos de emprego, mesmo no caso dos contratos que respeitam as leis trabalhistas. A desigualdade das rendas do trabalho tem diminuído ligeiramente e não por conta de uma elevação geral do poder de compra dos salários, mas devido à redução na freqüência relativa dos postos de trabalho com maior remuneração, notando-se uma ampliação na concentração dos trabalhadores ganhando um pouco mais do que o salário mínimo legal.

Neste quadro de enorme desigualdade associado a pouca estruturação do mercado de trabalho, o movimento dos negros e das mulheres vem conseguindo destacar a questão do combate à discriminação de gênero e de raça/etnia. Ao mesmo tempo, a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador pela Constituição Federal de 1988 proporcionou recursos para o poder público tentar apoiar a estruturação do mercado de trabalho por meio das chamadas políticas de emprego. O propósito deste trabalho é contribuir para situar adequadamente o problema da política de emprego enquanto esforço sistemático para estruturar o mercado de trabalho, destacando a questão da igualdade de oportunidades de gênero e raça/etnia e levando em conta as recentes tendências de geração de emprego e renda no país. O trabalho é dividido em dois itens. No primeiro são analisados o desempenho da economia e suas implicações em termos de tendências do mercado de trabalho. No segundo é examinado o papel do estado na regulação do mercado de trabalho levando em conta as tendências apontadas no item anterior.

2 Tendências recentes do mercado de trabalho no Brasil

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) permitem descrever sumariamente o quadro atual da ocupação da População Economicamente Ativa (PEA) no conjunto do país. Assim, em 2005, a PEA é formada por 96 milhões de pessoas, sendo 8,9 milhões desempregados, 4 milhões se dedicam apenas ao auto consumo agrícola ou à auto construção, 5,9 milhões são membros da família que ajudam o conta própria sem remuneração e os outros 77 milhões trabalham em atividade econômica por alguma remuneração. Em suma, 19 milhões de pessoas ou 20% da PEA ou não têm qualquer trabalho em atividade econômica ou trabalha, mas não têm remuneração.

Das 77 milhões de pessoas que trabalham em atividade econômica e têm remuneração, 6,6 milhões são empregadas no serviço doméstico que trabalham para famílias, 47,9 milhões são empregados de estabelecimentos organizados para realizar atividades econômicas, 3,8 milhões são empregadores e 18,8 milhões são trabalhadores por conta própria.

Uma parcela não desprezível, mas difícil de especificar, dos 18,8 milhões de trabalhadores por conta própria, não se constitui de pequenos empreendimentos se não que de empregados disfarçados que de fato trabalha por conta alheia e deveriam ser somados aos 54,5 milhões que trabalham em troca de salário para famílias ou para estabelecimentos que realizam atividade econômica. Além disso, os 8,9 milhões de desempregados são fundamentalmente pessoas que buscam um emprego assalariado. Deste modo, pode-se dizer que mais de 63,4 milhões de pessoas ou 2/3 da PEA gira em torno do mercado de trabalho, sendo que algo menos de 14% dessas pessoas estão procurando mas não têm emprego remunerado.

O mercado de trabalho, então, abrange a maioria das pessoas que formam a PEA e a taxa de desemprego é bastante elevada. O restante da PEA se dedica fundamentalmente a pequenos empreendimentos que permitem a sobrevivência sem ter que trabalhar por conta alheia em troca de um salário. Desta parcela fora do mercado de trabalho, uma minoria (cerca de 10%) dedica-se à produção para consumo próprio na agricultura e à construção da casa própria, não realizando atividade econômica fora do âmbito do consumo familiar e a maioria (cerca de 2/3) organiza os pequenos empreendimentos, trabalhando sozinhos, com a ajuda de membros da família ou de poucos empregados.

É uma característica marcante e configura um aspecto sobressalente do subdesenvolvimento nacional, ter quase um terço da PEA absorvida em ocupações que praticamente estão fora do mercado de trabalho por não se constituir a partir da compra-venda de força de trabalho. Esta elevada proporção da PEA fora do mercado de trabalho, entretanto, tem se mantido praticamente a mesma depois do final da década de 1970, quando a economia interrompeu seu rápido desenvolvimento. O lento crescimento da economia, prevalecente desde o começo da década de 1980, não tem aumentado substancialmente a fração da população ativa que está fora do mercado de trabalho e as transformações ocorridas com a abertura da economia e a redefinição do papel do estado no desenvolvimento do país tiveram mais efeitos sobre a própria configuração do mercado de trabalho do que sobre a parcela da PEA que está fora deste mercado. Assim, destacaram-se ao longo dos anos 1990, sobretudo os aumentos da taxa de desemprego e da proporção de empregos não protegidos pela legislação trabalhista.

É verdade que em momentos especiais de baixa atividade da economia, não somente se ampliou o desemprego aberto, mas também aumentou a absorção da PEA em pequenos empreendimentos, principalmente no comércio varejista e na construção civil (BALTAR, 2003). Não obstante, uma apreciação do conjunto das tendências na absorção da PEA, ao longo da década de 1990, mostra que as principais alterações, provocadas pela evolução da economia submetida às aberturas comercial e financeira e à privatização de parcela importante do setor público, foram a ampliação do desemprego aberto e o aumento da informalidade nos contratos de trabalho assalariado.

As tendências de absorção da PEA se modificaram depois de 1999, mas em 2006 o desemprego aberto ainda se situa acima de 10% dos envolvidos com o mercado de trabalho e uma parcela muito grande dos assalariados não tem contrato que segue o estabelecido pela CLT ou o Estatuto do Servidor Público, havendo

muitos empregados sem carteira de trabalho ou mesmo disfarçados de trabalhador por conta própria. Esses últimos são muito difíceis de identificar, mas a Pnad evidencia claramente que 73% das empregadas domésticas e 32% dos empregados de estabelecimento, não têm carteira de trabalho e não são servidores públicos.

As mudanças nas tendências do mercado de trabalho estão relacionadas com alterações nas condições de operação da economia brasileira, primeiro a partir do arrefecimento da entrada de capital ao país, depois da crise da Ásia em 1997 e que levou à desvalorização do real em 1999 e, depois, com a retomada da economia mundial, desde 2003, com forte demanda de produtos primários e semiprocessados que facilitou a ampliação das exportações brasileiras não somente deste tipo de produto, mas também de outros manufaturados de grau intermediário de sofisticação tecnológica que são elaborados pelo Brasil e demandados por países favorecidos pelo aumento das exportações de produtos primários e semiprocessados.

O crescimento do PIB continuou sendo modesto, não se tenha observado depois da diminuição da inflação, em 1994, quedas expressivas do produto total da economia brasileira como as verificadas em 1981 (4,2%), em 1983 (2,9%) e em 1990 (4,3%). O PIB cresceu no ritmo anual de 3,9% entre 1993 e 1997, parou de aumentar nos dois anos seguintes e cresceu no ritmo médio anual de 3,3% entre 1999 e 2007, notando-se uma aceleração do crescimento entre os primeiros e os últimos quatro anos deste último período, tendo aumentado o ritmo anual de crescimento de 2,3% para 4,3%. Nos últimos quatro anos o desempenho da economia mundial foi muito favorável à atividade econômica no país, mas o crescimento do PIB foi modesto em comparação com outros países em desenvolvimento. A política macroeconômica privilegiou evitar maior inflação e preservando a liberdade de ação do mercado financeiro, inclusive a facilidade de entrada e saída de fundos aplicados em ativos financeiros. Reprimiu fortemente a ampliação do dinheiro nacional, dificultando o atendimento da demanda de crédito, provocando altas taxas de juros e baixo preço do dólar, este último depois que o saldo de comércio mais que compensou o déficit de serviços, levando a expressivos superávits de conta corrente do balanço de pagamentos. A dívida pública, entretanto, explodiu com a desvalorização do real, pois uma parte considerável estava indexada ao dólar. A administração da enorme dívida pública, com o alto nível das taxas de juros e o pouco crescimento do PIB, foi viabilizada por considerável superávit fiscal primário que permitiu pagar uma parte substancial dos juros, sem ampliar a dívida pública colocada no mercado financeiro, num momento em que este mercado dificilmente absorveria o montante necessário de títulos da dívida pública.

O superávit fiscal primário foi obtido reduzindo o investimento público e deslocando para o pagamento dos juros, uma parte da arrecadação de contribuições sociais, previstas para operar um amplo sistema de proteção social, prometido pela constituição federal de 1988. A redução do investimento público, a contenção do atendimento da demanda doméstica de crédito, as altas taxas de juros e o baixo preço do dólar, prejudicaram a realização dos investimentos que desenvolveriam o mercado doméstico e as exportações.

Destaca-se, entretanto, uma mudança no quadro geral da economia que influi no comportamento de seus participantes. Muitos, especialmente os pequenos, tinham se adaptado ao choque de competição provocado pela abertura comercial e financeira dos anos 1990, deixando de cumprir as leis sobre imposto, previdência social e contratação de empregados. Isto onerou as contas públicas, mas foi absorvido no bojo do aumento da dívida pública, em contexto de forte entrada de capital ao país. Porém, a explosão da dívida pública com a desvalorização do real, abalou essa maneira de acomodação, pois a administração da dívida pública, nas condições impostas pela política macroeconômica conservadora de

evitar maior inflação, sem interferir no mercado financeiro, passou a exigir superávit primário do fisco.

A necessidade de gerar todos os anos expressivos superávits fiscais primários para o êxito da política conservadora de combate à inflação alterou o contexto institucional, provocando a urgência de ter que aumentar os impostos e contribuições sociais, conflitando com o espírito liberal predominante. A necessidade de aumentar a arrecadação de impostos e contribuições sociais gerou um ambiente mais favorável a impor a formalização dos empreendimentos e dos contratos de trabalho, invertendo as tendências que prevaleceram na década de 1990, sem alterar basicamente a orientação conservadora da política macroeconômica. É frente a este novo contexto conservador que ganham sentido as diversas fontes da intensificação do crescimento do emprego formal, destacadas no exame das tendências recentes do mercado de trabalho (CARDOSO JR., 2007). Uma dessas fontes seria o forte crescimento da despesa social, atingindo educação, saúde, previdência e assistência social. As atividades de educação e saúde geram diretamente emprego formal, embora se note crescente informalidade nos contratos de trabalho do setor público a nível municipal, consequência de adaptação à pressão para lograr o superávit primário, inclusive através da Lei de responsabilidade Fiscal que tem contido as despesas com pessoal. Previdência e assistência social, combinadas com recuperação do valor do salário mínimo, ao qual estão atrelados os benefícios da seguridade social, afetam as ocupações formais e não formais, por meio do aumento no ritmo de atividade da economia. De modo análogo, o seguro desemprego e o abono salarial, com recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT) estimulam a economia e geram empregos formais e ocupações não formais. Como mostram os dados de despesa social a nível federal, foi intenso seu crescimento, aumentando sua relação com o PIB de 12,3%, em 1995, para 13,3%, em 1999, e 15,3%, em 2005. De 1995 a 1999, o ritmo anual de crescimento das despesas sociais federais foi de 5,1% acelerando para 5,9%, em 1999-2005 (CARDOSO JR., 2007). Neste último ano, a despesa social nos três níveis de governo alcançou 22% do PIB, de modo que estados e municípios participam nessas despesas com mais de 6% do PIB.

Outra fonte de crescimento do emprego formal teria sido a recuperação no atendimento da demanda doméstica de crédito. Em relação ao PIB, o atendimento da demanda de crédito evoluiu de 36,1% em 1995 para 26,3% em 2002 e 32,5% em 2006 (CARDOSO JR., 2007). Novamente o maior atendimento da demanda de crédito facilita a atividade econômica, afetando ocupações formais e não formais. Porém, o ambiente de não atendimento da demanda de crédito em 1995-1999 que se prolongou até 2002 e ainda está em grande medida presente por conta da política macroeconômica prevalecente, foi um dos aspectos do momento econômico que resultou em crescente informalidade dos empreendimentos e dos contratos de trabalho enquanto a incipiente retomada do atendimento da demanda de crédito faz parte de outro contestos que tende a estimular a formalização dos empreendimentos e dos contratos de trabalho.

Uma terceira fonte de crescimento do emprego formal teria sido o crescente superávit de comércio com outros países. Além de deflagrar a retomada de atividade da economia, depois acompanhada da expansão da demanda doméstica, reforçada pela recuperação no atendimento da demanda de crédito e finalmente pela ampliação do emprego e da renda, na exportação predominam as grandes empresas que praticamente só empregam diretamente formalizando os contratos de trabalho. As grandes empresas diminuíram o emprego na década de 1990, reagindo à abertura da economia e valorização da moeda nacional, com racionalização da produção e enxugamento do quadro de pessoal, mas voltaram a empregar depois de 1999 e continuaram a ampliar o emprego com a expansão vigorosa das exportações, apesar dos efeitos sobre o preço do dólar, do superávit da conta corrente do balanço de pagamentos e do alto nível das taxas de juros praticadas no país.

De 1995 a 2002, o valor das exportações aumentou no ritmo médio anual de 3,8% acelerando para 22,8% em 2002-2006 (CARDOSO JR., 2007). Mesmo em 1995-1997 as exportações crescem a 6,7% ao ano, muito menos rapidamente que em 2002-2006. Já a importação de 2002 tem valor total 5,5% menor que a de 1995 e cresceu a 17,9% ao ano em 2002-2006. O saldo do comércio de bens foi deficitário em 1995-2001, alcançando-se o maior déficit em 1997 (6,7 bilhões de dólares) passando a superavitário desde 2002, alcançando-se um saldo positivo de 46 bilhões de dólares, em 2006. A valorização do real depois de 2003 reforçou o aumento das importações e prejudicou o investimento no desenvolvimento do mercado doméstico e da exportação. E o saldo do comércio de bens não foi o único responsável pela valorização do real, pesando igualmente neste resultado a política de altos juros para conter a atividade da economia e baixar a inflação, estimulando ao mesmo tempo um crescimento desproporcional da importação de bens.

Uma quarta fonte de crescimento do emprego formal teria sido a simplificação e desoneração de impostos e contribuições da micro e pequena empresa (Simples) existente desde 1996 (CARDOSO JR., 2007). A eficácia desse estímulo à formalização da empresa com pequeno faturamento passa por outras vantagens dessa formalização como um maior atendimento da demanda de crédito e pela vigência de uma maior fiscalização, além da própria oportunidade de realizar pequenos negócios que depende do ritmo de atividade da economia. Não é por outra razão que crescimento do emprego formal foi muito pequeno no período imediatamente após a entrada em vigor do Simples, acelerando somente depois de 1999. Além disso, o crescimento do emprego formal não se limitou às empresas com pequeno faturamento.

Finalmente, houve uma intensificação na fiscalização dos contratos de trabalho pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e melhorou a eficácia das ações públicas de intermediação de mão de obra (CARDOSO JR., 2007). Comparativamente ao número total de pessoas admitidas pelas empresas e registradas pelo Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (Caged), o número de empregados registrado sob ação de fiscalização do MTR passou de 3,8% em 1997 para 6,1% em 2005, tendo havido forte aumento do número de pessoas admitidas pelas empresas e registrada pelo Caged. Já o número de pessoas colocadas em empregos pelo Sistema Nacional de Emprego (Sine) em relação ao número de vagas capitadas por este serviço, aumentou de 39,2%, em 1995, para 52%, em 2005, enquanto que a relação entre o número de colocados pelo Sine e o total de pessoas admitidas pelas empresas e registradas pelo Caged aumentou de 1,5% para 7,3%, denotando a intensidade da ampliação do serviço público de emprego, mas também o quanto ainda pesa tão pouco no mercado de trabalho formalizado.

Em suma, as diversas fontes do intenso crescimento recente do emprego formalizado que tem se ampliado, por sete anos, num ritmo médio (4% a 5%), bem mais intenso do que o do PIB (3%), estão inscritas num novo quadro geral da economia que marca os comportamentos, definindo um contexto de predisposição para formalizar as empresas e os contratos de trabalho. A importância desta predisposição para formalizar as empresas e os contratos de trabalho pode ser aferida comparando o crescimento do emprego formal segundo os dados brutos da RAIS com os de um Painel formado por estabelecimentos que fazem a declaração da RAIS em anos consecutivos (BALTAR, 2007a). Em 2003, os dados globais da RAIS informam um crescimento de 3% do emprego para um crescimento do PIB de somente 1,1% enquanto o Painel acusa queda do emprego em 1,1%. Nos dois anos seguintes a totalidade da RAIS indica crescimento médio anual de emprego de 6,1% para um crescimento médio do PIB de 4,3% enquanto o Painel informa crescimento do emprego de somente 2% ao ano.

O crescimento do emprego formal desproporcional ao crescimento do PIB, então, está relacionado com a formalização das empresas e dos contratos de trabalhos. O intenso crescimento do emprego registrado pela RAIS deve-se muito mais à variação do número de estabelecimentos que declaram a RAIS do que à variação do emprego em estabelecimentos que já estavam e se mantiveram na RAIS. Alguns desses estabelecimentos são partes da ampliação da capacidade produtiva de empresas já presentes na RAIS, mas parte considerável é formada de empresas que se formalizaram ou nasceram formalizadas e declarando a RAIS. A variação do emprego nos estabelecimentos que já estavam e se mantiveram na RAIS foi relativamente pequeno para o crescimento do PIB em 2004 e 2005, de modo que foi a entrada de novos estabelecimentos na RAIS que respondeu pelo crescimento do emprego muito maior do que o do PIB.

Não se trata, como nos anos da década de 1980, de uma simples ampliação de cobertura da RAIS em um momento de implantação desse registro administrativo, fenômeno que motivou a confecção do Painel para indicar melhor a evolução do emprego ao longo dos anos 1980. Atualmente o Painel é muito abrangente, abarcando 87% dos estabelecimentos da RAIS e 95% do emprego. Não obstante, a maior parte do aumento do emprego, em 6% ao ano em 2004 e 2005, foi provocada pela variação do número de estabelecimentos na margem desse registro administrativo, pela saída e entrada de novos estabelecimentos. Não se trata apenas de simples “rotatividade” de estabelecimentos. O próprio Painel tem aumentado com a permanência na RAIS de muitos dos novos estabelecimentos.

Na continuidade do quadro geral da economia favorável à propensão à formalização das empresas e dos contratos de trabalho, a sustentação de um crescimento do PIB próximo de 5% ao ano deve manter o atual crescimento do emprego formal. A perspectiva de crescimento de 5% por vários anos, entretanto, depende fundamentalmente do que venha a acontecer com o investimento público e privado (BALTAR; LEONE, 2007).

O crescimento continuado do PIB depende da realização de investimentos para desenvolver a infraestrutura, a capacidade para exportar produtos para outros países e para substituir a importação de produtos de alto conteúdo tecnológico que tem demanda que cresce muito rápido com elevada atividade da economia. O país tem tradicionalmente um déficit considerável na conta de serviços e renda, provocado por frete, seguro, turismo, juros, remessas de lucro e dividendos que precisa ser coberto por superávit de comércio de bens para o país não depender de investimento direto estrangeiro e aplicações no mercado financeiro doméstico.

A formação bruta de capital fixo que chegou a representar quase 30% do PIB em meados dos anos 1970 situa-se hoje em torno de 17%. Uma formação de capital fixo mais intensa pressupõe uma retomada de investimentos em infra-estrutura e em construção residencial. Esta última depende fundamentalmente do atendimento em condições adequadas da demanda de crédito a prazo longo. Por sua vez, os investimentos em infra-estrutura, ou seja, em geração e transmissão de eletricidade, na extração de gás e petróleo, na construção e manutenção de estradas, portos, aeroportos, meios de comunicação, saneamento, transporte urbano de massa e ferrovias para transportar produtos agrícolas, dependem do fortalecimento da capacidade do estado articular iniciativas públicas e privadas e garantir o financiamento adequado (NEIT, 2007).

Não é trivial tampouco, a realização de investimentos privados em diversos ramos da produção de bens. Não parece ser o caso, entretanto, em setores como mineração, siderurgia, papel e celulose, álcool e petroquímica, em que o investimento tem respondido ao aumento das exportações e das vendas no mercado

doméstico, mantendo atualizadas a tecnologia e a organização da produção, conseguindo competir com a produção em outros países, apesar do elevado nível das taxas de juros e do baixo preço do dólar praticados no Brasil. Os altos preços desses produtos que vigoram no mercado internacional têm mais que compensado o baixo preço do dólar e esses setores têm mais fácil acesso ao crédito internacional, de modo que a capacidade de produção tem crescido para atender a demanda doméstica e as exportações.

Em outros setores, como os que fornecem bens duráveis de consumo, vendidos principalmente no mercado doméstico e beneficiados pela recente ampliação do atendimento da demanda de crédito, para a compra a prazo desses produtos, o investimento tem se concentrado na montagem dos produtos e não tem desenvolvido a produção doméstica de insumos e componentes de tecnologia sofisticada responsáveis pela maior parte do valor agregado e do emprego de pessoal qualificado, nessas cadeias de produção. A importação barata e financiada sob melhores condições, desses insumos e componentes tem contribuído para que o aumento de atividade da economia brasileira seja acompanhado pela redução do superávit no comércio de bens com outros países, ameaçando reverter o superávit de conta corrente do balanço de pagamentos.

São intensas também as importações de máquinas, principalmente as de maior sofisticação tecnológica. Neste caso, são os próprios investimentos, em modernização e na ampliação da capacidade de produção nos diversos setores de atividade que motivam as compras dessas máquinas e uma parte considerável delas não são elaboradas no país, apesar do Brasil ter desenvolvido, no passado, uma produção bastante diversificada de máquinas e equipamentos. A sustentação de um crescimento intenso do PIB, com equilíbrio no balanço de pagamentos exige a retomada do desenvolvimento no país da produção de máquinas e equipamentos, passando a elaborar algumas que incorporam tecnologia mais sofisticada, mesmo que outras tenham que continuar sendo importadas. A escala adequada da produção em serie de muitas dessas máquinas obriga a vender não somente no mercado doméstico, mas também exportar para outros países. A produção competitiva dessas máquinas no país é então extremamente prejudicada pelas difíceis condições de financiamento em moeda nacional e pela instabilidade do preço do dólar.

A produção para o consumo cotidiano da população conta com amplo mercado doméstico e depende mais do emprego e do salário médio que definem a massa total de salários e o poder de compra daquela população do que das condições do atendimento da demanda de crédito ao consumo. Não obstante, o investimento para montar no país a capacidade de atender a ampliação desse consumo cotidiano da população depende dessa produção ser competitiva com a importação dos produtos, o que depende das condições gerais do atendimento da demanda de crédito em moeda nacional e do preço do dólar.

A política macroeconômica de manter baixa a inflação sem o estado interferir no crescente mercado financeiro doméstico nem na facilidade de entrada e saída de fundos aplicados em ativos financeiros, tem provocado condições gerais no atendimento da demanda de crédito em moeda nacional e preço do dólar que prejudicam a produção doméstica, levando a um forte crescimento das importações. As situações da economia e do comércio mundiais, desde 2003, têm favorecido o crescimento das exportações brasileiras, mas o PIB no Brasil tem crescido relativamente pouco, comparado com outros países. O nível das taxas de juros praticadas no Brasil é absurdamente elevado e tem sido utilizado para manter artificialmente o baixo preço do dólar, ajudando a baixar a inflação, em detrimento do melhor aproveitamento da situação mundial, para elevar a capacidade do país fazer crescer o mercado doméstico, dependendo menos de importações e sendo capaz de exportar outros produtos além de recursos naturais processados, produtos que tem maior demanda

mundial, geram mais emprego e renda e têm, em condições normais, preços relativos mais adequados.

O melhor aproveitamento da situação internacional exige do país uma melhor administração da taxa de câmbio entre sua moeda e as dos outros países. Para garantir essa melhor administração da taxa de câmbio é preciso não somente dispor de ampla reserva internacional, mas também de um maior controle pelo poder público do mercado financeiro e da entrada e saída do país de fundos aplicados em ativos financeiros (CARNEIRO, 2006). A partir do maior controle do poder público sobre a taxa de câmbio, seria possível reduzir o nível das taxas de juros, sem temer a fuga de capital, permitindo um atendimento em melhores condições da demanda doméstica de crédito, além de possibilitar mais recursos para o estado atuar para garantir o investimento em infra-estrutura e as articulações com o investimento privado, para que se desenvolva a produção no país, evitando tanta importação e sendo capaz de obter maior exportação. Os recursos para a ação do poder público, em favor do desenvolvimento nacional, poderiam ser reforçados, nas atuais condições do mercado internacional, taxando excepcionalmente a exportação de produtos primários que seria beneficiada não somente pelos preços atualmente elevados desses produtos, mas também pelo aumento necessário do preço do dólar.

Tem havido pouco investimento e crescimento do PIB. A infra-estrutura vem se deteriorando e não tem avançado a estruturação da produção, notando-se a vigência de um padrão de comércio com outros países que é desfavorável ao crescimento do PIB, por levar a importação de produtos com alta elasticidade renda da demanda e exportar produtos com menor elasticidade renda da demanda (CARNEIRO, 2007). Não estão sendo realizados os investimentos necessários para construir outra estruturação da produção, mais favorável ao crescimento do PIB e à geração de emprego e renda.

A industrialização, entretanto, instalou no país um aparelho produtor de bens bastante diversificado e integrado. Na montagem deste aparelho de produção de bens destacaram-se três momentos. O primeiro foi o do Plano de Metas que, no período 1956-1961, montou no país, uma parte importante da capacidade de produzir insumos básicos e bens duráveis de consumo. O segundo foi o do milagre brasileiro, em 1968-1973, depois da construção de um sistema de crédito que apoiou o crescimento da demanda de bens duráveis de consumo e permitiu consolidar e ampliar a estrutura de produção montada pelo Plano de Metas. Finalmente, o do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), em 1974-1978, que fez novamente avançar a capacidade de produção de insumos básicos e desenvolveu a indústria de bens de capital, principalmente os elaborados por encomenda, através de grandes investimentos em agroindústria, mineração, siderurgia, metalurgia dos não ferrosos, petroquímica, papel e celulose, geração e distribuição de energia elétrica e comunicações.

Empresas estatais e multinacionais tiveram um papel fundamental na montagem deste aparelho produtor de bens diversificado e integrado que ao longo de três décadas provocou um crescimento médio anual do PIB da ordem de 7%. As empresas privadas nacionais tiveram um papel subordinado, mas ao longo de todos esses anos se consolidaram atuando na produção de bens, no comércio e na prestação de serviços. A produção de bens desenvolveu-se voltada fundamentalmente para o mercado doméstico, mas a medida que se diversificou e integrou o aparelho produtor de bens tornou-se capaz, desde meados da década de 1960, de fazer crescer as exportações, a partir de incentivos especiais criados pelo poder público, preocupado com o problema do equilíbrio do balanço de pagamentos.

Um crescimento do PIB no ritmo médio de 7% ao ano provoca intensa ampliação das importações

de bens de uso intermediário e de bens de capital. Além disso, a elevada participação das multinacionais em setores estratégicos da produção de bens e a crescente importância dos empréstimos de bancos internacionais no financiamento da operação e da expansão da economia brasileira, desde o final da década de 1960, provocaram tendência de expressivo déficit na conta de serviços do balanço de pagamentos.

O crescimento da exportação permitiu manter relativamente equilibrado o déficit da conta de comércio de bens do balanço de pagamentos e a tendência ao déficit na conta de serviços não provocou desequilíbrio insustentável do conjunto da conta corrente, enquanto continuou o intenso crescimento da economia brasileira (MEDEIROS; SERRANO, 2003). O re-investimento do lucro das multinacionais e o crescimento dos empréstimos dos bancos internacionais cobriram o déficit de serviços e facilitaram a amortização da dívida externa no momento do seu vencimento.

Acumulou-se, entretanto, uma enorme dívida externa que além de deixar o país vulnerável às condições do mercado financeiro internacional, teve por contrapartida um intenso crescimento da dívida pública, colocada no estreito mercado financeiro doméstico, a prazo curto e elevadas taxas de juros. O problema da expansão desproporcional das dívidas externa e pública interna foi percebido no final da década de 1970, mas sua dimensão explicitou-se cabalmente na crise da dívida externa, no início da década seguinte.

A crise da dívida externa, na década de 1980, abalou o sistema de financiamento da economia brasileira e as finanças públicas, dificultando enormemente a montagem no país da indústria eletrônica que vinha se desenvolvendo, no mundo, desde meados da década de 1970, respondendo por grandes alterações na estruturação da produção manufatureira que resultaram na introdução de novos produtos e em grandes economias de insumos básicos.

O Brasil, na década de 1980, apenas aperfeiçoou a indústria consolidada no milagre e no 2º PND, exportando tudo que foi possível e importando quase que exclusivamente petróleo, para obter um saldo no comércio de bens que permitisse pagar os juros da dívida externa. A imposição de todo tipo de dificuldade para importar e os estímulos para exportar qualquer tipo de produto, provocou elevada elasticidade produto do emprego, mas o crescimento do PIB foi pequeno porque o poder público foi imobilizado pelo colapso das finanças públicas e a iniciativa privada não teve capacidade para articular e garantir o financiamento dos investimentos necessários a um crescimento mais vigoroso do PIB. As dificuldades para importar, por sua vez, formaram um problema adicional que prejudicou especialmente a montagem da indústria eletrônica que vem tendo um papel fundamental na atual estruturação da produção manufatureira. A demanda de produtos eletrônicos tem crescido desproporcionalmente e vem ganhando crescente participação no comércio internacional, com estruturação mundial das cadeias de produção.

A abertura comercial e financeira e a privatização de muitas das empresas estatais que foram fundamentais no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento promoveu a atualização da estrutura de produção herdada, com muita importação permitida pela intensa entrada de capital. O real valorizado, a grande arma da política macroeconômica para baixar a inflação, com ampla liberdade para a iniciativa privada desenvolver o mercado financeiro, agravou o impacto da liberalização do comércio, prejudicando a densidade de estruturação de muitas cadeias de produção, montadas previamente.

A facilidade de importação coberta pela entrada de capital provocou uma baixa elasticidade produto

do emprego na década de 1990. O crescimento do PIB continuou sendo modesto porque sucessivas crises internacionais (México 1994-1995, Ásia 1997, Rússia 1998) levaram o comando conservador da política macroeconômica a restringir fortemente a expansão do dinheiro nacional para provocar altas taxas de juros e evitar a fuga de capital. Essa política conservadora de enfrentar a fuga de capital, além de conter a atividade da economia, provocou enorme aumento da dívida pública. A elevada dívida pública e a privatização das empresas estatais comprometeram a capacidade do poder público interferir para garantir os investimentos necessários para um crescimento mais intenso do PIB.

O investimento, então, passou a ter um papel subordinado na dinâmica do crescimento da economia, apenas reagindo à evolução das vendas, sem mais ampliar a capacidade de produzir na frente da demanda pelos produtos, como o verificado durante o Plano de Metas e, em certa medida, novamente com o 2º PND (CARNEIRO, 2007). Na evolução do PIB, passaram a se destacar o consumo de bens duráveis, comprados a prazo, e as exportações. O consumo de bens duráveis depende das condições do atendimento da demanda doméstica de crédito e as exportações dependem da situação da economia mundial.

A intensidade da retomada da atividade da economia brasileira entre 1968 e 1970 e, novamente, entre 1984 e 1986 mostrou a potencialidade das vendas domésticas de bens duráveis de consumo e das exportações, como indutores do crescimento do PIB, sempre que o combate à inflação não restrinja muito o atendimento da demanda de crédito, a situação internacional seja favorável à ampliação do comércio entre os países e o preço do dólar seja estável em nível apropriado para estimular os investimentos na ampliação da produção para o mercado doméstico e para exportação.

A tecnologia tem avançado na produção de bens duráveis de consumo e de capital. Os componentes eletrônicos dessas máquinas são produzidos em grandes escalas, provocando alta concentração em alguns poucos países. O atraso da indústria eletrônica no Brasil tem prejudicado o impacto das vendas domésticas sobre o crescimento do PIB e provocado forte crescimento das importações. O crescimento da venda doméstica de bens duráveis de consumo, além disso, tem sido prejudicado pelas restrições ao atendimento da demanda de crédito provocadas pela maneira como a política macroeconômica tem enfrentado a inflação.

A estrutura bastante diversificada do aparelho produtor de bens instalado no Brasil define uma capacidade também bastante diversificada de exportação por tipo de produto e por país de destino (LAPLANE; BALTAR, 2007). O país é capaz de exportar recursos naturais processados, principalmente para países que não dispõem desses recursos e produtos manufaturados intensivos em trabalho ou em escala ou até mesmo com alguma intensidade em tecnologia, principalmente para países subdesenvolvidos com menores exigências de qualidade em troca de preço relativo mais baixo.

Em situações favoráveis do comércio mundial e de relaxamento nas condições para o atendimento da demanda de crédito, a exportação e o consumo de bens duráveis são capazes de ativar a economia, mas a passagem de uma simples recuperação da atividade para uma expansão da economia requer a realização de investimentos o que tem se mostrado problemático, na ausência de um poder público com instrumentos para articular a realização desses investimentos, principalmente em infra-estrutura e no desenvolvimento de pelo menos alguns dos componentes sofisticados dos bens duráveis de consumo e de capital.

A tabela 1 a seguir mostra como a situação favorável do comércio mundial, desde 2003, tem favorecido

o desempenho da economia brasileira. O crescimento das exportações comandou a retomada da atividade da economia já em 1999, mas problemas na infra-estrutura e uma retração do comércio mundial em 2001 e 2002 impediram a sustentação do crescimento logrado no ano 2000. A retomada da economia mundial em 2003 provocou forte crescimento das exportações brasileiras, mas as importações também aumentaram vigorosamente, principalmente quando a exportação cedeu lugar às vendas de bens duráveis de consumo no mercado doméstico, como determinante principal do crescimento do PIB brasileiro. O crescimento do emprego formal foi muito intenso, motivado pelo quadro de maior propensão à formalização das empresas e dos contratos de trabalho.

Tabela 1

Emprego formal, atividade da economia e comércio exterior brasileiros

Anos	Exportação	Importação	PIB	Emprego RAIS
1999-2000	14,7	13,4	4,3	3,0
2000-2001	5,7	-0,4	1,3	5,6
2001-2002	3,7	-15,0	2,7	5,5
2002-2003	21,1	2,2	1,1	3,0
2003-2004	32,0	30,1	5,7	6,3
2004-2005	22,6	17,1	3,2	5,8
2005-2006	16,2	24,2	3,7	5,8

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Ministério do Trabalho e Emprego

A Tabela 2 mostra, com mais detalhe, o que aconteceu com o emprego, entre 2004 e 2006, proporcionando elementos para o exame dos eventuais efeitos de uma continuidade do bom desempenho da economia brasileira sobre o mercado de trabalho, estabelecendo um marco para julgar as orientações dadas às políticas de emprego.

Tabela 2

Situação da ocupação das pessoas com mais de 10 Anos de idade, 2004/2006

Situação de Ocupação	2004	2006	Taxa de Crescimento
População com 10 anos ou mais	149.760	156.284	2,1
População Ativa	92.860	97.528	2,5
Pessoas Desempregadas	8.264	8.211	(-0,6)
Pessoas Autoconsumo e Autoconstrução	3.487	4.177	9,4
Pessoas Não Remuneradas	5.883	5.402	(-8,2)
Pessoas no Trabalho por Conta Própria	18.575	18.924	0,9
Empregadores	3.479	3.977	6,9
Pessoas Trabalho Doméstico sem Carteira	4.800	4.939	1,4
Pessoas Emprego sem Carteira	15.436	15.811	1,2
Pessoas Trabalho Doméstico com Carteira	1.672	1.841	4,9
Militares e Estatutários	5.571	5.901	2,9
Pessoas Emprego com Carteira	25.693	28.345	5,0

Fonte: PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2004/2006

A população economicamente ativa continua crescendo intensamente e a taxa de desemprego diminuiu pouco, de 8,9% da PEA para 8,4%, entre 2004 e 2006. Projetando por 10 anos a repetição do crescimento da PEA e da ocupação total, o número de desempregados em 2016 seria de 7,5 milhões de pessoas ou 6% da PEA daquele ano, taxa de desemprego ainda consideravelmente maior do que o vigente antes da década de 1990 que era menor do que 5%.

A informação relevante, entretanto, não provem da comparação do número de desempregados com a totalidade da população ativa, mas com o tamanho do verdadeiro mercado de trabalho que abrange o emprego em estabelecimentos e o trabalho no serviço doméstico remunerado, embora uma parte dos trabalhadores por conta própria que deve ter aumentado na década de 1990, seja empregado assalariado disfarçado e não verdadeiros trabalhadores por conta própria que vendem bens e serviços e não trabalho assalariado. É difícil identificar o verdadeiro trabalhador por conta própria, de modo que numa estimativa conservadora do tamanho do mercado de trabalho que não inclui os empregados disfarçados de trabalhador por conta própria, indica que passou de 66,2% da PEA, em 2004, para 66,7% em 2006 enquanto que a projeção da repetição do crescimento da PEA e do mercado de trabalho, por 10 anos, ampliaria a dimensão do mercado de trabalho para 69,6%. Já a taxa de desemprego que passou de 13,4% do mercado de trabalho, em 2004, para 12,6%, em 2006, atingiria 8,6%, em 2016.

O exercício anterior não pretende ser uma previsão do que acontecerá com a economia brasileira e o

mercado de trabalho, mas sim destacar que a repetição dos acontecimentos favoráveis ao mercado de trabalho que se verificou entre 2004 e 2006, exigirão um esforço maior no sentido de aproveitar as circunstâncias para desenvolver a economia do país e que, a menos que as circunstâncias sejam muito mais favoráveis e o esforço nacional para aproveitá-las, muito mais intenso, não se modificará substancialmente o atual quadro geral da ocupação dos trabalhadores brasileiros. Assim, a repetição por 10 anos do desempenho do mercado de trabalho de 2004-2006 não impediria que em 2016, cerca de 30% da PEA ainda estivesse fora do mercado de trabalho e que entre os abarcados pelo mercado de trabalho ainda seria muito elevado o desemprego, justificando inteiramente a preocupação do poder público em definir políticas de apoio aos trabalhadores que ficam fora do mercado de trabalho e também as que ajudam os trabalhadores incluídos neste mercado, a conviver com o elevado desemprego.

O grau de formalização dos empregos medido pela fração dos que tem carteira de trabalho ou são militares e estatutários, passou de 53,6% do mercado de trabalho em 2004 para 55,5% em 2006 e atingiria 65,6% em 2016, na hipótese de repetição por 10 anos do crescimento do emprego formal e do mercado de trabalho. O grau de informalidade dos contratos de trabalho diminuiria de 31,9% do mercado de trabalho em 2006 para 25,8% em 2016, mas o número de empregados sem carteira não diminuiria, se não que em 2016 seria maior que o de 2006, em 7,8%. Este resultado mostra a importância de dar continuidade ao esforço para formalizar as empresas e os contratos de trabalho.

As modificações nas relações entre os números de desempregados, empregados com e sem carteira de trabalho provavelmente serão muito lentas e o quadro existente atualmente de enorme precariedade dos trabalhadores no mercado de trabalho, continuará por muito tempo. Porém, em termos dos fluxos mais do que dos estoques, a situação melhorará bastante, predominando o crescimento do mercado de trabalho e do emprego formal. Assim, no exercício realizado, o mercado de trabalho absorveria 80% do aumento da PEA e o aumento do emprego formal corresponderia a 96% da ampliação do mercado de trabalho. Este desempenho favorável do mercado de trabalho beneficiaria enormemente a arrecadação dos fundos sociais públicos como, por exemplo, as arrecadações do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

3 Papel do Estado na regulação do mercado de trabalho

A análise da situação das políticas de emprego tem que partir do fato de serem implementadas num quadro em que o mercado de trabalho não somente é muito pouco estruturado, mas também não abrange a totalidade da população ativa. Uma parcela não desprezível da população ativa está fora do mercado de trabalho, vivendo do trabalho por conta própria e não do trabalho por conta alheia, a maioria em negócios instáveis e muito pouco estruturados. No mercado de trabalho não há uma definição precisa do momento em que as pessoas devem entrar e sair deste mercado nem tampouco uma maneira claramente estabelecida para as pessoas acessarem e progredirem nos diversos tipos de ocupação. Nota-se a falta de organizações coletivas de empregados capazes de realizar a contento uma contratação coletiva do trabalho com os patrões e de interagir com o poder público para ir elevando, em simultâneo ao progresso da economia, os padrões mínimos de condições de trabalho e remuneração fixados por lei.

Uma parcela não desprezível dos patrões sequer cumpre a lei, mas mesmo em empregos em que a lei

é respeitada, prevalece alta rotatividade e baixa remuneração. A elevada intensidade da contratação e dispensa de pessoal em empregos que respeitam as leis do trabalho pode ser ilustrada pela RAIS, considerando todos os vínculos que não são de servidores públicos (BALTAR, 2007a). Assim, a média mensal de desligamentos em vínculos que não são de servidores públicos corresponde a 4,5% do nível de emprego. Ou seja, a simples preservação do nível de emprego dos não servidores públicos envolve a contratação mensal do equivalente a 4,5% do número total de empregados. Independentemente de qualquer variação do número de empregados, são desligados e admitidos todos os meses, uma fração significativa do total de empregados. Por outro lado, 31% dos empregados não servidores públicos existentes no início de cada ano, não estão mais no mesmo emprego no final do ano. Em muitos desses empregos a duração do vínculo é efêmera, como indicado pelo fato de 63,4% dos desligamentos ocorridos ao longo de um ano, afetarem vínculos que não alcançam a cumprir a duração de um ano e somente 14,3% daqueles desligamentos terminarem vínculos com duração superior a três anos.

Em consequência da elevada frequência dos vínculos de curta duração, 31,7% de todos os empregados da RAIS, incluindo os servidores públicos, tem menos que um ano no serviço e somente 53% têm mais que dois anos no serviço (BALTAR, 2007b). Como o emprego formal total abrange somente 1/3 da população ativa, apenas 1 de cada 6 brasileiros voltados para a atividade econômica tem emprego formal a mais de dois anos. A composição desses empregos formais com mais de dois anos de duração do vínculo é sugestiva: 34% são empregos do setor público (destacando-se saúde, educação e segurança); 29% são empregos da prestação de serviços (transporte, bancos, educação privada, saúde privada, restaurantes, hotéis, serviços de apoio às empresas como informática, serviço jurídico e contábil, assessoria empresarial e consultoria, locação de mão de obra, limpeza, vigilância e segurança); 17% são empregos da indústria de transformação; 13% são empregos do comércio e reparação, 3% são empregos da agropecuária e 4% formam o resíduo de empregos com mais de dois anos de duração do vínculo, em construção civil, serviços de utilidade pública e extração mineral.

O quadro geral do mercado de trabalho indica, então, a presença de uma imensa população redundante, uma massa popular sem lugar claramente definido na economia, em que pudesse construir progressivamente um status de trabalhador, em interação com os empregadores e com o poder público, impondo um peso mais expressivo dos salários no custo da produção e na apropriação da renda, com empregos suficientemente estáveis para ligar os diversos trabalhadores às várias profissões e ramos de atividade da economia, definindo situações em que as pessoas se identificam como trabalhadores, não sendo tolerado o descumprimento das leis e com sindicatos fortes e capazes de impor limites à liberdade de ação dos empregadores na contratação e dispensa de empregados e na definição dos trabalhos, das jornadas e das remunerações, comprometendo os empregados com os patrões e vice-versa.

Foi apontado que, não obstante a continuidade desses traços básicos do mercado de trabalho, houve inversão depois de 1999, de tendências da ocupação que predominaram na década de 1990: o desemprego deixou de aumentar, o emprego formalizado deixou de diminuir e passou a aumentar com relativa intensidade e as ocupações que não são empregos formalizados perderam ímpeto, embora não chegassem a diminuir. Como destacado anteriormente, a inversão das tendências tem efeitos importantes sobre arrecadação dos fundos sociais públicos, como INSS e FGTS e, sem dúvida, o simples cumprimento da lei é um grande avanço na construção da economia e do social, mas é preciso uma reflexão mais aprofundada para entender o significado do atual processo de formalização do emprego, sendo este provavelmente muito diferente do que prevaleceu no passado, antes da crise da dívida externa, na década de 1980.

Antes da crise da dívida externa prevalecia o entendimento de que o atraso social brasileiro tinha muito que ver com as condições políticas existentes no país, desde o golpe militar de 1964, havendo a expectativa de que a construção da democracia permitiria finalmente ir passo a passo desenvolvendo um quadro social mais favorável para a população, com a economia evoluindo na direção de proporcionar os bens e serviços necessários para aquele progresso social. A referência era o mercado de trabalho regulamentado dos países desenvolvidos depois da segunda guerra mundial. Nessa experiência destacou-se uma regulação pública do trabalho que colocou importantes limites na liberdade de ação dos empregadores para contratar e demitir os empregados, definir os trabalhos, as jornadas e as remunerações (KREIN, 2007).

Nesta regulação pública do trabalho assalariado destacou-se a intervenção do estado, de um lado, fixando padrões mínimos para a contratação e dispensa dos trabalhadores e para as condições de trabalho, jornada e remuneração e, do outro, garantindo as condições para o desenvolvimento da contratação coletiva do trabalho assalariado. A contratação coletiva do trabalho avançou bastante, consolidando sindicatos representativos de amplos segmentos da classe trabalhadora e com forte presença nos locais de trabalho, principalmente nos das grandes empresas, necessária para garantir o respeito do contratado coletivamente.

A regulação pública do trabalho avançou porque foi parte de uma regulação pública mais ampla da própria economia que favoreceu o aumento da produção, permitindo concretizar o avanço social. Construiu-se um social bastante integrado e coeso, a partir do predomínio generalizado do trabalho assalariado regulado jurídico-institucionalmente, com pleno emprego, mercado financeiro controlado pelo estado para não descolar do financiamento da produção e do consumo, universalização da educação básica e secundária, da seguridade social que envolveu saúde, aposentadoria, seguro desemprego e assistência social, ordenamento do crescimento urbano, acesso à habitação, transporte coletivo, saneamento básico. Os avanços variaram entre os países, mas a referência geral parecia sólida.

Esses desenvolvimentos da economia com crescente estruturação do mercado de trabalho e consolidação de ampla proteção social à população foram interrompidos, nos países desenvolvidos, pela estagnação com inflação na década de 1970 e desde então, nesses países desenvolvidos, vem ocorrendo intensa disputa entre os que querem desmontar a regulação pública do trabalho e o sistema de proteção social e os que resistem a esta desmontagem. A regulação pública do trabalho assalariado e o sistema de proteção social foram partes fundamentais do progresso econômico e social daqueles países e seu questionamento começou exatamente no momento em que a regulação pública da economia perdeu eficácia, evidenciada pela estagnação com inflação dos anos 1970.

A compreensão das razões da perda de eficácia da regulação pública das economias desenvolvidas, em meio ao colapso da ordem econômica internacional construída depois da segunda guerra mundial, é fundamental para entender os percalços enfrentados por nossos melhores exemplos de civilização no convívio das pessoas. Não é um problema trivial e as discordâncias de interpretação sobre este processo, têm feito eco nos debates que ocorrem no Brasil sobre mercado de trabalho. Daí a importância do esclarecimento das enormes diferenças que existem entre a regulação do trabalho assalariado no Brasil e nos países desenvolvidos, para não simplesmente repetir os argumentos dos que defendem e atacam a regulação pública do trabalho e o sistema de proteção social.

Nos países desenvolvidos a defesa da desmontagem da regulação pública do trabalho assalariado foi parte

de um clamor por trabalho mais flexível e por maior liberdade de ação dos patrões, diante de uma produção que já não cresce tanto e se mostra bem mais instável, com uma competição entre empresas cada vez mais acirrada já que esta competição deixou de ampliar as possibilidades de coexistência das empresas como no passado posterior à segunda guerra mundial, enquanto a regulação pública da economia se mostrou eficaz. A regulação pública, tanto da economia como do mercado de trabalho, foram fundamentais para aumentar a produção enquadrando a competição para que se constituísse em um jogo de soma positiva, ampliando a produção e o consumo individual e coletivo, os lucros e os salários, incorporando ao mercado o grosso da população, através do trabalho assalariado. Neste enquadramento da competição teve papel fundamental o controle pelo poder público do sistema de crédito para que se ampliasse ordenadamente, financiando com prazos e taxas de juros adequadas, o investimento, o consumo e a produção, de modo que o crescimento da renda fosse permitindo o pagamento das dívidas. O desmantelamento da regulação pública da economia ocorreu em meio a um intenso desenvolvimento do mercado financeiro que foi passo a passo se libertando dos controles estabelecidos pelo poder público. Os acontecimentos, entretanto, não foram simples desdobramentos automáticos da liberalização da iniciativa privada e da competição no capitalismo, após período de forte interferência do poder público, regulando as iniciativas e a competição. As maneiras como foi se desmantelando a regulação pública e ascendendo a importância do mercado financeiro na regulação das iniciativas e da competição, foram marcadas pelas alterações no relacionamento dos países, havendo uma re-configuração especial da hegemonia dos EUA no mundo. Este país vem tentando construir um novo ordenamento internacional em que ressalta o estreitamento das relações entre os mercados financeiros domésticos e a ampliação do comércio entre os países, tendo como centro os EUA e seu mercado financeiro.

As ações dos EUA e a maneira como tem reagido os demais países têm sido fundamentais para a evolução dos acontecimentos contribuindo fortemente para moldar as modificações que estão se processando na competição das empresas e no desenvolvimento do mercado financeiro. Decisões políticas do final da década de 1970 e começo da seguinte, com a ascensão dos conservadores aos governos dos principais países desenvolvidos, alteram profundamente a maneira como os EUA são financiados e desde então esse país apresenta enormes déficits anuais de comércio, coberto por aplicações de residentes em outros países, no mercado financeiro norte-americano.

A repetição de déficits anuais de comércio de magnitude expressiva comparativamente ao PIB dos EUA foi acompanhada de mudanças profundas na estrutura do emprego, destacando-se a diminuição da participação da produção de bens manufaturados e das grandes empresas processadoras. Essas mudanças na estrutura do emprego, por sua vez, foram acompanhadas de uma polarização das rendas do trabalho, revertendo tendência anterior, observada desde os anos 1930 e reforçada depois da segunda guerra mundial, de aglomeração das pessoas ocupadas na proximidade da média da distribuição das rendas do trabalho, aglomeração que justificou a imagem de conformação de uma sociedade de classe média no entorno da produção e consumo de massa.

Na aglomeração dos trabalhadores perto da média das rendas do trabalho foram fundamentais o elevado peso nos EUA do emprego nas grandes empresas produtoras de bens manufaturados, os sindicatos de indústrias e a contratação coletiva do trabalho. A negociação de contratos coletivos de trabalho por sindicatos de indústria com grandes empresas consolidou-se em torno dos termos para a contratação e a dispensa de mão de obra, mas teve repercussão na definição dos trabalhos, na estruturação de cargos e salários e na determinação de detalhes sobre as jornadas de trabalho.

A produção mecanizada em massa tinha abalado os alicerces dos antigos ofícios e os trabalhadores, facilitados pela legislação trabalhista de meados da década de 1930, se organizaram por indústria e procuraram influir na contratação, nas linhas de promoção dos empregados e no ordenamento das dispensas. Para influir com eficácia na contratação e dispensa, os trabalhadores organizados passaram a negociar com os patrões o ordenamento dos trabalhos, a classificação das ocupações, as exigências de qualificação, a definição dos salários básicos, a especificação dos incentivos pecuniários e assim por diante.

O Brasil nunca teve contratação coletiva sobre esses assuntos, salvo em setores muito específicos da atividade econômica e da classe trabalhadora brasileira. Foram exatamente as limitações que a contratação coletiva do trabalho colocou para a liberdade de ação dos patrões que estiveram no centro do clamor por flexibilidade do trabalho nos países desenvolvidos.

No Brasil, a legislação trabalhista pressupõe que o emprego tenha duração indefinida e sua interrupção sem justa causa implica na necessidade de compensar quem perdeu o emprego com uma indenização em dinheiro. Isto não foi impedimento para a ampla liberdade dos patrões para demitir os empregados, ajustando a produção e o emprego ao ritmo das vendas. Além disso, é também muito ampla a liberdade dos patrões para estruturar os trabalhos e as remunerações, destacando-se carreiras curtas e intensas dentro das empresas que contribui para tornar ainda maiores os fluxos de contratação e dispensa.

Não se desenvolveu no Brasil, salvo honrosas exceções, sindicatos representativos de amplos segmentos da classe trabalhadora e com forte presença nos locais de trabalho, capaz de negociar coletivamente classificações de ocupação, ordenamento de salários básicos, limitações de incentivos pecuniários, comparativamente aos salários básicos e ordenamento das dispensas em casos de expressiva redução da produção ou de mudanças profundas nos processos produtivos, detalhes das jornadas e da remuneração da hora extra.

A legislação garante o padrão mínimo de trabalho e remuneração, mas no avanço do trabalho com a produção foi crucial a contratação coletiva que interage com a legislação, permitindo ir elevando o padrão mínimo de trabalho que o poder público impõe a todos os empregadores. A contratação coletiva se desenvolveu junto com a estabilização dos trabalhadores nos empregos. Essa estabilidade no emprego foi facilitada pela continuidade do crescimento da produção, garantida pela regulação pública da economia. Quando a regulação pública da economia perdeu eficácia, a produção deixou de crescer tanto e passou a oscilar mais fortemente. Neste contexto, a competição das empresas fica mais acirrada e com efeitos perturbadores sobre a estabilidade dos empregos.

As considerações anteriores sobre regulação pública da economia e do trabalho parecem evidenciar uma profunda mudança na referência que se tinha para a avaliação da evolução do mercado de trabalho no país. Assim a constatação, no final da década de 1970, da ampliação do mercado de trabalho com crescente peso do emprego formalizado e menor participação do emprego doméstico e na prestação de serviços pessoais, motivou a expectativa de que a democratização do país levaria a um rápido avanço na direção daquela referência de civilidade. Essa expectativa frustrou-se e a estagnação da economia na década de 1980 e as mudanças dos 1990 e seus efeitos de desestruturação do mercado de trabalho agravaram enormemente os problemas de absorção da população ativa e a atual constatação da ampliação do mercado de trabalho e formalização das empresas e dos contratos de trabalho não proporcionam elementos suficientes para a avaliação da evolução do mercado de trabalho. A referência para essa avaliação se modificou e ainda não há clareza sobre as tendências

de estruturação da produção, regulação do trabalho e configuração do social nos países desenvolvidos.

Os exercícios realizados mostram que por maior que seja o esforço do poder público para aproveitar melhor as circunstâncias mundiais favoráveis ao crescimento da economia brasileira e por mais que o poder público se empenhe no aperfeiçoamento da fiscalização do cumprimento das leis sobre impostos, previdência e trabalho, vai ser lenta a redução do número de pessoas fora do mercado de trabalho e, entre as que estão dentro deste mercado muitas continuaram em empregos que não respeitam as leis e, entre os empregos que respeitam as leis continuaram, em muitos deles, os grandes fluxos de contratação e dispensa, em função da instabilidade dos vínculos empregatícios.

É neste quadro desfavorável do mercado de trabalho que se coloca a questão da política de emprego no sentido amplo de regulação pública dos trabalhos por conta própria e por conta alheia que teria que enfrentar os diversos aspectos dos problemas de absorção da população ativa, desde os problemas dos empregados com vínculo formalizado, mas de curta duração, passando pelos dos empregados que não têm vínculo formalizado, seja explicitamente um empregado sem carteira de trabalho ou esteja disfarçado, de diversas maneiras, em trabalhador por conta própria até os problemas dos verdadeiros contas-próprias que não estão de fato no mercado de trabalho.

O apoio do poder público ao empregado com vínculo formalizado reside fundamentalmente em procurar reduzir a instabilidade dos empregos, criar as condições para desenvolver a organização e a contratação coletiva do trabalho, além de elevar os padrões mínimos de trabalho e remuneração exigidos pelas leis do trabalho, passo a passo com o progresso da economia. Além disso, é possível melhorar o funcionamento do mercado de trabalho organizando a informação sobre vagas e candidatos, estruturando a intermediação, facilitando a reciclagem e proporcionando apoio pecuniário aos desempregados em transito entre diferentes empregos (MORETTO, 2007). Já o apoio do poder público ao empregado sem vínculo formalizado é fundamentalmente tornar mais estrita a fiscalização para impedir o descumprimento das leis. Finalmente, o apoio do poder público aos que estão fora do mercado de trabalho exige a distinção, nem sempre trivial, entre o que é simples estratégia de sobrevivência e o que já é uma pequena empresa (SANTOS, 2006).

A tendência à formalização das empresas e dos contratos de trabalho contribui para a identificação dos que estão dentro e fora do mercado de trabalho. Além disso, a ampliação do estoque de empregos formalizados faz com que uma parcela crescentemente preponderante do aumento da população ativa, seja formada por empregados formalizados e que o estoque de trabalhadores que estão fora do mercado de trabalho embora diminua só lentamente, o seu não aumento contribui para o êxito das políticas de apoio, com assistência técnica e crédito, tentando estruturar cada vez melhor os pequenos negócios já estabelecidos, pois não precisará ter a pretensão de se constituir em uma fonte de absorção importante para o aumento da população ativa.

A população ativa, entretanto, continuará aumentando rapidamente, a partir de uma cada vez maior e mais consolidada participação das mulheres no mercado de trabalho. A democracia e os movimentos de mulheres e de negros têm colocado na agenda pública a questão da igualdade de gênero e raça na disputa das oportunidades. Mulheres e negros são segregados a ocupações consideradas inferiores, no mercado de trabalho. A redução desta segregação deve ser objeto dos vários aspectos da política de emprego. O esforço por ampliar e estruturar o mercado de trabalho deve levar em conta explicitamente o propósito da redução da discriminação de sexo e raça para não terminar contribuindo para intensificar a segregação das mulheres e dos negros, no mercado de trabalho.

4 Considerações finais

O exemplo paradigmático de mercado de trabalho estruturado é uma construção hipotética a partir das experiências dos países desenvolvidos depois da Segunda Guerra Mundial. Foram diferentes experiências, mas foi possível uma generalização a partir de achados empíricos comuns dessas experiências, formando um fato estilizado. Essa estruturação do mercado de trabalho envolveu o predomínio quase absoluto do trabalho por conta-alheia e a regulação pública do emprego assalariado, destacando-se leis do trabalho e seguridade social e contratação coletiva do trabalho. O fortalecimento dos sindicatos de trabalhadores e o progresso da contratação coletiva do trabalho interagiram com as determinações do poder público, permitindo a atualização progressiva das leis, ampliando as exigências mínimas fixadas pelo Estado para a contratação-dispensa, uso e remuneração da força de trabalho assalariada.

Nas experiências dos países desenvolvidos, a regulação pública do trabalho assalariado foi parte de uma regulação pública mais ampla da economia e seu crescimento. Ambas começaram a se desestruturar com a estagnação com inflação que prevaleceu nos países desenvolvidos na década de 1970. A reação dos EUA no final desta década vem reestruturando o capitalismo no mundo. Já são três décadas, mais do que a experiência anterior, depois da segunda guerra mundial. Nas mudanças ocorridas têm se destacado a globalização das finanças e da produção e a flexibilização da produção e do emprego assalariado.

Nas mudanças pós década de 1970 conforma-se um outro fato estilizado de des-construção institucional de uma regulação do coletivo. A construção institucional anterior tinha sido criticada à esquerda e à direita. Nos dois extremos ideológicos da crítica, prevaleceu a idéia de que a burocracia necessária para a regulação do coletivo tenderia a esmagar a criatividade das pessoas, prejudicando a continuidade do progresso da economia e do social. Os efeitos práticos desta crítica pareciam aumentar com o avanço da tecnologia, pois o computador e o satélite permitiram profunda descentralização na organização da economia e do social. A informática permitiu simplificar a estrutura burocrática hierárquica do comando de pessoas. Conformaram-se organizações mais enxutas e flexíveis, com menos contratação de empregados e mais uso de terceiros. Houve também diminuição no uso de estoques e mais economia de recursos naturais e de pessoal. Além disso, ampliaram-se as exigências de adaptação das pessoas às mudanças de função e uso mais intenso da força de trabalho, inclusive com jornada maleável. Tudo isto em nome da eficiência e do menor custo de produção, permitindo compensar a maior incerteza e insegurança com uma promessa de maior consumo individual.

O predomínio das posições políticas contra a interferência do poder público na economia e contra as organizações coletivas dos trabalhadores impediu que o avanço tecnológico em informática e telecomunicações resulta-se no aperfeiçoamento destas intervenções e organizações coletivas e elas foram atacadas em nome da flexibilidade e em contra da rigidez que introduziriam, prejudicando o progresso da economia e do social.

No Brasil, o mercado de trabalho por conta-alheia e o trabalho por conta-própria nunca foram estruturados. Não obstante, os acontecimentos nos países desenvolvidos abalaram o paradigma que servia de referência para avaliar a evolução do trabalho no país, por ser exemplo do que melhor se construiu em termos de civilização, em economia, em relações de trabalho e no social. O exemplo a ser seguido vem sendo questionado, debilitando a força dos argumentos em pró das construções institucionais que foram partes importantes do progresso econômico e social, depois da segunda guerra mundial.

Em país subdesenvolvido o progresso social pressupõe uma substancial ampliação da produção que dificilmente é lograda automaticamente pela iniciativa privada, precisando de interferência do poder público para garantir a realização das ações que resultassem nessa substancial ampliação da produção. A ampliação da produção de bens e serviços promoveria a geração de oportunidades de emprego e seriam necessárias ações do poder público e de organizações coletivas dos trabalhadores, para que os empregos tivessem as características que contribuíssem para o progresso social.

A interferência do poder público para promover o desenvolvimento da economia vai desde uma articulação das políticas monetária, cambial e fiscal, de modo compatível com um crescimento vigoroso da produção, passa por ações de apoio e promoção de setores estratégicos da economia e podem chegar a envolver a própria produção estatal de bens e proteção pública de serviços. A natureza da interferência do poder público necessária para garantir a qualidade dos empregos gerados, que também é fundamental para que o progresso da economia resulte em verdadeiro avanço do social, depende das características atuais e tendências recentes do mercado de trabalho no Brasil.

O mercado de trabalho nunca foi muito estruturado no Brasil, mas a estagnação da economia desde 1970 e as mudanças verificadas na década de 1990, com a abertura comercial e financeira e a mudança no papel do Estado no que diz respeito ao desenvolvimento da economia, agravou a situação tanto no mercado de trabalho por conta-alheia como no trabalho por conta-própria. No mercado de trabalho por conta-alheia aumentou o desemprego, as participações do serviço doméstico remunerado e do emprego sem carteira tanto no emprego de estabelecimento quanto no serviço doméstico remunerado. Já no trabalho por conta-própria aumentou a participação de empregadores e de trabalhadores autônomos, tendo diminuído a dos membros das famílias que auxiliam os trabalhadores por conta-própria, sem remuneração. A ampliação do número de pequenos empregadores e de trabalhadores autônomos sinaliza a ampliação de pequenos negócios familiares, mas uma parte do aumento do trabalho autônomo reflete a ampliação do trabalho assalariado disfarçado por aparente autonomia.

Essas mudanças no mercado de trabalho refletem a diminuição da participação das grandes empresas e órgãos públicos na absorção dos trabalhadores por conta-alheia que foram agravadas pela terceirização das atividades antes realizadas por empregados dessas empresas e órgãos públicos. A ampliação do uso do terceiros responde pelo imenso aumento tanto do emprego nas pequenas empresas quanto do trabalho por conta-própria. Essas tendências vêm sendo revertidas desde a desvalorização do real em 1999, mas o processo é lento não somente porque tem sido muito limitado o crescimento da economia, mas também porque a população economicamente ativa ainda cresce muito rápido no Brasil, devido à continuidade do aumento da participação feminina na atividade econômica.

Em consequência, mesmo no caso de uma aceleração do crescimento da economia brasileira, será lenta a diminuição da participação do trabalho por conta-própria na absorção da população ativa. Uma parcela desses trabalhadores por conta-própria são de pequenos negócios familiares. O apoio público a esses pequenos negócios é importante para a lenta transição do mercado de trabalho com o progresso da economia e o avanço do social. A eficácia das medidas públicas no sentido de auxiliar essa estruturação dos pequenos negócios familiares será crescente na medida em que o acréscimo da população ativa seja absorvida no mercado de trabalho por conta-alheia. Outra parcela do trabalho por conta-própria é formada por trabalhadores em empregos assalariados disfarçados em trabalho autônomo. A ação do poder público, neste caso, deveria ser a de reprimir o desrespeito às leis do trabalho.

Quanto às ações do poder público para o mercado de trabalho por conta-alheia seria preciso fiscalizar melhor o cumprimento das leis, começando pelo registro dos empregados na carteira profissional. Em simultâneo, ajudaria na transição do mercado de trabalho, uma melhora na intermediação de mão-de-obra e sua integração com seguro desemprego e com a formação profissional. Não basta, entretanto, a operação eficaz de um serviço público de emprego sendo necessário também fortalecer a inspeção do trabalho, as organizações sindicais dos trabalhadores e a contratação coletiva para que os empregos possam ser mais estáveis e melhor remunerados, facilitando o desenvolvimento profissional das pessoas.

Na construção e operação dos aparatos institucionais de apoio ao desenvolvimento dos trabalhos por conta-própria e por conta-alheia é preciso uma atenção especial ao problema das desigualdades de gênero e de raça. As mulheres e os negros são segregados em ocupações de pior qualidade tanto no trabalho por conta-própria quanto no trabalho por conta-alheia. O esforço do poder público para melhor estruturar o mercado de trabalho teria que cuidar de não reproduzir essas desigualdades de gênero e de raça. Para tanto, o uso de recursos públicos para apoiar pequenos empreendimentos e para melhorar a intermediação da mão-de-obra no trabalho por conta-alheia, teria que priorizar sua contribuição para a superação das desvantagens das mulheres e dos negros e índios, nas disputas pelas oportunidades de negócio e emprego.

5 Referências

BALTAR, P. Estrutura econômica e emprego urbano na década de 1990. In: PRONI, M.; HENRIQUE, W. (Org.) *Trabalho, mercado e sociedade*. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

BALTAR, P. Atividade econômica, emprego formal, massa salarial, arrecadação e saques do FGTS. Capítulo do relatório da Pesquisa: *Análise das restrições ao uso dos fundos públicos: FGTS, FAT e Fundos Constitucionais de Financiamento*. São Paulo: MTE/ Dieese/ IE-Unicamp, 2007a.

BALTAR, P. *Emprego e salários*: situação atual e perspectivas. Palestra de abertura do ENCONTRO REGIONAL AMATRA VI, Cabo de Santo Agostinho, Março de 2007, Pernambuco 2007 b.

BALTAR, P.; LEONE, E. Perspectivas do emprego formal em um cenário de crescimento da economia. *Carta Social e do Trabalho*, Instituto de Economia, Cesit, Campinas, n. 7, 2007c.

CARNEIRO, R. (Org.) *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

CARNEIRO, R. *A dinâmica de crescimento da economia brasileira*: uma visão de longo prazo. Campinas, SP: Instituto de Economia, Unicamp, 2007. (Texto para Discussão, n. 130).

CARDOSO JR, J. C. *As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO ABET, 10., 2007, Salvador. Salvador: Abet, 2007.

GIMENEZ, D. M. *A questão social e os limites do projeto liberal no Brasil*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2007.

KREIN, D. *Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil: 1990-2005*. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2007

LAPLANE, M.; BALTAR, C. *Inserção internacional da indústria brasileira*: avaliação a partir dos fluxos de comércio. Relatório de Pesquisa. Projeto Rede de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. Convênio CNI / Cepal, 2007.

MACHADO DA SILVA, L. A. A. (Dês)organização do trabalho no Brasil urbano. *São Paulo em Perspectiva*, Seade, São Paulo, v. 4, n. 3-4, 1990.

MEDEIROS, C.; SERRANO F. Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil. In: FERRAZ J. C.; CROCCO, M.; ELIAS, L. A. *Globalização econômica e desenvolvimento*: modelos, políticas e restrições. São Paulo: Futura, 2003.

MORETTO, J. A. *O sistema público de emprego no Brasil*: uma construção inacabada. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2007

NÚCLEO DE ESTUDOS INDUSTRIAIS E DA TECNOLOGIA - NEIT. *Perspectivas do investimento na indústria em Brasil*. Projeto de Pesquisa. Campinas, SP, 2007.

SANTOS, A. L. *Emprego e relações de trabalho em pequenos negócios no Brasil*. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2006.

