

Amilton Moretto Marcio Pochmann*

A retomada do emprego numa economia em marcha lenta:

implicações para as políticas públicas de mercado de trabalho

RESUMO: O artigo mostra que nos últimos vinte e cinco anos o mercado de trabalho brasileiro apresentou duas fases distintas. A primeira, desde o início dos anos 80 até o final da década de 1990, quando verifica-se uma desestruturação do mercado de trabalho com redução da participação do trabalho formal, com ampliação das ocupações assalariadas sem registro em carteira e por conta-própria. A partir de 1999, com a desvalorização cambial, tem sido verificado um crescimento das ocupações formais num ritmo maior que das ocupações informais, inclusive com crescimento do emprego industrial que apresentou queda em termos absolutos nos anos 90. Essas mudanças, associadas à maior taxa de participação traz implicações importantes para as políticas de mercado de trabalho. Estas, conjuntamente a um crescimento econômico sustentado, podem ter um papel destacado na incorporação dos grupos mais vulneráveis do mercado de trabalho. Para tanto, coloca-se a necessidade de ações institucionais e operacionais que integrem as várias políticas para tornarem seus resultados mais efetivos.

Palavras-chave:

Mercado de trabalho, emprego, políticas de mercado de trabalho.

I ntrodução

Nos últimos sessenta anos, o Brasil registrou dois períodos muito distintos no funcionamento do mercado de trabalho. De um lado, o movimento de estruturação do mercado de trabalho que ocorreu em simultâneo ao processo de industrialização e institucionalização das relações e condições de trabalho (1930 - 1980), sendo marcado pela expansão do emprego assalariado, principalmente do registro formal, e das ocupações nos segmentos organizados da economia (tipicamente capitalistas)¹.

(*) Este artigo é uma versão revista do trabalho apresentado pelos autores no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambú-MG - Brasil, de 18 a 22 de Setembro de 2006.

¹ Para maiores detalhes, ver: BALTAR, P. & HENRIQUE, W. (1994); POCHMANN, M. (1998); CACCIAMALI (1992); SOUZA, P. (1979).

De outro lado, houve uma reversão na trajetória geral das ocupações a partir de 1980, com importantes sinais de desestruturação do mercado de trabalho. O desassalariamento de parcela da População Economicamente Ativa e a expansão das ocupações nos segmentos não-organizados e do desemprego ocorreram paralelamente ao abandono do projeto de industrialização nacional e à adoção de políticas macroeconômicas de reinserção internacional qualificada e enfraquecimento do estatuto do trabalho.

As razões das diferentes dinâmicas no funcionamento do mercado de trabalho, que apresenta uma evolução dependente do desenvolvimento mais geral da economia não devem ser buscadas apenas e tão somente nas variáveis endógenas do mercado de trabalho. É preciso ir além, procurando entender como as mudanças no padrão de desenvolvimento, no modo de inserção internacional e nas políticas macroeconômicas afetam o nível e a composição ocupacional, os rendimentos e mesmo as novas formas de contratação e uso da força de trabalho. Sem isso, as análises tendem a ser insuficientes e inconsistentes, redundando, em grande parte das vezes, em diagnósticos e propostas erradas.

Ademais cabe acrescer os sinais mais recentes do comportamento geral do mercado de trabalho em direção a sua re-estruturação. De fato, desde 1999, conforme foi possível verificar por intermédio das informações obtidas a partir da PNAD do IBGE, há fortalecimento do segmento organizado do mercado de trabalho urbano, com fundamental elevação de emprego assalariado com carteira assinada.

Da mesma forma, nota-se tanto a queda na taxa de precarização dos postos de trabalho como a leve queda da taxa de desemprego aberto. Em grande medida, essa importante melhora no comportamento do mercado de trabalho encontra-se diretamente relacionada à mudança do regime cambial, em 1999, e ao significativo crescimento do comércio externo.

Por conta disso, o setor industrial terminou sendo um dos principais protagonistas da recente recuperação do emprego formal no Brasil. A ampliação das exportações e a contenção dos produtos e serviços importados estimularam a nova geração da ocupação na indústria de transformação.

Mas para que a atual recuperação do emprego formal possa romper de fato com a tendência de longo prazo de desestruturação do mercado de trabalho não poderia haver obstrução no desempenho do setor exportador.

Nesse sentido, a taxa de câmbio e o comportamento do comércio internacional exercem um papel-chave.

Também deveriam estar assegurados os compromissos tanto com a sustentação do crescimento econômico como a restrição à desregulamentação do mercado de trabalho. Sem isso, os sinais de re-estruturação do mercado de trabalho poderão se transformar em apenas mais um caso de interrupção temporária da longa marcha de 25 anos de precarização dos postos de trabalho no Brasil.

Sinais recentes do mercado geral de trabalho

Para a análise da situação mais recente do comportamento geral do mercado de trabalho, utiliza-se, como referência as pesquisas amostrais de domicílios anualmente realizadas pelo IBGE (PNAD). De certa forma, busca-se identificar a presença de novos elementos que possam indicar a alteração da tendência de desestruturação do mercado de trabalho desde 1980, a partir do acompanhamento dos dados estatísticos anuais.

De uma maneira geral, pode-se observar que entre 1979 e 2004 ainda prevalecem os sinais gerais de desestruturação do mercado de trabalho. No entanto, quando considerados determinados intervalos de tempo, especialmente os anos mais recentes (desde 1999), verificam-se sinais de mudança em relação à tendência geral de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro.

Por conta disso, optou-se por dividir o período dos últimos 25 anos em dois subperíodos de tempo. O primeiro refere-se ao conjunto de informações relativas aos anos de 1979 e 1999, enquanto o segundo subperíodo trata dos anos de 1999 e 2004.

No primeiro subperíodo, que se refere ao intervalo de 20 anos (1979 – 1999), as características marcantes do comportamento do mercado de trabalho convergem para a ampliação da precarização geral das ocupações. Quase 2/3 do total dos postos de trabalho abertos nesse subperíodo de tempo foram constituídos por ocupações precárias.

Da mesma forma, assistiu-se ao crescimento quase que contínuo do desemprego aberto e das ocupações não assalariadas. De cada 10 postos de trabalho abertos, por exemplo, 4 foram não assalariadas, enquanto 21 de cada 100 pessoas que ingressaram no mercado de trabalho ficaram desempregadas entre 1979 e 1999.

Tabela 1 Brasil: Evolução da População Economicamente Ativa, da condição de ocupação e do desemprego entre 1979 e 1999

Tabela 1- * Soma de conta própria, sem remuneração e desempregado ** Em mil; *** Em %

Itens	1979	1999	Variação Absoluta Anual**	Variação relativa Anual***
PEA	100,0%	100,0%	1.529,1	2,6
PEA Ocupada	97,3%	89,9%	1.206,7	2,2
Empregador	3,7%	3,8%	60,4	2,7
Conta Própria	21,2%	21,9%	350,8	2,8
Sem Remuneração	11,8%	8,8%	66,4	1,1
Assalariado	60,6%	55,4%	729,1	2,1
- Com Registro	36,3%	33,8%	460,1	2,2
-Sem Registro	24,3%	21,6%	269,0	2,0
Desempregado	2,7%	10,1%	322,5	10,2
Taxa de precarização*	35,7%	40,8%	739,7	3,3

Fonte: FIBGE, PNAD's (ajustadas)

Por outro lado, verifica-se também que a cada 10 vagas abertas, somente 4 foram assalariadas com carteira assinada no mesmo período de tempo. Em decorrência, avançou rapidamente as ocupações pertencentes ao segmento não organizado do mercado geral de trabalho.

Somente no setor urbano, mais de 2/3 das ocupações geradas pertenceram ao segmento não organizado do mercado de trabalho. Em grande medida, o setor terciário foi o que mais contribuiu para a maior ampliação das vagas do segmento não organizado, já que respondeu por 86% do total das ocupações abertas entre 1979 e 1999.

Tabela 2 Brasil: Evolução das ocupações não-agrícolas por segmentos organizados entre 1979 e 1999

Tabela 2 - * Em mil; ** Em %

Itens	1979	1999	Variação Absoluta Anual*	Variação relativa Anual**
Total não-agrícola	100,0%	100,0%	1.225,1	3,0
- Organizado**	69,9	53,9%	421,9	1,7
- Não-Organizado	30,1	46,1%	803,2	5,3
Secundário	35,3%	25,4%	163,6	1,4

- Organizado	27,8%	14,0%	-34,1	-0,4
- Não-Organizado	7,5%	11,4%	197,8	5,2
Terciário	64,7%	74,6%	1.061,4	3,8
- Organizado	42,2%	39,9%	454,5	2,8
- Não-Organizado	22,5%	34,7%	606,9	5,3

Fonte: FIBGE, PNAD's (ajustadas)

No sentido inverso do verificado entre os anos de 1979 e 1999, nota-se uma alteração no movimento de desestruturação do mercado de trabalho desde o ano 2000. Com base no subperíodo de 1999 a 2004, observa-se que o assalariamento voltou a predominar no total das ocupações abertas, respondendo por quase 87% das novas vagas geradas.

Nota-se também que do contingente de empregos assalariados gerados nesse subperíodo de tempo, mais de 2/3 foram com carteira assinada. Assim, nota-se também que do conjunto das ocupações gerado no país desde 1999, 56,5% foram de empregos assalariados com carteira assinada.

Nesse mesmo sentido da re-estruturação do mercado de trabalho, percebe-se uma queda relativa na taxa de desemprego aberto. Com isso, houve também a desaceleração na taxa de precarização no total das formas de inserção no mercado de trabalho, com queda de 10,3% entre 1999 e 2004.

Tabela 3 Brasil: Evolução da população economicamente ativa, da

Itens	1999	2004	Variação Absoluta Anual**	Variação relativa
PEA	100,0%	100,0%	2.675,8	3,3
PEA Ocupada	89,9%	90,7%	2.548,6	3,5
Empregador	3,8%	3,9%	119,5	3,8
Conta Própria	21,9%	20,8%	389,4	2,2
Sem Remuneração	8,8%	6,5%	-175,6	-2,5
Assalariado	55,4%	59,5%	2.215,3	4,8
- Com Registro	33,8%	36,8%	1.440,7	5,1
-Sem Registro	21,6%	22,7%	774,6	4,3

Tabela 3- * Soma de conta própria, sem remuneração e desempregado ** Em mil; *** Em %

Desempregado	10,1%	9,3%	127,2	1,6
Taxa de precarização*	40,8%	36,6%	341,0	1,1

Fonte: FIBGE, PNAD's (ajustadas)

Por conseqüência, o segmento organizado do mercado de trabalho passou a ser novamente recomposto. Entre 1999 e 2004, o segmento organizado foi responsável por 2/3 do total das vagas abertas no país.

Esse melhor desempenho do segmento organizado do mercado de trabalho se deve, em grande medida, ao melhor desempenho do emprego industrial. O setor secundário, por exemplo, foi responsável pela geração de quase 1/3 do total dos novos postos de trabalho no setor urbano nacional, enquanto no subperíodo de 1979 e 1999, respondeu por somente um a cada 10 ocupações geradas em todo o país.

Também deve ser destacado o desempenho do setor terciário, mesmo que não tenha registrado o mesmo desempenho do subperíodo de 1979 e 1999. De cada três novas vagas abertas no segmento organizado urbano, duas vieram do setor terciário, enquanto nos anos de 1979 a 1999 respondeu pela totalidade dos postos urbanos gerados.

Tabela 4 Brasil: Evolução das ocupações não-agrícolas por segmentos organizados e não-organizados entre 1979 e 1999

Itens	1999	2004	Varição Absoluta Anual*	Varição relativa Anual**
Total não-agrícola	100,0%	100,0%	2.511,7	4,2
- Organizado**	53,9%	55,6%	1.581,1	4,9
- Não-Organizado	46,1%	44,4%	930,6	3,5
Secundário	25,4%	26,6%	798,4	5,2
- Organizado	14,0%	14,5%	418,5	5,0
- Não-Organizado	11,4%	12,1%	379,0	5,5
Terciário	74,6%	73,4%	1.713,2	3,9
- Organizado	39,9%	41,0%	1.149,3	4,8
- Não-Organizado	34,7%	32,4%	563,9	2,8

Tabela 4 - * Em mil; ** Em %

Fonte: FIBGE, PNAD's (ajustadas)

Tendo em vista a contribuição que o setor secundário passou a ter na reversão de sentido do mercado de trabalho no período mais recente, cabe agora tratá-lo de maneira mais precisa. A seguir analisa-se o comportamento específico das ocupações no setor industrial.

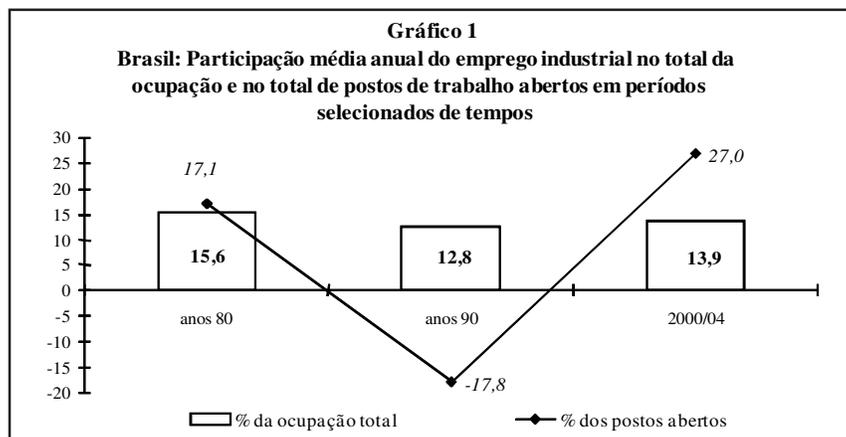
Situação recente da ocupação industrial

A década de 1990 interrompeu uma longa tendência de elevação significativa do emprego na indústria de transformação brasileira desde 1930, quando teve início o ciclo da industrialização nacional. Somente nos anos 90, a indústria de transformação reduziu em 1,4 milhão de postos de trabalho (média anual de 137,4 mil empregos), não obstante a geração de 7,7 milhões de novas ocupações nos outros setores de atividades econômicas.

A partir de 1999, contudo, o comportamento do emprego na indústria de transformação voltou a crescer, chegando a alcançar, até 2004, a geração de 3,4 milhões novos postos de trabalho (média anual de 689 mil novos empregos). Essa profunda alteração no desempenho do emprego industrial encontra-se diretamente associada tanto ao abandono do regime cambial (taxa de câmbio fixo) como ao forte crescimento do comércio internacional.

De fato, a desvalorização cambial terminou por produzir dois movimentos distintos no comportamento da economia nacional, especialmente na propulsão do emprego industrial. Em primeiro lugar, a combinação entre a contração na velocidade de substituição de postos de trabalho internos pela importação de produtos e serviços estrangeiros e o estímulo aos novos empregos determinados pelo aumento das exportações, ainda que prevalecesse o baixo crescimento econômico no mesmo período de tempo.

Em segundo lugar, o efeito das medidas institucionais voltado para o cumprimento da legislação trabalhista, capaz de regularizar o processo de terceirização selvagem do emprego na economia nacional. Assim, a posição de várias instituições comprometidas com o cumprimento do marco legal do mercado de trabalho (ações do Ministério Público do Trabalho, decisões da Justiça do Trabalho, fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego e a atuação dos sindicatos) terminou por contribuir também na reversão parcial do já avançado processo de desregulamentação do segmento organizado do mercado de trabalho (terceirização do trabalho pelo emprego sem carteira assinada, cooperativas fraudulentas, estágios irregulares, consultores, empresas de prestação de serviço comum só funcionário, entre outras).

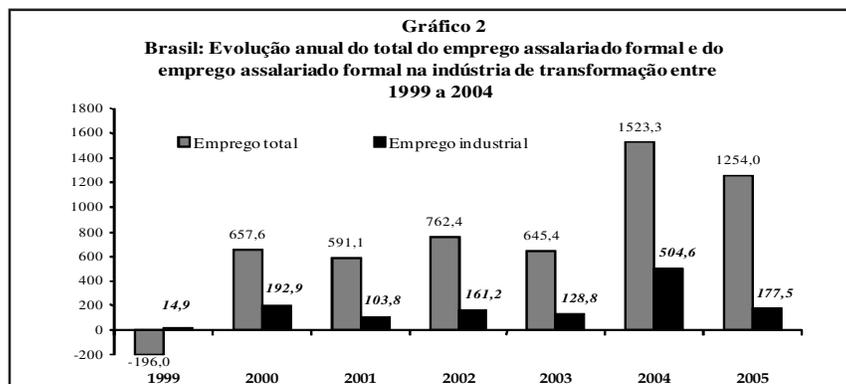


Fonte: IBGE/PNAD (ajustadas). Elaboração própria.

A expansão da ocupação industrial tem sido tão significativa no período recente (7,2% a.a.), que chega a superar em quase 106% a verificada nos anos 80. Em 2004, por exemplo, foi contabilizado pelo IBGE o conjunto de 11,7 milhões de empregos na indústria de transformação, superior em 21,4% o maior nível ocupacional industrial já registrado no Brasil (1989).

Além da forte variação na ocupação da indústria de transformação, destaca-se também a sua ampliação relativa no total da ocupação do país. Entre 1999 e 2004, por exemplo, a indústria de transformação respondeu por 27% do total de vagas abertas no país (total acumulado em 12,7 milhões de ocupações).

Por força disso, a indústria de transformação terminou aumentando a sua participação relativa no total da ocupação. Em 2004, a ocupação na indústria de transformação representou 13,9% do total dos postos de trabalho, enquanto nos anos 90 era menos de 12,8%.



Fonte: MTE/Caged. Elaboração própria.

Se considerado ainda somente o desempenho do emprego formal, observa-se a continuidade da evolução desde 1999. Com base nas informações do Ministério do Trabalho e Emprego (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados), o emprego na indústria de transformação foi responsável 24,5% do saldo de todas as ocupações formais entre 1999 e 2005. Ou seja, dos 5,3 milhões de novos empregos com carteira assinada abertos entre 1999 e 2005, quase 1,3 milhão foram originários da indústria de transformação.

Por fim, cabe ainda destacar que depois de 20 anos de redução relativa do emprego industrial no total da ocupação no Brasil, nota-se a sua recuperação desde 1999. Assim, o contínuo aumento do setor terciário ocorre fundamentalmente diante da contenção do setor primário, tornando compatível também a expansão relativa do setor industrial.

Implicações para as políticas públicas de mercado de trabalho

O debate e a implementação/operação das políticas de mercado de trabalho a partir dos anos noventa decorreram em grande medida da piora do desempenho do mercado de trabalho desde então, especialmente pelo intenso e crescente desemprego que atingiu parcela expressiva da população em idade ativa com ênfase maior sobre alguns segmentos da população, como os jovens e as mulheres.

Deve-se destacar que até 1980, a despeito da existência de algumas políticas nessa área, como a intermediação de mão-de-obra (Sine) e as experiências de qualificação da mão de obra, sua execução sempre esteve relegada a um plano secundário, sobretudo pelo dinamismo da economia na geração de postos de trabalho. Com a recessão do início da década de 1980, o desemprego aberto surge como um problema relevante do mercado de trabalho brasileiro, fortalecendo os movimentos sociais e o ressurgimento do movimento sindical. Nessa década, a principal medida no campo das políticas de mercado de trabalho foi a criação do seguro-desemprego, em 1986 e o estabelecimento de uma fonte exclusiva para o seu financiamento na Constituição Federal de 1988.

Em 1990, institui-se o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para financiar o seguro-desemprego. É a partir deste fundo que se criam as condições financeiras para o financiamento para as políticas de mercado de trabalho. Estas vão ganhar maior ênfase como uma resposta à crise do emprego resultante das diretrizes da política macroeconômica que privilegiou o combate à inflação e a regulação econômica feita pelo mercado. Às políticas de intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e seguro desemprego somam-se os

programas de geração de emprego e renda, entre os quais incluímos as atividades de fomento às micro e pequenas empresas e ao trabalho autônomo, as iniciativas no campo da economia solidária e o microcrédito.

A contradição desse processo está no fato de que essas políticas ganham importância justamente no momento em que sua contribuição torna-se menos efetiva, dado que as mesmas não possuem a capacidade de criar novos postos de trabalho. Suas principais características são proteger a renda do trabalhador desempregado e facilitar o ajuste no mercado de trabalho, contribuindo para maior organização e melhor funcionamento do mercado de trabalho. Assim, o bom desempenho dessas políticas decorre tanto do dinamismo econômico que leve a uma maior ou menor geração de oportunidades de emprego como da disposição das pessoas em oferecer sua força de trabalho.

Sob a ótica da demanda de mão-de-obra, *grosso modo*, a efetividade dessas políticas está diretamente ligada ao desempenho da economia². Quando o desempenho econômico é incapaz de gerar o número de ocupações necessárias para absorver o contingente de pessoas dispostas a trabalhar, o resultado será o crescimento do desemprego. No sentido contrário, quando a economia gera postos de trabalho em ritmo crescente, o resultado será a redução do desemprego, e se esse ritmo for por um tempo prolongado, o desemprego pode cair para níveis muito baixos, caracterizando-se uma economia de pleno emprego.

Os postos de trabalho criados pela expansão da economia, além de ser considerado em termos quantitativos, deve ser considerado em termos qualitativos. Numa economia industrial, com empresas com elevado nível tecnológico, deve-se esperar a necessidade de pessoal com maior qualificação. Por outro lado, abrem-se novas oportunidades para o pessoal menos qualificado no setor de serviços e no comércio. Esse fato exige capacidade e rapidez na preparação da força de trabalho para essas mudanças, tanto para evitar estrangulamento na expansão da demanda, como possibilitando aos trabalhadores as qualificações necessárias para manter-se empregado ou conseguir uma nova ocupação.

Por outro lado, do ponto de vista da oferta de mão-de-obra, o desempenho das políticas de mercado de trabalho relacionam-se com a dinâmica populacional e com os aspectos socioeconômicos que levam a uma maior ou menor participação da população em idade de trabalho na força de trabalho ativa.

Assim, o resultado para o mercado de trabalho em termos de crescimento da ocupação e do desemprego decorre da combinação desses dois fatores, da maior ou menor oferta de trabalho e do ritmo de crescimento da demanda de

² Evidentemente, o grau de desenvolvimento industrial e a rapidez do desenvolvimento tecnológico do país influenciam numa maior ou menor elasticidade produto-emprego. Entretanto, para nossos propósitos neste artigo, podemos considerar que esses fatores têm uma influência pequena ou nula no médio prazo.

mão-de-obra. As políticas de mercado de trabalho, junto com outras políticas públicas, atuam para otimizar o ajuste entre oferta e demanda de mão-de-obra, de forma a reduzir o número de trabalhadores em busca de inserção ocupacional dada a demanda existente. Dessa forma, procuraremos averiguar quais são os desafios que a evolução recente do mercado de trabalho traz para as políticas de mercado de trabalho e como essas podem contribuir para um melhor funcionamento do mercado de trabalho.

Como vimos em seção anterior, a desvalorização cambial de 1999 contribuiu para a recuperação das exportações que liderou a retomada da atividade econômica, ainda que com baixo crescimento médio anual do produto, refletindo-se no crescimento das ocupações, especialmente das ocupações assalariadas. Entre 1999 e 2004 apesar de o setor terciário ter criado maior número de empregos em termos absolutos, em termos relativos foi o setor industrial que apresentou maior ritmo de crescimento de postos de trabalho. Esse fato é de grande importância tanto por esse setor ter apresentado redução líquida de empregos nos anos noventa, como pelo fato de serem os postos de trabalho gerados na indústria de melhor qualidade (em termos de remuneração e qualificação). Ademais, foi o crescimento do emprego assalariado com registro em carteira maior que as demais formas de inserção ocupacional no mercado de trabalho nesse período. Esse fato é importante a ser destacado, pois essas ocupações são cobertas pelos instrumentos de proteção social, além de gerarem recursos que financiam as políticas sociais.

Um aspecto relevante a ser considerado no crescimento do emprego industrial é que esse setor passou por um forte processo de reestruturação produtiva e organizacional ao longo dos anos noventa. Isso implicou na introdução de equipamentos com tecnologias mais sofisticadas e na forma de organização do trabalho que passou a exigir do trabalhador maior disponibilidade para execução de várias tarefas. Com isso, mudou o perfil do trabalhador a ser contratado: com maior educação e qualificação. Essa exigência deve-se tanto ao fato de existir uma maior oferta de trabalhadores qualificados disponíveis devido ao elevado desemprego, como por ser esse trabalhador mais preparado para se adaptar às mudanças que as empresas precisem fazer num contexto de maior concorrência.

Esse melhor desempenho da economia com ampliação das oportunidades de trabalho tem ampliado as oportunidades de ocupação, o que contribui para reduzir o desemprego. Por outro lado, a maior disposição da população em idade ativa em buscar uma ocupação num ritmo igual ou superior ao da geração de postos de trabalho pode manter ou ampliar a taxa de desemprego,

observando-se ao mesmo tempo uma ampliação da ocupação e do desemprego. Os dados da tabela 5 mostram como as taxas de participação, de ocupação e de desemprego comportaram-se entre 1999 e 2004.

Tabela 5 - Taxa de participação, de ocupação e de desemprego. Brasil: 1990, 2001, 2002 e 2004.

Indicador	1999	2001	2002	2004
Taxa de participação	57,3	57,7	58,5	59,2
Taxa de ocupação	51,5	51,9	52,8	53,6
Taxa de desemprego	10,3	10,0	9,8	9,5

Fonte: FIBGE/PNAD. Elaboração própria.

Verificamos que a taxa de participação aumentou 2 pontos percentuais, passando de 57,3% em 1999 para 59,2% em 2004, o que mostra a maior disposição das pessoas em tornarem-se economicamente ativas nesse período. Essa maior oferta de mão-de-obra foi acompanhada pelo aumento das oportunidades de ocupação, o que pode ser verificado pela ampliação da taxa de ocupação, que passou de 51,5% em 1999 para 53,6% em 2004. Esse ritmo ligeiramente maior do crescimento do número de postos de trabalho em relação à busca por um emprego fez com que a taxa de desemprego apresentasse ligeira queda, de 10,3% para 9,5% no mesmo período.

Apesar do crescimento da ocupação num ritmo maior do que o observado para a taxa de participação, a redução do desemprego foi pequena, o que traz implicações para as políticas de mercado de trabalho. Assim, vejamos qual o perfil do desemprego no ano de 2004 para termos uma idéia de quais são os grupos de pessoas mais vulneráveis e que, portanto, deverão ser o público prioritário das políticas.

A tabela 6 apresenta o perfil do desempregado médio do ano de 2004 para a Região Metropolitana de São Paulo. Ainda que existam diferenças importantes entre as várias regiões do país, dada a dificuldade de estatísticas para o conjunto do Brasil, esses dados podem orientar nosso olhar e indicar pistas importantes. Especialmente por ser a região mais industrializada do país e, como visto, o emprego industrial ter apresentado recuperação significativa no período entre 1999 e 2004.

Como se pode observar, o desempregado é em grande medida a mulher, mais que o homem e o não-chefe de família. Atinge principalmente os jovens com até 24 anos e os não brancos, ainda que seja elevada a taxa de desemprego

entre a população branca. E, quando olhamos para o nível de escolaridade, verificamos que o desemprego é maior entre os trabalhadores com ensino fundamental completo e o ensino médio incompleto. Apesar de o trabalhador menos escolarizado apresentar uma taxa de desemprego elevada, observa-se que também os trabalhadores com nível de escolaridade média completa e o superior incompleto apresenta a mesma taxa que os trabalhadores analfabetos. Somente entre os trabalhadores com escolaridade superior a taxa é mais baixa que os demais.

Tabela 6 - Taxa de desemprego aberto segundo atributos pessoais. Região Metropolitana de São Paulo, 2004.

Total	18,7
Posição no Domicílio	
Chefe	10,3
Bem-aí membros	24,8
Sexo	
Homens	16,3
Mulheres	21,5
Faixa Etária	
10 a 14 anos	44,5
15 a 17 anos	53,5
18 a 24 anos	29,2
25 a 39 anos	14,6
40 anos e Mais	11,4
Nível de Instrução	
Analfabeto	17,6
Fundamental Incompleto	19,3
Fund. Comp. e Médio Incomp.	26,6
Médio Comp. e Sup. Incomp.	17,9
Superior Completo	6,8
Cor	
Branca	16,6
Não-Branca	21,9

Fonte: SEADE-DIEESE. Pesquisa de Emprego e Desemprego. Elaboração Própria

Essas informações refletem as dificuldades de certos grupos da população para inserirem-se no mercado de trabalho, a despeito da insuficiência da geração de oportunidades ocupacionais para reduzir de modo mais significativo

o nível de desemprego. Esses grupos, que Offe (1995) chamou de grupos-problemas, necessitam de que as políticas de mercado de trabalho tenham um diferencial. Em outros termos, mesmo sendo necessária uma política de cunho universalista para atender os trabalhadores em busca de trabalho, é preciso ter uma atenção maior com determinados grupos que apresentam maiores dificuldades de inserção. É nesse ponto que a política de mercado de trabalho pode fazer a diferença entre existir e não existir quando a economia cresce, pois quando isso não ocorre, sua limitação é tamanha que seus resultados podem ser considerados ineficazes.

Diante do quadro colocado, analisaremos a seguir quais os efeitos sobre as seguintes políticas de mercado de trabalho: i) intermediação de mão-de-obra e informação sobre o mercado de trabalho; ii) seguro-desemprego; iii) qualificação profissional; e iv) políticas de geração de emprego e renda³.

i) Intermediação de mão-de-obra e informação sobre o mercado de trabalho

As atividades de alocação de mão-de-obra e coleta e disseminação de informações sobre o mercado de trabalho são executadas por um único órgão, o serviço público de emprego, pois para fazer o ajuste entre oferta e demanda de mão-de-obra são necessárias tanto as informações sobre a vaga que está disponível como as do perfil dos que estão à procura de emprego. Essas informações podem ser complementadas por pesquisas de emprego e desemprego realizadas por outras entidades governamentais e que podem auxiliar as atividades de intermediação. Essa concentração das atividades de intermediação e geração de informações torna o serviço público de emprego o centro de referência das políticas de mercado de trabalho.

No caso brasileiro, o serviço de intermediação tem restrições ao seu pleno funcionamento devido a vários fatores, tais como a ausência de sistemas de informação sobre o mercado de trabalho, inexistência de padronização das atividades e de parâmetros operacionais; alta taxa de evasão dos trabalhadores inscritos desde o momento de sua inscrição até a colocação. Além disso, o serviço sofre de problemas e descompasso orçamentário devido à estrutura institucional e financeira do sistema. Esses problemas resultam em grandes diferenças entre os serviços estaduais, o que aponta para a necessidade de uma maior articulação entre os vários prestadores de serviços bem como dos serviços oferecidos pelo sistema (Cacciamali, Silva & Matos, 1998).

3 As políticas de mercado de trabalho são discutidas de maneira mais ampla em Azeredo, 1998; Barbosa & Moretto, 1998; Moretto, Gimenez e Proni, 2005; Moretto, 2007.

Além disso, a desarticulação entre as várias políticas dirigidas para o mercado de trabalho e a existência de alternativas de procura de emprego, faz com que esse serviço tenha ainda uma baixa atratividade tanto para os trabalhadores como para os empresários. Para se ter uma idéia, do total de trabalhadores que foram demitidos (ou demitiram) no ano de 2004, cerca de 9,7 milhões, somente metade inscreveu-se no serviço público de emprego em busca de ajuda para encontrar uma nova colocação. Por outro lado, do total de postos de trabalho formais abertos nesse mesmo ano, cerca de 11,2 milhões, somente 15% foram oferecidos por meio daquele serviço.

Essa baixa atratividade mostra que existe um grande espaço para o crescimento desse serviço, exigindo que a política de intermediação seja revista para aprimorar seus métodos de atuação, melhorando seu desempenho tanto em termos de captação de vagas como na colocação dos trabalhadores que estão em busca de um emprego. O crescimento das ocupações após 1999, sobretudo do assalariamento com registro em carteira, aponta para a premência de reorganização do serviço.

Um aspecto importante é a articulação dessa política com as demais políticas de mercado de trabalho. Como se destacou nos parágrafos anteriores, a maior taxa de desemprego está entre os jovens. A inserção desse grupo no mercado de trabalho passa por políticas que prepare o jovem para entrar na vida ativa, o que implica em ações da política de qualificação profissional. Uma ação bem coordenada entre essas duas políticas pode abreviar o tempo necessário para o jovem conquistar uma inserção ocupacional, influenciando sobre a taxa de desemprego entre os jovens.

Evidentemente o mesmo pode ocorrer entre outros segmentos da população ativa que buscam os serviços de intermediação. No momento em que se amplia a oferta de empregos é imprescindível que o serviço de intermediação seja ágil para detectar os trabalhadores que atendem ao perfil exigido. A rapidez e qualidade desse serviço podem fazer a diferença em se ter uma taxa de desemprego maior ou menor, bem como em reduzir o tempo de procura de emprego. A melhor articulação entre essas duas políticas pode melhorar o conceito delas junto aos trabalhadores e empregadores, tornando-as mais confiáveis e atrativas junto a esses atores.

ii) Seguro-desemprego

A recuperação do emprego, especialmente do emprego com registro em carteira tem um duplo aspecto positivo. Primeiro, a ampliação dos postos de trabalho pode significar uma redução no número de demissões, em que pese à elevada

taxa de rotatividade no mercado de trabalho brasileiro. Isso indica que menos trabalhadores irão requerer o benefício, diminuindo a pressão sobre os recursos para essa função e liberando esses recursos, no todo ou em parte, para serem aplicados em outras políticas, ou mesmo para se ampliar a proteção àqueles trabalhadores que compõem o grupo de trabalhadores com maiores dificuldades de inserção, cujo tempo de duração do benefício é insuficiente dado o maior tempo de busca para encontrar uma nova colocação.

O segundo aspecto é do lado da receita. A ampliação do número de contratações formais implica no aumento da base de arrecadação das contribuições sociais, elevando o volume de recursos que financiam as políticas sociais e, no caso das políticas de mercado de trabalho, do FAT. Portanto, sob a ótica das finanças públicas o crescimento do emprego reduz a pressão sobre os recursos para serem destinados ao seguro-desemprego, tanto pela diminuição do gasto como pelo aumento das receitas.

O grande problema para a gestão dos recursos deve-se a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que retira 20% dos recursos arrecadados com contribuições sociais para ser direcionada ao ajuste fiscal. Essa subtração de recursos limita em grande medida a ampliação das ações das políticas de mercado de trabalho ao restringir o volume de recursos, uma vez que os recursos do FAT devem ser dirigidos, prioritariamente para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial. Assim, o crescimento do emprego permite uma maior flexibilidade do uso dos recursos do FAT.

iii) Qualificação profissional

As atividades de qualificação profissional, *grosso modo*, devem preparar o trabalhador que busca uma colocação no mercado de trabalho por meio do aprimoramento no exercício de determinadas tarefas ou no aprendizado de uma nova ocupação para que o mesmo possa conseguir um novo emprego na mesma ocupação, ou tenha condições para mudar de ocupação e/ou ramo de atividade.

A ampliação dos postos de trabalho exige rapidez da política de qualificação profissional para se antecipar às exigências de qualificação desses novos postos, preparando os trabalhadores para ocupá-los. Especialmente num momento em que as exigências de contratação têm se elevado. Para isso, torna-se necessário a integração entre a política de qualificação profissional e as demais políticas de mercado de trabalho, sobretudo o serviço público de emprego, que deve fornecer as informações necessárias para o planejamento das atividades de qualificação.

Evidentemente, a política de qualificação não se relaciona apenas com as outras políticas de mercado de trabalho, mas está ligada com a política educacional como um todo e mais proximamente com a educação profissional. A ampliação quantitativa e a melhoria da qualidade da educação propedêutica é passo importante para aprimoramento da qualificação profissional, que poderá ser mais bem dirigida à inserção do trabalhador no mercado de trabalho, com destaque para os trabalhadores jovens, fazendo a transição dos estudos para o exercício ocupacional.

Cabe destacar que políticas de inclusão social que visam ampliar a escolaridade da população jovem de famílias de baixa renda, têm efeito positivo ao reduzir a taxa de participação da população mais jovem, retardando sua entrada no mercado de trabalho. Isso é benéfico tanto pelo fato de retirar a pressão sobre o mercado de trabalho, como preparar melhor o jovem para o aprendizado de uma ocupação, facilitando as ações da qualificação profissional.

iv) Políticas de geração de emprego e renda

As políticas de geração de emprego e renda voltam-se principalmente para ações junto ao setor não-organizado da economia, fomentando as atividades por conta-própria, associativas ou cooperativas, que possibilitem àqueles que não conseguem se inserir no mercado de trabalho organizado, uma alternativa de sobrevivência. Nos momentos de recessão ou de grandes mudanças e associadas ao baixo crescimento do produto, esse setor tende a expandir-se, abrigoando os trabalhadores que são excluídos ou que não conseguiram se inserir no setor organizado.

O fraco desempenho da economia brasileira nos anos noventa com insuficiente geração de postos de trabalho e com crescimento do desemprego fez crescer as ocupações no setor não-organizado, o que se constituiu num colchão de amortecimento das tensões sociais. Na ausência de uma política econômica que propiciasse o crescimento mais forte e sustentado do produto, as ações do Estado voltaram-se para apoiar as iniciativas autônomas que pudessem viabilizar a geração de renda para aqueles trabalhadores desempregados que não conseguiam inserir-se produtivamente.

A despeito do êxito de muitas experiências na área da economia solidária e de empreendimentos autônomos, que contribuíram para viabilizar as condições de segmentos da população trabalhadora, esse ainda parece não ser o caminho que possibilite a incorporação da grande massa de trabalhadores que se

encontram fora do mercado de trabalho. Em grande medida, por que muitas das iniciativas de negócios autônomos dependem da renda gerada no setor organizado da economia e, portanto, seu desempenho está diretamente ligado ao desempenho daquele setor. No momento em que a economia cresce, amplia a renda e possibilita a melhoria dos negócios no setor não-organizado, tanto pelo fato de aumento da renda geral como pelo fato de o crescimento do setor organizado incorporar parte dos trabalhadores do setor não-organizado, reduzindo a concorrência neste setor.

O crescimento das ocupações no setor organizado da economia num ritmo maior do setor não-organizado, no período após 1999, reduziu a participação deste no total da ocupação, mas este continua com uma grande participação. Se a economia brasileira mantiver o crescimento das ocupações no setor organizado por um largo período, as ocupações no setor não-organizado tenderão a declinar, relativa e absolutamente, a um nível mais aceitável. Isso possibilitará maior efetividade da intervenção das políticas públicas, contribuindo para o fortalecimento dos empreendimentos desse setor, tornando-os mais produtivos e rentáveis e direcionando-os para o setor organizado.

Isso, a nosso ver, exige um ritmo de crescimento da economia mais forte, e que as políticas de geração de emprego e renda sejam capazes de estimular uma modernização dos empreendimentos do setor não-organizado. Caso mantenha-se o ritmo de crescimento médio anual observado desde o início dos anos noventa, a tendência é que o setor não-organizado continue a crescer, ainda que a um ritmo menor. A continuidade do crescimento desse setor não-organizado exigirá maiores recursos para as políticas de geração de emprego e renda, disputando-os com as demais políticas de mercado de trabalho. Com isso, é possível que ocorra uma seleção dos empreendimentos a serem apoiados, privilegiando-se aqueles com maiores chances de êxito, relegando os demais à própria sorte.

Nessa perspectiva, o melhor quadro parece ser aquele do crescimento continuado, que crie as bases para o fortalecimento dos empreendimentos no segmento não-organizado da economia que, com apoio das políticas de geração de emprego e renda, viabilizem-se e tornem-se geradores de novas ocupações.

Considerações Finais

Neste artigo procurou-se mostrar que durante os últimos vinte e cinco anos, a economia apresentou dois momentos distintos no âmbito do mercado de trabalho. O primeiro entre 1979 e 1999, onde se verificou uma reversão da tendência de estruturação do mercado de trabalho, com redução do emprego

assalariado com registro em carteira e crescimento das ocupações assalariadas sem registro em carteira, por conta-própria e dos empregadores. Nesse período, destaca-se a redução dos postos de trabalho na indústria, principal empregador no período anterior à década de 1980, sobretudo do emprego formal. Com isso, verificou-se uma ampliação das ocupações no setor não-organizado da economia brasileira, o que pode ser visto como um retrocesso, dada a menor produtividade e rendimentos gerados nesse setor.

Após 1999, tem sido observado um crescimento do emprego assalariado com registro em carteira num ritmo maior que das demais formas de inserção ocupacional. O ponto positivo é o crescimento das contratações na indústria que apesar de ter gerado um volume de postos de trabalho menor que no ramo de serviços, seu ritmo de crescimento foi maior. A se sustentar esse movimento verificado no mercado de trabalho ao longo do tempo é possível prever uma melhora significativa das condições dos trabalhadores no mercado de trabalho, tanto em termos de uma absorção mais rápida da mão-de-obra, resultando numa redução do nível de desemprego, como na possibilidade da melhoria dos rendimentos auferido pelos trabalhadores.

Esse crescimento do emprego, combinado com uma ação mais eficiente das políticas de mercado de trabalho podem contribuir para facilitar a incorporação dos grupos mais vulneráveis do mercado de trabalho, tais como os jovens, mulheres, não brancos e com baixa escolaridade/qualificação. A recuperação da geração do emprego formal, especialmente na indústria, se por um lado possibilita uma ação mais efetiva das políticas de mercado de trabalho, por outro requer que estas sejam capazes de responder rapidamente as exigências colocadas pelos trabalhadores e pelos empregadores de forma a contribuírem para a melhor estruturação e funcionamento do mercado de trabalho. Para isso, serão necessárias ações, institucionais e operacionais que integrem as várias políticas, de forma a dinamizarem seus resultados e atender aos seus objetivos.

ABSTRACT: This paper investigates two different Labor market performances in Brazil during the last twenty-five year period based on empirical evidence. From 1980 to the end of 1990 decade there were reduction of formal employment rates, pointing to a raising degree of the informality (occupations without registration and self-employment). Since the exchange rate regime adopted in 1999 (Brazilian currency devaluation) the situation changes and there was a substantial growth in formal employment. Formal occupations began to go up much faster than informal occupations rates including a pronounced behavior in the industrial sector. Within this sector there were net destruction of jobs during the 90's. The change performed along growing share rates and a sustainable economic development model have an important role to include vulnerable groups in the labor market. Particular attention should be devoted to the institutional and operating policies integration which will allow the effectiveness of the desired results.

Key-words: Labor market, employment, labor market policies.

Referências

- AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira**. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, 1998. (coleção Teses e Pesquisas, v.1).
- BALTAR, P. & HENRIQUE, W. Emprego e renda na crise contemporânea no Brasil. In: OLIVEIRA, C. *et all* (Org.). **O mundo do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1994. p. 605-618.
- BARBOSA, A. F. & MORETTO, A. **Políticas de emprego e proteção social**. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, 1998. (Coleção ABET – Mercado de Trabalho, v. 1).
- CACCIAMALI, M. A economia informal 20 anos depois. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, vol. 21, nº 4, 1994. p. 217-232.
- CACCIAMALI, M. C.; SILVA, G. B. da & MATOS, F. Sistema nacional de emprego: desempenho interestadual. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas (SP): Unicamp/IE, 1998. p. 169-192.
- MORETTO, A.. **O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2007. (Tese: Doutorado em Economia).
- MORETTO, A.; GIMENEZ, D. M. & PRONI, M. W. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: PRONI, M. W. & HENRIQUE, W. (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90**. São Paulo: Editora da Unesp, 2003. p. 231-278.
- OFFE, C. **O capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- POCHMANN, M. **O trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Contexto, 1998.
- SOUZA, P. **Emprego, salários e pobreza**. São Paulo: Hucitec/Funcamp, 1979.