

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA**

**MERCADO DE TRABALHO, ECONOMIA INFORMAL E POLÍTICAS PÚBLICAS:**  
**BRASIL - ANOS 90**  
**UM ESTUDO DE CASO**

**Gildo Rogério dos Santos Martins**

Porto Alegre - RS

2003

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA**

**MERCADO DE TRABALHO, ECONOMIA INFORMAL E POLÍTICAS PÚBLICAS:**  
**BRASIL - ANOS 90**  
**UM ESTUDO DE CASO**

**Gildo Rogério dos Santos Martins**

Orientador: Prof. Dr. Stefano Florissi

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, Mestrado Profissionalizante, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Porto Alegre - RS

2003

### ***Agradecimentos***

*Ao Prof. Dr. Stefano Florissi, meu orientador, pelo valioso estímulo e orientação na realização deste trabalho. Foi escolhido para ser o meu guia nesta jornada, porque, além de sua conhecida vocação para a árdua tarefa de orientar, foi quem mais acreditou e, inquestionavelmente, impulsionou-me para a pesquisa.*

*A todos os professores e colegas do Curso de Pós-Graduação em Economia, pelas valiosas sugestões recebidas.*

*Às funcionárias do PPGE, Iara, Cláudia, Raquel e Lourdes, pelo ótimo trabalho de apoio prestado durante o curso.*

*Ao Banco do Brasil, cujo apoio foi fundamental para a realização e finalização desta pesquisa.*

*À Biblioteca do Centro Cultural Banco do Brasil, cujo acervo facilitou a realização desta pesquisa.*

*Aos funcionários da GEPES – Regional Porto Alegre, pelo serviço de orientação e apoio durante a realização do curso.*

*À Silvana, minha esposa, pelo seu amor e apoio para atingir mais este objetivo.*

*Ao meu filho, Pedro, por completar a minha existência.*

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1        <b>MERCADO DE TRABALHO E ECONOMIA INFORMAL.....</b></b>	<b>13</b>
1.1     SETORES: FORMAL E INFORMAL .....	14
1.2     UMA ABORDAGEM DO SETOR INFORMAL .....	17
1.3     UMA NOVA ABORDAGEM .....	18
1.4     FORMAS DE MENSURAÇÃO .....	20
1.5     A ECONOMIA SUBMERSA E O SETOR INFORMAL.....	21
<b>2        <b>O MERCADO DE TRABALHO INFORMAL NO BRASIL .....</b></b>	<b>26</b>
2.1     MUDANÇAS NO MERCADO DE TRABALHO .....	26
2.2     FATORES QUE PODEM INFLUIR NO MERCADO DE TRABALHO .....	28
2.3     PESQUISA MENSAL DE EMPREGO .....	29
2.4     PRODUTIVIDADE NOS ANOS 90 .....	31
2.5     MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO .....	33
2.6     MERCADO DE TRABALHO NAS REGIÕES METROPOLITANAS .....	35
<b>3        <b>POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS NA DÉCADA DE 90 .....</b></b>	<b>48</b>
3.1     O FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR.....	49
3.2     O PROGRAMA DE SEGURO-DESEMPREGO .....	49
3.3     PROGER – PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA.....	50

3.4	PLANFOR – PROGRAMA NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR .....	51
3.5	AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO .....	52
3.6	SAÚDE E SEGURANÇA NO TRABALHO .....	52
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>53</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>62</b>
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>64</b>

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Proporção dos ocupados na indústria, serviços e agricultura e de ocupados segundo posição na ocupação Brasil e Grandes Regiões – 1999.....	34
Tabela 2 – Taxas de desemprego total – regiões metropolitanas – 1989 – 1999.....	36
Tabela 3 – Estimativas de desempregados – regiões metropolitanas – 1989 – 1999 .....	37
Tabela 4 –Taxas de desemprego total, segundo faixa etária – regiões metropolitanas – 1989 – 1999.....	37
Tabela 5 –Taxas de desemprego total, segundo posição na família – regiões metropolitanas – 1989 – 1999.....	38
Tabela 6 –Taxas de desemprego total, segundo nível de instrução – regiões metropolitanas – 1989 – 1999.....	38
Tabela 7 – Distribuição dos ocupados, segundo setor de atividade econômica– regiões metropolitanas – 1989 – 1999 .....	41
Tabela 8 – Distribuição dos posto de trabalho gerados por empresas, segundo formas de contratação – regiões metropolitanas – 1989 – 1999 .....	43
Tabela 9 – Distribuição dos ocupados, segundo posição na ocupação– regiões metropolitanas – 1989 – 1999 .....	45

## RESUMO

Este trabalho tem por finalidade apresentar um resumo sobre a problemática da economia informal e as políticas para a geração de emprego no Brasil, nos anos 90. Como o governo, por meio de políticas públicas de desenvolvimento econômico, pode minimizar o problema do desemprego, assim, reduzindo a parcela de pessoas que trabalham no setor informal: caracterizar o mercado de trabalho; descrever o mercado informal brasileiro, relacionar e discutir possíveis soluções, particularmente, pelas políticas públicas.

O universo da pesquisa passa pelo setor informal da economia, sua definição e seu comportamento, sua viabilidade e a posição do governo em relação à situação.

A metodologia na análise do estudo de caso – mercado informal no Brasil nos anos 90 – enquadra-se em uma análise descritiva e exploratória, e quanto aos meios é considerada uma pesquisa bibliográfica.

Este trabalho tem, também, por objetivo apresentar algumas políticas que influenciam o setor informal da economia, apresentando quais são elas e abrindo uma discussão sobre o assunto, suas vantagens e desvantagens, bem como quais as mudanças necessárias para uma melhor eficácia.

O resultado obtido foi um levantamento do mercado de trabalho no Brasil nos anos 90, sua composição, a situação desse mercado e as políticas empregadas pelo governo durante o período para resolver o problema do desemprego e da informalidade.

Na conclusão, sugerem-se possíveis soluções para o mercado de trabalho informal no Brasil.

## **ABSTRACT**

This paper has the purpose of presenting a summary on the issue of informal economy and policies for job creation in Brazil in the 90's. How the government, by means of public policies of economic development, can minimize unemployment and reduce thus the number of individuals that work in the informal sector: characterizing the job market; describing the Brazilian informal market, relating and discussing potential solutions, particularly by public policies.

The study encompasses the informal sector of the economy, its definition and behavior, its viability, and the government's stance with respect to the situation.

The methodology in the analysis of the case study – informal market in Brazil in the 90's - fits in a descriptive and exploratory analysis, and, concerning the means, it is regarded as a bibliographical research.

This work also has the purpose of presenting some policies that influence the informal sector of economy, presenting what policies these are and starting a discussion on the topic, its advantages and disadvantages, as well as what changes are needed for a better efficacy.

The result was a survey on Brazil's job market in the 90's, its composition, the status of such market and the policies employed by the government during the period in order to solve the problem of unemployment and informality.

In the conclusion, potential solutions are suggested for the informal job market in Brazil.

## INTRODUÇÃO

Ainda que doa, sapientíssimo, temos de falar disso, porque é pior silenciá-lo. Todas as verdades que se silenciam acabam tornando-se venenosas. Rompamos tudo o que possamos romper de nossas verdades. Há ainda muito que edificar.

Assim Falou Zaratustra.

A integração da economia brasileira ao processo de globalização competitiva e a conquista da estabilidade foram os fatos, de natureza econômica, mais marcantes da primeira metade da década de noventa no Brasil. Eles estão influenciando o funcionamento do mercado de trabalho do País até os dias de hoje e requerem mudanças substantivas nas instituições que regulam o mercado e as relações de trabalho.

Em consequência disso, o mercado de trabalho brasileiro passou por grandes transformações na década de noventa. Essas mudanças originaram-se, de um lado, da reorientação do modelo brasileiro de desenvolvimento que transitou, a partir de 1990, da industrialização protegida para uma economia aberta e competitiva; de outro, do sucesso, ainda em consolidação, da estabilidade da moeda. A inserção da economia brasileira no processo de globalização trouxe substancial impacto sobre os fluxos de comércio e de capitais, sobre a base tecnológica, gerencial e organizacional das empresas brasileiras e sobre

o mercado de produto e de trabalho. A estabilidade, por sua vez, foi importante no sentido de propiciar condições para o planejamento econômico das empresas e da sociedade como um todo.

Assim, o setor informal passa a ser visto, mais do que nunca, como uma alternativa de emprego, em especial nos períodos de crise, pois nesses momentos este passa a ser uma alternativa para diminuir os efeitos negativos oriundos de alterações econômicas pelas crises, tais como aumento do desemprego, queda dos salários, deterioração das condições de trabalho, etc. Percebe-se, com isso, que o principal motivo para se chegar a uma definição de “Setor Informal” é a formulação de políticas públicas de emprego que melhorem a situação ocupacional.

Mas o que é, afinal de contas, o setor informal? Este, normalmente, abrange uma grande parcela da sociedade que não está trabalhando no setor formal e é entendido como aquela parcela do mercado de trabalho que não possui carteira assinada. A migração para a informalidade é sentida principalmente nos grandes centros urbanos, onde a oferta de mão-de-obra é maior que a demanda. Possivelmente, esta migração ocorra à medida que a falta de uma definição clara com relação a políticas de geração de emprego e as mudanças tecnológicas contribuam para desestimular os setores formais de trabalho. Cabe à sociedade, portanto, em conjunto com o governo e as ONGs, neste caso, procurar estimular o crescimento da economia, gerando ações que estimulem a produção e que propiciem o aparecimento de novos postos de trabalho. Ou seja, novas expectativas no setor formal para que o desemprego não se torne um agravante dentro do país e para que às mudanças tecnológicas venham acompanhadas de políticas de combate ao desemprego.

É preciso, porém, ter em mente que o desemprego estrutural moderno é fenômeno inevitável e, em certo grau, até irreversível. Deriva de um conjunto de mudanças permanentes

nas economias mundiais, operadas através de um processo de rearranjo e desarrumação passageira, que tende a acomodar-se à medida que tais transformações forem se consolidando. Trata-se, por isso mesmo, de um fenômeno global, mas que se manifesta de maneiras distintas nas economias nacionais, que o experimentam cada qual ao seu modo, de acordo com as características de seu mercado de trabalho. As amplitudes e as lógicas dessa manifestação variam de acordo com o ritmo de crescimento, estoque de capital humano disponível e grau de flexibilidade do mercado, com uma certa preponderância deste último com relação aos efeitos de curto prazo.

De qualquer forma, a escassez de dados sobre o setor informal da economia impede uma análise mais detalhada de suas características e conformações. Vale a pena lembrar que o setor informal não pode ser compreendido em sua totalidade como subemprego, ou ainda, como simples alternativa temporária à indisponibilidade de emprego no setor formal, isto é, o setor informal compreende aquela parcela da sociedade que não possui vínculo empregatício, carteira assinada ou não recolhe os impostos referentes a sua atividade. Portanto, a economia informal talvez possa ser reduzida pelas políticas públicas de desenvolvimento econômico e de geração de emprego e renda voltadas para o setor formal, gerando novos postos de trabalho de modo a ser suficiente para atender a oferta de mercado.

Por conseguinte, este trabalho tem por finalidade apresentar um resumo sobre a problemática da economia informal e as políticas para a geração de emprego no Brasil, nos anos 90. Como objetivo geral, buscar-se-á identificar de que forma o governo, por meio de políticas públicas de desenvolvimento econômico, pode minimizar o problema do desemprego reduzindo a parcela de pessoas que trabalham no setor informal?

Para tanto, elencam-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Caracterizar o mercado de trabalho;

- b) Descrever o mercado informal brasileiro;
- c) Relacionar e discutir possíveis soluções, particularmente por meio de políticas públicas;
- d) Apresentar algumas políticas que influenciam o setor informal da economia, apresentando quais são elas e abrindo uma discussão sobre o assunto, suas vantagens e desvantagens, bem como quais as mudanças necessárias para uma melhor eficácia.

O universo da pesquisa passa pelo setor informal da economia, sua definição e seu comportamento, sua viabilidade e a posição do governo em relação à situação.

A metodologia de análise, quantos aos fins, enquadra-se em uma análise descritiva e exploratória, conforme Vergara (1997, p.45):

...a pesquisa exploratória é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. Por sua natureza de sondagem, não comporta hipóteses que, todavia, poderão surgir durante ou ao final da pesquisa. (...) A pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação.

E, quanto aos meios, é considerada pesquisa bibliográfica.

Como sistemática, em um primeiro momento, exploraram-se divulgações como reportagens, artigos, obras literárias, pesquisas efetuadas pelo IBGE e DIEESE, tudo o que se referisse ao assunto para ter como base, o que de fato, a população tem sabido a respeito do assunto mercado de trabalho e mercado de trabalho informal – estudo dos anos 90 no Brasil – conforme anexos. Em um segundo momento, estudaram-se elementos técnicos a respeito do assunto a fim de compreender seus conceitos e seus limites. E, em um terceiro momento, contrapôs-se esses elementos, que foram determinados como dados referentes ao Brasil nos anos 90, tentando responder ao problema da pesquisa.

Como forma de organização, abordar-se-á, no primeiro capítulo, o mercado de trabalho e suas configurações. Desta forma, foram trabalhadas as conceituações de mercado formal e informal. Procurou-se definir o que é *mercado de trabalho* e o que é *mercado informal* e quais as suas características principais. No segundo capítulo, faz-se uma descrição do mercado de trabalho informal no Brasil. No terceiro capítulo, são relacionadas as políticas públicas para geração de emprego, postas em prática no Brasil nos anos 90. E, na conclusão, discutem-se possíveis soluções para o mercado de trabalho informal no Brasil.

## **1 MERCADO DE TRABALHO E ECONOMIA INFORMAL**

A denominação setor informal, na literatura especializada recente, é empregada para caracterizar dois fenômenos teoricamente distintos. O primeiro fiel às suas origens, e elaborado ao longo de uma intensa discussão acadêmica desde meados dos anos 70, define esse setor como representando o conjunto das atividades econômicas em que não há uma separação nítida entre capital e trabalho. Ou seja, é o produtor direto de posse dos instrumentos de trabalho e dos conhecimentos necessários que, juntamente com a mão-de-obra familiar ou com o auxílio de alguns ajudantes, executa e simultaneamente administra uma determinada atividade econômica. Neste grupo, estariam então classificados os trabalhadores por conta própria, os prestadores de serviços independentes, os vendedores autônomos, os pequenos produtores e comerciantes e os respectivos ajudantes, sejam estes familiares ou contratados. O setor formal, neste enfoque, descreve o conjunto das atividades organizadas de forma tipicamente capitalista. Engloba as atividades do Estado e todas as firmas que, independentemente do tamanho, operam com base no trabalho assalariado e nas quais as atividades de gestão e de produção ou da prestação de serviços encontram-se separadas.

A segunda interpretação para o setor informal foi lançada no fim da década de 80 nos países industrializados e indica atividades econômicas que fogem da regulação do Estado, seja tributária, trabalhista ou de outro tipo. Esta forma de conduzir uma atividade econômica formou-se, na literatura especializada, predominantemente, com a denominação de economia *subterrânea, submersa ou invisível*. Essas atividades, por atuar parcial ou totalmente fora da legislação vigente, necessitam sonegar informações sobre o número de empregos gerados, o nível de produção, o volume comercializado e as receitas percebidas, o que leva à subestimação desses agregados nas estatísticas oficiais.

### 1.1 SETORES: FORMAL E INFORMAL

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), no fim dos anos 60, criou um programa de estudos denominado *Programa Mundial de Emprego*, com o objetivo de avaliar a evolução do emprego e da renda nos países em desenvolvimento, com ênfase naqueles em que o Estado tinha implementado um processo rápido de industrialização. Um dos primeiros estudos, no âmbito desse *Programa*, obteve uma rápida projeção, no meio técnico-acadêmico, pela interpretação pormenorizada sobre a estrutura produtiva e de emprego no Quênia e, posteriormente, chegou a se constituir em fonte inspiradora para os demais estudos do Programa<sup>1</sup>. Uma expressiva contribuição desse diagnóstico econômico foi desenvolver uma tipologia alternativa, denominada setor *formal/informal*, para o aporte teórico e operacional dual clássico, que era freqüentemente utilizado, até então, para os países em desenvolvimento

---

<sup>1</sup> O estudo referido é de 1972 e intitula-se *Employment, Income and Equality: A strategy for Increasing Productive Employment*. Genebra: OIT, 1972. Existem diversos estudos que apresentam de forma detalhada a origem do termo *setor informal*, entre eles destacam-se os trabalhos de Saboia (1989), Dedeca (1989) e Cacciamali (1983 e 1989).

e que analisava a estrutura de produção, de emprego e de renda daqueles países por meio de dois setores: moderno e tradicional<sup>2</sup>.

A criação de uma nova categoria de análise para essas questões justificava-se, segundo os autores do trabalho sobre o Quênia, porque o processo rápido de industrialização tinha gerado inúmeras e variadas atividades que, embora modernas, apresentavam características peculiares: não eram organizadas com base no trabalho assalariado e seu nível de remuneração distanciava-se fortemente desse setor, situando-se próximo daquele das atividades tradicionais. Assim, nesse relatório da OIT, cravam-se, além de novas alcunhas para um enfoque dual da estrutura econômica, critérios para reconhecer os setores formal e informal. O primeiro setor apresentaria as seguintes características:

- defronta-se com barreiras à entrada;
- depende de recursos externos;
- a propriedade do empreendimento é impessoal;
- opera em larga escala;
- utiliza processos produtivos intensivos em capital e a tecnologia é importada;
- a mão-de-obra adquire as qualificações requeridas por meio de escolaridade formal;
- atua em mercados protegidos através de tarifas, quotas, etc.

Enquanto as qualificações para o setor informal são opostas às anteriores:

- há facilidade de entrada;
- o aporte de recursos é de origem doméstica;

---

<sup>2</sup> Vejam-se, por exemplo, os estudos clássicos de Lewis (1954) e de Fey e Ranis (1964).

- a propriedade do empreendimento é individual ou familiar;
- opera em pequena escala;
- os processos produtivos são intensivos em trabalho e a tecnologia é adaptada;
- a mão-de-obra qualifica-se externamente ao sistema escolar formal;
- atua em mercados competitivos e não regulados.

O conceito ora apresentado foi rapidamente incorporado pela literatura especializada, sem, contudo obedecer, nesta primeira fase de elaboração teórica e de aplicação empírica, nenhum rigor ou homogeneidade e, desta forma, suscitou muitas dúvidas e críticas que podem ser sintetizadas em dois grandes blocos. Inicialmente, a divisão da economia em dois setores é por demais simplista para refletir a realidade das estruturas de produção e de emprego de qualquer país, ainda mais quando o palco de estudos é uma sociedade em desenvolvimento. Em seguida, embora o conceito de dicotomia tivesse sido re-nominado – passando de tradicional/moderno para formal/informal – a maior parte das análises sobre o tema continuou a adotar uma abordagem dual-estática que confronta com os processos dinâmicos e muitas vezes muito velozes, do produto e do emprego dos países em desenvolvimento.

Alguns estudos, além do mais, continuaram a interpretar os dois setores como sendo independentes um do outro, o que nitidamente contraria as observações do mundo real. Nesse contexto, o setor informal é ainda associado aos segmentos mais pobres da população ocupada, sem levar em conta as formas de inserção do trabalhador na produção, o que violenta e descaracteriza o próprio conceito de informalidade. Assim, a maior parte das análises, a partir e em virtude deste quadro de racionalização, concluía que o setor informal tendia a desaparecer com o crescimento econômico, afirmação que não possui, até o momento, respaldo lógico ou sustentação empírica. Por conseguinte, as intervenções públicas

no setor eram formuladas em níveis muito gerais, quando não consistiam de apenas uma única proposta, como, por exemplo, aumentar os vínculos econômicos entre os dois setores, o que resultava em baixa eficácia das ações públicas, tendo em vista a extensa e complexa heterogeneidade do setor informal.

## 1.2 UMA ABORDAGEM DO SETOR INFORMAL

As formas de mensuração do setor informal divergiam muito. As diferenças principais, nesse campo, residem tanto na escolha da unidade de análise – ocupados ou estabelecimentos produtivos – como nas normas adotadas para extrair o setor informal a partir dessas duas categorias. Destaca-se, entre essas, a determinação de selecionados tipos de ramos de atividades (tradicionais *versus* modernos), de diferentes números de empregados no estabelecimento produtivo (de 3 a 22) e de diferentes níveis de rendimentos para os ocupados (de ½ a 2 salários mínimos). Nesse sentido, o setor informal era caracterizado *a priori* e referido exclusivamente, e de uma forma agregada, aos segmentos mais pobres da população ocupada.

Alguns setores, a partir dos anos 70, com a intenção de superar as dificuldades teóricas que se originaram da aplicação do conceito de *informalidade*, passam a abordá-la a partir das relações do trabalhador com os meios e instrumentos de produção.<sup>3</sup> Neste sentido, o setor informal, naquele momento, também denominado de *pequena produção*, é definido como o conjunto das atividades econômicas em que o produtor direto, de posse dos instrumentos de trabalho e com ajuda de mão-de-obra familiar ou de alguns ajudantes, produz bens ou serviços. Além disso, somam-se a essa definição alguns pressupostos e racionalizações que

---

<sup>3</sup> Vejam-se, por exemplo, os estudos de Moser (1978), Gerry (1979) e Souza (1979; 1980).

mudam radicalmente as formulações teóricas anteriores e inauguram uma segunda fase de aplicação do conceito.

### 1.3 UMA NOVA ABORDAGEM

Um novo enfoque rompe a abordagem dual estática substituindo-a por um enfoque dinâmico, subordinado e intersticial. Entende-se que os movimentos e a dinâmica das atividades tipicamente capitalistas, ao mesmo tempo em que criam uma configuração para outras atividades formais, também, propiciam espaços econômicos que podem ser explorados por pequenos produtores e por trabalhadores por conta própria. O espaço informal, portanto, transforma-se ao longo do tempo, subordinado aos movimentos da produção tipicamente capitalista e aos decorrentes perfis de demanda e de distribuição de renda. Assim, as atividades informais estão sendo gestadas. Logo, o espaço econômico informal, que é intersticial às atividades econômicas dominantes, é ocupado de forma permanente e constitui parte integrante de um mercado de trabalho em equilíbrio, embora o tipo de produtores e a oferta de bens e de serviços modifiquem-se ao longo do tempo.

O vínculo estrutural entre os setores formal e informal é concretizado por meio de um fluxo de renda também permanente do primeiro para o segundo setor, pelos vínculos de subcontratação, prestação de serviços, venda de mercadorias, poupanças acumuladas em empregos formais, etc. Deseja-se destacar, com o objetivo de ratificar esses pontos, que a coexistência entre as atividades formais e informais ocorre em todas as economias industrializadas avançadas, independentemente do padrão de industrialização.

Essa nova abordagem permite perceber que a produção e as relações de produção estruturam-se em um *continuum*, em vez de em apenas dois setores. Esta hipótese permite identificar um espectro de inserções ocupacionais, além do trabalho assalariado inserido nas

firmas tipicamente capitalistas, como, por exemplo: o assalariamento sem contrato legal de trabalho; o assalariamento ocasional ou temporário; o assalariamento sazonal; o trabalho por conta própria, autônomo ou independente; os pequenos estabelecimentos, nos diversos setores da economia, em que o proprietário é o produtor direto de um bem ou executa diretamente um serviço; o emprego doméstico, etc.

O perfil ocupacional passa a ser distinguido, dessa maneira, por uma forte heterogeneidade e, no que se refere ao espaço econômico do setor informal, deve ser destacado que é um *locus* de trabalhadores altamente diferenciados quanto às ocupações, às condições de trabalho e aos níveis de renda. Ali, inserem-se trabalhadores que por opção, pelas habilidades e pela qualidade dos serviços prestados auferem relativamente altos níveis de renda quando comparados com a média dos assalariados, como também existem indivíduos que, sem nenhuma qualificação, não podem ser absorvidos por firmas organizadas e que findam por receber remunerações insuficientes perante o padrão médio mínimo de vida social.

Estende-se que a racionalidade econômica dos produtores informais – tipicamente os trabalhadores por conta própria e os pequenos produtores – mira, ao invés de uma taxa de retorno competitiva e/ou um processo de acumulação, maximizar o fluxo de renda total que a atividade possibilita perceber, de tal forma a permitir, em primeira instância, a reprodução do produtor e de seu núcleo familiar e, em seguida, a manutenção da atividade. A forma de organizar a produção, em base ao próprio trabalho, em geral não permite acumulação<sup>4</sup>, nem saltos tecnológicos, e quando estes últimos ocorrem são uma resposta aos movimentos de redefinição do espaço e das formas de exploração do setor formal.

Somam-se, às qualificações citadas acima, outras peculiaridades do comportamento do setor informal que são da maior relevância para melhor compreensão deste segmento. A

---

<sup>4</sup> Quando a atividade permite expansão, em geral, transforma sua organização, capitaliza-se e passa a acumular.

opção pelo informal pode constituir-se numa fonte preciosa de emprego e de renda para particular grupo da população ativa. É bom lembrar, no entanto, que o espaço informal é limitado, além de as atividades, em geral, requererem a posse de instrumentos de trabalho e de conhecimentos específicos não disponíveis para a grande maioria da população ativa. Assim numa sociedade capitalista, mesmo que em fase de consolidação, não é um dos atributos desse setor constituir-se no principal agente criador de empregos e renda.

O setor informal é subordinado e molda-se aos processos dinâmicos do setor formal, dessa forma, é bem verdade que, em períodos de expansão do nível de atividade econômica, para grupos que possuem cognição, habilidades e instrumentos de trabalho é uma forma de inserção que permite ganhar a vida até melhor que na mesma ocupação assalariada. Mas, em períodos de retração da atividade econômica, em que a renda formal se contrai e o desemprego, as formas precárias de emprego e o setor informal aumentam, o ajustamento da maior parte das atividades informais dá-se por diminuição do nível médio de renda. Nesse sentido, a renda média do setor informal é cíclica e acompanha a evolução da renda do setor formal.

#### 1.4 FORMAS DE MENSURAÇÃO

Um outro aspecto que se deseja apontar refere-se às formas de mensuração. A economia informal pode ser diagnosticada por meio de dois procedimentos. O primeiro, a partir de informações a respeito da oferta de trabalho, utiliza painéis domiciliares de emprego e renda para investigar as formas de inserção dos ocupados na produção, traduzidas por um conjunto de categorias ocupacionais denominadas *posição na ocupação*. A partir desta primeira delimitação empírica, torna-se possível averiguar as características dos trabalhadores e das atividades informais, como, por exemplo, idade, sexo, nível de renda, ramo de atividade, etc.

Ademais, muitas vezes, os painéis domiciliares dão conta, também, de informações a respeito do estabelecimento e das formas de trabalho ali executadas. Este tipo de levantamento no Brasil é realizado anualmente<sup>5</sup> pela Fundação IBGE e indica o número total de empregados com carteira e sem carteira de trabalho assinada pelo empregador, de trabalhadores por conta própria, de trabalhadores sem remuneração e de empregadores. E, embora esse painel apresente algumas deficiências de ordem conceitual, é muito valioso para os pesquisadores sociais do país, pois, além de extenso e compatível ao longo de mais de vinte anos, no caso específico do setor informal, permite obter de uma forma direta o número de trabalhadores por conta própria – núcleo típico desse setor – e realizar estimativas sobre o número de pequenos produtores e da mão-de-obra familiar.

### 1.5 A ECONOMIA SUBMERSA E O SETOR INFORMAL

Nos países de industrialização avançada ao fim dos anos 70, o termo economia informal passa a constar da literatura especializada, juntamente com outras denominações<sup>6</sup>, para caracterizar as atividades econômicas que, embora não condenadas socialmente, como, por exemplo, o tráfico de drogas, o crime organizado, etc., não cumprem as regras institucionais, sejam estas fiscais, trabalhistas, sanitárias ou de qualquer outro tipo. É bom lembrar que a década de 70, nos principais países industrializados, distinguiu-se das décadas anteriores por ciclos pronunciados de aceleração e desaceleração da atividade econômica pelo aumento das taxas de inflação e de desemprego; pela expansão do déficit público e crescimento da carga tributária para contê-lo; pela diminuição das taxas de retorno; pela desaceleração do comércio internacional e pelo aumento do protecionismo em geral. Esse quando de instabilidade,

---

<sup>5</sup> A referência é a respeito das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios, realizadas pela Fundação IBGE. Essa instituição também efetiva, para as Áreas Metropolitanas, uma pesquisa mensal de emprego e renda.

<sup>6</sup> Foram listadas por Cacciamali as seguintes denominações para o mesmo fenômeno: subterrânea, submersa, oculta, escondida, invisível, informal, não registrada, não enumerada, não regulamentada, a dinheiro corrente, irregular, paralela, clandestina, não observada, não oficial, secundária, por debaixo do pano e negra.

estagnação e inflação ensejou políticas econômicas de ajustamento recessivas nos três primeiros anos da década de 80. Além do que, a partir da segunda metade dos anos 70, e de forma acentuada, um maior número de empresas, de assalariados e de trabalhadores por conta própria passou a atuar à margem do marco regulador do Estado, portanto, a sonegar, para efeito da fiscalização, informações relativas a receitas, compras de insumos e contratação de trabalhadores.

Esse fenômeno fixou-se na literatura com as denominações de economia *invisível*, *subterrânea* ou *submersa* e evidenciou-se nesse período de maneira tão contundente que determinados autores chegaram a afirmar que os elevados níveis recessivos, indicados pelas estatísticas oficiais no produto e no emprego, encontravam-se superestimados em virtude do volume de subdeclarações.

A ilegalidade, nessa interpretação do setor informal, é a principal delimitação e o primeiro corte operacional para analisar e desagregar outros aspectos relativos às atividades econômicas. Enquanto, no conceito de setor informal apresentado anteriormente, a ilegalidade poderia constituir-se numa característica conexas à atividade econômica, mas não era fundamental para distinguir uma atividade formal de uma informal; pois, a *forma de organização da produção* de uma determinada atividade econômica era o corte teórico-operacional básico para essa diferenciação. À medida que o mundo real apresenta dois fenômenos diversos, nada mais correto para evitar má comunicação, não apenas de ordem semântica, mas principalmente teórica, que nominá-los de forma distinta. Mantém-se, dessa maneira, a denominação de *setor informal*, segundo o sentido original, para as atividades que operam com base no trabalho do proprietário do instrumento de trabalho, ajudado por mão-de-obra familiar e/ou alguns auxiliares, e o conjunto de atividades ilegais passa a ser chamado de *economia submersa*.

As raízes da economia submersa firmam-se nas formas e nas esferas da regulação do Estado voltadas para as atividades econômicas. Pode-se afirmar que a economia submersa da atualidade origina-se na expansão das atividades do Estado, após a Segunda Grande Guerra, e na extensão e complexidade dos níveis de regulação que emergiram em paralelo. Mais especificamente, o nível da carga tributária e a moralidade fiscal do poder público são os fatores preponderantes que vêm influenciar a magnitude do setor submerso. Assim, quanto mais extensa e complexa a regulação, quanto maior a carga tributária e quanto menor o esforço de arrecadação maior tenderá a ser o conjunto das atividades que fogem, total ou parcialmente, das regras institucionais. Ademais, à medida que o Estado aprimora os instrumentos de controle, os agentes econômicos também sofisticam as formas de evasão, maquiando atividades, sub e superfaturando, subcontratando outras empresas, contratando trabalhadores clandestinos, remetendo rendas para paraísos fiscais, etc. Deseja-se destacar que em períodos de retração econômica, nos quais a contenção de custos é chave, aumentam substancialmente as tentativas de burlar a legislação fiscal.

Os pequenos estabelecimentos nesse contexto, independentemente de sua forma de organização, e os trabalhadores por conta própria vivem uma contradição ambígua. Por um lado, sua pequenez e pulverização perante o tecido econômico conferem-lhes facilidades para fugir do controle do Estado; por outro, são mais suscetíveis às pressões e às propinas da fiscalização. Cabe destacar, contudo, que as pequenas unidades produtivas, embora numerosas, apropriam-se de uma parcela diminuta do total de renda gerada e tributável. Dessa forma, muitos países toleram esse nível de sonegação, e grande parte deles isenta de impostos esse segmento, pois a perda de receita fiscal é mais que compensada pelos benefícios que trazem aos produtores, pela economia nos custos de controle e por evitar incentivos à corrupção da fiscalização.

Há, dessa maneira, uma superposição entre as atividades informais e as submersas e pode-se afirmar que em número, não em importância de valor, a tendência à submersão é mais relevante entre as atividades informais que entre as formais. Essa superposição não é exclusiva desses dois setores; essas relações existem também entre os setores formal e registrado – denominada assim por se ater às regras do Estado e prestar declarações. Isso depende da existência de um contrato legal de trabalho entre empregado e empregador, que no Brasil é consubstanciado pelo registro, efetuado pelo empregador, na carteira de trabalho do empregado. Por outro lado, os pequenos produtores, os trabalhadores por conta própria e os serviços domésticos também por definição – pela forma de organizar a produção – inserem-se no setor informal, e caso cumpram as regulamentações legais referentes ao seu ofício ou negócio compõe a economia registrada, caso contrário atuam na economia submersa. Note-se que significativa parcela dos trabalhadores informais trabalha de forma clandestina, no entanto, à medida que eles passam a se estabelecer de forma mais permanente em suas atividades e que prestam serviços ou oferecem produtos regularmente, tendem a se registrar, tanto para celebrar contratos legais como para receber crédito, ou evitar choques e desembolsos de propinas para a fiscalização.

As economias submersas possuem diversas facetas, entre as quais, as mais importantes são o volume de produção não declarado, a evasão decorrente de impostos e o número de empregados contratados clandestinamente. Inicialmente, é necessário, portanto, determinar o objeto desse segmento econômico que se deseja medir. A literatura econômica apresenta três métodos mais frequentemente utilizados para estimar o valor adicionado sonogado das estatísticas oficiais. O primeiro, denominado *por discrepância*, fixa o excesso de gastos sobre o total da renda para indicar o volume da economia submersa. O segundo, denominado *monetário*, parte de hipótese que o setor submerso da economia opera com dinheiro corrente e, dessa forma, formula equações de demanda por moeda, que estimadas, permitem

estabelecer a razão *normal* entre a moeda corrente e o total de meios de pagamentos. Em seguida, num determinado ano, o coeficiente estimado *vis-à-vis* do coeficiente *normal* fornece uma estimativa da magnitude da economia submersa.

O terceiro método, por sua vez, estima a economia submersa a partir de um conjunto de parâmetros associados à carga tributária, à moralidade fiscal e ao nível de regulação da economia. Finalmente, quando o aspecto a mensurar é o número de trabalhadores contratados ilegalmente, o levantamento é realizado por meio de painéis domiciliares que investigam as formas de inserção dos trabalhadores na produção e essas estimativas são checadas pela evolução da taxa de atividade da força de trabalho. As estimativas sobre o valor adicionado submerso divergem substancialmente, dependendo do método utilizado.

Nesse capítulo, tratou-se do Mercado de Trabalho e Economia Informal, procurando definir seu conceito e abrangência. Dando seqüência ao trabalho abordar-se-á, no capítulo seguinte, o Mercado de Trabalho Informal no Brasil.

## **2 O MERCADO DE TRABALHO INFORMAL NO BRASIL**

Estima-se que a participação do setor informal no Brasil é algo em torno de 45% da economia nacional, segundo projeções da pesquisa Economia Informal Urbana, (ECINF/IBGE, 1997).

Conforme Amadeo, antes, o trabalho era visto como homogêneo e estático; o capital, como a fonte do progresso tecnológico. Hoje, o dinamismo econômico está cada vez mais no conhecimento, nas habilidades e na experiência dos trabalhadores, e não no capital físico ou nas empresas (AMADEO, 1998).

### **2.1 MUDANÇAS NO MERCADO DE TRABALHO**

Por outro lado, sabe-se que as mudanças que estão ocorrendo são desafiadoras. Ainda não se sabe inteiramente os efeitos da globalização, realidade inescapável nos anos 90 e início do século XXI, no mercado de trabalho não só no Brasil, como no mundo. Ao analisar o impacto social da globalização sobre os países em desenvolvimento, o presidente Fernando Henrique

Cardoso lembrou que o que está mudando é a própria natureza do que chamamos de capital e de trabalho<sup>7</sup>.

De 1990 a 1995, o Brasil perdeu 2,1 milhão de empregos formais<sup>8</sup>, dos quais 1,4 milhões (67%) ocupados por trabalhadores com menos de 24 anos de idade. Conforme a literatura especializada, essa perda de postos de trabalho entre os jovens se caracteriza como “desemprego de inserção”, ou seja, a escassez de postos de trabalho para aqueles que estão começando a se inserir na população economicamente ativa (PEA).

A verdade é que, no mundo todo, os empregos estão literalmente desaparecendo. Isso começou a acontecer nos anos 80, principalmente a partir da grande recessão ocorrida nos primeiros anos dessa década. No Brasil, a recessão atingiu patamares elevados. Houve muito desemprego nessa época. Durante o restante da década de 80, observaram-se alguns períodos de recuperação, mas foram breves. Rapidamente, começou-se a perceber que a velocidade com que novos empregos eram criados não acompanhava a velocidade com que os empregos até então existentes desapareciam.

Mudanças econômicas e políticas, no país e no mundo, muitas vezes, são responsáveis pela eliminação de empregos. Os casos mais evidentes estão relacionados a situações que envolvem estagnação da economia, alto custo do capital, restrições governamentais, “custo Brasil” e taxaço excessiva.

Dentre as múltiplas denominações aplicadas ao nosso tempo, nenhuma é mais expressiva que a de período tecnológico. A técnica, esse intermediário entre a natureza e o homem desde os tempos mais inocentes da história, converteu-se no objeto de uma elaboração científica sofisticada que acabou por subverter as relações do homem com o meio, do homem com o homem, do homem com as coisas, bem como as relações das classes sociais entre si e as relações entre nações (SANTOS, 1997).

---

<sup>7</sup> *The Impact of Globalization on Developing Countries: Risks and opportunities*. Conferência pronunciada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso no Colégio de México, Cidade do México, em 20 de fevereiro de 1996.

<sup>8</sup> Mais detalhes, ver Anexos A, B e C.

Alguns setores da economia são considerados mais vulneráveis à eliminação de empregos, por diversas razões. Na indústria de calçados, brinquedos, produtos têxteis e autopeças, por exemplo, o motivo principal é a concorrência acirrada, e mesmo predatória, por parte de outros países. Mas também outros setores têm sido afetados, como os bancos, nesse caso em razão de mudanças no perfil dos negócios, que freqüentemente resultam em compras, fusões e enxugamento de estrutura organizacional.

## 2.2 FATORES QUE PODEM INFLUIR NO MERCADO DE TRABALHO

Alguns fatores podem influir especificamente em determinados setores da economia, como a política governamental, uma legislação dificultadora, a chegada de novos concorrentes ao mercado, a introdução de produtos substitutos e a perda de competitividade.

Nos últimos anos, ocorreram mudanças significativas nas relações de trabalho. A recessão econômica do período 1990/92, a abertura comercial, o ajustamento no setor privado em busca de maior competitividade, o plano de estabilização econômica e a privatização repercutiram sobre a ocupação, a desocupação e o rendimento dos indivíduos. Reduziu-se substancialmente o número de trabalhadores na indústria de transformação e, em contrapartida, expandiu-se o número de trabalhadores nos setores de prestação de serviços e do comércio. Assim como declinou o número de pessoas trabalhando com carteira assinada e aumentou o número de pessoas trabalhando sem carteira assinada e por conta própria, conforme mostram os resultados da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE.

O avanço da tecnologia é apontado como um dos principais motivos da eliminação de postos de trabalho na indústria e no setor bancário. As novas tecnologias de informática e de comunicação provocaram o desaparecimento de várias categorias de ocupação. O setor de serviços que absorvia mão-de-obra liberada pela indústria também está sendo invadido por

novas tecnologias e, por isso, não consegue gerar postos de trabalho em quantidades suficientes para impedir o crescimento do desemprego. Um dos argumentos é o de que as organizações, em busca de maior competitividade, fizeram a reestruturação administrativa e introduziram novas técnicas de racionalização do trabalho que geraram maior produtividade, maiores lucros e mais desemprego. O trabalho autônomo expandiu-se enormemente nos anos 90, quando comparado a década anterior. A qualidade desse trabalho é outro ponto de questionamento dos estudiosos do assunto.

Em busca de respostas para as questões anteriores, foi aplicado pelo IBGE, em abril de 1996, nas seis maiores regiões metropolitanas do país, um questionário, onde se procurou investigar a mobilidade dos indivíduos que compunham a força de trabalho naquele mês, em relação à situação que se encontravam no mercado de trabalho em abril de 1991, o grau de satisfação no exercício de sua atividade, a incorporação de novas máquinas e equipamentos no processo produtivo, a mobilidade social, definida como o nível de instrução do pai e da mãe, além das expectativas de trabalho das pessoas que se encontravam na condição de inatividade.

### 2.3 PESQUISA MENSAL DE EMPREGO

O resultado da Pesquisa Mensal de Emprego, realizada pelo IBGE, para o conjunto das seis regiões metropolitanas pesquisadas, revela que, de abril de 1991 para abril de 1996, a taxa de atividade caiu 1,3 ponto percentual, devido à queda da taxa de ocupação que passou 57,7% para 56,2%, dado que a taxa de desocupação não se alterou significativamente (3,5% para 3,6%), procurou-se investigar o movimento entre as condições de economicamente ativa e não economicamente ativa.

O movimento de entrada no mercado de trabalho (trabalhando ou procurando trabalho) foi maior do que o de saída, 25% das pessoas que estavam na condição de economicamente inativas em abril de 1991 passaram a condição de economicamente ativas em abril de 1996, contra 17% que se movimentaram em sentido contrário. A entrada no mercado foi maior nas Regiões Metropolitanas de Salvador e de Belo Horizonte e a saída, na Região Metropolitana de Recife. A saída da força de trabalho foi maior para as mulheres do que para os homens. 28,4% das mulheres economicamente ativas se tornaram inativas, enquanto para os homens este percentual foi de 8,7%. Dentre as pessoas não economicamente ativas se mantiveram na condição 79,4% das mulheres e 60,3% dos homens.

Nos últimos anos, ocorreram mudanças significativas nas relações de trabalho. Os resultados da pesquisa revelaram que, no conjunto das seis regiões abrangidas, 17% das pessoas empregadas em maio de 1991 passaram a condição de não empregadas em abril de 1996, sendo 14,2% como trabalhadores por conta própria, 2,2% como empregadores e 0,5% como trabalhadores sem remuneração. As Regiões Metropolitanas de Salvador e de Recife foram as que apresentaram os percentuais mais elevados, 19,7% e 18,5%, respectivamente. Nesses cinco anos, manteve-se na categoria, 67,6% dos empregados com carteira assinada, 62,9% dos trabalhadores por conta própria, 55,9% dos empregadores e 50,4% dos empregados sem carteira assinada. Dos empregados com carteira assinada, categorias mais importantes dentre as pessoas ocupadas, 16,4% passaram a trabalhar sem carteira assinada, 13,3% por conta própria e 2,3% como empregadores.

Em termos percentuais, a transferência mais significativa foi de empregadores para conta própria, 25,8%. No período analisado, a estimativa é de que aproximadamente dois milhões de empregados com carteira assinada, 863 mil empregados sem carteira assinada, 678 mil pessoas que trabalhavam por conta própria e 157 mil empregadores passaram para outras categorias, nas seis maiores regiões metropolitanas do país.

## 2.4 PRODUTIVIDADE NOS ANOS 90

Nos anos 90, assistiu-se a um aumento de produtividade bem superior a dos anos 80. O setor industrial liderou o processo de automação e reestruturação produtiva, cujo objetivo é de reduzir os custos de produção e aumentar a competitividade internacional, como mencionado anteriormente, mas os avanços tecnológicos se fizeram presentes em todos os setores de atividade. Até o setor de serviços que tradicionalmente absorvia mão-de-obra liberada pela indústria foi invadido por novas tecnologias, como a da informática. No caso do Brasil, as mudanças nos anos 90 foram no sentido do trabalho ilegal (sem carteira de trabalho assinada) e informal (trabalho autônomo ou por conta própria), mais representativos nos setores da construção civil, do comércio e de serviços.

A pesquisa mostra que num período de cinco anos, 44,8% das pessoas que trabalham no setor de comércio passaram para outros setores. Na indústria de transformação, esse percentual foi de 40,8%. Salvador e Recife foram às regiões com percentuais mais elevados, 54,5% e 51,1%, respectivamente. Nas regiões que ocupam um percentual maior de pessoas nesse setor, a transferência atingiu 37%. Estima-se que na Região Metropolitana de São Paulo 484 mil pessoas passaram para outros setores. Desse total, 60% foram para o setor de serviços e 24% para o de comércio. Em Porto Alegre, a estimativa de emigração foi de 86 mil pessoas do setor da indústria para os demais, sendo 55% para o setor de serviços. Talvez pela natureza do seu trabalho e pelas expectativas das pessoas de ganhos mais elevados, devido à dificuldade no controle de preços e à falta de concorrência internacional, o setor de serviços foi o que recebeu o maior percentual de pessoas dos demais: 27% das pessoas que trabalharam no comércio e no setor de outras atividades, 23,4% da indústria de transformação e 19,9% da construção civil. Pelo mesmo motivo, foi o setor de menor transferência, apenas 19,8% do contingente de seus trabalhadores em maio de 1991, estavam em outros setores em abril de 1996.

Segundo classificação preestabelecida da situação dos indivíduos no mercado, em termos de rendimento (melhor pagos, muito bem/bem pagos, mal/muito mal-pagos), chega-se a indicadores que sugerem a mobilidade dos indivíduos no período de 5 anos.

No conjunto das seis regiões metropolitanas pesquisadas, constata-se que 2% das pessoas que se consideravam "muito bem" ou "bem pagas" em maio de 1991, melhoraram de situação, pois se consideraram "melhor pagas" na ocupação que exerciam em abril de 1996. Este percentual foi maior nas regiões metropolitanas do nordeste, Recife e Salvador, em torno de 4% e menor nas regiões metropolitanas do sudeste, São Paulo, 1,8% e Rio de Janeiro, 1,5%. Das pessoas que se consideravam "mal" ou "muito mal-pagas" em maio de 1991, 19,5% declararam ter melhorado de situação em abril de 1996. O excesso de oferta em relação à demanda por mão-de-obra, o desaparecimento de algumas ocupações, em função do avanço tecnológico, a privatização, o controle nos gastos do setor público afetaram a remuneração dos indivíduos. Nesse sentido, 73,1% das pessoas que se consideravam "melhor pagas" em maio de 1991 passaram a se considerar em condições inferiores em abril de 1996, ou seja, pioraram de situação. O mesmo aconteceu com 41,6% das pessoas que se consideravam "muito bem" ou "bem pagas" em maio de 1991.

Para subsidiar a análise do movimento dos indivíduos no mercado de trabalho, o IBGE investigou o nível de escolaridade do pai e da mãe das pessoas, de 20 anos ou mais de idade, abrangidas pela pesquisa em abril de 1996, das quais 54,1% se encontravam na condição de ocupadas, 34,9% de não ocupadas e 11,0% não conseguiram responder ao quesito, o que pode ser explicado pelo aumento da rotatividade no mercado de trabalho nos últimos anos. As constantes mudanças têm uma forte influência quando se recorre a memória dos indivíduos, num período de tempo mais elevado, como no caso, cinco anos.

Mesmo assim, o resultado observado atendeu às expectativas, isto é, o movimento da taxa de ocupação está diretamente relacionado com a escolaridade dos pais dos indivíduos, enquanto o da taxa de não ocupação está inversamente relacionado.

Observa-se que, no conjunto das seis regiões metropolitanas, a taxa de ocupação aumentou, de maio de 1991 para abril de 1996, para os indivíduos cujo pai apresentava pelo menos o primeiro grau. O acréscimo mais significativo foi para os indivíduos cujo pai tinha o nível superior, de 58,4% para 64,5%. Já a taxa de não ocupados aumentou para os indivíduos cujo pai, no máximo, apresentava o primeiro grau. A variação mais expressiva foi para os indivíduos cujo pai não era alfabetizado, de 42,3% para 46,4%. Considerando-se o nível de instrução da mãe, o comportamento foi semelhante.

## 2.5 MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

A década de 90, no Brasil, caracterizou-se pelo crescimento acelerado das taxas de desemprego e sua manutenção em patamares elevados. Ao mesmo tempo, agravaram-se as condições de trabalho, com expansão de contratos fora dos marcos legais, extensas jornadas de trabalho, modificações na legislação trabalhista entre outros.

No começo da década de 90, a maior parte da população brasileira já se concentrava nas cidades, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – realizada em 1990 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em todo o país, exceto na região Norte. A proporção de pessoas que vivia na cidade era bastante parecida com a parcela da população economicamente ativa (73%) – aquela com dez anos ou mais, que se encontrava efetivamente no mercado de trabalho, na condição de ocupado ou desempregado. Em 1999, quando foi realizada a última PNAD, cerca de 80% da população vivia nas cidades, enquanto

a PEA urbana havia crescido um pouco menos, correspondendo a 77%, a maior parte nas regiões metropolitanas.

O Sudeste, Nordeste e Sul concentravam a maior parte da população economicamente ativa. Juntas, as três respondiam por 88,1% da força de trabalho nacional. Na região Nordeste, concentravam-se mais pessoas nas áreas rurais (36,4%). Conseqüentemente, era essa região com a mais elevada proporção de ocupados na agricultura (40,7%) e a menor parcela nas atividades industriais (7,7%). No Nordeste, estavam também as mais elevadas proporções de trabalhadores por conta própria e não remunerados (Tabela 1). Já a região Sudeste apresentava o menor percentual de ocupação do campo registrado em todo o país: 11,3%. Em contrapartida, por concentrar o maior percentual de população urbana (88,7%), era nesta região que se desenhava um mercado de trabalho relativamente mais industrializado e com maior presença do trabalho assalariado, embora também tivesse parcela bastante significativa de trabalhadores por conta própria (20,1%). A região Sul aproximava-se do perfil ocupacional do Sudeste, no que se refere ao peso da ocupação industrial e ao nível de assalariamento de sua força de trabalho.

**Tabela 1 – Proporção dos ocupados na indústria, serviços e agricultura e de ocupados segundo posição na ocupação Brasil e Grandes Regiões – 1999**

Indicadores	Em %					
	Total Brasil	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Ocupados						
Indústria <sup>(1)</sup>	12,7	10,2	7,7	8,6	15,7	16,0
Agricultura	24,2	13,2	40,7	22,8	13,4	26,4
Serviços <sup>(2)</sup>	41,2	49,5	32,1	46,1	47,2	37,6
Assalariados	58,7	59,4	45,0	64,6	68,0	56,3
Conta própria	23,2	26,6	29,1	19,7	20,1	21,6
Trabalhadores não remunerados	9,3	7,2	16,9	5,8	4,2	11,5

Nota: (1) Indústria engloba indústria da transformação e outras atividades industriais; (2) Serviços engloba prestação de serviços, serviços auxiliares de atividade econômica, transporte e comunicação social e administração pública (Obs.: Excluída a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá).

Fonte: IBGE, PNAD

No entanto, conservava uma proporção muito mais acentuada de ocupados na agricultura: 26,4%. Também apresentava, em paralelo, presença mais significativa de trabalhadores ocupados como conta própria e daqueles que trabalhavam sem remuneração e para o próprio consumo.

O setor de Serviços (transporte, comunicação, serviços auxiliares de atividades econômicas, administração pública etc.) concentrava maior parte da força de trabalho, 41,2% dos ocupados. As atividades agrícolas, 24,2%, e a indústria, 12,7%.

A maior parte dos trabalhadores brasileiros era jovens adultos, com idade entre 20 e 39 anos (50,5%), com menos de oito anos de estudo (59,6%), e do sexo masculino (59,7%).

A baixa escolaridade da população aparecia no levantamento (59,6% não completaram o ensino fundamental), no entanto, os números também mostravam que o mercado de trabalho ignorava a realidade e exigia qualificação dos trabalhadores: 24,9% dos ocupados completaram o ensino médio ou ingressado na faculdade.

Apesar da exigência de qualificação, a precarização das relações de trabalho também se revelava: boa parte dos ocupados (8,5%) era constituída por crianças e adolescentes entre 10 e 17 anos.

## 2.6 MERCADO DE TRABALHO NAS REGIÕES METROPOLITANAS

Os dados das Pesquisas de Emprego e Desemprego (PEDs), realizadas com metodologia desenvolvida pelo DIEESE e Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), órgão do governo do estado de São Paulo, e instituições regionais em seis regiões metropolitanas confirmam a maioria das informações da PNAD. O crescimento do desemprego e da precariedade das relações de trabalho, no entanto, é o principal aspecto registrado e

constatado pelas diferentes PEDs que abrangem, atualmente, as áreas metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Distrito Federal, Porto Alegre, Salvador e Recife. Os dados que aparecem a seguir evidenciam essas mudanças.

Devido aos diferentes momentos de implantação das PEDs, o banco de dados contém séries históricas com horizontes diferenciados: a partir de 1985 para a região metropolitana de São Paulo, de 1992 e 1993, respectivamente, para o Distrito Federal e região metropolitana de Porto Alegre, de 1996 para a região metropolitana de Belo Horizonte, de 1997 para a região metropolitana de Salvador e de 1998 para a região metropolitana de Recife.

Os anos 90 foram marcados pelo aumento do desemprego, atribuído ao pequeno crescimento da ocupação, que não conseguiu atender à demanda da PEA e pelo crescimento da precariedade das relações de trabalho nos mercados de trabalho das regiões metropolitanas.

Os dados da PED para a região metropolitana de São Paulo, realizada pelo DIEESE, mostram que o desemprego cresceu até 1992, retrocedeu ligeiramente entre 1993 e 1995, para voltar a crescer a partir de então. O mesmo comportamento foi observado quando o levantamento começou a ser realizado em outras regiões. O pior período ocorreu entre 1998 e 1999 (Tabela 2).

**Tabela 2 – Taxas de desemprego total – regiões metropolitanas – 1989 – 1999**

Regiões Metropolitanas	(Em %)										
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Belo Horizonte								12,7	13,4	15,9	17,9
Distrito Federal				15,5	15,1	14,5	15,7	16,8	18,1	19,4	21,6
Porto Alegre					12,2	11,3	10,7	13,1	13,4	15,9	19,0
Recife										21,6	22,1
Salvador									21,6	24,9	27,7
São Paulo	8,7	10,3	11,7	15,2	14,6	14,2	13,2	15,1	16,0	18,2	19,3

Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego

Em 1989, o número de desempregados na região metropolitana de São Paulo ficava em 614 mil trabalhadores. A partir de 1992, o número ultrapassou um milhão e alcançou, em 1999, 1.715.000 desempregados (Tabela 3).

**Tabela 3 – Estimativas de desempregados – regiões metropolitanas – 1989 – 1999**

(Em 1.000 pessoas)

Regiões Metropolitanas	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Belo Horizonte								222	245	297	342
Distrito Federal				116	115	112	124	137	153	167	189
Porto Alegre					174	159	155	191	197	246	309
Recife										306	321
Salvador									290	344	394
São Paulo	614	738	879	1.175	1.156	1.133	1.085	1.277	1.375	1.585	1.715

Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego

Em todas as localidades pesquisadas, o desemprego não escolheu vítimas, ou seja, aumentou para jovens, homens, mulheres, trabalhadores com menor nível de instrução que, tradicionalmente, já tendem a ter mais dificuldades para encontrar uma ocupação, para aqueles na faixa etária mais produtiva (25 a 39 anos), para a parcela mais madura e experiente (40 anos e mais), entre os chefes de família e até entre os que tinham níveis de instrução mais elevados (ensino médio completo ou superior) (Tabelas 4, 5 e 6).

**Tabela 4 – Taxas de desemprego total, segundo faixa etária – regiões metropolitanas – 1989 – 1999**

(Em %)

Faixa Etária	Belo Horizonte			Distrito Federal			Porto Alegre		
	96	98	99	92	98	99	93	98	99
10 a 24 anos	23,3	28,6	31,6	26,7	34,2	37,5	22,9	28,5	33,3
25 a 39 anos	9,9	12,3	14,5	11,9	15,3	17,3	9,7	13,2	15,6
40 anos ou mais	5,7	7,6	9,2	7,0	9,3	11,1	6,1	9,4	12,2
Faixa Etária	Recife		Salvador			São Paulo			
	98	99	97	98	99	89	98	99	
10 a 24 anos	35,1	35,6	34,6	39,4	43,4	15,9	31,0	32,5	
25 a 39 anos	19,9	20,1	18,2	21,5	24,2	6,2	14,6	15,4	
40 anos ou mais	10,7	11,8	11,8	13,4	15,8	3,5	10,8	12,2	

Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego

**Tabela 5 – Taxas de desemprego total, segundo posição na família – regiões metropolitanas – 1989 – 1999**

(Em %)

Posição na família	Belo Horizonte			Distrito Federal			Porto Alegre		
	96	98	99	92	98	99	93	98	99
Chefe	6,9	8,3	10,3	8,1	10,6	12,1	7,1	9,9	12,2
Cônjuge	11,1	15,1	16,4	16,9	21,0	24,2	11,0	15,4	17,5
Filhos	20,3	24,9	27,3	27,8	33,8	36,2	22,0	26,7	30,9
Outros	13,3	17,0	18,8	15,4	18,7	20,8	15,3	21,3	25,3

Posição na família	Recife		Salvador		São Paulo			
	98	99	97	98	99	89	98	99
Chefe	12,8	14,2	13,2	15,9	18,1	4,1	11,0	12,0
Cônjuge	20,1	20,4	20,4	24,3	26,9	8,9	18,1	19,2
Filhos	33,2	32,4	34,2	36,9	40,8	15,0	28,8	29,6
Outros	24,8	25,6	21,0	24,6	27,2	10,0	21,0	23,1

Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego

**Tabela 6 – Taxas de desemprego total, segundo nível de instrução – regiões metropolitanas – 1989 – 1999**

(Em %)

Nível de instrução	Belo Horizonte			Distrito Federal			Porto Alegre		
	96	98	99	92	98	99	93	98	99
Analfabeto	9,6	13,4	15,7	15,3	21,5	24,4	14,1	16,8	21,8
Fundamental inc.	15,2	18,5	20,8	19,9	25,3	28,1	14,5	18,9	22,2
Fundamental comp.	13,5	16,9	19,9	17,3	23,4	25,8	12,6	16,8	20,8
Médio incompleto	17,4	22,9	26,0	21,6	27,9	33,3	16,3	23,2	26,8
Médio completo	9,0	12,9	14,9	12,0	16,2	18,8	8,5	12,8	15,4
Superior	5,2	6,3	6,8	5,4	6,2	7,1	5,2	7,3	9,1

Nível de instrução	Recife		Salvador		São Paulo			
	98	99	97	98	99	89	98	99
Analfabeto	16,1	18,2	18,1	21,0	24,1	7,0	18,1	20,4
Fundamental inc.	24,4	24,4	25,5	29,5	32,6	10,4	21,0	21,9
Fundamental comp.	24,7	24,8	26,0	28,8	32,3	10,4	21,1	22,9
Médio incompleto	30,1	31,3	28,8	34,5	39,6	9,9	28,1	29,3
Médio completo	19,1	20,5	17,1	20,2	22,6	5,0	15,0	16,7
Superior	9,8	9,7	10,3	11,0	12,0	3,8	8,0	8,3

Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego

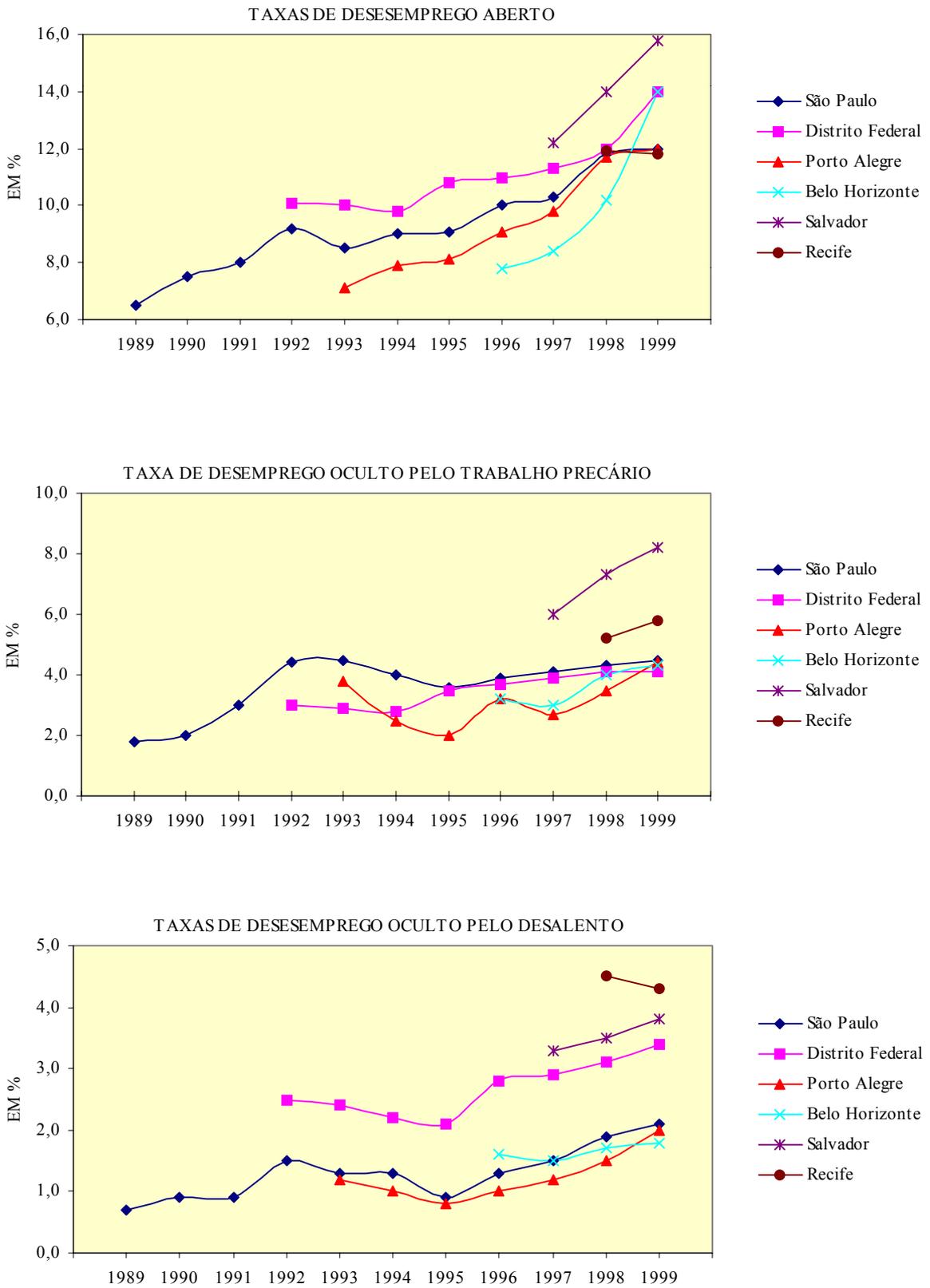
A difusão do mito que diz que investimento social e pessoal em educação é o principal meio de superação do desemprego parece ter caído por terra.

O crescimento do desemprego foi agravado pela elevação da duração média da procura por trabalho. Obter recolocação no mercado de trabalho, nos anos 90, também ficou mais difícil. Em algumas regiões, como Distrito Federal e Salvador, a busca por emprego chegou a levar um ano ou mais. Na região de Porto Alegre e de Belo Horizonte, em 1999, a média ficou

em onze meses. Na grande São Paulo, passou de quatro meses, em 1989, para oito, em 1998, e atingiu dez meses em 1999.

Parcela significativa da população viu-se obrigada a realizar pequenos trabalhos avulsos, ocasionais para sobreviver enquanto procurava por um posto de trabalho. Em Salvador e Recife, foram registradas as taxas mais expressivas desse tipo de desemprego. Nas demais regiões, ficou clara a tendência de crescimento. É o chamado desemprego oculto pelo trabalho precário.

As difíceis condições do mercado de trabalho, com seus altos níveis de exigência, desencorajaram pessoas a continuar procurando nova colocação, mesmo as que queriam e precisavam trabalhar.



**Figura 1 – Evolução das taxas de desemprego aberto, oculto pelo trabalho precário e oculto pelo desalento – regiões metropolitanas – 1989 – 1999**

Fonte: DIEESE/SEADE e entidades regionais. PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego

Outra característica que marcou o mercado de trabalho nos anos 90 foi a fragilização da estrutura ocupacional. Em termos absolutos, a indústria reduziu seu nível de ocupação e perdeu sua participação na estrutura ocupacional setorial. O setor de serviços, que já era o principal responsável pela ocupação, ampliou sua participação nas várias regiões metropolitanas pesquisadas – exceto Recife, onde se manteve estável entre 1998 e 1999 (Tabela 7).

**Tabela 7 – Distribuição dos ocupados, segundo setor de atividade econômica– regiões metropolitanas – 1989 – 1999**

Setor de atividade	(Em %)								
	Belo Horizonte			Distrito Federal			Porto Alegre		
	96	98	99	92	98	99	93	98	99
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Indústria	16,1	15,3	14,4	4,3	3,9	3,8	24,2	18,9	19,0
Construção civil	8,2	8,6	8,3	5,6	4,4	3,9	5,9	6,2	5,8
Comércio	15,1	15,3	15,0	15,2	14,8	14,2	16,3	16,8	16,9
Serviços	49,6	49,8	51,3	61,7	63,8	65,3	46,9	50,0	50,2
Serviços domésticos	10,0	10,1	10,2	11,7	12,0	11,8	6,1	7,6	7,6
Outros	0,9	0,9	0,8	1,4	1,1	0,9	(1)	(1)	(1)
Setor de atividade	Recife		Salvador			São Paulo			
	98	99	97	98	99	89	98	99	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Indústria	10,0	9,3	8,3	8,0	8,1	33,0	19,8	19,6	
Construção civil	4,8	4,7	5,4	5,5	5,4	5,5	5,6	5,4	
Comércio	20,7	21,5	17,9	17,0	15,9	14,8	16,7	16,1	
Serviços	51,5	51,5	55,6	57,3	58,5	39,7	48,8	49,6	
Serviços domésticos	9,7	9,6	10,8	10,2	10,4	6,1	8,4	8,9	
Outros	3,4	3,4	1,9	1,9	1,6	0,9	0,7	0,4	

Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego

As maiores reduções do emprego industrial ocorreram nas regiões metropolitanas mais industrializadas: São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre. Na região metropolitana de São Paulo, entre 1989 e 1999, a indústria perdeu 13,4 pontos percentuais da sua participação no total das ocupações geradas, o que correspondeu à destruição de 720 mil postos de trabalho. No mercado metropolitano de Porto Alegre, entre 1993 e 1999, a perda da participação da indústria na ocupação total foi de 5,2 pontos percentuais, e na região metropolitana de Belo Horizonte, de 1,7 ponto percentual, entre 1996 e 1999.

Ao lado da reestruturação da indústria e de sua conseqüente perda de importância como geradora de empregos, houve, nos anos 90, crescimento da flexibilização na contratação de mão-de-obra.

Como flexibilização, entende-se a contratação do trabalhador diretamente pela empresa, como assalariado sem carteira de trabalho assinada, ou via empresa terceirizada ou ainda como trabalhador autônomo.

O auge, durante a década, desse tipo de contratação, ocorreu em 1999, de forma mais intensa nas regiões de São Paulo e de Porto Alegre. Na primeira, a contratação flexibilizada, que, em 1989, representava 20,9% do total de postos de trabalho gerados pelas empresas, passou, em 1998, para 31,6%, atingindo 33,1% em 1999. Na grande Porto Alegre, passou de 17,8%, em 1993, para 22,1%, em 1998 e ficou em 27,8%, em 1999. O Distrito Federal, por sua vez, passou de uma parcela de 22,2% nesta situação em 1992, para 25,3% em 1998 e 26,4% em 1999 (Tabela 8).

**Tabela 8 – Distribuição dos postos de trabalho gerados por empresas, segundo formas de contratação – regiões metropolitanas – 1989 – 1999**

Formas de contratação	(Em %)								
	Belo Horizonte			Distrito Federal			Porto Alegre		
	96	98	99	92	98	99	93	98	99
Total de postos de trabalho	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Contratação padrão	74,2	72,6	72,8	77,8	74,7	73,6	82,2	77,9	75,2
Assalariados contratados diretamente									
Com carteira – setor privado	55,5	56,1	55,3	33,8	34,9	34,4	62,6	61,5	59,5
Com carteira – setor público	6,6	5,4	4,4	15,1	6,3	5,7	9,6	6,4	5,5
Estatutário	12,2	11,2	13,0	28,8	33,5	33,5	10,0	10,0	10,2
Contratação flexibilizada	25,8	27,4	27,2	22,2	25,3	26,4	17,8	22,1	24,8
Assalariados contratados diretamente									
Sem carteira – setor privado	14,6	14,5	14,6	10,6	12,0	11,2	9,7	10,4	12,3
Sem carteira – setor público	1,8	2,2	1,9	1,1	2,7	3,5	1,4	2,3	2,2
Assalariados terceirizados	4,4	5,2	5,2	6,0	6,6	8,1	1,6	4,1	4,4
Autônomos para uma empresa	5,0	5,6	5,5	4,5	4,0	3,5	5,1	5,3	5,9
Formas de contratação	Recife		Salvador			São Paulo			
	98	99	97	98	99	89	98	99	
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Contratação padrão	64,2	64,2	65,8	65,8	64,6	79,1	68,4	66,9	
Assalariados contratados diretamente									
Com carteira – setor privado	44,1	45,0	42,9	43,9	43,8	67,4	57,4	56,0	
Com carteira – setor público	7,1	6,8	9,9	6,9	5,2	6,3	4,0	3,7	
Estatutário	13,0	12,4	13,0	15,0	15,6	5,4	7,0	7,2	
Contratação flexibilizada	35,8								
Assalariados contratados diretamente									
Sem carteira – setor privado	17,3	17,7	17,0	16,9	17,0	11,6	17,1	17,9	
Sem carteira – setor público	3,4	2,9	3,9	4,2	3,8	0,9	1,7	1,7	
Assalariados terceirizados	5,7	5,0	7,0	7,6	8,2	2,4	4,3	4,0	
Autônomos para uma empresa	9,4	10,2	6,4	5,4	6,3	6,0	8,5	9,5	

Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego

A principal forma de flexibilização em todas as regiões foi a contratação do trabalhador diretamente pela empresa como assalariado sem carteira de trabalho assinada. Esta forma de contratação elevou-se rapidamente nas regiões metropolitanas de São Paulo, Porto Alegre e Distrito Federal. São Paulo partiu de um patamar de 11,6%, para ultrapassar, em 1999, os verificados em Salvador e Recife, atingindo o percentual de 17,9%. Em Belo Horizonte, a proporção deste tipo de contratação ficou estável em 14,6%, o mesmo ocorrendo em Salvador, mas no patamar de 17%. Em Recife, houve pequeno aumento, de 17,3% para 17,7%. Estas últimas regiões tradicionalmente apresentavam as maiores proporções de assalariados sem carteira de trabalho assinada.

A segunda forma de flexibilização a se generalizar foi o assalariamento indireto em decorrência da terceirização de serviços. Em todas as regiões estudadas, exceto a de Recife, houve elevação deste tipo de contratação. A contratação do trabalhador como conta própria ou autônomo continua crescendo e é maior que a terceirização de serviços, na maioria das regiões metropolitanas.

Outro elemento que se acrescenta à flexibilização é o emprego de jornadas de trabalho superiores à legal (44 horas semanais), que vem aumentando em todas as regiões pesquisadas. Neste caso, destacam-se, em especial, proporções acima de 40% nas regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte e Recife, e a elevação dessa proporção em Porto Alegre, que, de uma taxa de 32,3%, em 1993, passou para 34,7% em 1998, e atingiu 39% em 1999.

Além das mudanças na forma de contratação da força de trabalho pelos setores privado e público, registrou-se redução generalizada do peso do trabalho assalariado no conjunto dos postos de trabalho gerados e o aumento de formas alternativas a este tipo de inserção, tradicionalmente consideradas mais precárias e instáveis. Estas formas de trabalho estão associadas a atividades menos produtivas, com menores rendimentos, sem proteção social ou condições de trabalho adequadas e, em alguns casos, até mesmo clandestinas.

Como consequência dessa flexibilização, a proporção de trabalho assalariado diminuiu em quatro das seis regiões estudadas: São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. A maior redução ocorreu em São Paulo, cuja proporção, no ano de 1999, foi inferior às verificadas no Distrito Federal e Porto Alegre, igualando-se à situação de Belo Horizonte. Salvador e Recife continuam sendo as regiões onde o emprego assalariado é relativamente menor, respectivamente de 58,5% e 54,8%.

**Tabela 9 – Distribuição dos ocupados, segundo posição na ocupação– regiões metropolitanas – 1989 – 1999**

Posição na ocupação	(Em %)								
	Belo Horizonte			Distrito Federal			Porto Alegre		
	96	98	99	92	98	99	93	98	99
Total de ocupados	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Assalariados <sup>(1)</sup>	62,9	62,2	61,4	66,1	65,9	67,1	67,9	63,5	63,2
Setor privado	49,4	49,7	48,7	34,5	36,5	37,0	52,8	50,9	51,1
Com carteira	39,3	39,9	39,1	27,1	28,1	28,7	45,8	43,5	42,3
Sem carteira	9,8	9,7	9,7	7,4	8,4	8,3	7,0	7,4	8,8
Setor público	13,7	12,4	12,6	31,5	29,4	30,1	15,1	12,6	12,1
Autônomos	18,9	20,1	21,0	14,3	13,5	13,0	16,5	18,3	18,9
Para o público	14,4	15,2	16,1	10,8	10,5	10,3	11,4	13,6	13,6
Para a empresa	4,5	4,9	4,9	3,5	3,0	2,7	5,1	4,7	5,3
Empregadores	5,2	5,1	4,8	3,4	4,9	4,9	3,8	4,0	4,0
Empregadores domésticos	10,0	10,1	10,2	11,7	12,0	11,8	6,1	7,6	7,6
Trabalhadores familiares	0,9	0,8	0,7	1,1	0,7	0,4	4,3	4,8	4,5
Outras posições	2,0	1,8	1,9	3,4	3,0	2,7	1,4	1,8	1,8
Posição na ocupação	Recife		Salvador			São Paulo			
	98	99	97	98	99	89	98	99	
Total de ocupados	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Assalariados <sup>(1)</sup>	55,4	54,7	56,1	58,1	58,5	72,1	62,2	61,3	
Setor privado	41,0	41,3	39,9	42,0	43,0	62,1	53,5	52,8	
Com carteira	30,0	30,3	29,2	30,9	31,7	53,0	41,5	40,4	
Sem carteira	11,0	11,0	10,8	11,0	11,3	9,1	12,0	12,5	
Setor público	14,4	13,5	16,1	16,1	15,4	9,8	8,6	8,5	
Autônomos	24,4	26,0	24,6	23,5	23,9	15,6	20,6	21,0	
Para o público	17,2	18,3	19,7	19,3	19,0	10,1	12,9	12,9	
Para a empresa	7,1	7,6	4,8	4,2	4,9	5,5	7,7	8,1	
Empregadores	3,3	3,0	4,3	4,2	3,9	4,1	5,5	5,4	
Empregadores domésticos	9,7	9,6	10,8	10,2	10,4	6,1	8,4	8,9	
Trabalhadores familiares	3,8	3,9	2,2	2,0	1,7	1,5	2,0	1,9	
Outras posições	3,4	2,8	2,1	1,9	1,7	0,5	1,3	1,5	

Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego  
 Nota: (1) Inclusive os ocupados que não sabem informar se a empresa onde trabalham é pública ou privada.

A proporção do emprego no setor público reduziu-se em todas as regiões metropolitanas, possivelmente devido ao processo de privatização das empresas estatais e de redução do emprego público direto, iniciada na década. No Distrito Federal, por outro lado, verificou-se oscilação do emprego neste setor, pois a região registra acentuada concentração dos serviços públicos. Por outro lado, a participação do trabalho assalariado no setor privado também caiu nas três regiões mais industrializadas, de forma mais acentuada em São Paulo e discretamente em Porto Alegre e Belo Horizonte, permanecendo estável em Recife. Houve ligeiro aumento

no Distrito Federal e Salvador. Contudo, a parcela de assalariamento sem carteira assinada, dado o processo de flexibilização, aumentou ou manteve inalterada sua participação no total de postos de trabalho gerados nestas regiões.

A expansão do trabalho por conta própria ocorreu em paralelo à redução do trabalho assalariado. Em São Paulo, passou de 15,6%, em 1989, para 21%, em 1999. A região metropolitana de Porto Alegre também presenciou significativa elevação dessa forma de trabalho, que passou de 16,5%, em 1993, para 18,9%, em 1999. As modificações ocorridas nas regiões mais industrializadas aproximaram, também nesse aspecto, suas estruturas ocupacionais das observadas nas regiões metropolitanas de Recife e Salvador.

A participação desse tipo de trabalho apresentou aumentos significativos nas regiões de São Paulo e Porto Alegre, mantendo-se praticamente inalterada nas demais regiões metropolitanas. Esta evolução também aproxima os pesos relativos desta forma de trabalho entre as diferentes regiões, uma vez que era justamente em São Paulo e Porto Alegre onde se verificavam as menores proporções desse tipo de ocupação.

A redução da capacidade de geração de empregos nos setores econômicos mais dinâmicos, em especial o industrial, teve como contrapartidas a elevação das taxas de desemprego e o crescimento das formas de trabalho alternativas. O crescimento ocupacional dessa forma, se não acompanhado pelo crescimento da economia como um todo, tenderá tornar cada vez mais vulneráveis as condições de trabalho e menor a capacidade de geração de renda.

Apesar das alterações verificadas no mercado de trabalho, manteve-se, ainda uma proporção majoritária de trabalhadores assalariados nessas regiões metropolitanas, mesmo com a tendência de redução de sua participação relativa e da flexibilização da forma de contratação assalariada por parte dos segmentos empresariais. Por outro lado, as modificações

verificadas nas estruturas ocupacionais e a elevação das taxas de desemprego nestes mercados tendem a reforçar a heterogeneidade interna e a exclusão e desproteção social de expressiva parcela de trabalhadores.

No próximo capítulo, apresentar-se-ão as Políticas Públicas brasileiras desenvolvidas para geração de emprego e renda na década de 90.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS NA DÉCADA DE 90**

No contexto das mudanças econômicas ocorridas na década de noventa, e tendo em vista o diagnóstico<sup>9</sup> elaborado pelo Ministro do Trabalho do governo Fernando Henrique Cardoso, foram realizados diversos programas para resolver o problema do emprego no Brasil. Segundo o Ministro, o Brasil avançou em duas direções na década de noventa.

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

A segunda foi fortalecer a via negocial nas relações entre empresas e trabalhadores, criando incentivos a autocomposição entre as partes. Isso significou a ampliação do leque de temas e o reforço da representatividade daquele que sentam à mesa para negociar. Refirindo-me, em suma, às ações voltadas para a reforma da legislação trabalhista<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Emprego no Brasil: diagnóstico e políticas. – Brasília: MTB, assessoria Especial do Ministro, 1988.

<sup>10</sup> Ver anexo D.

### 3.1 O FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR

O Fundo de Amparo ao Trabalhador é formado pelos recursos arrecadados pelos Programas PIS/PASEP, além de parte da arrecadação do Imposto Sindical. As principais destinações de recursos do FAT são: o programa de seguro-desemprego e os empréstimos do PROGER e do PROEMPREGO (do BNDES). Os programas do FAT oferecem linhas de crédito para uma variedade de programas de geração de trabalho, canalizados através de uma ampla rede de parcerias que inclui governos estaduais e municipais, bancos oficiais, associações sindicais e patronais, bem como organizações não governamentais.

A destinação dos recursos do FAT segue rigorosamente as determinações de seu Conselho Deliberativo, o CODEFAT. Além do Ministério do Trabalho, o Conselho abriga representantes de entidades sindicais e patronais. O processo decisório é tripartite e paritário, com os três segmentos participantes alternando-se na ocupação da presidência do Conselho.

### 3.2 O PROGRAMA DE SEGURO-DESEMPREGO

Por meio do Programa do Seguro-Desemprego, importante mecanismo de proteção ao trabalhador desempregado, foram beneficiados aproximadamente 4,3 milhões<sup>11</sup> de trabalhadores no ano de 1997.

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

---

<sup>11</sup> AMADEO, Edward. *Mercado de trabalho Brasileiro – Rumos, desafios e o papel do Ministério do Trabalho*. Brasília: Câmara dos Deputados, maio/1998.

Uma questão suscitada pelo programa de seguro-desemprego é a do valor do benefício pago, cuja média situa-se em torno de 1,6 salários mínimos. É importante frisar que o trabalhador que ingressa no Programa de Seguro-Desemprego dificilmente recebia, quando empregado, salário muito superior a esse nível médio. O salário médio do trabalhador ao ingressar no programa corresponde, aproximadamente, à metade do salário recebido pelo trabalhador demitido; cerca de 70% deles recebiam renda inferior a três salários mínimos. Conforme Amadeo, segundo esse critério, a cobertura do programa brasileiro é perfeitamente compatível com a tipicamente encontrada em outros países. A duração do programa também tem sido adequada. O tempo de permanência do trabalhador, que varia de três a cinco meses, é consistente com o prazo médio que esse trabalhador leva para conseguir novo emprego, que é de cerca de quatro meses.

### 3.3 PROGER – PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

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

O programa tem atuado também na promoção da agricultura familiar, em parceria com o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, por meio da alocação de recursos para a assistência financeira, por intermédio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. As operações de crédito realizadas no âmbito destes programas têm como agentes o BNB, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o BNDES e a Finep.

O PROGER e o PRONAF contribuem para o esforço nacional de manter e gerar ocupação e renda. Esses programas, direcionados às famílias mais carentes, oferecem

oportunidades concretas àqueles que já são empreendedores e desejam ampliar seus negócios, e aos que pretendem se tornar donos de seu próprio empreendimento.

### 3.4 PLANFOR – PROGRAMA NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR

Com o objetivo de mobilizar e articular gradualmente toda a infra-estrutura de qualificação profissional existente no país, o Ministério do Trabalho criou, em 1995, o Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), que funciona plenamente desde 1996. A exemplo dos demais programas financiados com recursos do FAT, o PLANFOR é executado de forma descentralizada, com a participação dos interessados e parceria com Governos Estaduais e outras entidades, tais como sindicatos, organizações empresariais, universidades e instituições de formação profissional.

A prioridade é o atendimento de desempregados, trabalhadores sob risco de perda do emprego, autônomos, pequenos e microprodutores do setor urbano e rural e outras populações vulneráveis. Os governos estaduais responsabilizam-se pela execução dos Planos Estaduais de Qualificação, mediante convênios firmados com o CODEFAT, o Ministério do Trabalho e as Secretarias Estaduais de Trabalho. PLANFOR: principais resultados em 1997<sup>12</sup>.

- 5,8 milhões de trabalhadores treinados;
- 2,6 mil municípios atingidos;
- R\$ 315 milhões despendidos.

---

<sup>12</sup> Ibidem.

### 3.5 AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO

No campo da proteção dos direitos e da promoção da cidadania, uma das principais ações governamentais, nos anos 90, foi o Programa de Combate ao Trabalho Escravo, Infantil e Degradante, cuja implementação foi compartilhada entre vários órgãos do governo e entidades da sociedade civil.

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

O Ministério do Trabalho vem editando anualmente, desde 1995, a Campanha Nacional de Fiscalização do Registro de Empregados e do Recolhimento do FGTS. Desde então, a arrecadação saltou de uma média mensal histórica de R\$ 600 milhões para R\$ 1,08 bilhão em 1997<sup>13</sup>.

### 3.6 SAÚDE E SEGURANÇA NO TRABALHO

Na área de segurança e saúde no Trabalho, a Campanha Nacional de Combate aos Acidentes de Trabalho – CANCAT, lançada em outubro de 1996, foi concluída em abril de 1997 com um saldo de 82 mil fiscalizações, alcançando 5,9 milhões de trabalhadores – um aumento de cerca de 30% sobre o padrão histórico. Ao longo de 1997, o ritmo de fiscalizações continuou próximo ao do verificado durante a realização da Campanha<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Ibidem.

## CONCLUSÃO

Devemos nos preparar para estabelecer os alicerces de um espaço verdadeiramente humano, de um espaço que possa unir os homens para e por seu trabalho, mas não para em seguida dividi-lo em classes, em exploradores e explorados; um espaço matéria inerte que seja trabalhada pelo homem, mas não se volte contra ele; um espaço Natureza Social aberta à contemplação direta dos seres humanos, e não um fetiche; um espaço instrumento de reprodução da vida, e não uma mercadoria trabalhada por outra mercadoria, o homem fetichizado.

Milton Santos

A discussão acerca das causas e conseqüências do desemprego e da informalidade do trabalho no Brasil objetiva dar subsídios para a formação de um painel-diagnóstico com vistas a descortinar alternativas viáveis para a geração de empregos no setor formal da economia. Entretanto, esta questão é derivada de uma outra mais fundamental: a da geração e manutenção da renda proveniente do trabalho. Ao se discutir a questão do desemprego, subemprego e informalidade do trabalho, tem-se de ter em mente que o emprego é o mecanismo que, por excelência, garante a obtenção de renda para o trabalhador.

Políticas de geração de emprego devem estar comprometidas com a manutenção do nível de renda do trabalhador. A geração pura e simples de postos de trabalho constitui uma simplificação perigosa do verdadeiro desafio do mercado de trabalho brasileiro. A economia

brasileira é prodigiosa em produzir fartamente empregos ruins: postos com baixa produtividade, que pagam salários baixíssimos e inviabilizam qualquer programa de qualificação básica de mão-de-obra. Desta forma, o verdadeiro desafio reside na criação líquida e continuada de postos de trabalho formais e de qualidade, que de forma geral, situam-se nos setores industrial e de serviços, e estariam disponíveis para trabalhadores qualificados. No que diz respeito a esta criação líquida, o que realmente importa é um crescimento prolongado e firme no número de postos de trabalho de alta produtividade disponíveis que, todavia, possuem menor potencial de absorção de mão-de-obra. Deve-se destacar que, quaisquer que sejam as políticas públicas implementadas, estas devem priorizar visões de longo prazo do mercado de trabalho e uma implementação através de programas locais, focalizados e integrados de modo a aproveitar as vantagens da subsidiariedade. O ideal seria a construção política de um Programa Nacional desfragmentado, nascido de baixo para cima pelas sugestões das comunidades locais e mimetização de suas histórias de sucesso, o qual “aproveite” as iniciativas locais – de empresas, entidades de classe e da sociedade civil organizada – mas integrado, que aproveite economias de escala sem a perda da capilaridade e adequação às diferentes peculiaridades regionais.

Além disso, é preciso lembrar que políticas amenizadoras da taxa de desemprego sejam as desempenhadas pelo setor público ou implementadas pelo estímulo ao setor privado, devem dirigir-se, primordialmente, para o perfil do trabalhador brasileiro. Nesse sentido, as iniciativas verdadeiramente amenizadoras dos níveis de desemprego – que se poderia chamar de iniciativas estratégicas de longo prazo – devem dirigir-se para a recuperação do emprego formal, preponderantemente no setor exportador, e para a preparação do mercado de trabalho brasileiro para as próximas décadas. Tais políticas e iniciativas devem estar orientadas para:

- a) redução da rotatividade do mercado de trabalho;
- b) aumento da produtividade do trabalho;
- c) aumento da flexibilidade alocativa do setor formal (redução de custos de contratação);
- d) manutenção dos níveis de flexibilidade salarial;
- e) incentivo ao processo de migração inter-regional das oportunidades de trabalho;
- f) desincentivo ao processo de informalização;
- g) identificação e adequação às categorias do estereótipo do trabalhador brasileiro;
- h) desincentivo ao processo de terceirização quando este acarrete a precarização do emprego;
- i) aumento nos níveis de qualificação e escolaridade dos trabalhadores;
- j) desincentivo à especialização produtiva em produtos e serviços de baixo valor agregado.

No longo prazo, tais políticas devem dotar o mercado de trabalho da capacidade de autogeração de empregos formais e de qualidade, de alta produtividade, baixa rotatividade e alto valor agregado, a serem ocupados por trabalhadores qualificados. A questão do emprego assume, no contexto da integração competitiva, contornos muito complexos que constituem um grande desafio para o setor público e para a sociedade. O objetivo é aumentar a eficiência e a equidade no mercado de trabalho.

O caráter predominantemente estrutural do problema do emprego, agravado pelas medidas de ajuste fiscal e monetário, e a necessidade de elevar o bem-estar dos trabalhadores exigem um conjunto de estratégias de curto, médio e longo prazos, cujo sucesso depende do grau de consenso entre governo, trabalhadores e empresários, nas ações para enfrentar o

desemprego, para abrir novas oportunidades de trabalho e para melhorar a qualidade de vida da sociedade brasileira.

As políticas de Estado com relação à questão do emprego assentam-se em duas frentes, sendo uma programática e a outra normativa. No primeiro caso, compete ao Estado executar políticas de fomento ao emprego e à educação, qualificação e requalificação profissional, bem como desenvolver programas de proteção ao trabalhador. No segundo, é necessário modernizar as instituições que regem as relações entre capital e trabalho no país. A questão do emprego, portanto, exige ações governamentais de caráter normativo e programático, desdobrando-se em políticas ativas e passivas. As políticas ativas destinam-se à promoção do emprego, ao aumento da empregabilidade da força de trabalho, assim como à reforma do marco legal visando facilitar e estimular a criação de empregos de qualidade. As políticas passivas visam à proteção do trabalhador desempregado.

As políticas ativas compreendem: a política macroeconômica e a de desenvolvimento, inclusive as ações destinadas a atrair investimentos privados e promover investimentos regionais e setoriais; a política de valorização da força de trabalho por meio dos investimentos em educação fundamental e de qualificação e requalificação profissional; a modernização da legislação trabalhista, inclusive as propostas destinadas a instituir novas formas de contrato e a reduzir o custo não-salarial do trabalho.

As políticas passivas são aquelas destinadas a proteger os trabalhadores desempregados, constituindo-se: do instituto do seguro-desemprego e da intermediação da mão-de-obra.

As políticas operadas pelo poder público devem primordialmente desenvolver-se nos municípios para que possam obter capilaridade, adequabilidade às realidades regionais e locais e para que possam aproveitar o crescente número de iniciativas pioneiras operadas pela sociedade local organizada no tratamento do problema. Programas operados de Brasília

poderão incorrer em falta de pontaria, que vem normalmente acompanhada com desperdício de recursos públicos. A necessidade de radicalizar o federalismo através de insulamento fiscal deve ser uma preocupação presente nos esquemas de financiamentos destes desenvolvimentos. Nesse mesmo sentido, os braços de execução destas políticas devem localizar-se nas secretarias estaduais e municipais do Trabalho, de Educação e da Ação Social, deixando para o Governo Federal os papéis de orientar tais políticas e iniciativas em torno das seguintes diretrizes:

- Desenvolver, em acordo com os estados, políticas de incentivo à migração inter-regional de empresas e trabalhadores e à dispersão das unidades das empresas internacionais que vêm se instalando no Brasil. Tal política visa aproveitar e incentivar o processo de rearranjo inter-regional das empresas industriais que estão transferindo suas unidades para regiões mais produtivas, num processo de migração inter-regional. Além de contribuir para amenizar as desigualdades regionais brasileiras.
- Promover uma completa revitalização do Sistema Nacional de Emprego - SINE, de modo que as agências espalhadas pelo país sirvam de ponto de intermediação entre o trabalhador e o novo emprego. A experiência internacional na Austrália e na Inglaterra tem demonstrado que efeitos maiores podem ser obtidos com um bom serviço de encaminhamento ao emprego do que caros programas de requalificação.
- Incentivar o surgimento de iniciativas de autogestão, por parte dos trabalhadores, quando suas empresas estiverem em situação de pré-falência, fechamento ou em migração de atividade produtiva. A autogestão pode ser uma solução inteligente para garantir a continuidade das atividades de indústrias que passam por redimensionamento de estruturas produtivas para outros mercados e produtos, muitas

vezes, migrando de setor. Quando implantada apropriadamente, democratiza os resultados da empresa e possibilita que os mesmos sejam totalmente reapropriados pelos funcionários.

Por outro lado, o grande desafio é permitir o desenvolvimento de esquemas alternativos de relação contratual que permitam às empresas adequar a utilização do trabalho às flutuações de demanda sem que haja perda significativa da qualidade intrínseca dos postos de trabalho.

- Fim da proibição à utilização de trabalhadores autônomos em atividades-fim das empresas contratantes. Isso permitiria a contratação de trabalhadores por projetos, principalmente no setor de serviços. Uma ampliação do prazo para configuração de vínculo empregatício, hoje fixado em 90 dias (três meses), e seus impactos do ponto de vista das relações contratuais formais devem ser objetos de estudo e de outros aprofundamentos.
- Flexibilização da proibição do desempenho de atividades comerciais selecionadas em endereço domiciliar, hoje somente aceito para fins de “ponto de referência”. Tal flexibilização poderia estimular uma grande massa de trabalhadores por conta própria a desenvolver atividade produtiva remunerada no domicílio. Tem ainda a consequência de permitir o barateamento dos custos fixos de constituição de microempresas, incentivando a formalização futura.
- Regulamentar definitivamente o Contrato Temporário de Trabalho e incentivar a sua adoção nas indústrias e atividades com nível de produção sazonal. O contrato temporário de trabalho é favorável a trabalhadores e empregadores destas empresas. Para uma massa de trabalhadores pode significar adquirir uma primeira carteira de trabalho assinada, já que o custo de sua contratação através deste esquema será

reduzido, e pode representar maior probabilidade de contratação para uma massa de trabalhadores usualmente contratados em alguns períodos específicos do ano.

Observada a situação brasileira *vis-à-vis* a experiência internacional, pode-se dizer que a desregulamentação do mercado de trabalho não precisa produzir leis tão flexíveis quanto as dos Estados Unidos, mas alguma rigidez salarial pode ser atenuada para obter-se pequena redução da taxa de desemprego. Tal como as questões relativas ao salário mínimo, todas as demais iniciativas no sentido da desregulamentação do mercado de trabalho devem ser analisadas sem paixões, nem previsões catastróficas.

No que diz respeito à Economia, principalmente no que concerne à regulação da ação dos agentes privados, sempre há o outro lado da moeda. A uma vantagem corresponde uma desvantagem. Há, ainda, a possibilidade de antecipar equivocadamente o comportamento dos agentes. Entretanto, residem aí as melhores possibilidades de ajuste no nível de emprego no curto prazo, por se tratar de ações mais imediatas. Portanto, decisões acerca de horas-extra, compensação de bancos de hora, contratos temporários, entre outras, devem ser objeto de análise. É necessário identificar qual face convém, destacando que não há garantias que a simples flexibilização venha a gerar o tipo de emprego que se deseja.

Todavia, a melhor política de emprego é o crescimento econômico sustentado. Para tal, é essencial a conquista definitiva da estabilidade. Com inflação, o crescimento tem fôlego curto. As reformas administrativa, previdenciária e tributária visam erradicar as causas primárias da inflação que estão associadas ao equacionamento do déficit público. É essencial, portanto, manter a orientação atual da política macroeconômica, pois ela constitui o pilar sobre o qual se assentam as possibilidades de um crescimento econômico sustentável. Por essa razão, o Executivo deve adotar medidas firmes para consolidar a estabilidade econômica. O Congresso Nacional está aprovando as reformas que objetivam dotar o país de um ambiente institucional

que favoreça o crescimento econômico duradouro em um contexto não-inflacionário. Isso irá retirar o peso do programa de estabilização das políticas monetária e cambial. O sucesso das reformas criará as condições para que a economia brasileira melhore seu desempenho e obtenha as vantagens do processo de integração competitiva.

A geração de empregos depende do crescimento econômico sustentado, que, por sua vez, só pode ocorrer com a estabilidade. A melhor política de emprego é, por conseguinte, o desenvolvimento econômico em um ambiente não-inflacionário e institucionalmente favorável à expansão dos investimentos públicos e privados. O mercado, porém, não tem condições de fazer tudo sozinho. A prosperidade econômica é condição essencial, mas não suficiente para promover o emprego. Governo e sociedade, em parceria, podem conceber e implementar políticas que gerem estímulos à criação de empregos e permitam aos empregados manterem-se em seus postos de trabalho.

Ao Estado cabe não apenas criar o ambiente institucional e econômico favorável à criação de empregos pelo setor privado, de origem nacional e estrangeira, de médio e grande portes, mas, também, desenvolver ações que visem à geração de empregos e de renda, tanto nos micros e pequenos empreendimentos produtivos, formais, quanto naqueles decorrentes de investimentos em infra-estrutura econômica e social. O objetivo deve ser o de identificar setores e/ou regiões que possam gerar empregos e novas oportunidades de trabalho, mobilizar a poupança nacional e externa, o crédito e a assistência técnica e gerencial para essas atividades, especialmente as que abrigam as pequenas e médias empresas, formais e informais, as cooperativas e outras formas associativas de produção. Os empreendimentos produtivos familiares e os trabalhadores por conta própria, inseridos no setor informal, devem ser objeto primordial desses programas, uma vez que se encontram fora da rede de proteção social e apresentam dificuldades de acesso ao sistema formal de crédito.

A reestruturação produtiva, entendida como um processo de modernização da economia brasileira que garanta avanços significativos na nossa competitividade, é o caminho não só para a sobrevivência dos investimentos existentes como para a atração de novos investimentos. A recusa à modernização é uma falsa opção. Pode, em curto prazo, proteger alguns setores que, entretanto, dificilmente sobreviverão em um ambiente competitivo. Além de inibir a atração de novos investimentos, corre-se o risco de perder os empregos protegidos. O custo de proteção inviabiliza a estabilização da economia, eliminando a concorrência, e a falta dessa é cenário que viabiliza o retorno da inflação.

Assim, o aprofundamento do processo de reestruturação produtiva é a única garantia de combate ao desemprego e à informalidade da economia. Qualquer discussão séria sobre uma política de emprego, passa, necessariamente, por uma política de reestruturação produtiva.

Diante disso, se faz necessário um esforço conjunto de governo, trabalhadores e empresários, com apoio das organizações não governamentais e da sociedade em geral, no sentido de construir uma nova política de desenvolvimento econômico que, ao impulsionar investimentos e competitividade, aprofunde e acelere o processo de reestruturação produtiva e, conseqüentemente, minimize o aspecto problemático da informalidade no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ALBORNOZ, Suzana. **O que é trabalho**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- AMADEO, Edward (autor); ESTEVÃO, Marcello (co-autor). **A teoria econômica do desemprego**. São Paulo: Hucitec, 1994.
- AMADEO, Edward. **Mercado de Trabalho Brasileiro, rumos, desafios e o papel do Ministério do Trabalho**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.
- CACCIAMALLI, M.C. **Setor informal e formas de participação na produção**. São Paulo: IPE-USP, [s.d.].
- \_\_\_\_\_. Expansão do mercado de trabalho não regulamentado e setor informal no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, número especial, 1989.
- CAMARGO, José Márcio (autor); RAMOS, Carlos Alberto (co-autor). **A revolução indesejada: conflito distributivo e mercado de trabalho**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- CAMARGO, José Márcio. **Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- EATON, B. Curtis; EATON, Diane F. **Microeconomia**. Tradução de Cecília C. Bartalotti. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- FORRESTER, Viviane. **O horror econômico**. Tradução de Álvaro Lorencini. São Paulo: UNESP, 1999.
- GALBRAITH, John Keneth. **Economia e Bem Público**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1978.
- \_\_\_\_\_. **A Sociedade Justa: uma perspectiva humana**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- GIANBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- MATTOSO, Jorge. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.

- MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social** – Teoria, método e criatividade. 5.ed. Petrópolis: Vozes, 1996.
- MOURA, Paulo Cavalcanti da Costa. **A crise do emprego**: uma visão além da economia. 3.ed. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- NIETZSCHE, Friederich W. **Assim falou Zaratustra**. 7.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.
- OFFE, Claus. **Trabalho e sociedade**: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da "sociedade do trabalho". Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989-1991. 2v.
- OLIVEIRA, Marco Antônio G. **E agora José?** 2.ed. São Paulo: SENAC, 1998.
- PASTORE, José. **A agonia do emprego**. São Paulo: LTR, 1987.
- POSTHUMA, Anne Caroline. (Org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade. São Paulo: Editora 34, 1999.
- SAMPAIO, Nelson. **Fim do emprego, início do trabalho**: o profissional do futuro. São Paulo: Nobel, 1998.
- SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. 4.ed. São Paulo: Hucitec, 1997.
- SOARES, Sergei (autor); SERVÓ, Luciana M. Santos (co-autor); ARBACHE, Jorge Saba. **O que (não) sabemos sobre a relação entre abertura comercial e mercado de trabalho no Brasil**. Brasília: IPEA, 2001.
- VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1997.

## **ANEXOS**

*Anexo A*

---

Tabela 1 - Taxas de crescimento da população e da PEA no Brasil estimadas e projetadas 1980/2000

<b>Indicadores populacionais</b>	<b>1980/1990</b>	<b>1990/2000</b>	<b>2000/2010</b>	<b>2010/2020</b>
População total	2,00	1,50	1,10	0,70
População em idade ativa - PIA	2,40	2,00	1,40	1,00
População economicamente ativa – PEA	3,10	2,70	1,80	1,10
PEA – masculina	2,40	2,30	1,50	0,90
PEA – feminina	4,30	3,40	2,30	1,40
PEA 10 a 24 anos	1,60	1,60	-0,20	-0,60
PEA 25 a 49 anos	4,00	3,20	2,10	0,80
PEA de 50 anos E+	3,40	3,40	4,20	3,80

Obs.: projeções de PEA realizadas com base nas informações dos censos demográficos de 1980 e 1991, PNADs de 1976/1990, contagem da população e projeções populacionais do IBGE (1997).

Tabela 2 - Brasil  
Ocupação Agrícola e Não-Agrícola  
1992 / 1996

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Agrícola</b>	<b>Não-agrícola</b>
1992	65.395	18,500	46.896
1993	66.570	18,254	48.316
1995	69.629	18,154	51,474
1996	68.040	16.647	51.393

Fonte: PNAD/IBGE

Tabela 3 – Brasil  
Evolução do Desemprego Formal  
1990/1997

Setor de Atividade	Jan./1990 a Jun./1994				Jul./1994 a Dez./1997			
	Admitidos	Desligados	Saldo	Saldo médio dos nove semestres no período	Admitidos	Desligados	Saldo	Saldo médio dos sete semestres no período
Ind.	9.422.697	10.420.598	-997.901	-110.878	7.357.917	7.787.160	-519.243	-74.178
Transformação								
Outros	25.681.300	26.366.183	-684.883	-76.098	22.210.278	22.565.485	-355.207	-50.744
Total de Atividades	35.103.997	36.786.781	-1.682.784	-186.976	29.568.195	30.442.645	-874.450	-124.921

Fonte: CAGED – Lei n.4.923/65 – Mtb

Tabela 4 – Brasil  
Distribuição regional do emprego formal  
1190/1995

<b>Ano</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Centro- Oeste</b>	<b>Ignorado</b>	<b>Total</b>
1990	5,05	15,82	56,25	16,90	5,97	0,00	100,00
1991	3,57	15,93	56,35	16,18	6,28	1,70	100,00
1992	3,47	15,58	56,26	17,09	6,18	1,42	100,00
1993	3,84	15,53	55,64	17,26	6,47	1,26	100,00
1994	3,77	15,48	55,83	17,49	6,72	0,72	100,00
1995	3,83	16,22	55,79	17,26	6,85	0,04	100,00

Fonte: RAIS/MTb

Tabela 5 - Média das áreas metropolitanas  
Taxa mensal de desemprego aberto e relação entre as taxas  
1994/1998

Meses	Ano					Relação Ano (t / t - 1)			
	1994	1995	1996	1997	1998	1995/1994	1996/1995	1997/1996	1998/1997
Jan.	5,54	4,42	5,26	5,14	7,25	0,80	1,19	0,98	1,41
Fev.	5,37	4,25	5,70	5,55	-	0,79	1,34	0,97	-
Mar.	5,90	4,42	6,38	5,97	-	0,75	1,44	0,94	-
Abr.	5,37	4,35	6,03	5,75	-	0,81	1,39	0,95	-
Mai	5,18	4,49	5,91	6,00	-	0,87	1,32	1,02	-
Jun.	5,42	4,59	5,92	6,09	-	0,85	1,29	1,03	-
Jul.	5,46	4,83	5,58	5,97	-	0,88	1,16	1,07	-
Ago.	5,49	4,90	5,56	5,95	-	0,89	1,13	1,07	-
Set.	5,05	5,19	5,23	5,63	-	1,03	1,01	1,08	-
Out.	4,53	5,09	5,14	5,71	-	1,12	1,01	1,11	-
Nov.	4,00	4,72	4,56	5,35	-	1,18	0,97	1,17	-
Dez.	3,42	4,44	3,82	4,84	-	1,30	0,86	1,27	-

Fonte: PME/IBGE

Tabela 6 - Áreas Metropolitanas  
 Taxas médias anuais de desemprego  
 Relação com a taxa média das seis regiões metropolitanas  
 ( $D_{RMB}/\bar{D}_t$ ), 1990/1997

Discriminação	ANO							
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Recife	1,32	1,22	1,52	1,68	1,34	1,17	1,04	1,04
Salvador	1,26	1,22	1,17	1,24	1,40	1,48	1,26	1,37
Belo Horizonte	0,96	0,85	0,82	0,84	0,85	0,81	0,85	0,90
Rio de Janeiro	0,82	0,74	0,67	0,77	0,81	0,74	0,67	0,66
São Paulo	1,06	1,14	1,14	1,08	1,07	1,11	1,16	1,17
Porto Alegre	0,87	0,90	0,97	0,76	0,82	0,96	1,09	0,97
$\bar{D}_t$	4,28	4,83	5,66	5,31	5,06	4,64	5,42	5,66

Fonte: PME/IBGE

Tabela 7 - Programa de geração de emprego e renda – PROGER  
Janeiro/95 a Dezembro/97<sup>1</sup>

Programa	Valor Conveniado R\$ em milhões (A)	Valor Aplicado (contratados) R\$ em milhões (B)	Quantidade de Operações (C)	Valor Médio por Contrato R\$ em milhões (B/C)
Urbano	1.060,00	1.138,00	108.770	10.468
Rural	1,095,00	1.919,40	247.115	7.767
Pronaf	1.550,00	1.454,00	319.605	4.550
Total	3.700,00	4.512,10	675.490	6.680

<sup>1</sup> Todos os programas (Proger Urbano, Rural e Pronaf) e todos agentes (BB< BNB< BNDES e CEF)

*Anexo B*

---

## NOTA TÉCNICA

### Fontes de Dados e os Principais Indicadores Mensais de Emprego e Desemprego no Brasil

#### I - PESQUISA MENSAL DE EMPREGO- PME FUNDAÇÃO IBGE

Categoria: Paineis domiciliares.

Cobertura: Mercados formal e informal.

Abrangência: Seis áreas metropolitanas (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre).

Amostra: Amostra mensal probabilística de, aproximadamente, 36.000 domicílios situados nas regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

#### INDICADOR BÁSICO DE DESOCUPAÇÃO

Taxa de Desemprego Aberto- proporção da PEA desempregada (buscando ativamente trabalho).

#### PRINCIPAIS CONCEITOS

População Economicamente Ativa- PEA: compreende o conjunto das pessoas ocupadas e as desocupadas, assim definidas:

Pessoas ocupadas: aquelas que, na semana de referência, trabalharam ou tinham trabalho, mas não trabalharam (por exemplo, pessoas em férias).

Pessoas desocupadas: aquelas que não tinham trabalho, na semana de referência, mas estavam dispostas a trabalhar, e que, para isso, tomaram alguma providência efetiva (consultando pessoas, jornais, etc.)

#### II - PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO - PED FUNDAÇÃO SEADE/DIEESE

Categoria: Paineis domiciliares.

Cobertura: Mercados formal e informal.

Abrangência: Grande São Paulo desde 1985 e mais recentemente Distrito Federal, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife.

Amostra: 3.000 domicílios/núcleos para a região metropolitana da Grande São Paulo. Todavia, os indicadores são contruídos com base em uma média móvel trimestral da amostra.

#### INDICADOR BÁSICO DE DESOCUPAÇÃO

Taxa de Desemprego Total: indica a proporção da PEA que se encontra na situação de desemprego aberto ou oculto. Compõe-se da soma das seguintes taxas de desemprego:

Taxa de Desemprego Aberto: proporção da PEA que se encontra na condição de desemprego aberto.

Taxa de Desemprego Oculto pelo Trabalho Precário: proporção da PEA que se encontra na situação de desemprego pelo trabalho precário.

Taxa de Desemprego Oculto pelo Desalento: proporção da PEA que se encontra na situação de desempregado pelo desalento.

#### PRINCIPAIS CONCEITOS

População Economicamente Ativa- PEA: é a fração da população de 10 anos ou mais que está ocupada ou desempregada.

Ocupados: são os indivíduos que: (a) possuem trabalho remunerado exercido regularmente; (b) possuem trabalho remunerado exercido de forma irregular, desde que não estejam procurando trabalho diferente do atual; (c) possuem trabalho não-remunerado de ajuda em negócios de parentes, ou remunerado em espécie/benefício, sem procura de trabalho.

Desempregados: são os indivíduos que se encontram em uma das seguintes situações:

Desemprego Aberto: pessoas que procuraram trabalho de maneira efetiva nos 30 dias anteriores ao da entrevista e não exerceram nenhum trabalho nos 7 últimos dias.

<sup>4</sup> Desemprego Oculto pelo Trabalho Precário: pessoas que realizam de forma irregular algum trabalho remunerado ou pessoas que realizam trabalho não-remunerado em ajuda a negócios de parentes e que procuraram trabalho, nos 30 dias anteriores ao da entrevista ou que, não tendo procurado nesse período, o fizeram até 12 meses atrás.

Desemprego Oculto pelo Desalento e Outros: pessoas que não possuem trabalho e nem procuraram nos últimos 30 dias, por desestímulo do mercado de trabalho ou por circunstâncias fortuitas, mas apresentaram procura efetiva de trabalho nos últimos 12 meses.

### III - CADASTRO GERAL DE EMPREGADOS E DESEMPREGADOS CAGED MINISTÉRIO DO TRABALHO

Categoria: Registro administrativo a partir das informações prestadas mensalmente pelos estabelecimentos econômicos.

Cobertura: Mercado formal de trabalho.

Abrangência: Território nacional.

Índice de Emprego Mensal: obtido a partir da seguinte fórmula:

Onde:

$$I_{(t,t-1)} = \frac{E_{ut} \times 100}{E_{1t}}$$

$E_{ut}$

= total de empregados no último dia do mês

$E_{1t}$

= total de empregados no primeiro dia do mês

$$E_{ut} = E_{1t} + (A - D)$$

, sendo A o número de admitidos e D o número de desligados durante o mês.

*Anexo C*

---

(Em 1.000 empregos)

Ministérios	Empregos		Total
	Diretos	Indiretos	
1. Ministério de Política Fundiária	215,0	421,0	636,0
2. Ministério da Saúde	138,7	-	138,7
3. Ministério do Meio Ambiente *	105,1	-	-
4. Ministério da Agricultura **	-	-	886,7

\* Emprego durante a execução das ações. Não inclui as oportunidades de emprego que foram dimensionadas com base em coeficientes técnicos, estimadas em empregos diretos (767,1 mil) e empregos indiretos (616,3 mil).

\*\* Os dados referem-se ao PRONAF em 1997. Além disso, estima-se que foram mantidos 978,8 mil empregos em decorrência do programa

*Anexo D*

---

#### 4 MEDIDAS VISANDO À MODERNIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA

##### I - REMUNERAÇÃO

Assunto	Instrumento
1. Participação nos lucros ou resultados.	Dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa – MP nº 1.619-41.
2. Desindexação salarial	Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real (arts. 10, 11 e 12: indexação salarial, mediação, efeito suspensivo e revogação da incorporação das cláusulas de acordos, convenções ou dissídios nos contratos individuais de trabalho) – MP nº 1.620-34
3. Exclusão da moradia como parcela salarial na zona rural.	Dispõe sobre a exclusão da moradia e outros benefícios, como parcela salarial na zona rural – Lei nº 9.300/96.
4. Fixação de pisos salariais, exceto salário mínimo, por acordo ou convenção coletiva.	Política pública de estímulo à negociação coletiva

## II - EMPREGO

Assunto	Instrumento
1. Abertura do comércio aos domingos.	Dispõe sobre abertura do comércio aos domingos – MP nº 1.619-41
2. Contrato de trabalho por prazo determinado	Institui o novo contrato de trabalho por prazo determinado – Lei nº 9.601/98.
3. Banco de horas.	Cria o banco de horas quadrimestral – Lei nº 9.601/98
4. Trabalho educativo.	Institui o regime de trabalho educativo, para adolescentes entre 14 e 18 anos – PL nº 469-B/95.
5. Trabalho infantil.	Exclui a hipótese de trabalho entre 12 a 14 anos, como menor aprendiz. Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 413/96 e Reforma da Previdência Social.
6. Cooperativas de trabalho.	Dispõem sobre a revogação do parágrafo único do art. 442 da CLT e sobre o novo ordenamento legal das cooperativas de trabalho – P: nº 31/97 e PL em estudo.
7. Terceirização.	Dispõem sobre a fiscalização das empresas de prestação de serviços a terceiros e o novo ordenamento legal das empresas das mesmas – IN MTb nº 3/97 e PL em estudo.
8. Trabalho rural.	PL em estudo sobre o ordenamento das relações trabalhistas no meio rural.
9. Trabalhador portuário.	Dispõe sobre normas e condições gerais de proteção ao trabalho portuário, institui multas pela inobservância de seus preceitos, e dá outras providências – MP nº 1.630-9.
10. Reembolso creche.	Dispõe sobre o reembolso creche – Portaria MTb nº 670/97.

### III – NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Assunto	Instrumento
1. Mediação.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real (arts. 10, 11 e 12: indexação salarial, mediação, efeito suspensivo e revogação da incorporação das cláusulas de acordos, convenções ou dissídios nos contratos individuais de trabalho) – MP nº 1.620-34.</li> <li>• Regulamenta a mediação na negociação coletiva de natureza trabalhista – Decreto nº 1.572/95</li> </ul>
2. Efeito suspensivo.	Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real (arts. 10, 11 e 12: indexação salarial, mediação, efeito suspensivo e revogação da incorporação das cláusulas de acordos, convenções ou dissídios nos contratos individuais de trabalho) – MP nº 1.620-34
3. Revogação do § 1º do art. 1º da Lei nº 8.542/92.	Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real (arts. 10, 11 e 12: indexação salarial, mediação, efeito suspensivo e revogação da incorporação das cláusulas de acordos, convenções ou dissídios nos contratos individuais de trabalho) – MP nº 1.620/34.
4. Instrução à fiscalização.	Dispõe sobre os critérios para fiscalização de condições de trabalho constantes de convenções ou acordos coletivos de trabalho, privilegiando a autonomia privada de vontades na área do trabalho – Portaria MTb nº 965/95.
5. Extinção da contribuição sindical.	PL nº 3.003/97.
6. Comissões Paritárias de Conciliação.	PLC nº 4.768/94.
7. Fim da unicidade sindical: art. 8º da CF.	PEC em estudo.
8. Fim do poder normativo da Justiça do Trabalho – art. 114	PEC em estudo.

da CF.	
9. Eliminação do juiz classista na Justiça do Trabalho	PEC nº 63/95.
10. Normas regulamentadoras na área de saúde e segurança e saúde no trabalho.	Política pública de estímulo à negociação coletiva.
11. Registro sindical.	IN/MTb nº 01 e 02/97.

IV – REDUÇÃO DO “CUSTO BRASIL”

Assunto	Instrumento
1. Pagamento do salário por intermédio de depósito bancário.	Alterações na CLT (arts. 464 e 465), permitindo o pagamento salarial por intermédio de depósito bancário e facilitando os procedimentos burocráticos adotados pelas empresas quanto a essa obrigação trabalhista – Lei nº 9.528/97.
2. Controle da jornada de trabalho.	Dispõe sobre o controle da jornada de trabalho, facilitando os procedimentos burocráticos adotados pelas empresas quanto a essa obrigação trabalhista – Portaria MTb nº 1.120/95.
3. Informatização do registro de empregados.	Dispõe sobre a informatização do registro de empregados, permitindo a modernização dos procedimentos adotados pelas empresas no atendimento a essa obrigação trabalhista – Portaria MTb nº 1.121/95.
4. Registro de empresas de trabalho temporário.	Dispõe sobre procedimentos e instruções para o registro de empresas de trabalho temporário, simplificando as exigências para o seu funcionamento – Portaria MTb/SRT nº 1/97.
5. Registro de empregados.	Dispõe sobre as exigências quanto ao registro de empregados, facilitando os procedimentos burocráticos adotados pelas empresas quanto a essa obrigação trabalhista – Portaria MTb nº 739/97.
6. Fiscalização de empresas de prestação de serviços a terceiros e de trabalho temporário.	Dispõe sobre a fiscalização do trabalho nas empresas de prestação de serviços a terceiros e empresas de trabalho temporário – IN MTb nº 3/97.
7. Desvinculação dos conselhos profissionais da administração pública.	Dispõe sobre a desvinculação dos conselhos profissionais da administração pública – MP nº 1.549-40 (art. 58).
8. Prestação de serviços no exterior.	PL em estudo, permitindo a prestação de serviços de trabalhadores de qualquer setor ou atividade econômica no exterior (altera a Lei nº 7.064, de 6.12.82).

9. Homologação contratual.	PL em estudo absorvendo o Enunciado nº 330 do TST ao ordenamento legal e estabelecendo a competência do MTb nas homologações contratuais como supletiva em relação ao papel do sindicato.
----------------------------	---

**V – ISENÇÃO DE ENCARGOS TRABALHISTAS,  
PREVIDENCIÁRIOS E AFINS**

Assunto	Instrumento
1. Serviço voluntário.	Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências – Lei nº 9.608, de 18.02.92.