

Velhos e novos problemas do mercado de trabalho no Brasil

*Marcio Pochmann**

A economia brasileira apresenta, nos anos 90, vários indicadores de aumento da insegurança no mercado de trabalho, além de um contingente crescente de pessoas sem emprego. A gravidade atual dos problemas do mercado de trabalho terminou proporcionando uma ampla discussão, mas que, até o presente momento, parece produzir mais energia do que luz.

Na realidade, observa-se a difusão de um debate difuso, que, em parte, termina contribuindo muito mais para confundir do que para esclarecer questões-chave do tema acerca do desemprego no Brasil. Ao mesmo tempo, verifica-se, também, que não há convergência nos diagnósticos nem nas propostas de enfrentamento dos problemas do mercado de trabalho brasileiro.

Em função disso, o presente texto pretende contribuir com o atual debate sobre o desemprego no Brasil, apresentando, na primeira parte, uma análise sobre os problemas do mercado de trabalho brasileiro e, na segunda, uma identificação geral sobre as causas dos problemas recentes do mercado de trabalho.

1 - Os problemas do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90

O Brasil convive, nos anos 90, com novos problemas do mercado de trabalho. Diante das profundas transformações em curso na economia nacional, o mercado de trabalho apresenta sinais de desestruturação, com uma nova onda de desemprego estrutural ainda não conhecida em todo o País.

Além disso, o País apresenta uma herança constituída de velhos problemas do mercado de trabalho, pois, durante o Pós-Guerra — período que marca uma fase do desenvolvimento da industrialização nacional e, por consequência, de

* Professor do Instituto de Economia (IE) e Pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

um vigoroso crescimento econômico e do emprego —, o Brasil perdeu a oportunidade de resolver os problemas tradicionais do mercado de trabalho, conforme a experiência das economias centrais. Atualmente, a economia brasileira possui um duplo problema a enfrentar no funcionamento do mercado de trabalho brasileiro: os velhos e os novos problemas, que serão objeto da análise a seguir.

1.1 - Os velhos problemas

Duas distintas dimensões de problemas atingiam o mercado de trabalho até o final da década de 80. A primeira estava associada à permanência de problemas de mercado de trabalho tradicionais em economias periféricas, como: (a) taxas ainda comprimidas de assalariamento, (b) baixos salários, (c) alta informalidade e (d) elevado subemprego.

Essa situação decorria fundamentalmente de um processo incompleto de estruturação do mercado de trabalho, que, embora estivesse se desenvolvendo desde o início da industrialização nacional, não chegou a se completar ainda nos anos 80.¹ Em 1940, por exemplo, apenas um terço da População Economicamente Ativa (PEA) era assalariado, e, em 1980, a taxa de assalariamento alcançava dois terços da PEA ocupada.

Pode-se notar, portanto, que a agressividade do desenvolvimento capitalista no Brasil (taxas médias anuais de crescimento econômico de 7,0%) era fator de fortalecimento do assalariamento da força de trabalho, apesar da expressiva expansão da População Economicamente Ativa, que chegou a atingir aumento médio anual de 4,0% durante a década de 70 (1,3 milhão de pessoas ingressavam ao ano no mercado de trabalho).

A segunda dimensão de problemas que atingiam o mercado de trabalho até o final dos anos 80 dizia respeito à presença de sinais de desemprego estrutural no Brasil, típico de economia industrializada. Isto é, à medida que o País aprofundava os processos de industrialização, de migração rural e de

¹ É importante destacar que o Brasil conheceu, entre as décadas de 30 e 80, um forte movimento de expansão do emprego assalariado com carteira assinada, pois a cada 10 postos de trabalho abertos, oito eram assalariados (sendo sete com carteira assinada) e dois eram não assalariados. Sobre isso, ver Pochmann (1997).

urbanização nacional, foi sendo mantido um elevado excedente de mão-de-obra, incapaz de ser absorvido plenamente pelo movimento de rápida e profunda modernização das forças produtivas.

Esse desemprego estrutural foi se generalizando, sobretudo a partir dos anos 50, quando o País avançou rapidamente na incorporação da matriz produtiva da Segunda Revolução Industrial e Tecnológica — originária do final do século XIX nos países centrais. Com a maturação do projeto de industrialização nacional, já nos anos 70 foi possível perceber a permanência das diferenças socio-econômicas regionais, setoriais e locais. Ao mesmo tempo, o próprio mercado de trabalho manteve-se fortemente heterogêneo, com segmentos modernos e outros atrasados.

Tabela 1

Evolução da População Economicamente Ativa, da condição de ocupação e do desemprego no Brasil — 1940 e 1980

(%)

ITENS	1940	1980	VARIAÇÃO RELATIVA ANUAL
PEA	100,0	100,0	2,56
Empregador	2,3	3,1	3,32
Conta própria	29,8	22,1	1,79
Sem remuneração	19,6	9,2	0,63
Assalariado	42,0	62,8	3,59
Com registro	12,1	49,2	6,22
Sem registro	29,9	13,6	0,56
Desempregado	6,3	2,8	0,50
Taxa de subutilização (1)	55,7	34,1	1,13

FONTE: CENSO DEMOGRÁFICO 1940: Brasil (1950). Rio de Janeiro : IBGE.
CENSO DEMOGRÁFICO 1980: Brasil (1983). Rio de Janeiro : IBGE.

(1) Conta própria, sem remuneração e desempregado.

Tabela 2

Evolução das ocupações não agrícolas, por segmentos organizados e não organizados, no Brasil — 1940 e 1980

ITENS	1940	1980	(%)
			VARIAÇÃO RELATIVA ANUAL
TOTAL NÃO-AGRÍCOLA	100,0	100,0	4,58
Organizado (1)	61,6	70,5	4,94
Não organizado	38,4	29,5	3,90
Sector Secundário	30,2	36,2	5,05
Indústria de transformação			
Organizado	17,8	20,2	4,92
Não organizado	6,4	5,0	3,94
Construção civil	6,0	11,0	6,18
Sector Terciário	69,8	63,8	4,35
Organizado	40,8	44,8	4,83
Não organizado	29,0	19,0	3,40

FONTE: CENSO DEMOGRÁFICO 1940: Brasil (1950). Rio de Janeiro: IBGE.
CENSO DEMOGRÁFICO 1980: Brasil (1983). Rio de Janeiro: IBGE.

(1) Inclusive 50% das ocupações da construção civil.

A permanência de um setor não organizado² no uso e na remuneração da força de trabalho revelou, em parte, as características do desenvolvimento capitalista no Brasil. A heterogeneidade estrutural refletia-se também nos múltiplos modos de incorporação das classes trabalhadoras nos frutos do crescimento econômico. Apenas parcela da população ativa terminou sendo integrada aos segmentos organizados do mercado de trabalho.

Nas economias capitalistas centrais, o desemprego estrutural e a heterogeneidade do mercado de trabalho foram resolvidos por intermédio de quatro reformas básicas: (a) fundiária (urbana e rural), (b) tributária (estrutura progressiva), (c) social (Estado de bem-estar) e (d) relações de trabalho (democratização). Sem a realização dessas mesmas reformas, o Brasil terminou por encaminhar o excedente de força de trabalho, que conformava o desemprego

² Por segmento organizado, entendem-se os postos de trabalho mais homogêneos, gerados por empresas tipicamente capitalistas, fundamentalmente os empregos regulares assalariados. O segmento não organizado compreende as formas de ocupação mais heterogêneas, cuja orientação não assume característica tipicamente capitalista, ou seja, peculiar das economias em estágio de subdesenvolvimento. Sobre isso, ver mais em Souza (1979), Tokman (1987) e Cacciari (1983).

estrutural, para o chamado setor informal, que, à margem das proteções do poder público e das ações dos atores sociais, possibilitou o uso e a remuneração precários e diferenciados setorial e regionalmente.

1.2 - Os novos problemas

O Brasil possui, atualmente, dois novos tipos de problemas em seu mercado de trabalho: (a) a desestruturação do mercado de trabalho e (b) um novo desemprego estrutural. Ambos os problemas estão diretamente associados ao longo período de estagnação da renda *per capita* no País, que teve origem na crise da dívida externa do início dos anos 80.

Na década de 90, a implementação de um novo modelo econômico para o País terminou influenciando decisivamente os dois novos tipos de problemas do mercado de trabalho brasileiro. A seguir, são destacadas as características principais desses dois novos problemas.

Desestruturação do mercado de trabalho

O movimento de desestruturação do mercado de trabalho compreende três fenômenos, que se combinam entre si: (a) as altas taxas de desemprego aberto; (b) o desassalariamento; e (c) a geração insuficiente de postos de trabalho na maior parte dos casos precários e de baixa produtividade, conforme se procura demonstrar a seguir.

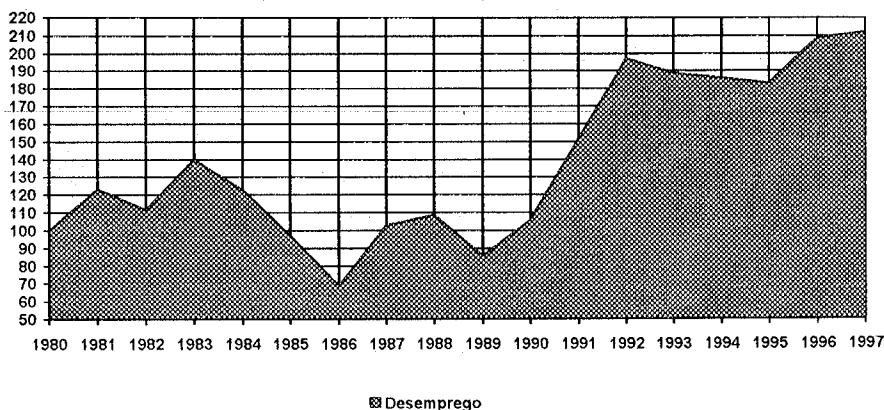
O crescimento do desemprego

O fenômeno do desemprego em larga escala no Brasil compreende uma das principais características da evolução da População Economicamente Ativa. Independentemente das diferenças metodológicas utilizadas na apuração do desemprego no País, percebe-se que as várias taxas de desemprego existentes se apresentam atualmente muito superiores às do final dos anos 80.³

³ Sem desconhecer o debate atual que se desenvolve no País acerca das metodologias e dos conceitos de emprego e de desemprego, optou-se por utilizar como indicativo do conjunto de desempregados no Brasil os dados das PNADs, apesar das deficiências metodológicas. A discussão em torno da mensuração do desemprego no Brasil pode ser vista em Troyano *et al.* (1985), Relatório... (1995), Dedecca (1996), Corseuil (1994) e em **Controvérsia...**, (1996).

Gráfico 1

Evolução do índice de desemprego no Brasil — 1980-97



FONTE DOS DADOS BRUTOS: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (1980/1996). Rio de Janeiro: IBGE.

NOTA: 1. Considera-se como desemprego a procura de trabalho.

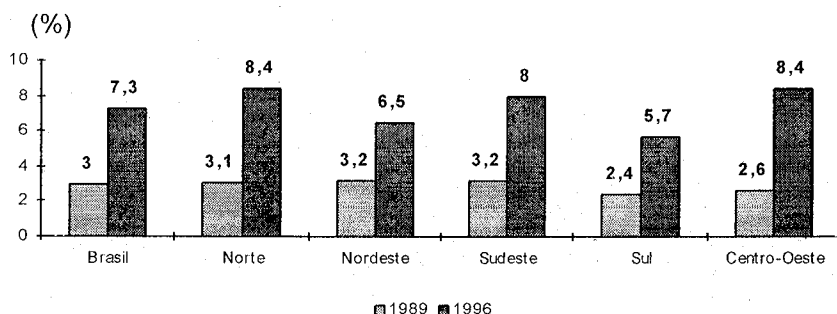
2. Base: 1980 = 100.

Além do crescimento da taxa nacional de desemprego nos anos 90, observa-se também que, segundo as informações produzidas pelo IBGE/PNAD, todas as regiões geográficas brasileiras apresentam taxas de desemprego que são, no mínimo, o dobro das apuradas no final dos anos 80. O aumento do desemprego parece decorrer, como não poderia deixar de ser, do crescimento superior da População Economicamente Ativa em relação à geração de postos de trabalho em todo o País. Entre 1989 e 1996, por exemplo, a expansão das ocupações no Brasil foi de 11,4%, enquanto a PEA total aumentou 16,5%, influenciando diretamente o aumento do desemprego em 179,1%.

Em outras palavras, destaca-se que, nos anos 80 e 90, foram abertos, anualmente, 951,4 mil postos de trabalho. Essa quantidade foi insuficiente para atender ao ingresso de 1.417,1 mil pessoas ativas a cada ano, gerando, por consequência, o aumento do desemprego, em média, de 465,7 mil pessoas ao longo dos anos 90. O número de postos de trabalho abertos representou apenas 67,1% da massa de trabalhadores que procuraram trabalho.

Gráfico 2

**Evolução da taxa de desemprego, por regiões geográficas,
no Brasil — 1989 e 1996**



FONTE DOS DADOS BRUTOS: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (1980/1996). Rio de Janeiro: IBGE.

NOTA: Considera-se como desemprego a procura de trabalho.

Além das informações nacionais, podem ser constatadas diferenças regionais importantes, como (a) a maior expansão da PEA ocupada na Região Norte (48,0%) e a menor na Região Sudeste (7,6%); (b) o menor aumento do desemprego na Região Nordeste (136,0%) e o maior na Região Norte (321,0%); e (c) o maior crescimento da PEA total na Região Norte (56,5%) e o menor na Região Sudeste (13,2%). A dinâmica demográfica regional possui relevância na explicação desses dados, assim como o comportamento econômico local, pois produz impactos diretos sobre a abertura e/ou fechamento dos postos de trabalho.⁴

O desassalariamento

O fenômeno do desassalariamento no Brasil constitui uma novidade quando comparado com a evolução ocupacional nas últimas seis décadas, de

⁴ Sobre a dinâmica econômica regional, ver Cano (1997), Guimarães Neto (1995) e Pacheco (1996).

fortalecimento do emprego assalariado, sobretudo das ocupações com carteira assinada. O desassalariamento decorre da destruição de empregos assalariados com carteira, já que as ocupações assalariadas sem carteira têm sido geradas, embora em quantidade não muito expressiva, o que impede a compensação das perdas no emprego formal.

Tabela 3

Evolução da PEA assalariada com e sem registro no Brasil — 1989-96

DISCRIMINAÇÃO	BRASIL			REGIÃO NORTE			REGIÃO NORDESTE		
	1989	1996	Δ%	1989	1996	Δ%	1989	1996	Δ%
PEA assalariada (1 000)	38 459	41 077	6,8	1 200	1 708	42,3	8 459	9 090	7,5
PEA assalariada/PEA total (%)	66,0	63,2	-	67,5	67,7	-	54,5	51,2	-
Com registro (1 000)	25 523	23 089	-9,5	969	891	-8,1	3 966	3 785	-4,6
Sem registro (1 000)	12 936	17 988	39,1	231	817	253,7	4 493	5 305	18,1

DISCRIMINAÇÃO	REGIÃO SUDESTE			REGIÃO SUL			REGIÃO CENTRO-OESTE		
	1989	1996	Δ%	1989	1996	Δ%	1989	1996	Δ% 1996/1989
PEA assalariada (1 000)	20 132	20 649	2,6	5 845	6 480	10,9	2 823	3 150	11,6
PEA assalariada/PEA total (%)	75,0	71,5	-	58,3	58,7	-	68,2	67,5	-
Com registro (1 000)	14 441	12 839	-11,1	4 519	3 992	-11,7	1 628	1 582	-2,8
Sem registro (1 000)	5 691	7 810	37,2	1 326	2 488	87,6	1 195	1 568	31,2

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (1989) Rio de Janeiro: IBGE
 PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (1996) Rio de Janeiro: IBGE
 RAIS (1989) Brasília: Mtb
 RAIS (1996) Brasília: Mtb

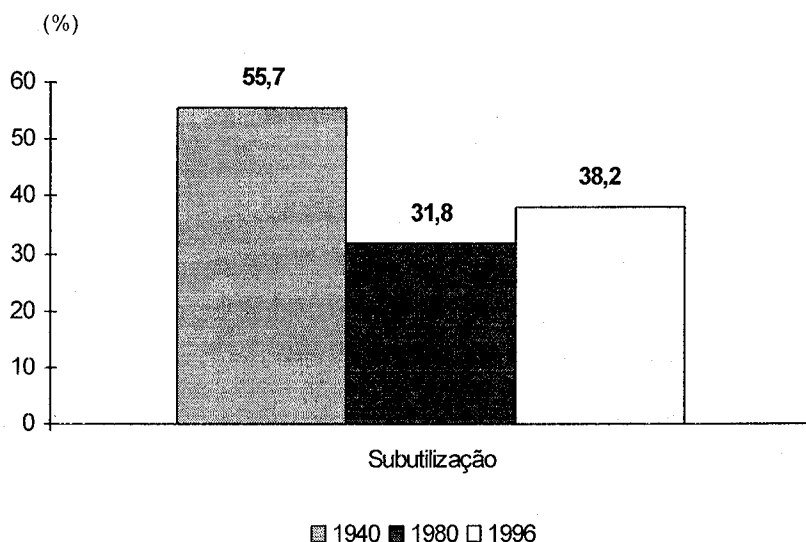
Por outro lado, observa-se que a redução do emprego formal tendeu a se concentrar mais nas Regiões Sudeste e Sul. Nas demais regiões, o nível de emprego formal, que não era muito elevado, foi reduzido, porém em menor escala. Por conta disso, o desassalariamento é devido muito mais ao comportamento ocupacional das Regiões Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste. Nas Regiões Sul e Norte, o assalariamento manteve-se praticamente inalterado ao longo dos anos 90, embora tenha perdido também postos de trabalho no segmento formal do mercado de trabalho.

A geração de postos de trabalho precários

Além do movimento de dessalariamento, ocorre atualmente também um novo fenômeno no desempenho do mercado de trabalho brasileiro em relação às últimas seis décadas. Esse fenômeno novo pode ser observado por intermédio do crescimento da subutilização da força de trabalho. Em 1989, ela representava quase 32% da PEA e, em 1995, passou para um patamar de 38% da população ativa.

Gráfico 3

Evolução da taxa de desemprego, por regiões geográficas, no Brasil — 1989 e 1996



FONTE: CENSO DEMOGRÁFICO 1940: Brasil (1950). Rio de Janeiro: IBGE.
 CENSO DEMOGRÁFICO 1980: Brasil (1983). Rio de Janeiro: IBGE.
 PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (1996).
 Rio de Janeiro: IBGE.

NOTA: Considera-se como desemprego a procura de trabalho.

De cada 10 ocupações geradas entre 1989 e 1996, apenas duas eram assalariadas, contra oito não assalariadas, sendo quase cinco de conta-própria e três de ocupações sem remuneração. Enquanto as ocupações sem remuneração apresentaram uma taxa de variação média anual de 5,0%, os trabalhadores por conta própria registraram 3,0%; os empregadores, 0,8%; e os assalariados, 0,48%.

Tabela 4

Evolução das ocupações não agrícolas, por segmentos organizados e não organizados, no Brasil — 1989 e 1995

ITENS	1989	1995 (1)	VARIAÇÃO RELATIVA ANUAL (%)
TOTAL NÃO AGRÍCOLA	100,0	100,0	1,69
Organizado (2)	66,7	59,3	-0,28
Não organizado	33,3	40,7	5,15
SETOR SECUNDÁRIO	30,9	26,3	- 0,96
Indústria de Transformação			
Organizado	15,9	11,7	- 2,89
Não organizado	6,5	6,7	2,20
Construção civil	8,5	7,9	0,45
SETOR TERCIÁRIO	69,1	73,7	2,79
Organizado	46,5	43,6	0,60
Não organizado	22,6	30,1	6,66

FONTE: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (1989). Rio de Janeiro: IBGE.
PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (1996). Rio de Janeiro: IBGE.

(1) Exclui o conjunto de pessoas não remuneradas e com menos de 15 horas semanais de trabalho e os ocupados pelo autoconsumo; (2) Inclusive 50% das ocupações da construção civil.

Em contrapartida, as ocupações do segmento não organizado ampliaram sua participação relativa no conjunto da PEA ocupada urbana, apresentando taxas de crescimento médio anual de 5,2%, o que significou que, para cada 10 postos de trabalho criados entre 1989 e 1995, 11 foram de responsabilidade do segmento não organizado e -1 do segmento organizado.

Do ponto de vista das ocupações urbanas no segmento organizado, pode-se verificar que, na primeira metade da década de 90, houve uma perda de sua participação relativa no conjunto da PEA ocupada. Em 1995, o segmento organizado era responsável por cerca de 60% do total das ocupações criadas, enquanto, em 1989, representava quase 67% da PEA ocupada urbana.

Novo desemprego estrutural

Além dos problemas decorrentes do movimento de desestruturação do mercado de trabalho, observa-se também a geração de uma nova onda de desemprego estrutural⁵, com três características principais. A primeira diz respeito ao **desemprego recorrente**, que atinge principalmente a inserção do jovem e atua sobre a instabilidade dos postos de trabalho ocupados, em grande medida, pela mulher. Em geral, é o segmento da população ativa que se encontra freqüentemente na situação de desemprego, pois está a ocupar postos de trabalho temporários e parciais, com elevada instabilidade e descontinuidade de renda e emprego.

A segunda característica está associada ao **desemprego de reestruturação**, que, geralmente, envolve os trabalhadores adultos nos setores econômicos que passam por processos de reestruturação produtiva ou de desintegração de parte das cadeias produtivas (substituídas por produtos importados). Em síntese, o desemprego recorrente refere-se tradicionalmente aos trabalhadores chefe de família e que possuem experiência ocupacional anterior.

Por fim, a terceira característica refere-se ao **desemprego de exclusão**, que tende a se concentrar sobre a parcela da população ativa com faixa etária mais elevada. Geralmente, o desemprego de exclusão atinge os trabalhadores com mais de 50 anos, que passam a ser substituídos por empregados com menor faixa etária e escolarizados.

Nesse aspecto, o desemprego de exclusão representa, no Brasil, a passagem para uma fase de mobilidade circular. Isto é, o sintoma de que, para um trabalhador ser integrado no mercado de trabalho, outro termina tendo que ser excluído.

2 - As causas dos novos problemas do mercado de trabalho

Todos os novos problemas do mercado de trabalho, que se somam aos já tradicionais problemas, encontram-se influenciados fundamentalmente pelos rumos que a economia brasileira tem seguido nos anos 90. Quatro podem ser os principais fatores explicativos dos novos problemas do mercado de trabalho

⁵ Por uma nova onda de desemprego estrutural, que tende a se aprofundar neste final do século principalmente nas economias centrais, entende-se a geração de um novo estoque de força de trabalho excedente a partir do desenvolvimento da Terceira Revolução Industrial e Tecnológica.

brasileiro: (a) as alterações na composição da demanda agregada; (b) a natureza da reinserção externa; (c) o processo de reestruturação das empresas privadas; e (d) o modelo de ajuste do setor público.

Além disso, deve-se ressaltar que o Brasil permanece apresentando um alto volume de trabalhadores que ingressam anualmente no mercado de trabalho. Ainda que se observe uma desaceleração na taxa de crescimento da PEA (4,0% nos anos 70; 2,8% nos anos 80; 2,1% nos anos 90; e previsto em 1,7% para o ano 2005), deverá continuar havendo uma pressão adicional da mão-de-obra sobre o mercado de trabalho, estimada em média de 1,4 milhão de pessoas a cada ano. A seguir, procura-se destacar as principais características dos novos problemas do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90.⁶

2.1 - Alterações na composição da demanda agregada

Nos últimos 18 anos, a economia brasileira tem passado por grandes instabilidades econômicas, com fortes e constantes oscilações na produção, que podem ser vistas através de dois períodos de recessão (1981-83 e 1990-92), dois períodos de recuperação da produção (1984-86 e 1993-95) e dois períodos de estagnação (1987-89 e 1996-98). Esse movimento geral de instabilidade macroeconômica não permitiu a elevação tanto da renda *per capita* nacional, que deve fechar o ano de 1998 apenas 3% superior à de 1980, quanto do emprego formal, que deve situar-se, ao final do ano, num patamar idêntico ao de 1980 (23 milhões de trabalhadores).

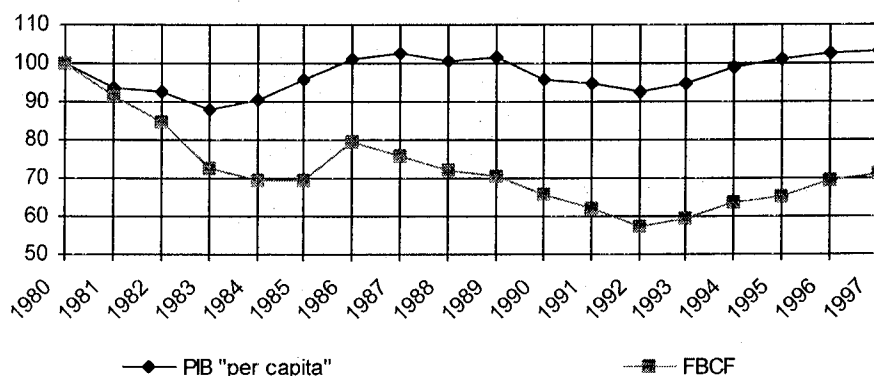
Além disso, percebe-se a tendência de permanência, nos últimos 18 anos, de taxas de investimento como proporção do Produto relativamente baixas, o que revela uma reduzida capacidade de recomposição e de ampliação do parque produtivo nacional. O avanço do Produto entre 1993 e 1997, estimado em 22,5%, foi sensivelmente estimulado pelo aumento do consumo, financiado sobretudo pelo endividamento externo, com baixas consequências sobre o nível de emprego nacional.

Na década de 80, o PIB apresentou uma taxa de crescimento média anual de 2,25%, sendo de 4,5% somente no período 1984-89 (descontado o período da recessão dos anos 1981-83). Paralelamente, o nível nacional de emprego regular registrou, respectivamente, taxas médias anuais de variação de 1,2% (1980-89) e de 2,85% (1984-89).

⁶ Essa parte foi desenvolvida com base em Pochmann e Quadros (1997)

Gráfico 4

Evolução dos índices do Produto Interno Bruto (PIB) "per capita" e da formação bruta de capital fixo (FBCF) no Brasil — 1980-97



FONTE: Bacen.
IBGE.

NOTA: 1980 = 100.

Na década de 90, o emprego regular apresentou, em compensação, taxas negativas de variação média anual tanto para o período 1990-96 (-1,97%) quanto para os anos 1993-97 (-0,28%), que excluem os efeitos da recessão (1990-92). O comportamento do PIB, no período 1990-97, registrou uma taxa média anual de variação de 1,13% (1990-97) e de 4,1% para os anos 1993-97.

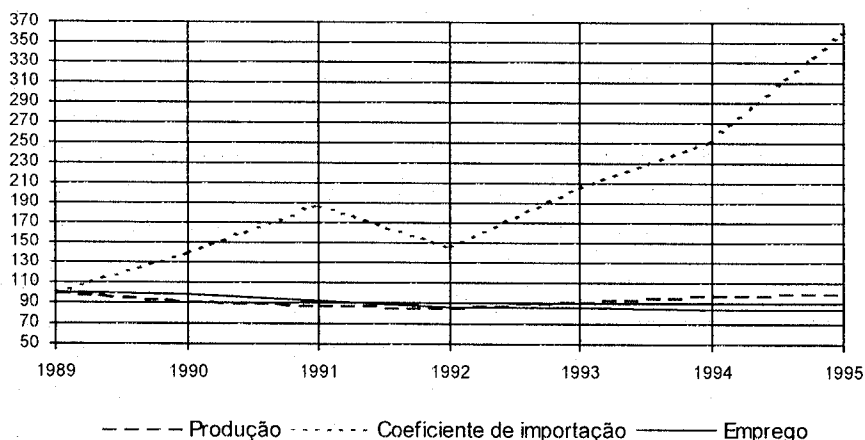
Essa recente situação parece indicar uma firme mudança na composição da demanda agregada, provocada pela revisão do papel do Estado na economia (racionalização e descentralização do gasto e privatização do setor público estatal), pela desregulação financeira (endividamento externo e maior dependência de ingressos financeiros) e econômica (fusão de grandes empresas produtivas e financeiras) e pela estabilização monetária. Ao mesmo tempo, a alteração na composição da demanda agregada não tende a se mostrar, por si só, suficiente para permitir a retomada sustentada do desenvolvimento sócio-econômico, nem tampouco a possibilitar a ampla geração de empregos no Brasil dos anos 90.

2.2 - A natureza da reinserção externa

O Brasil inaugurou, nos anos 90, uma nova fase de reinserção externa, marcada pela abertura comercial, pela desregulamentação financeira e pela integração regional (Mercosul), bem ao contrário da performance da década passada, quando a crise da dívida externa levou ao fechamento da economia, como forma de geração de saldos comerciais favoráveis ao pagamento dos compromissos externos. Atualmente, a drástica mudança no comportamento econômico nacional ocorre paralelamente, num cenário cambial desfavorável internamente, que, desacompanhado de políticas industrial ativa, comercial defensiva e social compensatória, termina apontando a construção de um novo quadro econômico, sem a possibilidade de crescimento sustentado.

Gráfico 5

Evolução dos índices de produção, do emprego e do coeficiente de importação no setor industrial, no Brasil — 1989-95



FONTE: Bacen.

IBGE.

MTB.

NOTA: 1989 = 100%.

Na realidade, podem-se observar tanto a destruição quanto a reestruturação de partes da estrutura produtiva.⁷ Esse múltiplo movimento tem produzido maior heterogeneidade da base econômica, com modernização seletiva e contida de grandes empresas internacionalizadas — na ponta — e retraimento, fechamento e desnacionalização de outras ao longo da cadeia produtiva.

Em grande medida, estaria em curso a constituição de um novo *mix* na produção doméstica, levada adiante por intermédio da substituição de produtos intermediários e de bens de capital produzidos internamente por importados.⁸ Assim, parte da produção nacional estaria sendo perdida, fazendo com que o aumento da produção interna não atuasse positivamente, como no passado, sobre o nível de emprego, mas sobre o aumento das importações.

Ao mesmo tempo, outra parte da produção nacional passa por uma fase de reestruturação, que pouco pode estimular positivamente o emprego nacional. Essa situação pode se manter enquanto as finanças internacionais forem favoráveis, pois, a qualquer mudança mais grave, o País terá, no endividamento externo, dificuldades adicionais para continuar financiando o seu déficit no balanço de pagamentos, colocando em xeque o modelo econômico de reinserção externa.

2.3 - O processo de reestruturação das empresas privadas

O ingresso num novo modelo econômico nos anos 90 trouxe implicações significativas para o conjunto das empresas que atuam no Brasil. Podem ser identificadas as alterações importantes na conduta empresarial voltada para implantação de novos programas de gestão da produção, de reorganização do trabalho e de inovação tecnológica, que revelam novidades adicionais para o emprego e para as relações de trabalho.⁹

Em função disso, parte dos empregos formais perdidos na década de 90 resultariam, de um lado, do movimento de reestruturação nas empresas decorrente da introdução de novos fundamentos competitivos, marcados pelo aumento da produtividade do trabalho e pela maior inserção externa, com alteração

⁷ Sobre a natureza do processo de reestruturação nacional, ver Mattoso e Pochmann (1997).

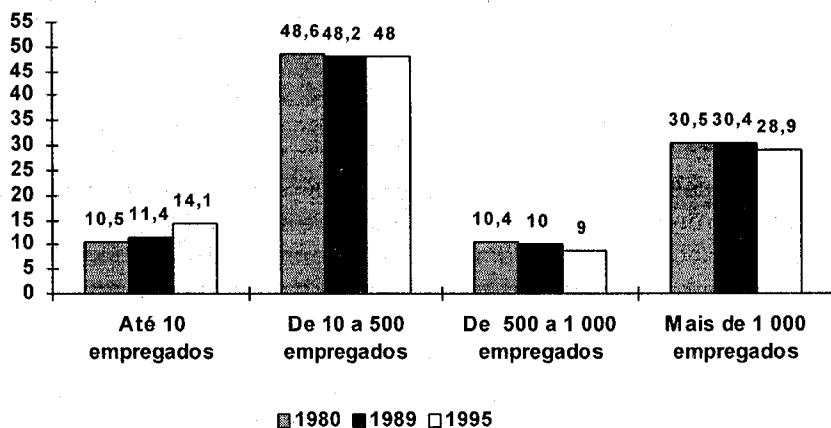
⁸ Para melhor entendimento, ver Baltar (1996); Mattoso e Baltar (1996); Pochmann (1995); Delfim Netto (1996); **Desemprego...** (1994, 1994a); Cacciamalli et al. (1995).

⁹ Para maiores detalhes, ver Franco (1996); Bonelli (1996); Levy e Hahn (1996).

nos preços relativos e elevação dos investimentos especificamente nas grandes empresas.¹⁰ Paralelamente, a geração de um novo desemprego estrutural seria produto também das alterações na composição ocupacional, pois os trabalhadores que tenderiam a se manter, em menor quantidade, empregados expressariam maior escolaridade, maior tempo de serviço na mesma empresa e maior faixa etária.

Gráfico 6

Distribuição percentual dos empregos por tamanho de estabelecimentos no Brasil — 1980, 1989 e 1995



FONTE: RAIS (1989). Brasília: Mtb.
RAIS (1996). Brasília: Mtb.

¹⁰ Entre 1980 e 1989, o PIB *per capita* cresceu 1,8% (15,9% em 1984-89); e, 1,4% nos anos 1990-97 (12,5% em 1983-97).

Entre as décadas de 80 e 90, por exemplo, somente as empresas com menos de 10 empregados aumentaram continuamente a sua participação relativa no total dos empregos formais, pois as demais empresas terminaram adotando, de maneira generalizada, os processos de terceirização, redução de hierarquias funcionais, redução do núcleo duro de empregados, gestão participativa e remuneração variável, dentre outros. Por conta disso, a participação dos empregados com menos de três anos de serviço numa mesma empresa, em relação ao total da ocupação, caiu de 60,5% para 46,4% entre os anos 80 e 90, enquanto os empregados com mais de cinco anos numa mesma empresa aumentaram sua participação relativa de 26,4% para 39%.

2.4 - O modelo de ajuste no setor público

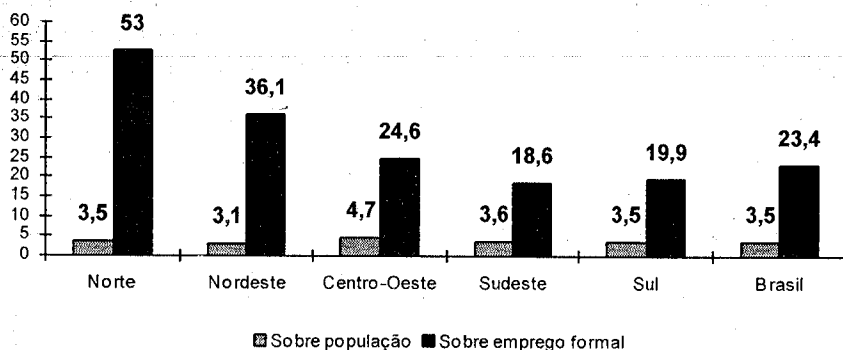
Durante a década de 80, o setor público foi um dos principais responsáveis pela elevação ocupacional no País. Diante do encolhimento dos empregos no setor privado, decorrente da recessão dos anos 1990-92, o setor público passou a registrar, por exemplo, uma maior quantidade de empregos do que a da indústria de transformação.

Os esforços no sentido de comprimir o total dos gastos com pessoal no setor público podem estar mais presentes no período recente, como forma de compensar, em parte, a expansão das despesas com encargos financeiros e demais gastos promovidos, sobretudo, com a estabilidade monetária. As alternativas da demissão de funcionários públicos não estáveis pelo Poder Executivo Federal, da adoção de programas de demissão voluntária, de fechamentos de organismos estatais, da privatização e da aprovação da reforma administrativa indicam uma firme intenção governamental no sentido do enxugamento de pessoal. Por conta disso, o setor público tem enfraquecido ainda mais o seu papel decisivo na geração de emprego no País.

É possível, além disso, que, nesta segunda metade da década de 90, a compressão do emprego regular tenda a se concentrar no setor público, sobretudo com a reforma administrativa aprovada recentemente, que impõe regras rígidas no gasto público e maiores facilidades de demissão. A título de exemplo, cabe destacar que, nos anos 80, o setor público gerou um saldo estimado em 1,6 milhão de empregos, e, durante a primeira metade dos anos 90, o setor privado produziu um saldo negativo de cerca de 2,5 milhões de vagas. Na segunda metade dos anos 90, o setor público poderá vir a cortar algo em torno de 1,2 milhão de empregos (levando-se, inclusive, em conta as vagas abertas e não preenchidas pelas aposentadorias e postos fechados), para atender às regras das reformas administrativas e providenciárias em curso.

Gráfico 7

Distribuição percentual dos empregos públicos, em relação à população total e ao emprego formal, no Brasil — 1997



FONTE: RAIS (1989). Brasília: Mtb/CAGED.
RAIS (1996). Brasília: Mtb/CAGED.

3 - Considerações finais

Os pontos explorados pelo presente trabalho permitem observar que o modelo de estabilização monetária em curso no Brasil tem implicações diretas sobre o nível de emprego e, por consequência, sobre o movimento mais amplo de desestruturação do mercado de trabalho e de geração de um novo desemprego estrutural. É óbvio que a herança em termos dos velhos problemas do mercado de trabalho não pode ser atribuída ao atual programa de estabilização monetária.

Todavia cabe ressaltar que a estratégia de combate à inflação se manifesta dentro de um cenário desfavorável à competição interna, com facilidades adicionais à importação e com barreiras complementares à exportação. A valorização cambial e as altas taxas de juros — componentes fundantes da estabilização da moeda nacional — mostram-se inadequadas à evolução do emprego e exigem racionalização constante do gasto público e das atividades do setor privado. Ao mesmo tempo, não se deve esquecer que a estabilização se encontra inserida num novo modelo econômico, que, desde 1990, impõe o

constrangimento da inserção internacional competitiva e que representa uma verdadeira armadilha ao crescimento econômico sustentado.

Devido à mudança no *mix* de produção das empresas, o crescimento econômico a altas taxas impõe, necessariamente, uma expressiva dependência externa na absorção de produtos importados, o que implica problemas adicionais ao fechamento do balanço de pagamentos. Além disso, o modelo de ajuste do setor público, ao retirar do Estado uma maior capacidade de investimento autônomo — historicamente detonador de ondas de investimento produtivo pelos setores privados nacional e estrangeiro —, impede a recuperação dos níveis de formação bruta de capital fixo.

O estilo de crescimento econômico possível, em meio ao programa de estabilização, parece permitir, no máximo, taxas reduzidas de elevação do Produto, altos endividamentos público e privado financiados com recursos externos. Diante disso, além do movimento de desestruturação do mercado de trabalho, combinado com uma nova onda de desemprego estrutural, configura-se um quadro socialmente explosivo, pois apenas uma parcela seleta da população ativa tende a ter empregos regulares.

Bibliografia

- BALTAR, P. (1996) Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas : IE/UNICAMP, n. 6; jun.
- BONELLI, R. (1996) **Cenários macroeconômicos para a economia brasileira**. Rio de Janeiro : IPEA.
- CACCIAMALI, M. (1983) **Setor informal urbano e formas de participação na produção**. São Paulo : IPE/USP.
- CACCIAMALI, M. et al. (1995) Crescimento econômico e geração de emprego. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, n. 12, jun.
- CANO, W. (1997) Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas : IE/UNICAMP, n.8, jun.
- CONTROVÉRSIA sobre as taxas de desemprego no Brasil, A (1996). **Boletim DIEESE**, São Paulo : DIEESE, n.183.
- CORSEUIL, C. (1994) **Desemprego**: aspectos teóricos e o caso brasileiro. Rio de Janeiro : IPEA. (Série Seminários, n.4).

- COUTINHO, L, BELLUZZO, L. (1996) Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas. **Economia e Sociedade**, Campinas : IE/UNICAMP, n.7, dez.
- DEDECCA, C. (1996) Desemprego e regulação no Brasil hoje. **Cadernos CESIT**, Campinas : IE/UNICAMP, n.1.
- DELFIM NETTO, A. (1996) O desemprego neosocial. Brasília.
- DESEMPREGO e as políticas de emprego (1994a). São Paulo : DIEESE.
- DESEMPREGO e as políticas de emprego e renda, O (1994). **Pesquisa DIEESE**, São Paulo : DIEESE, n. 10.
- FRANCO, G. (1996) **A inserção externa e o desenvolvimento**. Brasília : Banco Central.
- FURTADO, C. (1992) **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- GUIMARÃES NETO, L. (1995) Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, R , SILVA, P, orgs. **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo : FUNDAP/UNESP.
- LEVY, P. , HAHN, L. (1996) A economia brasileira em transição: o período 1993/96. In: **A economia brasileira em perspectivas**. Rio de Janeiro : IPEA.
- MATTOSO, J. , BALTAR, P. (1996) Transformações estruturais e emprego nos anos 90 . **Cadernos CESIT**, Campinas : IE/UNICAMP, n. 21;
- MATTOSO, J. , POCHMANN, M. (1997) **Reestruturação ou desestruturação produtiva no Brasil**. Campinas : CESIT/IE/UNICAMP.
- PACHECO, C. , POCHMANN, M. (1997) **Transformações do mercado de trabalho: experiências internacional e brasileira no período recente**. Brasília: IPEA (no prelo).
- POCHMANN, M, QUADROS, W. (1997) **Transformações recentes no padrão de emprego regular urbano no Brasil: uma síntese do panorama regional**. Campinas : IE/UNICAMP/CESIT.
- POCHMANN, M. (1995) O trabalho em questão. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre : FEE, v. 23, n.1, p.227-247, maio.
- POCHMANN, M. (1997) **Traços gerais do movimento de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro**. Campinas : IE/CESIT.

POCHMANN, M. (1998) **O movimento de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90**: uma análise regional. Campinas : IE/ /CESIT.

RELATÓRIO metodológico (1995). São Paulo : DIEESE/SEADE/DED.

SOUZA, P. (1979) **Emprego, salários e pobreza**. São Paulo : HUCITEC/ /FUNCAMP.

TOKMAN, V. (1987) El sector informal: quince años después. **El Trimestre Económico**, Mexico : Fondo de Cultura Económica, v.54, n.3.

TROYANO, A et al. (1985) A necessidade de uma nova conceituação de emprego e desemprego. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo : SEADE, v.1, n.1.