

Desestruturação do mercado de trabalho e limites do Sistema Público de Emprego (SPE) no Brasil

*José Celso Cardoso Jr.**

1 - À guisa de introdução: a montagem do SPE no Brasil

Os anos 90 representaram um avanço sem precedentes na trajetória brasileira de estruturação de políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho.¹

Embora a gênese do Sistema Público de Emprego no Brasil possa ser situada na década de 60, somente nos anos 70, com a unificação dos recursos do PIS/PASEP — fundo destinado a financiar projetos de investimento mediante o repasse ao BNDE — e a criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE), é que aspectos como intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, (re)colocação e assistência financeira aos desempregados se tornaram significativos na composição de uma estratégia nacional em matéria de políticas de emprego.² Na década de 80, a iniciativa mais promissora foi a instituição do

* Mestre em Economia pelo Instituto de Economia da Unicamp e Técnico de Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA.

E-mail: jcardoso@ipea.gov.br

Este trabalho contou com comentários valiosos de Flávio Fligenspan, Mário Theorodo e Cleyton Dominguez, o qual ajudou também na obtenção e na confecção dos dados. Gostaria ainda de agradecer a José Aparecido Ribeiro, do Grupo de Acompanhamento do Gasto Social, pela ajuda na preparação dos dados de execução financeira dos programas custeados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), presentes na Tabela 1. O autor isenta as instituições e os colegas mencionados pelas opiniões aqui emitidas, erros e omissões porventura remanescentes.

¹ Um estudo completo sobre a estruturação do SPE no Brasil pode ser visto em Azeredo (1997).

² Embora a criação do Sistema Nacional de Emprego tenha se dado oficialmente em 1975, a efetivação de seu sistema operacional ocorreu somente a partir de 1978.

seguro-desemprego (1986), mas sua cobertura foi bastante baixa nos anos iniciais de funcionamento devido aos critérios restritivos de elegibilidade.³

Apenas com a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador em 1990, reunindo recursos do sistema PIS/PASEP, é que se delineia, de modo mais consistente, a montagem do SPE no Brasil. O FAT é a principal fonte de custeio para a gestão e a implementação dos programas clássicos do SPE (seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional), bem como para o conjunto de ações voltadas à geração de emprego e renda via concessão de (micro)créditos e grandes financiamentos públicos.⁴

Como pode ser visto na Tabela 1, as despesas consolidadas do FAT subiram de R\$ 7,8 bilhões para algo como R\$ 9,2 bilhões no quadriênio 1995-98.⁵ Esse montante destinado ao financiamento dos programas públicos de emprego representou entre 7% e 8% de todo o gasto social federal aplicado no período 1995-98, sendo de cerca de 1% o peso desses recursos comparados ao PIB. Entre 54% e 44% dos recursos efetivamente gastos se destinaram aos pagamentos de benefícios e despesas operacionais com o seguro-desemprego, ficando em segundo plano os dispêndios feitos em nome dos programas geridos pelo BNDES, em torno de 30% do total.⁶

³ Em 1986, por exemplo, o número de segurados foi de apenas 150 mil, contra 2,8 milhões já em 1990, depois de alguma flexibilização nos critérios de entrada. A partir de 1994, no entanto, a taxa de habilitação (segurados/requerentes) ao programa subiu para perto de 100%, cobrindo nunca menos do que quatro milhões de trabalhadores anualmente (Quatro..., 1998).

⁴ No primeiro caso, destacam-se o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Crédito Produtivo Popular no âmbito do BNDES. No segundo tipo, estão o Programa de Desenvolvimento Econômico e Social e o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria das Condições de Vida dos Trabalhadores (Proemprego), voltados, respectivamente, ao financiamento de projetos de investimento em diversos setores da economia, como extração de minérios, agricultura, indústria de transformação e serviços, e áreas de infra-estrutura, como transporte coletivo, transporte de cargas e saneamento ambiental.

⁵ Segundo o relatório da gestão federal 1995-98 produzido pelo IPEA, "(...) o resultado de caixa do FAT revela um déficit crescente devido à instituição do FSE/FEF, ao contrário do que ocorria nos primeiros anos do Fundo. (...) a tendência à elevação do déficit é preocupante, principalmente ao considerar o possível aumento dos gastos com o seguro-desemprego e a perda de arrecadação do PIS/PASEP em um contexto de baixo crescimento econômico" (Quatro..., 1998, p.195).

⁶ Apesar de recentes, e considerando, ainda, as dificuldades metodológicas presentes nas avaliações de impactos dos programas destinados à geração de emprego e renda, existem algumas referências importantes, como os estudos de Azeredo e Teixeira (1999) e Tomei (1999).

Enquanto perderam importância as despesas com o abono salarial, ganharam peso relativo os recursos destinados às atividades de intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e concessão de crédito produtivo via Proger e Pronaf. O Programa Nacional de Formação Profissional (Planfor) é um dos que mais ganharam destaque na agenda oficial em período recente, ocupando, atualmente, cerca de R\$ 400 milhões por ano, com tendência a ampliar sua participação no total de recursos destinados ao financiamento das políticas nacionais de emprego.⁷

Não obstante, apesar dos avanços constatados, há que se reconhecer que os programas pertencentes ao SPE brasileiro continuam, em sua maioria, presos à regulação do chamado setor formal ou registrado da economia, que, atualmente, ocupa menos da metade da População Economicamente Ativa (PEA) no mercado de trabalho.⁸

Além disso, o conjunto de políticas de emprego constituídas no Brasil tem se restringido aos programas governamentais pertencentes exclusivamente ao seu SPE, como se apenas nesse âmbito se esgotassem as ações possíveis sobre o mercado de trabalho.⁹ A ausência de ações mais amplas no campo das políticas de emprego tem minimizado os efeitos agregados dos programas públicos do seguro-desemprego, da intermediação de mão-de-obra, da formação profissional e da geração de emprego e renda a partir do microcrédito e do desenvolvimento de experiências locais.

Para demonstrar as afirmações precedentes, o trabalho está assim constituído. Além desta introdução, no item 2 conceitua-se e apresenta-se a trajetória de desestruturação do mercado de trabalho nacional, com ênfase nos anos 90. No item 3, sustenta-se que esse fenômeno se impõe como um limite externo e coercitivo ao sucesso das políticas de emprego circunscritas ao SPE, restando, ainda, limitações intrínsecas ligadas à natureza tardia e reflexa de sua montagem no País. Por fim, no item 4, resumem-se os argumentos e enfatiza-se a necessidade de se pensar numa reestruturação das políticas públicas de emprego que leve em conta as especificidades da economia brasileira e de seu mercado de trabalho.

⁷ Existem muitas avaliações de processo sobre o Planfor, mas apenas recentemente têm surgido avaliações de impacto sobre empregabilidade e emprego. Uma abordagem de conjunto pode ser vista em Posthuma (1999).

⁸ Sobre a exclusão do chamado setor informal da economia do raio de abrangência dos principais programas públicos de emprego, ver Theodoro (1998).

⁹ Sobre o conjunto de estratégias de sustentação do emprego no capitalismo contemporâneo, ver Pochmann (1998).

Tabela 1

Composição das despesas efetivas do FAT — 1995-99

PRINCIPAIS PROGRAMAS DO SPE BRASILEIRO	1995		1996		1997	
	Valor (R\$ milhões)	%	Valor (R\$ milhões)	%	Valor (R\$ milhões)	%
Transferências ao BNDES (1)	2 628,0	33,4	2 905,1	32,0	2 696,6	26,5
Seguro-desemprego	4 291,0	54,5	4 611,5	50,9	4 464,1	43,9
Abono salarial	726,6	9,2	735,4	8,1	670,5	6,6
Intermediação de mão-de-obra	120,6	1,5	35,8	0,4	42,1	0,4
Planfor - qualificação profissional	25,0	0,3	346,3	3,8	440,5	4,3
Proger - emprego e renda	6,5	0,1	2,4	0,0	2,1	0,0
Pronaf - agricultura familiar	79,2	1,0	429,6	4,7	1 854,6	18,2
TOTAL	7 876,9	100,0	9 066,1	100,0	10 170,5	100,0
Despesas efetivas do FAT/GSF	-	7,0	-	7,5	-	8,0
Despesas efetivas do FAT/PIB	-	0,8	-	0,9	-	1,0

PRINCIPAIS PROGRAMAS DO SPE BRASILEIRO	1998		1999	
	Valor (R\$ milhões)	%	Valor (R\$ milhões)	%
Transferências ao BNDES (1)	2 528,3	24,3	2 508,1	27,3
Seguro-desemprego	5 056,7	48,6	4 195,9	45,6
Abono salarial	699,8	6,7	632,1	6,9
Intermediação de mão-de-obra	57,9	0,6	51,8	0,6
Planfor - qualificação profissional	477,6	4,6	374,0	4,1
Proger - emprego e renda	8,4	0,1	9,1	0,1
Pronaf - agricultura familiar	1 567,8	15,1	1 424,2	15,5
TOTAL	10 396,5	100,0	9 195,2	100,0
Despesas efetivas do FAT/GSF	-	7,6	-	-
Despesas efetivas do FAT/PIB	-	1,0	-	0,9

FONTE: TEM; elaboração Disoc/IPEA.

NOTA: Valores em R\$ milhões de dez./99.

(1) Transferências do FAT ao BNDES em regime de caixa.

2 - A desestruturação do mercado de trabalho brasileiro

O desenvolvimento capitalista no Brasil fez-se acompanhar, no século XX, por um processo de constituição de um mercado de trabalho não agrícola, fortemente dependente da dinâmica de crescimento industrial do País.

Sem esquecer que a formação do mercado de trabalho brasileiro, como subproduto do desenvolvimento de suas forças produtivas, teve que se valer de uma base muito ampla de trabalhadores outrora escravos, imigrantes e outros despossuídos de qualquer natureza, o fato é que os processos acelerados de industrialização e urbanização dos anos 30 em diante engendraram um perfil estruturante para o mercado de trabalho. Em outras palavras, a natureza excludente da dinâmica capitalista no País não impediu que se forjasse uma classe de trabalhadores urbanos crescentemente assalariados, sendo não desprezível o ritmo com o qual também crescia, a partir da CLT (1943), o assalariamento formal ou registrado e a rapidez com que esse fenômeno passava a ser a condição privilegiada de inserção ocupacional no mercado de trabalho.

Apesar disso, o processo de industrialização brasileiro ensejou a formação de uma estrutura econômica diferenciada e heterogênea do ponto de vista dos níveis médios de produtividade do trabalho alcançados pelos diversos setores econômicos. Esse aspecto fez com que a heterogeneidade da estrutura produtiva brasileira engendrasse, por sua vez, uma estrutura de ocupações também heterogênea, já que marcada por padrões muito distintos para a relação produtividade/salários, e uma heterogeneidade também muito grande no que toca às relações e condições de trabalho (Rodriguez, 1998).

Não obstante, durante a experiência de industrialização e urbanização vivida pela sociedade brasileira ao longo dos anos compreendidos entre 1940 e 1980, é possível constatar-se um movimento de expansão do segmento dito organizado do mercado de trabalho, fruto do alargamento das atividades assalariadas formais (regulares e registradas em carteira), com uma concomitante redução das ocupações sem cobertura legal, sem remuneração e por conta própria.¹⁰ Esse fenômeno foi em parte possível graças à incorporação de mão-de-obra pelo avanço do núcleo dinâmico do capitalismo no País, fundamental-

¹⁰ Nesse período, é possível observar que, "(...) de cada 10 ocupações geradas, 8 eram assalariadas, sendo 7 com registro e uma sem registro. As ocupações por conta própria, os sem remuneração e os empregadores representavam apenas 20% do total dos postos de trabalho criados" (Pochmann, 1997, p.5).

mente industrial, que, não por acaso, fez crescer sensivelmente seu peso no processo de absorção urbana.¹¹

Por seu turno, a partir da década de 80, associado ao colapso do padrão de desenvolvimento industrial, houve também a ruptura do padrão de estruturação do mercado de trabalho, que se refletiu, por um lado, no perfil setorial das ocupações urbanas localizadas no Setor Terciário (comércio e serviços) e, por outro, no alargamento dos segmentos considerados não organizados do mercado de trabalho. Ainda que a taxa geral de assalariamento tenha se mantido praticamente inalterada na década de 80, já era possível perceber a reversão da trajetória pretérita de organização do mercado de trabalho, evidenciada pelo aumento do peso relativo dos trabalhadores sem carteira assinada, bem como dos pequenos empregadores e trabalhadores por conta própria.¹²

Na década de 90, o Setor Terciário consolidou-se como o principal conjunto de atividades da economia brasileira. Isto porque foi responsável por quase o dobro da geração de valor adicionado frente ao segmento industrial (e oito vezes frente à agropecuária), como ainda representou duas vezes e meia a absorção de pessoal ocupado na indústria (e duas vezes a do pessoal ocupado na agropecuária). Esse enorme contingente de pessoas empregadas nas atividades terciárias foi responsável pela geração de uma massa de remunerações cerca de quatro vezes a gerada na indústria e 25 vezes a gerada na agropecuária. Embora os serviços também tenham estado na liderança do processo global de geração de lucros, sua posição já não foi tão distante à da indústria e representou apenas três vezes mais que a agropecuária (Cardoso Junior, 1999).

Assim, observa-se, em período recente, que há, no bojo de um amplo processo de reconversão econômica vivenciado pelo País, uma tendência à desestruturação do mercado de trabalho nacional, fenômeno este passível de ser empiricamente caracterizado a partir de uma definição que ressalta quatro aspectos sintomáticos e estreitamente interligados, a saber: (a) um crescimento expressivo da informalidade, medida pelo peso crescente dos trabalhadores

¹¹ Não seria exagero afirmar que "Entre 1940 e 1970, a indústria de transformação contribuiu com quase 15% dos novos postos de trabalho e a construção civil com outros 10%. Entre 1970 e 1980, estes percentuais foram ainda mais expressivos: 29% para a indústria de transformação e 11% para construção civil, totalizando 40% dos novos postos de trabalho" (Pacheco, Pochmann, 1998, p.13-14).

¹² De modo sintético, pode-se dizer que, "(...) de cada 100 empregos assalariados gerados entre 1980 e 1991, cerca de 99 foram sem registro e apenas 1 tinha registro. (...) Das ocupações não assalariadas, a de empregador e de conta própria foram as que mais cresceram entre os anos de 1980 e 1991" (Pochmann, 1997, p.10).

sem registro e por conta própria no total da ocupação; (b) um aumento generalizado da precariedade dos postos de trabalho, especialmente observada no núcleo pouco estruturado do mercado de trabalho, composto pelos empregados sem carteira, autônomos, domésticos e não remunerados; (c) uma mudança para cima no patamar das taxas de desocupação da mão-de-obra ativa, constatada por qualquer dos índices de desemprego escolhido; e (d) uma piora distributiva, tanto do ponto de vista da distribuição funcional da renda (repartição entre rendimentos do capital e do trabalho) quanto do ponto de vista da distribuição pessoal dos rendimentos do trabalho.

A seguir, caracteriza-se melhor cada um desses aspectos.

2.1 - Informalização

A década de 90 presenciou uma “informalização” crescente nas relações de trabalho, com aumento significativo dos assalariados sem registro e também dos trabalhadores por conta própria que auferem baixos rendimentos, dependem de jornadas semanais de trabalho superiores à jornada-padrão ou têm baixa adesão ao INSS. Durante a década de 90, a composição da PEA alterou-se drasticamente nas principais regiões metropolitanas do Brasil: enquanto o contingente de assalariados com carteira assinada decresceu, entre 1991 e 1999, de 51,2% para algo como 41% do total, o percentual de informais (assalariados sem carteira mais trabalhadores por conta própria) passou de 38,8% para 45,9% no mesmo período (Tabela 2).

A explosão da informalidade nos anos 90, como decorrência da sobreposição entre, de um lado, os movimentos setoriais de reestruturação produtiva e organizacional forçados pela abertura ao Exterior e, de outro, as políticas econômicas domésticas de orientação recessiva, gerou um quadro de aprofundamento da heterogeneidade do mercado de trabalho, que sinaliza uma situação de deterioração das condições de inserção ocupacional para a maior parte da classe trabalhadora no Brasil. Enquanto, nos anos 70, a heterogeneidade era vista como fruto de um crescimento das atividades modernas insuficiente para absorver a disponibilidade existente de força de trabalho, na década de 90 a heterogeneidade do mercado de trabalho pode ser analisada também como produto da passagem de trabalhadores formais para a situação de informalidade, que se acentua pela perda de dinamismo global do sistema econômico (Baltar, Dedecca, 1997).

Tabela 2

Médias anuais da evolução da PEA, por posição na ocupação e por regiões metropolitanas, e do PIB do Brasil — 1991/99

(%)

DISCRIMINAÇÃO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (1)
Empregados com carteira assinada	51,2	48,6	48,1	46,9	46,2	44,2	43,8	42,4	41,2
Empregados sem carteira assinada	19,7	20,8	21,7	22,5	23,0	23,4	23,4	23,5	24,2
Conta-própria	19,1	19,6	19,9	20,6	20,9	21,5	21,9	21,4	21,7
Empregador	4,2	4,1	4,1	4,0	4,3	4,4	4,3	4,2	4,3
População desocupada	4,8	5,8	5,3	5,1	4,7	5,4	5,7	7,6	7,8
Total da PEA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
$\Delta\%$ do PIB real	1,0	-0,5	4,9	5,9	4,2	2,8	3,7	-0,1	-
$\Delta\%$ do PIB <i>per capita</i>	-0,6	-2,1	3,4	4,3	2,8	1,2	2,3	-1,5	-

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PME-IBGE.

NOTA: Os dados da PEA foram calculados a partir da soma dos valores absolutos de cada região metropolitana (SP, RJ, BH, POA, RE, SA) e consolidados em médias anuais em cada caso.

(1) Dados até ago./99.

2.2 - Desocupação

Os anos 90 também vieram acompanhados de uma mudança de patamar nos níveis médios de “desocupação” da PEA, que praticamente dobrou ao final da década em relação aos índices médios dos anos 80 e começo dos 90, mesmo se considerando as estimativas conservadoras oficiais (Tabela 2). Ainda que se reconheçam os impactos oriundos da esfera microeconômica sobre o emprego agregado, não é possível descartar o fato de o ambiente macroeconômico interno estar muito pouco propício ao enfrentamento do desemprego como fenômeno econômico e social de grandes proporções, com consequências adversas sobre o conjunto da população e da própria economia.

Num país como o Brasil, ainda prenhe de muitas carências sociais e com ausências importantes nos setores de infra-estrutura urbana e social, problemas como os de taxas crescentes de desemprego aberto responderiam muito mais por diretrizes de política econômica que não procuram contra-arrestar os efeitos já nocivos sobre o emprego de uma crise generalizada de demanda efetiva agregada. Em que pese aos efeitos de uma nova função-emprego, com baixa elasticidade produto-emprego, advinda do crescimento econômico contemporâneo pouco absorvedor de mão-de-obra, fruto dos processos microeconômicos de reestruturação técnico-produtivas, o certo é que ainda reside em taxas de

crescimento superiores às taxas de entrada da população em idade ativa no mercado de trabalho a forma, por excelência, de combate ao desemprego e à marginalização da população.

2.3 - Precarização

Intimamente associada à informalização e ao crescimento e à diversificação dos tipos de desemprego (friccional, sazonal, estrutural, oculto, de inserção, de exclusão, etc.), constata-se, nos anos 90, uma “precarização” crescente das relações e das condições de ocupação, com aumento da assimetria já existente entre capital e trabalho, especialmente para as categorias ocupacionais tidas como informais, no interior das quais parecem residir as atividades mais precárias, do ponto de vista da qualidade da ocupação — caso claro de parte expressiva dos trabalhadores por conta própria —, e de mais frágil inserção profissional, do ponto de vista das relações de trabalho — caso evidente da maioria dos trabalhadores sem registro em carteira.¹³

Embora reconhecendo a complexidade conceitual e empírica em definir e mensurar o fenômeno da precarização, é possível reunir um conjunto de informações consideradas necessárias em estudos sobre qualidade do emprego, para compor um quadro aproximado do avanço da precariedade dos postos de trabalho no Brasil (Tabela 3)¹⁴.

¹³ Isso não é, obviamente, o mesmo que dizer que não existam atividades de trabalho precário ou frágeis também no seio da categoria ocupacional de assalariados com carteira, mas, sim, que, nesse caso, a incidência de inserções dessa natureza é bem menor, posto estarem ligadas ao núcleo mais estruturado do mercado de trabalho.

¹⁴ A Tabela 3 foi montada a partir da seleção de um conjunto específico de variáveis que comporiam algumas importantes dimensões da qualidade dos postos de trabalho no Brasil. Apesar de não exaustiva, acredita-se que informações sobre a cobertura da seguridade social, tipo e quantidade de benefícios recebidos pelos trabalhadores, jornada de trabalho, número de empregos praticados, permanência no emprego e filiação sindical cobrem um conjunto muito relevante de aspectos ligados à qualidade dos postos de trabalho, livres da dimensão exclusivamente monetária que costuma caracterizar a maioria dos estudos a respeito. Sobre qualidade do emprego e empregos atípicos no Brasil, ver Reinecke (1999), que, inclusive, inspirou a construção da Tabela 3. Outra referência importante sobre o tema é a coletânea organizada por Castro e Dedecca (1998). Por fim, muitas ponderações interessantes sobre a precariedade associada a algumas classes de empregos atípicos no Brasil podem ser vistas em Cacciamali e Pires (1995).

Tabela 3

Evolução da qualidade do emprego no Brasil – 1995 e 1998

a) 1995

(%)

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	COBERTURA DA SEGURIDADE SOCIAL	BENEFÍCIOS RECEBIDOS				
		Moradia	Alimen- tação	Transporte	Educação	Saúde
Núcleo estruturado						
Com carteira	94,0	5,6	44,2	48,8	3,8	27,1
Militar e estatutário	87,8	3,6	41,5	32,5	5,5	30,4
Médias por variável selecionada	90,9	4,6	42,9	40,6	4,6	28,7
Núcleo pouco estruturado						
Sem carteira	9,7	11,4	18,9	14,0	0,7	3,6
Doméstico	21,1	19,8	70,1	26,6	1,9	6,6
Conta própria	18,0	10,5	36,8	27,6	0,0	5,3
Não remunerado	1,5	20,0	41,7	16,7	0,0	8,0
Médias por variável selecionada	12,6	15,5	41,9	21,2	0,6	5,9
Outros						
Empregadores	65,2	0,0	25,0	25,0	0,0	0,0
Outros	0,6	0,0	25,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	42,8	8,8	40,3	34,6	2,9	18,4

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	MAIS DE 40h TRABALHADAS NA SEMANA	UM ÚNICO EMPREGO	UM ANO OU MAIS NO MESMO EMPREGO	FILIAÇÃO SINDICAL
Núcleo estruturado				
Com carteira	88,6	96,5	62,3	29,6
Militar e estatutário	36,9	87,6	87,2	34,7
Médias por variável selecionada	62,8	92,1	74,8	32,2
Núcleo pouco estruturado				
Sem carteira	74,1	95,9	43,8	5,2
Doméstico	66,9	98,2	46,6	0,7
Conta própria	64,8	92,9	69,9	12,6
Não remunerado	29,2	97,7	69,3	4,6
Médias por variável selecionada	58,8	96,2	57,4	5,8
Outros				
Empregadores	85,3	90,2	82,1	20,4
Outros	4,2	100,0	73,4	8,3
TOTAL	48,3	95,2	61,2	16,2

Tabela 3

Evolução da qualidade do emprego no Brasil – 1995 e 1998

b) 1998

(%)

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	COBERTURA DA SEGURIDADE SOCIAL	BENEFÍCIOS RECEBIDOS				
		Moradia	Alimen- tação	Transporte	Educação	Saúde
Núcleo estruturado						
Com carteira	96,7	5,5	42,9	47,9	3,4	24,1
Militar e estatutário	93,2	4,6	36,9	32,4	5,1	33,0
Médias por variável selecionada	95,0	5,0	39,9	40,2	4,3	28,6
Núcleo pouco estruturado						
Sem carteira	10,7	9,5	17,7	15,1	0,8	3,2
Doméstico	27,0	17,1	63,9	26,9	1,4	5,0
Conta própria	16,2	8,0	30,3	24,0	1,3	6,6
Não remunerado	1,8	14,3	33,3	9,5	4,8	4,8
Médias por variável selecionada	13,9	12,2	36,3	18,9	2,1	4,9
Outros						
Empregadores	60,6	0,0	25,0	25,0	0,0	0,0
Outros	0,5	14,3	14,3	0,0	0,0	0,0
TOTAL	44,1	7,9	37,4	34,0	2,6	16,6

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	MAIS DE 40h TRABALHADAS NA SEMANA	UM ÚNICO EMPREGO	UM ANO OU MAIS NO MESMO EMPREGO	FILIAÇÃO SINDICAL
Núcleo estruturado				
Com carteira	88,8	96,9	63,6	26,5
Militar e estatutário	38,7	88,9	85,9	34,8
Médias por variável selecionada	63,7	92,9	74,7	30,7
Núcleo pouco estruturado				
Sem carteira	71,7	95,4	41,9	4,6
Doméstico	64,9	98,6	50,1	0,9
Conta própria	65,6	92,3	70,5	12,2
Não remunerado	27,2	97,2	71,6	5,6
Médias por variável selecionada	57,4	95,9	58,5	5,8
Outros				
Empregadores	85,7	91,3	81,7	21,0
Outros	5,8	100,0	67,4	11,9
TOTAL	44,5	95,1	60,7	15,2

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMÍLIOS: Brasil; 1995 e 1998 (1995; 1998).
Rio de Janeiro : IBGE

Uma primeira observação interessante é a que se refere à representatividade de cada atributo selecionado junto ao total de ocupados. No caso da cobertura da seguridade social, destaca-se o fato de menos da metade dos ocupados (42,8% em 1995 e 44,1% em 1998) serem contribuintes dos institutos públicos de previdência (nas três esferas de governo). Quando se levam em conta apenas os trabalhadores inseridos no núcleo estruturado do mercado de trabalho, a cobertura salta para mais de 90%, enquanto os trabalhadores do núcleo pouco estruturado não chegam sequer a 15% do total.

Com relação ao conjunto potencial de benefícios recebidos por trabalhador, chama atenção o fato de os ocupados pertencentes ao núcleo estruturado desfrutarem proporcionalmente mais de quatro dos cinco benefícios (alimentação, transporte, educação e saúde) relativamente aos trabalhadores do núcleo pouco estruturado, os quais recebem mais os benefícios associados à moradia. Além disso, parece preocupante a trajetória de distanciamento observada na cobertura dos benefícios recebidos entre os grupos ocupacionais considerados, ainda que a confrontação entre dois pontos no tempo (1995 e 1998) seja insuficiente para caracterizar uma tendência.

O atributo ligado à jornada de trabalho mostra que cerca de 63% dos trabalhadores do núcleo estruturado e 58% do núcleo pouco estruturado praticam jornadas semanais superiores a 40 horas. Mas é necessário destacar algumas diferenças pronunciadas entre as categorias ocupacionais: embora 88% dos trabalhadores com carteira exerçam jornadas superiores a 40 horas na semana, tem-se que esse padrão está mais generalizado entre os trabalhadores sem carteira, os domésticos e os conta própria.

No que toca à quantidade de empregos praticados, vê-se que gira em torno de 95% o percentual de ocupados com apenas um único emprego declarado. Embora, no geral, as diferenças intra e intergrupos não sejam muito marcantes, ressalta o fato de os militares e estatutários e os trabalhadores por conta própria apresentarem as mais altas incidências de dois ou mais empregos.

A permanência no mesmo emprego é outro atributo interessante para ser levado em conta em estudos sobre a qualidade dos postos de trabalho, pois funciona como um indicador de rotatividade da mão-de-obra. A primeira observação que vale realçar é que aproximadamente 40% dos ocupados na economia brasileira trocam de emprego ou são despedidos antes de completar um ano de trabalho. Em segundo lugar, cabe enfatizar a diferença que há entre o percentual de ocupados no núcleo estruturado do mercado de trabalho há pelo menos um ano no mesmo emprego (perto de 75%) relativamente aos ocupados no núcleo pouco estruturado (cerca de 58%), sendo especialmente marcante o fato de

menos da metade dos domésticos e trabalhadores sem carteira assinada permanecerem no mesmo emprego por mais de um ano.

O último atributo selecionado — filiação a sindicatos de trabalhadores ou patronais — revela, por sua vez, um nível bastante baixo e decrescente de adesão sindical. No caso dos trabalhadores vinculados ao núcleo estruturado do mercado de trabalho, a tendência à desfiliação é explicada pelo comportamento dos trabalhadores com carteira, enquanto, no caso dos ocupados no núcleo pouco estruturado, a desfiliação dos sem carteira e dos conta própria é contrabalançada por um pequeno aumento dos vínculos sindicais por parte dos domésticos e dos não-remunerados. Não obstante, a adesão a sindicatos por parte do núcleo estruturado é cerca de seis vezes maior que a adesão observada junto aos trabalhadores do núcleo pouco estruturado do mercado de trabalho.

Em suma, esses aspectos concretos da realidade das categorias ocupacionais pertencentes aos segmentos menos estruturados trazem consequências nefastas sobre a organização do mercado de trabalho, sendo não desprezível a insegurança crescente que parece reinar no interior dessa parcela expressiva de trabalhadores, resultando num nível menor de bem-estar geral para suas famílias (Mattoso, 1995).

2.4 - Piora distributiva

Finalmente, comporia o quadro mais geral de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro na década de 90 uma piora distributiva não desprezível em termos dos rendimentos pessoais e também da repartição da renda entre rendimentos do capital e do trabalho.

Do ponto de vista da distribuição funcional da renda (Tabela 4), ou, mais propriamente, da participação dos salários na renda nacional, esta se apresenta estruturalmente reduzida no Brasil, em comparação com países desenvolvidos, por conta de, pelo menos, dois fatores que agem na mesma direção.¹⁵ Em primeiro lugar, a manutenção de um peso elevado de trabalhadores em mercados de trabalho desestruturados, que, marcados pela ausência de movimentos sindicais organizados e políticas públicas de transferências de renda e proteção social, reproduzem um distanciamento permanente entre ganhos de produtivi-

¹⁵ Com base em informações de 1985, pode-se mostrar que "(...) a participação do salário no produto interno líquido a custo de fatores era 73% para os países industrializados e 44% para os países da América Latina" (Kilsztajn, 1998, p.61).

dade e repasses reais aos salários.¹⁶ Em segundo lugar, como reflexo do tipo de crescimento econômico que é imposto pela dinâmica especificamente capitalista no Brasil, o ritmo insuficiente de absorção de força de trabalho ativa nos segmentos mais organizados do mercado de trabalho dá origem a uma massa reduzida de remunerações.

As informações contidas na Tabela 4 mostram que o peso das remunerações (salários mais rendimentos dos autônomos) girou, na média do período 1985-96, em torno de 40,8% do valor adicionado à economia como um todo. Por trás dessa média geral, destacam-se comportamentos muito díspares entre os grandes setores da atividade econômica, sendo especialmente marcante a queda contínua da massa de remunerações na indústria e o aumento menos que proporcional verificado nos serviços.

O segundo tipo importante de informação revela que, no cenário vivido pela economia brasileira nos anos 90, a dinâmica distributiva se inclinou em favor dos rendimentos do capital, minimizando, conseqüentemente, o impacto dos rendimentos do trabalho sobre a demanda agregada.¹⁷ Em termos da economia como um todo, verificou-se uma taxa de crescimento de 1,7% a.a. na relação de apropriação R_{nk}/R_n (rendimentos do capital sobre rendimentos do trabalho). Esse fato esconde, desagregadamente, um maior poder de apropriação dos rendimentos do capital sobre os do trabalho na indústria e na agropecuária do que nos serviços. Enquanto, na indústria, a relação R_{nk}/R_n cresceu 5,8% a.a. entre 1990 e 1996, expressando o fato de os ganhos de produtividade do período terem sido apropriados proporcionalmente mais pelos rendimentos do capital, a taxa de crescimento observada nos serviços foi negativa em 0,3% a.a., pois, nessas atividades, é mais lenta e difícil a substituição de trabalho por capital físico (Cardoso Junior, 2000).

¹⁶ Ainda usando a mesma referência da nota anterior, pode-se mostrar que "(...) o salário por trabalhador nos países da América Latina correspondia a 13% do salário dos países industrializados. Ajustado pela PPP para o produto, o salário dos países da América Latina passa para 27% do salário dos países industrializados. É importante ressaltar que o salário na América Latina não acompanha o nível de produtividade da região em relação aos países industrializados: (...) todos os países industrializados apontam uma relação próxima a 1,0; para a América Latina o nível de salário representa 60% do nível de produtividade (67% para o Brasil). O poder de compra do salário na América Latina não acompanha sequer o (baixo) nível de produtividade da região" (Kilsztajn, 1998, p.63).

¹⁷ Esse aspecto poderia explicar, em parte, as baixas taxas de crescimento da economia brasileira no período, pois, num contexto de retração dos investimentos públicos produtivos e de pequena contribuição ao crescimento vinda do setor exportador, o montante de lucros não se converte inteiramente em investimentos produtivos privados, dada a existência de inúmeras formas de valorização financeira, esterilizadoras do crescimento real. A concentração funcional da renda inclina-se perversamente em favor do capital (Cardoso Junior, 2000).

Tabela 4

Evolução da distribuição funcional da renda no Brasil — 1985-1996

DISCRIMINAÇÃO	AGROPECUÁRIA		INDÚSTRIA		SERVIÇOS		TOTAL	
	Rn / VA (1) (%)	RnK / Rn (2) (índice)	Rn / VA (1) (%)	RnK / Rn (2) (índice)	Rn / VA (1) (%)	RnK / Rn (2) (índice)	Rn / VA (1) (%)	RnK / Rn (2) (índice)
1985	20,2	-	35,1	-	46,5	-	39,4	-
1990	18,2	100,0	34,9	100,0	53,7	100,0	45,0	100,0
1991	17,4	102,8	33,9	106,8	49,0	124,0	42,0	114,7
1992	18,5	95,6	30,9	126,6	46,4	145,6	39,8	130,3
1993	20,5	84,3	28,4	132,6	45,2	152,9	38,4	134,3
1994	14,0	134,9	26,4	141,2	51,9	105,5	39,7	121,7
1995	13,8	141,3	26,3	139,3	53,3	96,9	40,6	115,2
1996	15,1	125,4	25,9	140,7	53,3	97,6	41,1	112,0
Médias	17,2	3,6	30,2	5,8	49,9	-0,3	40,8	1,7

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE.

(1) Participação das remunerações no Valor Adicionado (Rn / VA), segundo a ponderação de cada setor no total. Remunerações incluem salários e rendimentos dos trabalhadores por conta própria para os três setores. (2) Índice de evolução da relação entre rendimentos do capital e do trabalho (RnK / Rn), com base 1990 = 100.

Do ponto de vista da concentração pessoal dos rendimentos do trabalho (Tabela 5), como a hierarquia de remunerações responde às características da estrutura produtiva, preponderantemente vinculada aos segmentos estruturados dos mercados de trabalho, e como o peso e a dinâmica desse setor não conseguem absorver integralmente toda a oferta efetiva de mão-de-obra, tem-se, necessariamente, um perfil altamente concentrado para a distribuição dos rendimentos provenientes do trabalho, que é reforçado pela existência de um nível muito baixo de salários para a maior parte das pessoas pertencentes à base não organizada do mercado de trabalho.

O mercado de trabalho de base muito ampla explicaria, em boa medida, a existência e a reprodução de uma taxa salarial de nível muito reduzido como referência para o sistema econômico, tanto em termos de custo empresarial (peso reduzido das remunerações na composição do custo total dos bens e serviços), como se pensada em termos do poder de compra dos trabalhado-

res.¹⁸ Quanto menor o piso salarial do mercado de trabalho, maior tende a ser a diferenciação salarial possível de se verificar no sistema, já que ela se estabelece em função da hierarquização de cargos e remunerações que derivam do grau de complexidade da estrutura produtiva da economia como um todo.

No quadro distributivo verificado nos anos 80, todos os grupos sociais sofreram piora em suas posições relativas, com exceção dos grupos mais ricos, fazendo o Índice de Gini atingir a inacreditável marca de 0,635 (excluindo os trabalhadores sem rendimento!) no último ano da década (Bonelli, Sedlacek, 1991, p.64).

Embora o Índice de Gini tenha recuado um pouco nos anos 90, praticamente se congelou no patamar de 0,58 desde 1995, já num contexto onde havia se esgotado a influência redistributivista da queda da inflação. Os 10% mais pobres da população ocupada continuaram a se apropriar de tão-somente 1% dos rendimentos do trabalho, enquanto os 10% mais ricos se mantiveram sempre acima dos 45%. Com isso, a razão de apropriação dos 10% mais ricos sobre os 40% mais pobres tornou-se menor que o nível conquistado 10 anos antes somente a partir de 1996. Também surpreendente é o fato de os rendimentos do trabalho acumulados pelos 40% mais pobres jamais terem superado a marca de 10% do total, sendo inferior a 30% do total para os 70% dos ocupados de menores rendimentos.

Essa rigidez à baixa dos índices de desigualdade no Brasil ajuda a reforçar a tese da desestruturação do mercado de trabalho nacional, que consolida e reflete um padrão bastante heterogêneo de ocupações e de remunerações no seio da classe trabalhadora. Ademais, reforça, também, a inoperância das políticas públicas redistributivas, que assumem, cada vez mais, um caráter assistencialista e compensatório. Assim, o cenário de desalento que se afigura para o mercado de trabalho no Brasil em princípios do novo milênio não parece ser resultado de um modelo de desenvolvimento econômico sustentável no longo prazo, mas, ao contrário, parece conduzir a classe trabalhadora a um esquema de reprodução social fortemente ancorado no individualismo das soluções de sobrevivência, com reflexos perversos sobre a estrutura distributiva já bastante concentrada do País.

¹⁸ O conceito de taxa de salários está ligado à idéia de menor remuneração do trabalho não qualificado que se verifica no núcleo organizado em moldes verdadeiramente capitalistas, sobre a qual se estrutura a distribuição salarial. Em termos teóricos, a taxa salarial baliza o “piso salarial” para os trabalhadores assalariados organizados capitalisticamente e, ao mesmo tempo, serve como referência para o “teto salarial” dos trabalhadores vinculados aos segmentos não organizados do mercado de trabalho. Quando tomadas em conjunto, taxa salarial e estrutura salarial (que é a distribuição dos salários entre as distintas categorias de trabalhadores) definem o “padrão salarial” de uma economia (Souza, 1980, p.60).

Tabela 5

Evolução da distribuição pessoal dos rendimentos do trabalho no Brasil — 1985-1998 (%)

DISCRIMINAÇÃO	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Os 10% mais pobres	0,7	1,0	0,8	0,6	0,7	0,8
Os 10% mais ricos	47,7	47,3	46,9	49,7	51,5	48,1
Os 5% mais ricos	33,9	33,9	33,3	35,8	37,7	34,4
Os 1% mais ricos	13,4	14,0	13,5	14,2	15,9	13,9
Acumulado						
Até 40%	8,4	9,1	8,6	7,9	7,5	7,9
Até 70%	25,4	26,6	26,2	24,3	22,9	25,0
Razão de apropriação de renda						
Os 10% que ganham mais / os 40% que ganham menos	5,7	5,2	5,5	6,3	6,9	6,1
Índice de Gini	-	0,584	0,589	0,613	0,630	0,602

DISCRIMINAÇÃO	1992	1993	1995	1996	1997	1998
Os 10% mais pobres	0,8	0,7	1,0	1,0	1,0	1,2
Os 10% mais ricos	45,1	49,0	47,1	46,8	46,7	47,5
Os 5% mais ricos	32,1	35,8	33,6	33,2	34,0	34,0
Os 1% mais ricos	13,1	15,5	13,4	13,2	13,7	13,7
Acumulado						
Até 40%	9,5	8,6	8,9	9,1	9,1	9,2
Até 70%	27,7	26,6	26,4	26,8	26,9	26,3
Razão de apropriação de renda						
Os 10% que ganham mais / os 40% que ganham menos	4,8	5,7	5,3	5,1	5,1	5,2
Índice de Gini	0,571	0,601	0,585	0,581	0,580	0,584

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE.

3 - As limitações ao Sistema Público de Emprego no Brasil

Frente ao movimento de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro nessa etapa de aprofundamento do capitalismo financeiro no País, talvez não seja exagero afirmar que o principal problema das políticas públicas de emprego esteja ligado ao fato de terem sido reduzidas ao conjunto de programas inscritos no SPE. Na medida em que o emprego deixa de fazer parte do horizonte de decisões políticas fundamentais, reduz-se o potencial macroeconômico de geração de emprego e de melhoria das ocupações. Os instrumentos clássicos do SPE tornam-se, em grande parte, compensatórios e de baixa eficácia, posto

atuarem principalmente sobre os condicionantes do lado da oferta do mercado de trabalho (intermediação e capacitação profissional), os quais, por si mesmos, são incapazes de engendrar a abertura de novas vagas. Ou seja, os principais determinantes do nível e da qualidade dos empregos deixam de fazer parte do conjunto de programas e ações voltadas ao mercado de trabalho.¹⁹

É, portanto, com a perspectiva teórica e histórica esboçada até aqui que se deve partir para a análise sintética das limitações do SPE no Brasil, onde o estudo centrado sobre o desempenho recente dos seus principais programas é menos relevante que a abordagem de cunho estruturante que se está propondo na sequência.

A primeira e mais importante das limitações é de ordem externa e coercitiva à atuação do SPE nacional e foi descrita, ao longo do item anterior, como o fenômeno de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro. Os processos de informalização e de precarização do emprego, de aumento do desemprego e da concentração funcional e pessoal da renda têm limitado sobremaneira o impacto dos programas inscritos no SPE nacional, teoricamente voltados a combater a subutilização da mão-de-obra, melhorar a qualidade dos postos de trabalho e as habilidades dos trabalhadores.

Os indicadores de avaliação dos principais programas do SPE nacional (Tabela 6) mostram, em linhas gerais, um certo distanciamento entre a efetividade e a eficácia das ações governamentais. Ou seja, embora um programa, como, por exemplo, o seguro-desemprego, consiga cumprir as prescrições contidas em seu marco legal e institucional — atender temporariamente, com recursos financeiros, aos desempregados oriundos do setor formal ou registrado da economia —, ele é pouco eficaz em fazer frente às dimensões do problema contemporâneo do desemprego. Por conta disso, apesar de a taxa de efetividade ou habilitação (segurados/requerentes) do seguro-desemprego ter estado próxima dos 100% na segunda metade da década de 90, a taxa de eficácia ou cobertura restrita (segurados/demitidos sem justa causa do setor formal) tem girado em torno de 65%, devendo ser bem menor, se considerada uma taxa de cobertura

¹⁹ Dentre esses, Pochmann (1998) destaca cinco dimensões da determinação do emprego que deveriam compor as estratégias de pleno emprego dos países capitalistas contemporâneos: compromisso político-social da busca pelo pleno emprego, paradigma técnico-produtivo em vigor no País, conjunto de políticas de bem-estar social, marco regulador das relações e condições de trabalho, conjunto de instrumentos pertencentes à estrutura moderna dos SPEs (intermediação, capacitação, seguro-desemprego, estímulos ao retardo do ingresso de jovens no mercado de trabalho ou de apoio à antecipação de determinadas aposentadorias, programas de subsídios ou incentivos creditícios à produção e à geração de emprego).

ampliada, que ponderaria os segurados sobre o conjunto indistinto de desocupados sem justa causa da economia.

No que diz respeito ao Planfor, cuja meta é treinar 20% de toda a PEA a cada ano, visando aumentar a empregabilidade da força de trabalho, que busca se manter ou se recolocar no mercado, verifica-se um percentual de pessoas efetivamente treinadas muito baixo até 1999, pouco superior a 3% da PEA. Além disso, parece baixo o grau de integração do Planfor com outros programas do SPE, como pode ser confirmado pelas seguintes situações: (a) do total de treinandos em 1997, 28% estavam cobertos pelo seguro-desemprego, vinculação esta que caiu para apenas 9% em 1998 e 6% em 1999; (b) também baixo e irregular foi o grau de integração dos beneficiários do seguro-desemprego que acessaram algum tipo de treinamento concomitante, em torno de 5% em 1998 e de 3,7% em 1999; (c) do total de treinandos, um número muito pequeno de pessoas estavam vinculadas ao Proger, cerca de 6% em 1997 e apenas 3,8% em 1999. Por outro lado, o maior grau de integração existente no Planfor se deu com o desemprego, pois cerca da metade dos treinandos entre 1996 e 1999 eram pessoas desocupadas (Tabela 6).

Com relação às atividades de intermediação desenvolvidas pelo Sine, dois indicadores são suficientes para demonstrar a distância entre a efetividade e a eficácia do programa no contexto atual: (a) a taxa de aderência, que mede o percentual de colocações no mercado de trabalho através de vagas oferecidas pelo Sine; e (b) a taxa de admissão, que mede o percentual de colocações, via Sine, frente ao total de admitidos pela economia segundo o Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (Caged).²⁰ No primeiro caso, tem-se uma taxa de efetividade (ou aderência do Sine ao mercado de trabalho) situada no patamar dos 40% entre 1995 e 1999, mas, concomitantemente, uma taxa de eficácia ou admissão muito baixa, não superior a 5% do total de admitidos segundo os registros administrativos do Ministério do Trabalho (Tabela 6).²¹

²⁰ Um conjunto mais amplo de indicadores de avaliação de eficácia do sistema de intermediação capitaneado pelo Sine, incluindo os indicadores deste trabalho, pode ser visto em Ramos e Freitas (1998).

²¹ Informações sobre o cumprimento de metas físicas dos programas de geração de emprego e renda, como o Proger, Pronaf, Programa de Desenvolvimento Econômico e Social, Proemprego e o Programa de Crédito Produtivo Popular, ainda estão por ser gerados de modo mais consistente e regular para permitir a construção de indicadores de efetividade e eficácia, motivo pelo qual é atualmente impraticável qualquer tipo de avaliação de impacto.

Tabela 6

Indicadores de desempenho dos principais programas do SPE no Brasil — 1995-99

	(%)				
PRINCIPAIS PROGRAMAS DO SPE BRASILEIRO	1995	1996	1997	1998	1999
SEGURO-DESEMPREGO					
Taxa de habilitação: segurados / requerentes	98,9	99,2	99,0	99,1	96,7
Taxa de cobertura efetiva: segurados / demitidos sem justa causa	65,9	64,0	65,0	-	-
Valor médio do benefício / salário médio do contratado	77,0	79,0	77,0	79,0	82,0
PLANFOR					
Taxa de cobertura efetiva: treinandos (excluindo Sistema S) / PEA	-	1,4	2,6	2,8	3,6
Vinculação com o seguro-desemprego					
Treinandos segurados / total de treinandos	-	20,0	28,0	9,0	6,0
Treinandos segurados / total de segurados	-	5,0	13,0	5,0	3,7
Vinculação com o Proger					
Treinandos do Proger / total de treinandos	-	-	6,0	2,0	3,8
Vinculação com o desemprego					
Treinandos desempregados / total de treinandos	-	53,0	48,0	53,0	56,1
INTERMEDIÇÃO DE MÃO-DE-OBRA VIA SINE					
Taxa de aderência: colocados via Sine / vagas ofertadas pelo Sine	39,2	40,2	46,5	44,0	40,5
Taxa de admissão: colocados via Sine / admitidos segundo Caged	1,5	1,7	2,5	3,2	5,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: MTE.

Em suma, o conjunto de indicadores de avaliação acima investigados permite clarificar o tipo de limitação ao êxito do SPE nacional, que se impõe sobre seus principais programas. Mas ainda restam pelo menos duas outras fontes de limitações que se poderia dizer intrínsecas à forma de estruturação e funcionamento das atividades contidas no SPE brasileiro. Uma delas está ligada ao caráter tardio da montagem do SPE no Brasil. A outra relaciona-se de perto com a natureza reflexa ou imitativa do SPE brasileiro relativamente aos SPEs dos países centrais. Ambos os aspectos estão interligados e precisam ser tratados conjuntamente.

De um ponto de vista mais geral, é possível mostrar que o processo de consolidação dos SPEs nos principais países da OCDE, ao longo do período que se estende do pós-Segunda Guerra mundial até meados dos anos 70, atendia aos requisitos tanto do padrão de acumulação vigente (o *boom* fordista) quanto da institucionalidade vigente no campo das políticas sociais (o Welfare State), de sorte que o formato assumido pelas três dimensões clássicas do SPE (intermediação/capacitação/seguro-desemprego) estava colado ao tipo de desemprego predominante à época, isto é, baixas taxas de desemprego aberto, desemprego de curta duração, sem atingir, de maneira mais dramática, nenhum grupo social específico. Ou seja, o formato dos SPEs era reflexo de um contexto econômico particular, onde prevaleciam altas taxas de crescimento agregado do Produto, do emprego, da produtividade e dos salários reais. Esse momento

virtuoso do padrão de acumulação fez com que os requerimentos em termos de políticas de emprego se concentrassem, quase exclusivamente, em torno das atividades de intermediação da mão-de-obra desocupada temporariamente. Em segundo lugar, estavam as atividades ligadas à concessão do seguro-desemprego, cujo grau de cobertura era bastante grande, devido aos elevados índices de formalização dos contratos de trabalho, e cuja disponibilidade de fundos era garantida pela institucionalidade fiscal do período. Apenas por último, havia as atividades voltadas à capacitação profissional, uma vez que as exigências do fordismo em termos de formação podiam ser atendidas com treinamentos específicos nos próprios locais de trabalho (*on the job training*).

Por outro lado, a partir da segunda metade da década de 70, quando uma crise econômica mais geral começou a se configurar no cenário mundial e profundas mudanças tomaram lugar nos campos produtivo (novo paradigma tecnológico), financeiro (financeirização da riqueza) e institucional (nova hegemonia norte-americana), tendo por reflexos principais a diminuição do ritmo de crescimento econômico e a alta das taxas de desemprego aberto e oculto, inclusive alterando-se o tipo do desemprego em relação àquele do período anterior, é que os SPEs passaram a ser mais exigidos e a demonstrar fragilidade ou inadequação diante do novo contexto mundial. Fundamentalmente, as mudanças que foram se verificando nas estruturas dos SPEs desde o início dos anos 80 tendem a refletir uma dupla contradição.

A primeira contradição está ligada ao fato de que, se, por um lado, em um contexto de liberalização geral dos mercados, a lógica passa a ser a de não interferência e de flexibilização dos mecanismos de (re)alocação da força de trabalho, por outro, os instrumentos de intermediação de mão-de-obra passam a ser tão mais demandados como mais inaptos a responder ao novo tipo de desemprego vigente.

A segunda contradição é que, se, por um lado, o novo contexto econômico produz mais desemprego de um tipo que tem duração e intensidade maior e afeta distintamente os diversos segmentos do mercado de trabalho (desemprego de exclusão para os idosos e desemprego de inclusão para os jovens, por exemplo), por outro, os SPEs passam a ter que oferecer mais políticas ativas pelo lado da demanda por trabalho, sem que instrumentos para tanto tenham sido constituídos. Mesmo os países que já possuíam alguns mecanismos desse tipo, ou aqueles que os criaram posteriormente, tiveram que conviver com resultados decepcionantes sempre que descolados de políticas macroeconômicas afinadas com o objetivo do pleno emprego.

Isto posto, a natureza tardia da montagem reflexa do SPE no Brasil sugere que o seu formato tradicional é de partida, inadequado ao País, seja em função das contradições expostas acima, seja diante da realidade de seu próprio merca-

do de trabalho, vítima de um processo intenso de desestruturação que corre em paralelo à montagem do sistema nos anos 90. O Brasil começa a montar seu SPE justamente em um momento histórico tal que o formato tradicional de SPE já demonstrava sinais de esgotamento nos países centrais, dadas as transformações que configuram o novo contexto econômico mundial desde princípios da década de 80.

Isto para dizer que o Brasil, mesmo se valendo de seu desenvolvimento tardio na montagem de um SPE já alinhado às novas tendências em âmbito mundial (descentralização e focalização das políticas), ainda assim não poderia ter um modelo completamente adequado ao contexto atual, uma vez que esse novo formato e essas novas tendências foram derivados do modelo anterior, mostrando-se incapazes, mesmo nos países da OCDE, de combater os problemas do (des)emprego contemporâneo.

Além disso, cabe lembrar que as especificidades do mercado de trabalho urbano no Brasil, notadamente a partir dos anos 90, sugerem medidas de política e instrumentos de atuação qualitativamente diferentes dos praticados nos países da OCDE. Em linhas gerais, um SPE especificamente nacional deveria estar organizado tendo como eixo central de ação os programas de geração direta de emprego e renda, os quais atuam, preponderantemente, pelo lado da demanda por trabalho. Desde que articulados a objetivos explícitos de crescimento econômico, tais programas ganhariam relevância, e passaria a fazer todo o sentido sua articulação com as demais atividades clássicas de um SPE, como a intermediação e capacitação profissional, ambas orientadas para metas físicas de desempenho previamente planejadas.

4 - Considerações finais

Os temas ligados à desestruturação do mercado de trabalho brasileiro — fenômeno entendido como o processo de crescente informalização e precarização das relações e condições de trabalho, aumento das taxas de desemprego aberto e piora distributiva — dominaram, juntamente com os debates em torno das políticas públicas de combate a esses problemas, a pauta de discussões sobre o assunto durante a década de 90.

No Brasil, em paralelo à desestruturação do mercado de trabalho, influenciada pelos intensos processos de abertura comercial e financeira levados a cabo pelos governos de orientação liberalizante e pela trajetória recessiva de crescimento do Produto interno, foram-se constituindo mecanismos públicos de emprego à semelhança dos sistemas existentes nos países centrais do capitalismo.

Não obstante, o impacto conjunto dos programas inscritos no âmbito do SPE brasileiro tem sido bastante incipiente, do ponto de vista macroeconômico e social, diante da realidade de seu mercado de trabalho. Essa constatação pôde ser explicada não só pela natureza tardia de estruturação do SPE brasileiro, mas principalmente por outros dois fatores, a saber: (a) a natureza reflexa de sua montagem no País, cuja estrutura e modo de funcionamento refletem de forma imitativa a constituição dos SPEs dos países centrais, referida ao contexto histórico dos anos 50 e 60; e (b) a natureza da crise contemporânea do emprego brasileiro, cujas raízes se deitam sobre um *mix* de fatores estruturais (ou de longo prazo, ligados às mudanças recentes no mundo do trabalho) e conjunturais (ou de curto prazo, ligados ao viés contencionista da política econômica).

A natureza reflexa do SPE brasileiro parece ter reduzido o escopo das políticas de emprego aos programas circunscritos ao âmbito do SPE, negligenciando-se as especificidades do mercado de trabalho nacional, cuja gênese e funcionamento são bastante distintos da experiência importada dos países centrais. Por sua vez, a natureza específica da crise contemporânea do (des)emprego no País parece fazer com que sistemas de emprego montados de forma tradicional, tendo as políticas ativas pelo lado da oferta de força de trabalho (intermediação e qualificação profissional) como principal instrumento do arcabouço mais geral dos programas, sejam inadequados e ineficazes diante da crise estrutural do (des)emprego que hoje domina a realidade do mercado de trabalho do País.

Bibliografia

- AZEREDO, B. (1997). **Políticas de emprego no Brasil**: a experiência recente. Rio de Janeiro : IE-UFRJ. (Tese de doutoramento).
- AZEREDO, B., TEIXEIRA, A. (1999). Impactos sobre o emprego dos programas apoiados pelo FAT. In: POSTHUMA, A. C. org. **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade. Brasília : OIT/ MTE; São Paulo : Ed. 34.
- BALTAR, P., DEDECCA, C. (1997). **Mercado de trabalho no Brasil**: o aumento da informalidade nos anos 90. Campinas : UNICAMP/ IE. (mimeo).
- BONELLI, R., SEDLACEK, G. (1991). A evolução da distribuição de renda entre 1983 e 1988. In: CAMARGO, J. M., GIAMBIAGI, F. **Distribuição de renda no Brasil**. Rio de Janeiro : Paz e Terra.

- CACCIAMALI, M. C., PIRES, J. M. (1995). **Instituições do mercado de trabalho brasileiro e desempenho econômico**. São Paulo : USP/IPE. (mimeo).
- CARDOSO JUNIOR, J. C. (1999). **Anatomia da distribuição de renda no Brasil**: estrutura e evolução nos anos 90. Campinas : UNICAMP/IE. (Dissertação de mestrado).
- CARDOSO JUNIOR, J. C. (2000). **Geração e apropriação de valor adicionado na economia brasileira**: um estudo da dinâmica distributiva no período 1990/96. Brasília : IPEA. (Texto para discussão, n.733).
- CASTRO, N. A., DEDECCA, C. S. (1998). **A ocupação na América Latina**: tempos mais duros. São Paulo; Rio de Janeiro : ALAST.
- KILSZTAJN, S. (1998). Produto, capital e taxa de lucro: países industrializados e América Latina. **Revista de Economia Política**, São Paulo : Centro de Economia Política/ Editora 34, v.18, n.3, p.55-69.
- MATTOSO, J. E. (1995). **A desordem do trabalho**. São Paulo : Scritta.
- PACHECO, C. A., POCHMANN, M. (1998). **Transformações do mercado de trabalho**: experiências internacional e brasileira no período recente. Campinas : UNICAMP/IE. (mimeo).
- POCHMANN, M. (1997). Traços gerais do movimento de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro. Campinas : UNICAMP/IE. (mimeo).
- POCHMANN, M. (1998). Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.19, n.1.
- POSTHUMA, A. C. (1999). Transformando o sistema brasileiro de formação profissional: o primeiro quadriênio do Planfor. In: —, org. **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade. Brasília : OIT/ MTE; São Paulo : Ed. 34.
- QUATRO anos de transformações 1995/1998 (1998). Brasília : IPEA.
- RAMOS, C. A., FREITAS, P. S. (1998). Sistema público de emprego: objetivos, eficiência e eficácia — notas sobre os países da OCDE e o Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília : IPEA, n.17, p.59-104.
- REINECKE, G. (1999). Qualidade de emprego e emprego atípico no Brasil. In: POSTHUMA, A. C. org. **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade. Brasília : OIT/ MTE; São Paulo : Ed. 34.

- RODRIGUEZ, O. (1998). Heterogeneidad estructural y empleo. **Revista de la Cepal**, Santiago do Chile, n. esp.
- SOUZA, P. R. (1980). **A determinação dos salários e do emprego nas economias atrasadas**. Campinas : UNICAMP/IE. (Tese de doutoramento).
- THEODORO, M. (1998). Mercado de trabalho, exclusão e ação do Estado: os limites do sistema público de emprego no Brasil. **Ser Social**, Brasília, n.3.
-
- TOMEI, M. (1999). Programa de geração de emprego e renda (Proger): uma nova orientação em matéria de políticas ativas de emprego? In: POSTHUMA, A. C. org. **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade. Brasília : OIT/MTE; São Paulo : Ed. 34.