

# A QUESTÃO DA OCUPAÇÃO URBANA NO BRASIL NOS ANOS 90: UMA REFLEXÃO A PARTIR DOS DADOS DA PNAD

Claudio Salvadori Dedecca<sup>1</sup>  
Paulo Eduardo de Andrade Baltar<sup>1</sup>  
Eliane Rosandiski<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Este ensaio analisa as informações sobre o perfil das estruturas ocupacionais urbanas das Regiões Nordeste e Sudeste, em 1995, com o objetivo de evidenciar que:

- i) a precariedade e informalidade da ocupação urbana se constituem em um fenômeno estrutural, não podendo ser relacionada diretamente à dinâmica atual da economia brasileira e ao padrão de regulação das relações de trabalho;
- ii) esta dinâmica reforça o grau de precariedade e informalidade dos mercados regionais;
- iii) a solução deste problema não tem na mudança do sistema de relações de trabalho sua *pièce de resistance*;
- iv) a herança do desenvolvimento passado transfere para o presente problemas de qualificação e qualidade do emprego que somente podem ser equacionados por políticas de longo prazo;
- v) a absorção de mão-de-obra continua sendo importante para o debate sobre as políticas de emprego.

A discussão destes pontos será encaminhada a partir de três perspectivas. Em um primeiro momento, analisar-se-á o enfoque da OCDE e as orientações de políticas para combate ao desemprego adotadas pelos países desenvolvidos. O tratamento deste tema busca explicitar as condições

---

1 Professores do Instituto de Economia e do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

2 Pesquisadora do CESIT da UNICAMP.

básicas de organização dos mercados de trabalho naqueles países que condicionam o debate nacional. Posteriormente, se apontará como os elementos analíticos formulados para os países desenvolvidos são introduzidos na análise sobre o problema do emprego hoje no Brasil e suas implicações na construção do diagnóstico específico. Os temas tratados inicialmente nos permitirão analisar a configuração dos mercados de trabalho urbanos das Regiões Nordeste e Sudeste e relacionar a fragilidade e a precariedade destes às análises e proposições políticas existentes. Finalmente, serão feitas algumas observações finais com o objetivo de apontar os condicionantes histórico-estruturais que marcam a configuração do mercado de trabalho nacional e que devem ser introduzidos e balizar a discussão sobre as perspectivas do emprego no País. Neste ponto, serão apontados os principais eixos para uma política de combate ao problema do emprego, que tem na recuperação do Estado Nacional sua peça fundamental.

## 2 O ENFOQUE DA OCDE

A tendência de crescimento do desemprego nos países desenvolvidos tem induzido as principais instituições de organização destas economias ao debate das causas e propostas voltadas para o enfrentamento da questão. Em grande medida, o diagnóstico e as propostas de políticas consideram que o problema do emprego tem como determinante principal o modo de funcionamento dos mercados de trabalho nacionais, que continuariam carregando formas de regulação construídas no período de crescimento acelerado do pós-guerra. Segundo a OCDE, suas recomendações levariam em conta os grandes constrangimentos orçamentários impostos à maioria dos governos nacionais, bem como elas privilegiariam a elaboração de políticas que facilitassem e encorajassem a atividade profissional, visando limitar ao máximo o número de pessoas que dependem inteiramente de uma garantia de renda para sobreviver (OCDE, 1994a, p. 45).

As recomendações que buscam reforçar a capacidade de inovação e a melhoria das condições de criação de empregos são as seguintes:

- i) adoção de uma política macroeconômica apropriada;
- ii) intensificação da criação e aprimoramento do *savoir-faire* tecnológico;
- iii) ampliação da flexibilidade do tempo de trabalho;
- iv) criação de um clima favorável à empresa;
- v) aumento da flexibilidade dos custos salariais;

- vi) reforma das disposições em favor da seguridade do emprego;
- vii) ampliação e melhoria das políticas do mercado de trabalho;
- viii) aprimoramento das qualificações e competências da mão-de-obra;
- ix) reforma dos sistemas de indenização ao desemprego e os encargos conexos.

Este conjunto de recomendações visa melhorar as condições de **empregabilidade** da mão-de-obra e reduzir os constrangimentos impostos às empresas na utilização de trabalho em um mundo globalizado e fortemente competitivo. Dentre as recomendações apresentadas, algumas delas merecem destaque.

A reforma das **disposições de proteção ao emprego** é considerada como um instrumento de melhoria das condições de contratação de mão-de-obra pelas empresas, pois estas, no momento atual, são desestimuladas a contratar novos trabalhadores, pois entendem que *“as disposições existentes... as obrigam a manter trabalhadores que elas não mais tem necessidade”* (OCDE, 1994a, p. 49). Este constrangimento faz que as empresas posterguem suas decisões de contratação ou adotem processos de seleção rigorosos, que penalizam, em especial, os trabalhadores que demandam um emprego e que são menos favorecidos pelo mercado de trabalho. Defende-se, portanto, que a menor proteção representará ampliação do nível de emprego, particularmente para aqueles trabalhadores de menor qualificação.

A criação de um **clima favorável às empresas no processo de contratação e gestão de mão-de-obra** busca também encorajar a criação de novos empregos. Neste sentido, o poder público deve eliminar regulamentações e práticas que entrem o espírito da empresa. Mudanças nos sistemas nacionais de relações de trabalho são propostas com o intuito de permitir às empresas adequarem o uso da mão-de-obra às suas condições econômicas. Assim, a menor intervenção do Estado na contratação de trabalho, na delimitação da jornada de trabalho e na determinação dos salários, é recomendada. Considera-se que a descentralização do processo de construção das regras e normas que regulam o uso e remuneração da mão-de-obra permitirá fortalecer as empresas no processo competitivo e induzir um nível de emprego mais elevado. A nova relação emergente entre mão-de-obra e empresas seria mais solidária e estas últimas passariam a estar fortemente interessadas em melhorar a performance de seus trabalhadores, **elevando seus níveis de qualificação e competência**.

Por outro lado, sugestões de **mudança das políticas de mercado de trabalho** objetivam superar o padrão de políticas passivas de garantia de renda por políticas que visem favorecer a reinserção dos trabalhadores no

mercado de trabalho. A nova orientação pretende romper o acomodamento da mão-de-obra nos programas de proteção social e induzir sua exposição ao mercado de trabalho, através da criação de mecanismos mais eficazes de intermediação e de programas de qualificação da mão-de-obra desempregada. Esta linha de ação deve ser complementada por reformas nos sistemas de indenização ao desemprego e das prestações conexas, pois a ampliação do desemprego de longa duração tem tornado os programas de seguro desemprego em mecanismos de garantia permanente de renda para esta parcela da população.

Em suma, as políticas propostas visam permitir uma oxigenação das relações de trabalho entre empresa e mão-de-obra, via uma menor intervenção pública, e uma reforma do sistema de proteção ao emprego que impeça o acomodamento da mão-de-obra desempregada, que facilite o contato entre empresas e trabalhadores e que favoreça o processo de qualificação.

Este novo padrão de regulação do mercado de trabalho reforçaria os mecanismos de negociação entre trabalhadores e empresas e as políticas de reinserção produtiva da mão-de-obra desempregada. Por outro lado, abriria perspectivas de redução dos gastos públicos com proteção ao emprego. Em ambos os sentidos, tais medidas permitiriam estabelecer uma dinâmica dos mercados de trabalho nacionais dirigida à melhoria da performance competitiva da estrutura econômica e da qualidade da mão-de-obra.

Ao contrário do que levam a crer os estudos divulgados pela OCDE, onde as recomendações aparecem como novas alternativas para o combate do problema de emprego, as medidas propostas têm sido efetivamente implementadas, com *timing*, *mix* e intensidade diferenciadas, pelos diversos governos dos países desenvolvidos. A menor regulação é uma realidade que se estabelece progressivamente naqueles mercados de trabalho, ao mesmo tempo que o desemprego aparece como um problema que se agrava a cada onda recessiva.

A própria OCDE reconhece um movimento de descentralização das negociações coletivas que tem criado um amplo espaço para o estabelecimento das regras de uso e remuneração da mão-de-obra a nível das empresas (OCDE, 1994b). O elevado desemprego do início dos anos 90 e as perspectivas de uma nova onda de racionalização econômica, que agravaria ainda mais esta situação, têm obrigado os sindicatos a aceitarem a flexibilização dos contratos coletivos de trabalho nacionais ou setoriais, transferindo para a esfera das empresas boa parte das regras que caracterizam seu ordenamento. Por outro lado, o crescimento rápido dos gastos com os sistemas de seguro desemprego e com os programas de aposentadoria antecipada têm estimulado os governos a proporem mudanças nos sistemas de proteção social que permitam a sua adequação às novas condições econômicas e de funcionamento dos mercados de trabalho nacionais.

Ao contrário do prognosticado, as mudanças nos marcos regulatórios dos mercados de trabalho dos países desenvolvidos não têm se traduzido em melhorias das condições de **empregabilidade** da população disponível para a atividade produtiva. As mudanças,

*...apesar de terem contribuído para uma maior eficiência econômica, têm ampliado o gap entre vencedores e perdedores. No mercado de trabalho, uma maior atenção tem sido dirigida aos trabalhadores com maior qualificação e melhor educados com bons trabalhos nas atividades tecnologicamente avançadas, enquanto os trabalhadores de menor qualificação e em tempo parcial têm sido marginalizados. O incremento do desemprego de longa duração e a exclusão social produzida por este processo estão criando uma subclasse com dificuldades crescentes de obtenção de emprego. A maior flexibilidade do mercado de trabalho tem reforçado este movimento (OIT, 1996, p. 6).*

A deterioração das condições de emprego associada às políticas de flexibilização tem sido analisada com preocupação por economistas renomados. Em artigo recentemente publicado na *Harvard Business Review*, Richard Freeman ressalta o crescimento da desigualdade social produzido por estas políticas, apontando a emergência de um crescente *apartheid* na sociedade americana (Freeman, 1996). Igual preocupação foi manifestada por um importante grupo de economistas<sup>3</sup> em um estudo publicado pelo *Observatoire Française de Conjecture Économique* (OFCE, 1994), bem como por Galbraith em seu último trabalho (1996).

Ao contrário do que levam a crer os estudos que associam a maior flexibilidade à melhoria das condições de empregabilidade da população economicamente ativa, os resultados das políticas orientadas segundo esta ótica têm consolidado um processo de fragmentação nos mercados de trabalho dos países desenvolvidos, caracterizado por uma forte desestruturação destes mercados e uma crescente precarização das condições de trabalho.

Esta situação de precariedade é evidenciada se tomarmos alguns indicadores sintéticos para os mercados de trabalho dos países desenvolvidos. No período de 1993-95, 63% dos trabalhadores com menos de 25 anos, na sua maioria com nível educacional elevado, recebiam baixos salários nos EUA,

<sup>3</sup> Fazem parte deste grupo de análise de conjuntura internacional, Anthony B. Atkinson, Oliver J. Blanchard, Jean-Paul Fitoussi, John S. Flemming, Edmond Malinvaud, Edmund Phelps e Robert M. Solow.

50,4% na Alemanha, 18,7% na Suécia, 45,8% no Reino Unido, 14,9% na França, 27% na Itália e 36,4% no Japão (OCDE, 1996). Ainda em relação aos trabalhadores jovens, observa-se que estes, no início dos anos 90, haviam passado após a saída do sistema educacional, em média, por 7,3 empregos no Estados Unidos e 3,4 empregos na Inglaterra (OCDE, 1995).

Esta precariedade se expressa, por outro lado, em uma importante rotação da mão-de-obra nos postos de trabalho criados, indicando a instabilidade presente destes. Encabeça o *ranking*, o país onde a flexibilidade é uma característica histórica de seu mercado de trabalho. Na segunda metade dos anos 80, a rotação dos empregos era de 54% nos EUA (OCDE, 1995).

A fragmentação do mercado de trabalho não tem sido acompanhada por melhorias expressivas no perfil de qualificação da população economicamente ativa. Segundo o *National Center for Education Statistics* americano, 47% dos ocupados deste país, em 1994, não tinham condições de ler, interpretar e utilizar normas escritas de procedimento para a realização do trabalho, 49% na Alemanha e 28% na Suécia. Por outro lado, não são boas as perspectivas de requalificação desta mão-de-obra, apesar das políticas de flexibilidade terem melhorado o **clima** nas empresas. Mesmo com a menor regulamentação, estas vêm destinando recursos reduzidos para os processos de treinamento e requalificação de mão-de-obra, não sugerindo uma mudança deste perfil nos próximos anos. De acordo com a OCDE, as empresas americanas gastaram, na segunda metade dos anos 80, somente 1,8% dos custos salariais para treinamento da mão-de-obra, as britânicas 1,3%, as francesas 1,6%, as japonesas 0,7% e as italianas 0,3%.

No campo das negociações coletivas, a tendência de sua descentralização não parece estar se traduzindo em melhoria das condições de **empregabilidade** da mão-de-obra. Ao contrário, um estudo recente sobre a experiência americana mostra a destruição das regras de uso e remuneração da força de trabalho e a crescente dominação das relações individuais de trabalho nas grandes empresas. Face o poder de contratação destas em um contexto de fragilidade do mercado de trabalho, sindicatos e grupos de trabalhadores têm recorrido à justiça com o objetivo de restringir as condutas discriminatórias adotadas pelas empresas (Edwards, 1993; Voos, 1996, introdução).

Assim, ao invés de se produzir uma reordenação dos mercados de trabalho nacionais que combata o desemprego e promova a elevação dos níveis de qualificação e, por conseqüência, de renda, observa-se uma deterioração destes marcada por uma crescente heterogeneidade e precariedade das situações ocupacionais associadas a um desemprego crescente (Dedecca, 1996a). Este movimento teve como ponto de partida uma organização do mercado e relações de trabalho bastante mais homogênea que aquela encon-

trada no Brasil dos anos 90, quando sugestões de medidas que ampliem a flexibilidade de nosso mercado de trabalho passaram a ser discutidas intensivamente. Estas visam combater os problemas de emprego existentes e elevar as condições de empregabilidade dos trabalhadores brasileiros, via a adoção de políticas semelhantes àquelas implementadas pelos países desenvolvidos.

### **3 O MERCADO DE TRABALHO URBANO FRENTE AS PROPOSTAS DE FLEXIBILIZAÇÃO**

É amplamente reconhecido nos estudos existentes que o comportamento do mercado de trabalho brasileiro, frente a crise dos anos 80, teve como principal característica a flexibilidade dos salários reais, propiciada pelo contexto de elevada inflação. As variações no nível de emprego acompanharam, em grande medida, as flutuações do nível de atividade econômica, sugerindo que, ao final da década, o emprego industrial encontrava-se em um patamar próximo ao observado no início do período, o emprego nas atividades de serviços em um nível mais elevado e o emprego público em um nível muito superior. Mesmo assim, o aumento do emprego foi inferior ao incremento da população, impondo uma ampliação importante das ocupações mais precárias – assalariadas ou não. Observa-se, deste modo, um novo comportamento do mercado de trabalho urbano, onde as ocupações do setor serviço ganham proeminência, independentemente das características a elas associadas.

A possibilidade de manutenção, em termos absolutos, do segmento formal do mercado de trabalho deveu-se, em grande medida, à forma como a economia brasileira se acomodou aos graves estrangulamentos impostos pela crise do endividamento externo. A maior proteção à economia nacional, garantida por barreiras tarifárias e não-tarifárias e pela política agressiva de desvalorização da moeda nacional frente ao Dólar, postergou um movimento mais significativo de modernização da estrutura produtiva nacional – que ocorreu de maneira pontual e localizada nos setores com maior exposição à concorrência externa ou voltados para os mercados internacionais – que gerasse um processo de racionalização econômica que tivesse impactos claramente negativos sobre os níveis de emprego. Esta forma de acomodação da economia nacional protegeu uma capacidade produtiva com baixo dinamismo tecnológico que, nos momentos de aumento da produção, apresentava uma capacidade razoável de ampliação do nível de emprego.

Se, por um lado, o contexto de instabilidade econômica não se traduzia em modernização da base produtiva, notava-se, de outro lado, que a inflação abria caminho para as empresas reduzirem seus custos salariais, via uma desvalorização rápida dos salários nominais.

Este padrão de comportamento da produção e do emprego foi rompido no início da atual década. A partir da política econômica implementada em 1990 pelo Governo Collor, a estrutura produtiva local passa a sofrer uma concorrência externa mais significativa que tem induzido as empresas a tomarem decisões de modernização produtiva, de seleção de mercado e de produtos e de ajuste da capacidade produtiva. Esse processo vem provocando uma redução sistemática do emprego formal, em especial daquele vinculado a indústria de transformação. Neste sentido, a recuperação da margem de lucro pela corrosão dos salários reais deixou de ser uma característica relevante, enquanto que a modernização e a racionalização produtivas passaram a marcar decididamente a dinâmica das empresas.

À redução do segmento formal do mercado de trabalho nota-se uma ampliação rápida das ocupações informais e do desemprego. Esta performance da economia e do mercado de trabalho é analisada como expressão de um mercado de trabalho com elevada flexibilidade salarial/ocupacional que permite às empresas ajustarem rapidamente seus níveis de emprego e custos com salários.

Ao contrário das economias européias, onde a suposta ausência de flexibilidade das relações de trabalho determinaria um comportamento conservador das empresas que relutam em contratar novos trabalhadores em conjunturas de crescimento da produção, impedindo assim a redução do desemprego, observa-se que, no Brasil, as empresas utilizam largamente as facilidades de contratação e demissão e as alternativas de contratos informais, fazendo que o nível de emprego se amplie nos momentos de elevação dos níveis de produção.

A restrição feita a este padrão de comportamento do mercado de trabalho é quanto aos efeitos da flexibilidade sobre a produtividade. A flexibilidade existente é principalmente quantitativa, impondo uma elevada rotatividade da mão-de-obra que impede estabelecer um processo de qualificação contínua da mão-de-obra. Em termos gerais, não parece existir maiores divergências em relação a este diagnóstico e quanto à necessidade de reduzir a rotatividade e favorecer a qualificação da força de trabalho. As diferenças aparecem em relação à leitura feita sobre o problemas e as políticas propostas.

Seguindo a linha formulada pela OCDE, alguns analistas enfocam o problema da precariedade da nossa estrutura ocupacional no baixo nível educacional e no sistema nacional de relações de trabalho. Estes acreditam que os investimentos na área de educação e uma alteração da regulação pública no sentido de reforçar os mecanismos de negociação coletiva ao nível das empresas criariam um perfil de mão-de-obra adequada e um *locus* de interesses comuns entre trabalhadores e empresas, que levaria a uma menor flexibilidade quantitativa com uma melhoria em seu aspecto qualitativo que, em seu conjunto, seriam virtuais ao processo de reorganiza-

ção da economia brasileira em um padrão de inserção mais aberto na economia internacional (Camargo, 1996).

As propostas para a questão do emprego passam, deste modo, a serem parametrizadas pelas diretrizes macroeconômicas de reinserção da economia brasileira, mais exposta à concorrência internacional. Vincula-se as mudanças nas relações de trabalho a esta perspectiva, dando a impressão que elas teriam um efeito abrangente sobre o conjunto do mercado de trabalho. Ademais, considera-se que as disfunções existentes decorrem da desarticulação entre o padrão regulatório e a política macroeconômica. Assim, a informalidade e a ausência de uma prática de qualificação contínua da mão-de-obra passam a ser explicadas por um padrão corporativista de relações de trabalho.

Desconsidera-se, deste modo, características da formação capitalista e do mercado de trabalho brasileiro, que estão na raiz da heterogeneidade das estruturas produtiva e ocupacional e que explicam efetivamente a larga extensão de nosso setor informal (Souza, 1980; Dedecca, 1996b). De fato, este jamais se constituiu em um resíduo em nosso país, sendo um segmento dominante da estrutura ocupacional brasileira. Se na Região Sudeste o desenvolvimento capitalista permitiu alcançar um maior grau de assalariamento, é incontestável que ele não foi suficiente para fazer do setor informal um segmento residual do mercado de trabalho local. Uma difusão ainda mais restrita da estrutura ocupacional pelo assalariamento foi observada na Região Nordeste, onde o setor informal se manteve sistematicamente como o segmento dominante.

É evidente que a crise dos anos 80 e a reconfiguração econômica da década atual, ao romperem a trajetória de crescente assalariamento que havia caracterizado o mercado de trabalho brasileiro até a década de 70, induzem a expansão do setor informal e fragilizam as relações de trabalho formais (Baltar, 1996). Entretanto, parece ser um tanto precipitado associar a informalidade e ausência de um processo contínuo de qualificação da mão-de-obra ao sistema de relações de trabalho atual. Existe um razoável consenso que sua configuração atual não favorece uma melhor estruturação do mercado e das relações entre empresas e trabalhadores, entretanto poucas são as evidências que justifiquem as posições que o responsabilizam pelas mazelas que gravam o mercado de trabalho nacional.

#### **4 NORDESTE E SUDESTE, FRAGILIDADE E PRECARIEDADE ESTRUTURAL DOS MERCADOS DE TRABALHO**

A precariedade estrutural que grava historicamente o mercado de trabalho brasileiro pode ser retratada comparando sua configuração nas

Regiões Nordeste e Sudeste. Com o objetivo de melhor explorar as características básicas destes mercados de trabalho regionais, adotamos como população em idade ativa aquela parcela de pessoas de 15 a 55 anos, pois este segmento populacional é considerado como tendo a idade mais propícia para o engajamento pleno na atividade econômica.

Segundo as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, os indicadores globais de participação econômica e de desemprego não acusam as profundas diferenças regionais, confirmando a limitação destes indicadores para expressar a real situação do mercado de trabalho nacional – Tabela 1. Nas duas regiões, pouco menos de  $\frac{3}{4}$  das pessoas com 15 a 55 anos estavam voltadas para o trabalho remunerado e, dentre elas, cerca de 6,5% estavam sem qualquer ocupação e procuravam ativamente um trabalho.

**Tabela 1**  
INDICADORES DE PARTICIPAÇÃO ECONÔMICA,  
DESEMPREGO E COMPOSIÇÃO SETORIAL DE OCUPAÇÃO  
REGIÕES NORDESTE E SUDESTE, 1995

Região	Taxa de atividade	Taxa de desemprego	Taxa de não-utilização	Participação de ocupação agrícola na ocupação total
Sudeste	72.5	7.0	32.6	12.3
Nordeste	72.4	6.0	31.9	36.9

Fonte: PNAD-1995.

A diversidade regional do País manifesta-se nitidamente na situação ocupacional das pessoas com 15 a 55 anos que declararam ter um trabalho. Antes de mais nada, nota-se que, traduzindo as diferenças do grau de desenvolvimento capitalista de cada região, a proporção dos ocupados diretamente em atividades agrícolas era muito maior no Nordeste (36,9%) do que no Sudeste (12,3%), apesar da produção agrícola ser muito maior nesta última região.

O contraste regional continua sendo marcante quando analisada qual era a situação dos ocupados em atividades não-agrícolas – Tabela 2. Em primeiro lugar, era muito superior, no Nordeste, o peso de categorias ocupacionais (45,1%), como empregadas domésticas, trabalhadores sem remuneração, empregados de estabelecimentos que empregam menos de 5 pessoas e trabalhadores por conta própria com renda menor que 3 salários mínimos na ocupação total. Apesar desta situação ocupacional urbana apresentar uma situação mais favorável no Sudeste (29,5%), comparativamente ao observado

para o Nordeste, ela indicava uma considerável precariedade em uma região que concentra a maior parte da atividade econômica do País e que abastece com muitos bens e serviços outras regiões e o exterior. Assim, ambos os mercados mantinham um segmento importante de seus ocupados em trabalhos de que dificilmente poderão proporcionar, para uma parcela tão grande de população, um mínimo de renda compatível com um padrão de vida digno no meio urbano.

## **Quadro 1**

### **CRITÉRIOS METODOLÓGICOS**

Os dados utilizados foram obtidos a partir dos microdados da PNAD, 1995. Adotou-se como População em Idade Ativa o contingente de pessoas com idade de 15 a 55 anos. Os grupos ocupacionais foram construídos segundo os critérios seguintes:

- **Domésticas**  
Neste grupo foram incorporadas todas as pessoas que declararam o serviço doméstico como setor de atividade primário, independente do regime de trabalho.
- **Sem-remuneração**  
Compreende pessoas ocupadas, sem-remuneração, que tenham jornada de trabalho igual ou superior a 15 horas semanais.
- **Conta-própria**  
Todo o conjunto de pessoas que exerceram trabalho por conta-própria.
- **Empregados em estabelecimentos com até 5 empregados**  
empregados com ou sem carteira de trabalho assinada em estabelecimentos que empregam até cinco pessoas
- **Empregados em estabelecimento com mais de 5 empregados**  
Empregados com ou sem carteira de trabalho assinada em estabelecimentos que empregam mais de cinco pessoas.
- **Empregadores**  
Todos os ocupados que se declararam empregadores.
- **Setor público**  
Todos que informaram a atividade pública como setor de atividade primário, independentemente da posição na ocupação.
- **Agricultura**  
Todos que informaram as atividades agrícolas como setor de atividade primário, independente de sua posição na ocupação.
- **Desempregados**  
Todas as pessoas que declaram estarem desempregadas na semana de referência, mais os ocupados sem-remuneração com jornada de trabalho inferior a 15 horas semanais e que procuraram emprego na semana de referência.
- **Remuneração-hora**  
Remuneração declarada do trabalho principal dividida pelo número de horas semanais trabalhadas.
- **Salário mínimo-hora**  
Salário mínimo da semana de referência da pesquisa (R\$ 100,00) dividido pela jornada de trabalho mensal média estimada (176h).
- **Escolaridade**  
Níveis educacionais determinados pelos número de anos de estudo concluídos.

**Tabela 2**  
**COMPOSIÇÃO DAS OCUPAÇÕES,**  
**SEGUNDO CATEGORIA OCUPACIONAL**  
**EM ATIVIDADES NÃO-AGRÍCOLAS**  
**REGIÕES NORDESTE E SUDESTE 1995**

Categoria Ocupacional	Sudeste	Nordeste
Empregada doméstica	9.6	10.5
Sem remuneração	1.8	4.1
Empregado de estabelecimento com menos de 5 empregados	10.5	11.3
Conta própria com renda menor que 3 salários mínimos	7.6	19.2
Empregado de estabelecimento com mais de 5 empregados e escolaridade inferior a 1º Grau	20.1	13.8
Empregado do setor público e escolaridade inferior a 1º Grau	3.0	7.1
Empregado de estabelecimento com mais de 5 empregados, escolaridade inferior a 1º Grau e renda menor que 3 salários mínimos	7.1	6.8
Empregado do setor público com escolaridade superior a 1º Grau e renda menor que 5 salários mínimos	2.0	5.7
Conta própria com renda maior que 3 salários mínimos	11.0	6.8
Empregadores	4.4	2.9
Empregados de estabelecimentos com mais de 5 empregados, escolaridade inferior a 1º Grau e renda maior que 3 salários mínimos	14.7	4.7
Empregado do setor público com escolaridade superior a 1º Grau e renda maior que 3 salários mínimos	8.2	7.7
Total de ocupação não-agrícola	100.0	100.0

Fonte: PNAD-1995.

Pode-se afirmar que este aspecto da situação ocupacional sugere um estado de quase calamidade no Nordeste, pois ele expressava a absorção de quase metade da população ocupada de 15 a 55 anos da região. O maior peso dessas categorias na ocupação urbana no Nordeste devia-se fundamentalmente ao trabalho por conta própria de baixa renda e aos membros de famílias que trabalhavam sem remuneração. A proliferação de trabalhos não-assalariados de baixa renda, que tanto distingue o Nordeste, reflete, por um lado, o baixo grau de desenvolvimento desta região e, por outro, a manifestação mais candente do problema da falta de emprego.

Uma segunda manifestação da gravidade da situação ocupacional nestas regiões, que bem retrata a realidade do País, é a elevada proporção de empregados com baixo grau de escolaridade em estabelecimentos que possuem um tamanho mínimo que exige algum tipo de organização empresarial. Esta parcela da ocupação representava, em 1995, 23,1% do total da ocupação urbana do Sudeste e 20,9% do Nordeste. Face o seu baixo nível educacional, é difícil imaginar que esta importante fração dos ocupados tenha condições de melhorar significativamente sua atual situação ocupacional contando somente com as forças do mercado de trabalho, que neste momento lhes são claramente desfavoráveis, ou mesmo com a negociação coletiva direta. Pelo contrário, pode-se argüir que a tendência mais provável é que, se mantida a escassa geração de novos empregos em estabelecimentos com mais que um mínimo de tamanho e organização, esses trabalhadores venham a perder seus atuais empregos para uma população mais instruída que não tem outra alternativa de ocupação que não seja aquela de baixa qualificação.

Finalmente, encontramos uma parcela não-desprezível de empregados em estabelecimentos formais que possuem mais que uma escolaridade mínima e que ganhavam menos que três salários mínimos. Para esta parcela da ocupação urbana, é possível vislumbrar a existência de alguma chance de melhorar sua inserção produtiva, seja via competição no mercado de trabalho seja através da negociação coletiva, articulada em conjunto com seus colegas que recebem uma remuneração mais elevada. Essa parcela da força de trabalho minimamente instruída e que tendo um emprego formal recebia uma baixa remuneração atingia 9,1% da ocupação urbana do Sudeste e 12,5% no Nordeste.

Em síntese, de todas as pessoas com 15 a 55 anos que tinham ocupação não-agrícola somente 38,3% no Sudeste e 21,5% no Nordeste desfrutavam de uma situação ocupacional razoável. São eles os trabalhadores por conta própria que ganham mais que 3 salários mínimos, os empregadores e os empregados do setor público ou de estabelecimentos privados com mais de 5 empregados que, tendo pelo menos o primeiro grau completo, ganhavam mais do que 3 salários mínimos.

Este confronto dos mercados de trabalho urbanos do Sudeste e do Nordeste permite ressaltar os determinantes da precariedade ocupacional no País, cuja origem não guarda qualquer relação com transformações econômicas conhecidas no presente pela sociedade brasileira e que dificilmente pode ser imputada ao anacronismo de nosso sistema de relações de trabalho. Diferem entre essas regiões os pesos relativos das três fontes de oportunidade ocupacional: o setor público, o setor privado com mais do que um mínimo de tamanho e organização e os pequenos negócios que incluem os trabalhadores por conta própria, que quando muito utilizam membros da família que trabalham sem remuneração, os empregados em estabelecimentos de até 5 empregados e as empregadas domésticas. Nas duas regiões, entretanto, o trabalho em pequenos negócios era a responsável principal pela ocupação das pessoas com 15 a 55 anos – Tabela 3. No Nordeste, o trabalho informal absorvia mais da metade daquelas pessoas com idade mais propícia para a atividade econômica e sua participação não era ainda maior por causa da ampla geração de emprego público nesta região desfavorecida pela atividade econômica privada.

**Tabela 3**  
 COMPOSIÇÃO DAS OCUPAÇÕES NÃO-AGRÍCOLAS  
 SEGUNDO TIPO DE ATIVIDADE ECONÔMICA E OCUPAÇÃO  
 REGIÕES NORDESTE E SUDESTE, 1995

Tipo de atividade e ocupação	Sudeste	Nordeste
Setor público	13.2	20.5
Setor privado formal	41.9	24.8
Setor informal	44.9	54.8

Fonte: PNAD-1995.

No Nordeste, o maior peso do setor informal na geração de oportunidades para pessoas entre 15 e 55 anos é uma indicação efetiva de redundância de população por falta de uma maior difusão das atividades econômicas mais modernas. Esta redundância de população ativa no Nordeste se manifestava principalmente no elevado peso, entre as oportunidades existentes, dos trabalhadores por conta própria que ganham menos que 3 salários mínimos e membros de suas famílias que trabalhavam sem remuneração e na menor proporção dos empregadores e trabalhadores por conta própria que ganhavam mais do que 3 salários mínimos.

Na Região Sudeste, a maior intensidade da atividade econômica, ao permitir um maior nível de renda para a população, abre também um espaço importante para o setor informal. Não obstante, mesmo nesta região, esta forma de trabalho mostrava ser uma alternativa adequada para uma fração relativamente pequena dos que não tinham emprego formal, visto que os empregadores e trabalhadores por conta própria que ganhavam mais de 3 salários mínimos representavam apenas 34,3% das pessoas com 15 a 55 anos absorvidas pelas formas de trabalho não-assalariadas e não-formais – Tabela 4.

**Tabela 4**  
**COMPOSIÇÃO DAS OCUPAÇÕES**  
**NÃO-ASSALARIADAS E NÃO-FORMAIS**  
**REGIÕES NORDESTE E SUDESTE, 1995**

Categoria Ocupacional	Sudeste	Nordeste
Total das ocupações não-assalariadas formais		
Empregada doméstica	21.5	19.2
Sem remuneração	4.0	7.5
Empregados de estabelecimentos com menos de 5 empregados	23.3	20.6
Conta própria com renda menor que 3 salários mínimos	17.0	35.0
Conta própria com renda maior que 3 salários mínimos	24.5	12.4
Empregadores	9.8	5.3

Fonte: PNAD-1995.

O maior desenvolvimento da Região Sudeste também transparece na qualidade dos empregos formais, indicado pela maior proporção dos empregados públicos e em estabelecimentos privados com mais de 5 empregados que tinham pelo menos o primeiro grau completo e ganhavam acima de 3 salários mínimos. Não obstante, mesmo na região mais desenvolvida, mais da metade do emprego formal era constituída de empregados que tinham escolaridade menor do que o primeiro grau ou que tendo mais do que esse nível básico de escolaridade, não lograva obter uma remuneração acima de 3 salários mínimos – Tabela 5.

**Tabela 5**  
**COMPOSIÇÃO DAS OCUPAÇÕES ASSALARIADAS FORMAIS**  
**GERADAS PELOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO**  
**REGIÕES NORDESTE E SUDESTE, 1995**

Categoria Ocupacional	Sudeste			Nordeste		
	Privado	Público	Total	Privado	Público	Total
Total da ocupações assalariadas formais	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Empregado com escolaridade inferior a 1º Grau	48.0	22.7	41.9	55.6	34.6	46.2
Empregado com escolaridade superior a 1º Grau e renda menor que 3 salários mínimos	16.9	15.2	16.5	27.4	27.8	27.7
Empregado com escolaridade superior a 1º Grau e renda maior que 3 salários mínimos	35.1	62.1	41.2	16.9	37.6	26.3

Fonte: PNAD-1995.

Nas duas regiões é profunda a diferença na qualidade dos empregos formais público e privado. Por suas funções específicas, o setor público empregava uma proporção bem menor de pessoas sem a escolaridade básica de primeiro grau e tem uma maior proporção de empregados que, tendo mais que o primeiro grau de escolaridade, ganhavam mais que 3 salários mínimos. Porém, somente na Região Sudeste constata-se que mais da metade dos empregados do setor público estavam nesta situação, isto é, acima de um mínimo de escolaridade e remuneração.

As informações da PNAD-1995 mostram, portanto, a enorme dimensão do problema ocupacional no Brasil, que chega a atingir mais da metade da população de 15 a 55 anos. Este contexto ocupacional guarda pouca similaridade com a realidade dos países desenvolvidos, onde a precariedade, apesar de não mais ser residual, corresponde a um fração ainda limitada dos mercados nacionais de trabalho.

Pode-se afirmar, entretanto, que a precariedade que grava historicamente o País, e que foi descrita anteriormente, tem sido, sem margem

de dívida, agravada pela redução em termos absolutos do emprego formal que tem se verificado durante a atual década. Em 1995, o emprego em estabelecimentos com mais que um mínimo de tamanho e organização era 15% inferior ao encontrado em 1989 e 5% menor ao de 1980. Este indicador, *per se*, aponta um contexto de gravidade social para um país com uma população que continua crescendo e concentrando-se em cidades que possuíam um nível de emprego formal, em 1995, inferior àquele vigente há 15 anos atrás. A perda de importância do emprego formal não atingiu maiores proporções graças ao aumento ponderável do emprego público que passou de 12% do emprego formal para quase 25%, representando hoje a principal fonte desta forma de emprego, tendo inclusive superado o conjunto do emprego da indústria de transformação.

Os novos contingentes de população, na sua maioria, não engordaram o desemprego, apesar da sua manifestação mais visível, a taxa de desemprego aberto na semana ter atingido, em 1995, 6,5%, contra os 3% de 1980. Mesmo considerando seu nível relativamente baixo, o desemprego aberto na semana mais que dobrou ao longo do período. Assim, a proliferação de ocupações de baixa renda, que muitas vezes podem acobertar uma situação de desemprego, foi a principal fonte de absorção dos novos contingentes de força de trabalho.

O conjunto das Regiões Sudeste e Nordeste expressa, em grande medida, a situação ocupacional média vigente atualmente no país. Neste conjunto, a soma de empregadas domésticas, trabalhadores sem remuneração, empregados de estabelecimentos com menos de 5 empregados e trabalhadores por conta própria que ganhavam menos de 3 salários mínimos representava, em 1995, 11,4 milhões de pessoas ou 34,3% dos ocupados urbanos com 15 a 55 anos. Dos outros 2/3 da ocupação urbana, 5,1 milhões (23,4%) eram empregados do setor público, 4,5 milhões (20,7%) eram empregadores e trabalhadores por conta própria que ganhavam mais do que 3 salários mínimos e 12,3 milhões eram empregados de estabelecimentos privados com mais de 5 empregados. Desses empregados em estabelecimentos privados com mais do que um mínimo de tamanho e organização, 6,1 milhões (50%) haviam completado o primeiro grau e outros 2,4 milhões (19,5%) tinham uma escolaridade superior ao primeiro grau, mas ganhavam menos do que 3 salários mínimos. Conclui-se, portanto, que somente 3,8 milhões (30%) dos empregados de estabelecimentos privados com mais de 5 empregados haviam estudado mais que o primeiro grau e ganhavam mais do que 3 salários mínimos, correspondendo a uma fração inferior aos 4,5 milhões de empregadores e trabalhadores por conta própria que ganhavam mais do que 3 salários mínimos e representando uma parcela somente um pouco maior que os 3,0 milhões de empregados do setor público que ganhavam mais do que 3 salários mínimos.

As informações para 1995 mostram, portanto, que somos uma sociedade dividida na proporção de 2/3 para 1/3, sendo que somente esta última parcela da população possuía uma ocupação com remuneração acima de um padrão mínimo. Os outros 2/3 da população se dividiam, por sua vez, em metade de trabalhadores com ocupação adequada e metade sem uma remuneração satisfatória. Esta composição ocupacional da sociedade brasileira expressa uma situação exatamente inversa àquela observada nos países desenvolvidos, onde 2/3 da população têm inserção ocupacional e remuneração mais do que minimamente adequadas.

## 5 CONCLUSÃO

Este ensaio procurou apresentar um breve retrato da situação de heterogeneidade do mercado de trabalho urbano brasileiro, a partir das Regiões Nordeste e Sudeste. Apesar de não desconhecer os efeitos nefastos que a estagnação do mercado de trabalho brasileiro, estabelecida desde 1980, tem gerado sobre a estrutura ocupacional, ampliando a precariedade estruturalmente existente, considera-se que esta deve ser imputada aos limites do processo de desenvolvimento passado, rapidamente evidenciados pela comparação dos mercados de trabalho urbanos de ambas as regiões.

Ao contrário das experiências dos países desenvolvidos, onde o crescimento articulado com a regulação pública permitiu o crescimento do emprego com estruturação do mercado de trabalho no sentido de tornar minoritários os segmentos ocupacionais precários, observa-se que a experiência brasileira manteve e mantém parcela majoritária de sua população trabalhadora em ocupações de baixa qualificação.

Este diagnóstico impede que se faça a fácil associação entre padrão de regulação do mercado de trabalho e precariedade, normalmente encontrada nas análises feitas sobre o problema do emprego nos países desenvolvidos. Ao contrário do que propõe esta perspectiva analítica, que articula indevidamente os problemas de emprego a supostas disfunções do mercado de trabalho, o perfil ocupacional do mercado de trabalho brasileiro aponta que mais de 50% dos ocupados das regiões em foco mantinham formas de trabalho fora do arcabouço regulatório legal, sendo sua precariedade de inserção produtiva explicada predominantemente pelo caráter excludente e desigual de nosso desenvolvimento capitalista.

Independentemente da necessidade e do sentido das mudanças que possam ser implementadas no atual sistema nacional de relações de trabalho, constata-se que possíveis efeitos positivos provocados pelo enriquecimento das negociações coletivas poderiam atingir 4,7% e 14,7% dos ocupados das Regiões Nordeste e Sudeste, respectivamente.

Por outro lado, 6,3 milhões de ocupados da Região Nordeste, em um total de 10,2 milhões, não possuíam o primeiro grau completo, sendo que este contingente era de 11,8 milhões de ocupados, em um total de 23,2 milhões, na Região Sudeste. Como recorrentemente afirmam os estudos sobre a reorganização produtiva deste final de século, os novos processos exigem uma força de trabalho com maior nível educacional. O movimento de rápida modernização da economia brasileira nesta década tem, por um lado, reduzido o nível de emprego formal e, por outro, melhorado o perfil educacional daqueles que se mantêm como assalariados. Apesar do caráter positivo de uma melhoria da situação ocupacional dos postos de trabalho, é difícil pensar uma alternativa ocupacional satisfatória para a extensa massa de trabalhadores brasileiros que possuem um baixo nível de educação, que somente nas duas regiões analisadas correspondiam a mais de 18 milhões ou a 54% da população ocupada.

É estarrecedor pensar que políticas de qualificação e/ou mudanças no sistema de relações de trabalho, casadas com políticas compensatórias, possam resolver o problema de ocupação e renda desta fração dominante de ocupados, como sugere a OCDE e adotam alguns analistas nacionais. É inquestionável que estas medidas poderão favorecer a produtividade dos segmentos modernos da economia nacional, mantendo-os como verdadeiras ilhas em um mercado de trabalho contaminado pela precariedade, baixo nível de qualificação e reduzido nível de remuneração.

Conclui-se, portanto, que a questão do emprego não requer somente medidas que atinjam uma parcela relativamente pequena do mercado de trabalho, que cumpram um papel importante para a melhoria da performance da base produtiva local, mas principalmente a adoção de políticas adequadas à extensão e gravidade do problema ocupacional e que não permitam o sucateamento, eticamente inaceitável, da parcela de trabalhadores dominante do mercado de trabalho nacional.

A recuperação do Estado Nacional conforma o instrumento básico para a construção desta perspectiva, necessária à implementação de três eixos básicos de políticas: um primeiro orientado por uma política industrial que promova a reorganização produtiva sem uma exposição desleal e dilapidativa à concorrência externa e que ordene os efeitos da modernização sobre o emprego; um segundo centrado na política educacional que prepare a nova geração e as futuras para o mercado de trabalho e para a cidadania; e um terceiro voltado para o mercado de trabalho, onde as políticas de qualificação e maior regulação pública dos contratos de trabalho, por um lado, poderão fortalecer a performance produtiva. E, por fim, um programa de investimentos públicos em saneamento, habitação, transporte, que garanta emprego para população de baixa qualificação e altamente exposta ao processo de exclusão imposto por uma nova configuração produtiva, mantendo-a

na vida produtiva e, ao mesmo tempo, melhorando o precário e decadente sistema de serviços urbanos.

Esta perspectiva diverge dos atuais ventos que preponderam tanto no espaço nacional como no externo, onde a adoção de políticas passivas e coerentes com a lógica da globalização têm ganho um verniz intelectual que propaga sua inevitabilidade, apesar dos 20 anos de experiência de combate ao problema do emprego via políticas de flexibilização, que supostamente deveriam permitir superar as disfunções presentes nos mercados de trabalho dos países desenvolvidos, venham se traduzindo em crescente desemprego e precariedade ocupacional.

Como procuramos apontar, a partir de uma análise das estruturas ocupacionais das duas maiores regiões brasileiras, a raiz de nosso problema de emprego está nas características particulares do processo de desenvolvimento local e que foi agravado pela parca performance da economia brasileira nestes últimos 17 anos. Associar o problema a supostas disfunções do mercado de trabalho é uma postura completamente extemporânea, que despreza características estruturais que condicionam a dinâmica destes mercados. É indubitável que esta postura aparece como moderna, ao ser convergente com o discurso internacional que domina tanto os organismos de ajuda bilateral como as representações externas dos países desenvolvidos. Ela se apresenta, entretanto, independentemente das características de nosso mercado de trabalho e dos problemas que realmente lhe fragilizam.

## 6 BIBLIOGRAFIA

- BALTAR, P. E. A. *Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano*. Campinas : CESIT/IE/UNICAMP, 1996. mimeo
- CAMARGO, J. M. Flexibilidade e produtividade do mercado de trabalho brasileiro. In: CAMARGO, J. M. *Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- DEDECCA, C. S. Racionalização econômica e heterogeneidade nas relações e nos mercados de trabalho no capitalismo avançado. In: OLIVEIRA, C. A., MATTOSO, J. *Crise e Trabalho no Brasil*. São Paulo : Scritta, 1996a.
- . Desemprego e regulação no Brasil hoje. *Cadernos CESIT 20*, Campinas : CESIT/IE/UNICAMP, 1996b.
- EDWARDS, P. *Rights at work, employment relations in the post-union era*. Washington, DC : The Brookings Institution, 1993.
- FREEMAN, R. *Toward an apartheid economy?* Cambridge : Harvard Business Review, Sep./Oct. 1996.
- GALBRAITH, J. K. *A sociedade justa*. Rio de Janeiro : Campus, 1996.
- NATIONAL CENTER FOR EDUCATION STATISTICS. *Literacy, economy and society, description of the prose, document, and quantitative literacy levels*. Washington : NCEsm 1995. mimeo
- OCDE. *L'étude de OCDE sur l'emploi*. Paris : OCDE, 1994a.
- . *Perspectives de l'emploi*. Paris : OCDE, 1994b.
- . *Perspectives de l'emploi*. Paris : OCDE, 1995.
- . *Perspectives de l'emploi*. Paris : OCDE, 1996.
- OFCE Groupe International de Politique Économique. *Taux d'intérêt et chômage*. Paris : Presses de la FNSP, 1994.
- OIT. *Commenting unemployment and exclusion: issues and policy* (contribution of the director-general of the ILO for G7 Employment Conference, Lille, 1-2 April, 1996). Genebra : OIT, 1996. mimeo
- STANDING, G. *Labour insecurity throught market, regulations, legacy of the 1980s and challenge for the 1990s*. Genebra : OIT, 1991. mimeo
- SOUZA, P. R. *A determinação dos salários e do emprego nas economias atrasadas*. Campinas : IFCH/UNICAMP, 1980. (Tese de Doutorado).
- VOOS, P. *Contemporary collective bargaining*. New York : Industrial Relations Research Association Press, 1996.