

2021

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO,
MERCADO DE TRABALHO
E PROTEÇÃO SOCIAL: A
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA ENTRE
AS DÉCADAS LIBERAL (1990) E
DESENVOLVIMENTISTA (2000)**

**José Celso Cardoso Junior
Cláudia Satie Hamasaki**



PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO, MERCADO DE TRABALHO E PROTEÇÃO SOCIAL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA ENTRE AS DÉCADAS LIBERAL (1990) E DESENVOLVIMENTISTA (2000)¹

José Celso Cardoso Junior²
Cláudia Satie Hamasaki³

1. Os autores agradecem aos comentários e sugestões de André Campos da Disoc/Ipea, bem como dos pareceristas anônimos que leram e aprovaram uma versão resumida deste texto para o Encontro Nacional de Economia Política, da Sociedade Brasileira de Economia Política, realizado entre 03 e 06 de junho de 2014, em Florianópolis-SC.

2. Economista graduado pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), com mestrado em Teoria Econômica e doutorado em Desenvolvimento (com especialização em Economia Social e do Trabalho), ambos pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP). Desde 1996 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, tendo sido Diretor-Adjunto de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) e Diretor de Planejamento, Monitoramento e Avaliação do PPA 2012-2015, na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), governo federal, Brasil. *E-mail*: <josecelso.cardoso@ipea.gov.br>.

3. Cláudia Satie Hamasaki, graduada em Ciências Econômicas pela FEA/USP, e com mestrado e doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Economia (PIMES) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Foi pesquisadora pelo Departamento de Ciências Econômicas, no Grupo de Economia do Setor Público da UFPE. Foi professora da Universidade Católica de Pernambuco. Hoje é Professora-Adjunta no curso de Economia da Universidade Presbiteriana Mackenzie e no curso de Economia da Faculdade de Campinas (FACAMP), atuando na área de economia do setor público, economia social e do trabalho. *E-mail*: <cshamasaki@gmail.com>.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 CONTEXTUALIZANDO A CATEGORIA TRABALHO NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA.....	8
3 DINÂMICA MACROECONÔMICA E TRANSFORMAÇÕES NO MERCADO DE TRABALHO: CONTRAPONTO ENTRE OS ANOS 1990 E 2000.....	16
4 DESESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO NOS ANOS 1990 E REESTRUTURAÇÃO NOS ANOS 2000: O CONFRONTO EMPÍRICO ENTRE AS DÉCADAS LIBERAL E DESENVOLVIMENTISTA	27
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	46
REFERÊNCIAS	49

SINOPSE

A primeira década do novo milênio, mormente o período 2003-2013, cumpriu – entre outras – função didática nos embates acadêmico e político brasileiros. Após praticamente 25 anos de dominância ideológica liberal e tentativas de implementação de diretrizes e soluções desregulamentadoras, privatistas e internacionalizantes, com resultados pífios ou nefastos sobre indicadores clássicos do comportamento macroeconômico e do mercado de trabalho nacional, houve em período recente a contestação empírica e teórica da alegada supremacia daquelas formulações. A fim de captar um suposto novo sentido do desenvolvimento nacional e interpreta-lo à luz das transformações recentes, este texto busca comparar o desempenho dos padrões de desenvolvimento liberal (década de 1990) e desenvolvimentista (primeira década de 2000) e os seus impactos sobre o mundo do trabalho e a proteção social previdenciária em cada um dos respectivos períodos. As diferenças entre ambos é um dos traços mais significativos do momento histórico de transição entre o modelo liberal parcialmente implementado na década de 1990 e esta fase atual de novas – mas ainda incertas – possibilidades de desenvolvimento na qual se encontra o país nos dias que correm.

Palavras-chave: padrões de desenvolvimento; mercado de trabalho; proteção social; liberalismo; desenvolvimentismo; Brasil.

ABSTRACT

The first decade of the new millennium, especially the period 2003-2013, fulfilled – among others – didactic function in the Brazilian academic and politic debate. After almost 25 years of liberal ideological dominance and attempts to implement policies and deregulation, privatizing and internationalizing solutions, with negligible or adverse results on classic indicators of macroeconomic performance and the domestic labor market, in recent times there has been empirical and theoretical defense of alleged supremacy of those formulations. In order to capture a supposed new sense of national development and interprets it in the light of recent changes, this text seeks to compare the performance of liberal development standard (1990s decade) and the “developmentalism” (2000s first decade) and their impacts on the world of labor and social welfare protection in each of the respective periods. The difference between them is one of the most significant features of the historical moment of transition between the partially implemented liberal model in the 1990s and this current phase of new – but still uncertain – possibilities of development in which the country finds itself these days.

Keywords: development patterns; labor market; social protection; liberalism; developmentalism; Brazil.

1 INTRODUÇÃO

A primeira década do novo milênio, mormente o período 2003-2013, cumpriu, entre outras, função didática nos embates acadêmico e político brasileiros. Após praticamente 25 anos de dominância ideológica liberal e tentativas – em vários campos da vida social e econômica – de implementação de diretrizes e soluções desregulamentadoras, privatistas e internacionalizantes, com resultados pífios ou nefastos sobre indicadores clássicos do comportamento macroeconômico, do mercado de trabalho nacional e da proteção social previdenciária, houve em período recente a contestação empírica e teórica da alegada supremacia daquelas formulações.

Embora grande parte das mesmas não tenha sido plenamente revertida, e considerando ainda a influência benéfica do cenário internacional (sobretudo entre 2000 e 2008) para os resultados domésticos favoráveis em termos macroeconômicos e laborais, comprovou-se na prática que os binômios *padrão de desenvolvimento e mercado de trabalho*, e *trabalho-proteção social*, são altamente dependentes – em termos de sua sustentabilidade institucional e financeira – de dinâmica produtiva pujante e virtuosa, praticamente impossível de ser obtida apenas por obra e graça das forças de mercado.

Dito de outra forma, sem presença ativa do Estado como agente estruturador interno, dificilmente o país teria condições de garantir, simultaneamente, crescimento econômico, indicadores positivos de mercado de trabalho, sustentabilidade intertemporal e solvência financeira dos sistemas de proteção social em geral, e de proteção previdenciária em particular.

A razão para tanto decorre, fundamentalmente, do fato de que a categoria *trabalho* é, em regime capitalista, a categoria econômica e sociológica chave para explicar e garantir, sobretudo em contextos ainda bastante desiguais e heterogêneos como o brasileiro: *i*) sustento individual ou familiar, além de sociabilidade básica à população, por meio do acesso à renda e à esfera pública que o trabalho propicia; *ii*) sustentação econômica mínima ao PIB, por meio da amplitude e profundidade potenciais do seu mercado consumidor interno; e *iii*) sustentabilidade financeira intertemporal a todo o sistema brasileiro de proteção social, em particular aos sistemas previdenciários públicos, direta ou indiretamente contributivos, pelo peso que as fontes de financiamento direto (ancoradas no trabalho) ou mesmo indireto (regressivamente ancoradas na tributação sobre o consumo, mas legalmente vinculadas ao orçamento da seguridade social) possuem no Brasil.

Olhando retrospectivamente, acredita-se que os eventos econômicos e políticos deflagrados no Brasil ao longo do último quarto de século XX tenham sido responsáveis pelo colapso do padrão histórico de desenvolvimento centrado na industrialização e

comandado pelo Estado. Por um lado, o mesmo conjunto de eventos engendrou novo formato de desenvolvimento ao longo da década de 1990, calcado em concepção internacionalizante e liberal de progresso econômico e social, mas cujos resultados concretos, em pouco tempo, mostraram-se perversos do ponto de vista da dinâmica econômica – com combinação de semiestagnação e financeirização da riqueza – e inadequados do ponto de vista da natureza e forma de funcionamento do seu mercado de trabalho, já que caracterizado por combinação de heterogeneidades e desigualdades de várias ordens.

A primeira década de 2000, por outro lado, enseja possibilidades históricas para nova fase de transição, cujos contornos, em delineamento, de um novo padrão de desenvolvimento, talvez ainda não permitam vislumbrar o seu sentido histórico geral. Assim, a fim de captar esse suposto novo sentido do desenvolvimento nacional e interpretá-lo à luz das transformações recentes, este texto elegeu como tema o estudo das relações entre os padrões de desenvolvimento liberal (década de 1990, a rigor, a década entre 1992 e 2002) e desenvolvimentista (primeira década de 2000, a rigor, a década entre 2003 e 2013) e os seus impactos sobre o mundo do trabalho e da proteção previdenciária em cada um dos respectivos períodos.

As diferenças entre os períodos é um dos traços mais significativos do momento histórico de transição entre o modelo liberal parcialmente implementado na década de 1990 e esta fase atual de novas – mas ainda incertas – possibilidades de desenvolvimento na qual se encontra o país nos dias que correm. Assim, após esta breve introdução, a seção 2 contextualiza, em termos conceituais e históricos, a relevância da categoria *trabalho* na experiência brasileira de desenvolvimento. A seção 3, por sua vez, discute aspectos da dinâmica macroeconômica das décadas de 1990 e primeira de 2000, com vistas a relacioná-los ao comportamento mais geral do mercado de trabalho. Por fim, a seção 4 apresenta e interpreta dados empíricos de ambos os períodos, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1992 a 2012, buscando realçar determinantes, consequências e perspectivas em cada caso.

2 CONTEXTUALIZANDO A CATEGORIA *TRABALHO* NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

A literatura econômica dominante sobre mercado de trabalho se vale de algumas simplificações exageradas no trato de variáveis cruciais para entendimento mais acurado acerca da natureza e funcionamento desse mercado no Brasil. Mais especificamente, ela

considera como categorias homogêneas tanto os trabalhadores como os postos de trabalho na grande maioria de modelos utilizados para analisar as dinâmicas de oferta e demanda por trabalho, em suas relações com o comportamento macroeconômico subjacente.

Ao se proceder desta maneira, perdem-se especificidades muito importantes tanto da configuração histórica do trabalho no país, como das relações que existem entre a dinâmica macroeconômica mais geral e as particularidades que se aplicam à determinação da ocupação. Na literatura convencional sobre o tema, causa estranheza, por exemplo, o fato de praticamente todos os principais e mais difundidos modelos estilizados computarem indiscriminadamente como “ocupação” todo e qualquer posto de trabalho gerado pelo sistema econômico. Este procedimento – que visaria “meramente” à simplificação dos dados para o tratamento estatístico – traz consequências teóricas e empíricas não desprezíveis, seja para o entendimento que dele deriva acerca da dinâmica de determinação das quantidades e preços no mercado de trabalho, seja para a prescrição de políticas públicas no âmbito da geração de trabalho e renda.

Aqui, alternativamente, a proposta é reconhecer que o mundo do trabalho no Brasil é algo mais complexo do que supõem as teorias convencionais sobre o assunto, fato que suscita a necessidade de abordagens analíticas menos reducionistas ao tema em pauta.¹ Entre as alternativas existentes, julga-se adequado começar por distinguir os dois principais vetores de determinação da ocupação no país, cada qual responsável por fatia significativa da ocupação total. São eles:

- *Vetor da demanda por força de trabalho*: depende de fatores associados ao cálculo econômico privado e/ou a decisões de gasto real dos governos. Em ambos os casos, os postos de trabalho assim forjados costumam tomar as seguintes formas: *i*) assalariamento direto com carteira, além de militares e estatutários; *ii*) assalariamento direto, mas sem carteira; e *iii*) assalariamento indireto ou disfarçado (sem carteira): terceirização, cooperativas, “pejotização” etc.
- *Vetor da oferta de força de trabalho*: depende de fatores ligados à sobrevivência individual ou familiar imediata. Esses postos de trabalho tomam, em geral, a forma de: *i*) trabalhadores autônomos ou por conta própria;² *ii*) trabalhadores no autoconsumo e/ou na autoprodução, tanto no campo como nas cidades; e *iii*) trabalhadores não remunerados.

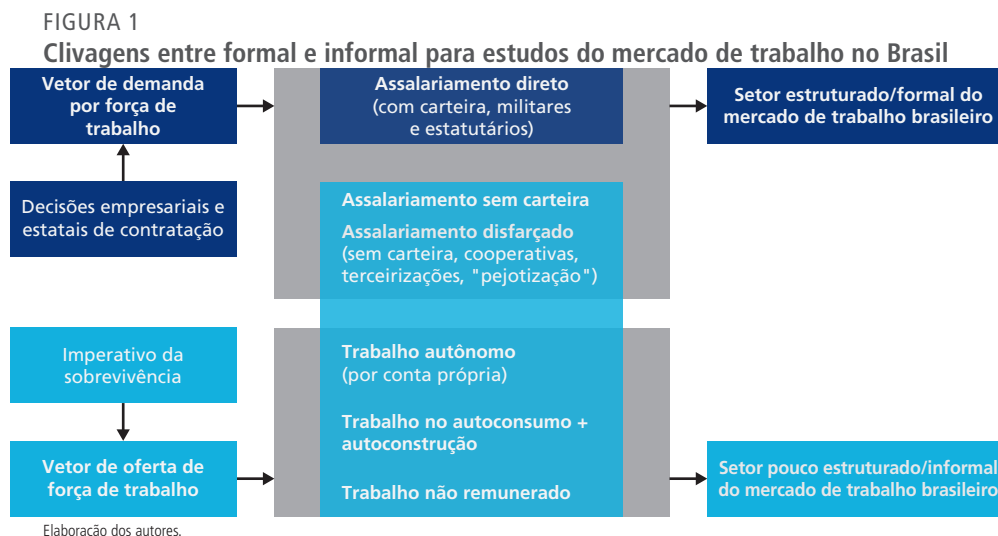
1. Ver, por exemplo, Neffa e Eymard-Duvernay (2008).

2. Muito embora nem todas as ocupações autônomas possam ser explicadas por força da ausência de demanda assalariada por trabalho, este é o caso de certamente a grande maioria das situações ocupacionais nestas condições, fato que torna válido o argumento geral aqui apresentado.

Esta diferenciação é especialmente relevante de se fazer em contextos tais quais o brasileiro, marcado por padrão retardatário e insuficiente (ou incompleto) de desenvolvimento capitalista, onde grassa imensa heterogeneidade da estrutura produtiva (logo, com diferentes padrões de determinação da ocupação) e imensa precarização nas relações e condições de trabalho para a maior parte da população, mesmo aquela inserida em regime de assalariamento típico.

Assim, ao diferenciar os fatores/vetores de determinação das ocupações no país, abre-se a possibilidade de, analiticamente, identificar-se – e dimensionar-se, com maior clareza – as relações que o mundo do trabalho no Brasil guarda tanto com os seus traços históricos de formação, como com o nível e o ritmo de expansão econômica propriamente capitalista e estatal de que se dispõe.

Tal como disposto na figura 1, pelo lado da oferta de força de trabalho, está a questão de grande parte da ocupação desde sempre existente no país ter sido gerada por força do excesso de trabalhadores em idade ativa, em comparação com a capacidade do sistema econômico de absorver tal contingente. Pelo lado da demanda por força de trabalho, está a questão de que mesmo a dinâmica “modernizante” aqui instaurada (que envolve tanto a demanda ocupacional privada como a estatal) não se traduz, automática e necessariamente, em postos de trabalhos regulados pelo padrão formal-legal vigente de contratação.



Como consequência, o capitalismo aqui instalado e a atuação regulatória do Estado no campo trabalhista não lograram universalizar o fenômeno do assalariamento formal do trabalho, tornando incompleto o “processo civilizatório” de um capitalismo minimamente organizado, tal qual levado a cabo na experiência de alguns países ocidentais. Deste modo, a inserção das pessoas no mundo da proteção social pela via do trabalho, se já não havia sido a regra para cerca de metade da população ocupada até 1980, deixou de ser aspiração confiável ao longo dos vários anos subsequentes de crise econômica, estatal e social no Brasil. Dos movimentos recentes de recuperação do emprego formal e de aumento da filiação previdenciária, registrados ao longo da década 2003 a 2013, não se pode dizer que sejam fenômenos inscritos em uma trajetória já virtuosa de longo prazo, presos que estão a ambientes econômicos e institucionais ainda cheios de riscos e incertezas. Prova disso são as oscilações dos grandes agregados macroeconômicos, desde 2008, por conta da crise internacional em curso.

Este conjunto de observações feitas até aqui é importante para os objetivos de análise deste texto, basicamente porque ainda reina no Brasil a crença de que o emprego formal é pequeno no total da ocupação, e não cresce da forma como deveria nos momentos de recuperação econômica, por causa da existência de legislação trabalhista supostamente anacrônica, excessiva e rígida frente às necessidades dos empresários em meio à globalização em curso. Acontece que um aspecto pouco considerado nas análises correntes é a quase contínua redução do custo do trabalho no Brasil, verificada, por exemplo, ao longo do período 1995-2005, seja em termos da evolução dos rendimentos médios reais da população ocupada, seja em função da distribuição funcional da renda, ou ainda como proporção dos custos empresariais totais.³

Da perspectiva teórica aqui adotada, há que se considerar que, na atual quadra histórica de transformações patrimoniais, industriais e tecnológicas do capitalismo, o custo do trabalho não é nem o único nem provavelmente o mais importante dos parâmetros de decisão dos empresários para efetivarem novas contratações. Diante do custo historicamente reduzido do trabalho no Brasil, é bem provável que este certamente não seja o principal fator. Na conjuntura brasileira atual, importariam muito mais:

- outros custos diretos de produção, como insumos industriais em geral e a disponibilidade energética em particular;
- a situação dos mercados de ações e de crédito, bem como a combinação vigente entre taxa de câmbio e taxa de juros de mercado;

3. Ainda que os rendimentos dos trabalhadores ocupados no Brasil tenham recuperado parte das perdas históricas em anos recentes (2003-2013), e feito crescer um pouco a massa salarial total da economia, são ambos, movimentos ainda de curta duração no país, para que se possa vaticinar contra tendências e padrões de mais longo prazo.

- a eficiência marginal do capital produtivo investido, ou seja, a taxa de rentabilidade corrente e as expectativas dos empresários com relação aos ganhos futuros de seu empreendimento; e
- tudo isso *vis-à-vis* inúmeras opções de alocação da riqueza líquida e de valorização do patrimônio empresarial.

Daí que, além da clivagem feita até aqui, diferenciando os dois principais vetores históricos de determinação da ocupação no país, é preciso proceder ainda à clivagem entre os chamados mundos formal e informal do mercado de trabalho, também classificados, em alguns casos, como setores *estruturado* e *pouco estruturado* (ou desestruturado) do mundo do trabalho.⁴ A figura 1 busca clarear as relações entre os dois cortes analíticos presentes no texto.

Valendo-se da clivagem formal/informal, estes conceitos devem ser trabalhados em dupla perspectiva. A primeira considera informais as atividades assalariadas desempenhadas fora do arcabouço institucional legalmente estabelecido pelo Estado – vale dizer, trabalhadores assalariados sem carteira assinada. A segunda perspectiva considera informais as atividades não assalariadas desenvolvidas por autônomos, em que não há separação nítida entre a propriedade do empreendimento e a execução de suas atividades-fim (separação capital/trabalho). Em outras palavras, a concepção de setor informal sustentada aqui concilia, de um lado, o critério de demarcação proveniente da relação legal de trabalho, separando trabalhadores com e sem carteira assinada e, de outro, o critério oriundo da relação de produção existente no negócio, que, no caso dos trabalhadores urbanos por conta própria, é caracterizada por ser relação de produção não estruturada em moldes tipicamente capitalistas.⁵

A justificativa para este corte analítico está ligada ao fato de que no interior das categorias ocupacionais assumidas como informais (trabalhadores sem carteira, trabalhadores autônomos, trabalhadores na produção para o autoconsumo e autoconstrução, trabalhadores não remunerados) residem atividades de trabalho mais precárias, do ponto de vista do conteúdo ou da qualidade da ocupação, e de mais frágil inserção profissional, do ponto de vista das relações de trabalho. Isto não é, obviamente, o mesmo que dizer

4. Para uma discussão mais completa, ver Cardoso Junior (2001).

5. Segundo o critério demarcatório ligado à relação de produção vigente, o ideal seria excluir do conceito de informalidade tanto aquela parcela de trabalhadores agrícolas por conta própria, que estão inseridos em essência em situações de trabalho não capitalistas, quanto a parcela de profissionais liberais do meio urbano que, além de auferirem rendas elevadas, estão devidamente registrados nas administrações públicas, recolhendo contribuição previdenciária como autônomos (contribuintes individuais). Por conseguinte, seria desejável incluir no conceito de informal aqueles trabalhadores classificados como empregadores, mas cujo grau de organização dos negócios é precário do ponto de vista da separação das categorias *lucro* e *remuneração do empregador* (pró-labore).

que não existam atividades de trabalho precárias ou frágeis também no seio das categorias de assalariados com carteira, estatutários e militares, mas sim que, nos casos apontados, a incidência de inserções de natureza ruim é bem menor, posto estarem ligadas ao núcleo mais estruturado do mercado de trabalho.⁶

No caso brasileiro, embora até hoje não se tenha atingido um patamar de homogeneização e de equilíbrio social como o de alguns países europeus ocidentais, o modelo de sociedade salarial serviu de espelho aos processos de industrialização e de urbanização aqui adotados. É neste sentido que a possibilidade de fracasso da sociedade salarial e a proliferação de formas ditas atípicas ou informais de trabalho rompem a trajetória pretérita de organização dos mercados de trabalho, mundo afora e inclusive no Brasil, impondo que se estude separadamente cada uma destas categorias ocupacionais em formação nas sociedades contemporâneas.⁷

Assim, tendo em tela apenas o caso nacional, é preciso reconhecer, antes de qualquer coisa, que essas categorias ocupacionais chamadas informais foram quase sempre dominantes no padrão de (des)estruturação do mercado de trabalho doméstico, com características que as colocam, ainda hoje, em posição desfavorável frente à maior parte das ocupações consideradas formais. Em primeiro lugar, constata-se, particularmente junto aos *assalariados sem-carteira*, que a ausência de mediação institucional pelo Estado torna mais frágeis e assimétricas as relações capital/trabalho, favorecendo uma flexibilidade quantitativa (dispensa e contratação de mão de obra) muito elevada, que contribui para engendrar alta rotatividade de trabalhadores nessas ocupações.⁸ Em segundo lugar,

9. Não por acaso, o regime de trabalho predominantemente assalariado, que se consolidou com o advento e expansão do modo capitalista de produção, passou a ser tanto o canal de entrada dos indivíduos no mercado de trabalho, e daí no próprio sistema econômico, como também a forma a partir da qual as pessoas se inscreviam na estrutura social, com todos os rebatimentos passíveis de investigação em termos da hierarquização das classes e dos conteúdos culturais e simbólicos relacionados. Principalmente a partir do final da Segunda Guerra Mundial, a montagem (em alguns países) ou a consolidação (em outros) dos respectivos Estados de bem-estar tinham como referência central para a concessão de benefícios sociais e transferências de renda a filiação assalariada formal dos trabalhadores, pois a primazia desta condição de trabalho, mediada pela esfera pública, garantia a possibilidade de controle e avaliação dos programas e dos recursos governamentais envolvidos. O padrão de assalariamento formal permitia, ainda, organizar os fluxos do mercado de trabalho de modo a favorecer um tipo de convívio humano não disruptivo, na verdade homogeneizador da estrutura social. Para estudos das tipologias de modelos de proteção social no mundo, ver Esping-Andersen (1993; 2000). Já para a crítica dos modelos meritocrático-contributivos, ver Rosanvallon (1997; 1998).

7. Um estudo crítico sobre a gênese e a crise atual da sociedade fundada no trabalho assalariado pode ser visto em Castel (1998). Já sobre a montagem histórica e dilemas atuais do chamado Sistema Brasileiro de Proteção Social, ver Cardoso Junior e Jaccoud (2005).

8. Como visto no capítulo 2 da tese de doutoramento de Cardoso Junior (2013), "níveis muito altos de rotatividade produzem, de um lado, postos de trabalho de baixa qualidade e praticamente nenhum investimento tecnológico ou em recursos humanos e, de outro, trabalhadores sem especialização definida, que rodam intensamente por ocupações distintas, sem perspectivas de ascensão profissional nem salarial."

a ausência ou precariedade dos mecanismos de proteção social conferidos pelo Estado a boa parte de seus cidadãos tende a transferir aos âmbitos familiar e individual as responsabilidades pela sobrevivência em uma sociedade marcada por crescente redundância do trabalho vivo. Este aspecto é particularmente dramático junto aos *trabalhadores por conta-própria* de menores rendas, que tendem a não recolher contribuição previdenciária e tampouco tendem a ter registrados nas administrações públicas seus pequenos negócios.

Como consequência mais direta destes aspectos mencionados, potencializam-se, tanto para assalariados sem carteira como para trabalhadores por conta própria, as chances de terem de conviver com níveis médios de remuneração inferiores e jornadas de trabalho superiores às observadas para postos de trabalho semelhantes, porém pertencentes a segmentos formais e melhor organizados do mercado de trabalho. Esses aspectos concretos da realidade das categorias ocupacionais aqui chamadas *informais* trazem ainda outras consequências negativas sobre o ordenamento do mercado de trabalho. Não desprezível é a insegurança crescente que reina no interior de parcela significativa de trabalhadores ligados aos segmentos menos estruturados, nos quais se podem medir níveis inferiores para a produtividade e para o bem-estar geral de suas famílias. Em suma, todos os traços apontados para caracterizar a realidade das categorias ocupacionais dos autônomos e dos sem carteira conferem certa uniformidade a este conjunto de trabalhadores, profundamente relacionada com a precariedade das ocupações e com a fragilidade das relações capital/trabalho, motivo pelo qual este texto os trata em uníssono, integrantes do setor informal, sem perder de vista, no entanto, as especificidades próprias que as singularizam.

Por conseguinte, a importância de discutir o comportamento do *emprego formal* decorre basicamente de duas frentes. Em primeiro lugar, quando considerado apenas da perspectiva do mercado de trabalho, sua importância reside no fato de que sobre este tipo de relação se molda todo o arcabouço legal de regulamentação das condições de uso, remuneração e proteção social aos ocupados e àqueles eventualmente desempregados temporariamente. Em outras palavras, é a partir da relação trabalhista formal/legal que se estabelece um tipo de mediação mais civilizada entre capital e trabalho, através da qual as relações laborais deixam de pertencer meramente à esfera privada dos negócios e passam a desfrutar de estatuto público. O respeito ao aparato e ao ordenamento jurídico que dali emana é condição necessária para funcionamento mais regrado, equilibrado e homogêneo deste mercado, condizente com parâmetros mínimos de civilidade e sociabilidade entre as partes.

Em segundo lugar, quando analisado da perspectiva do modelo dominante de proteção social urbano do país, aqui chamado meritocrático-contributivo, a importância do emprego formal transcende as fronteiras relativas ao ordenamento do mercado de

trabalho, para se referir também às condições pelas quais as pessoas desfrutarão de proteção individual contra riscos clássicos do mundo do trabalho, isto é: *i) para trabalhadores economicamente ativos*: proteção temporária contra a perda circunstancial de capacidade laborativa e de renda, como nos casos de desemprego involuntário, maternidade, acidentes de trabalho, doenças, reclusão; e *ii) para aqueles em inatividade laboral permanente*: proteção vitalícia através das pensões por morte e aposentadorias por tempo de serviço, tempo de contribuição ou invalidez definitiva para o trabalho. Desta perspectiva, a informalidade está associada ao não cumprimento da legislação previdenciária, garantidora daqueles direitos sociais.

Acontece que, na origem do modelo brasileiro de proteção social, pressupunha-se, por meio da carteira de trabalho, total correspondência entre relação trabalhista assalariada e vinculação previdenciária compulsória, o que tornaria informais e sem direitos previdenciários quaisquer trabalhadores sem carteira assinada. Felizmente, no entanto, a Constituição de 1988 quebrou essa relação biunívoca, reconhecendo a existência de inúmeras outras formas de inserção das pessoas na estrutura produtiva, a saber: *i) como trabalhadores rurais, parceiros, meeiros e pescadores artesanais, todos em regime de economia familiar, eles podem se vincular ao sistema previdenciário como segurados especiais; e ii) como trabalhadores sem carteira e autônomos por conta própria no meio urbano, estes podem vincular-se voluntariamente à previdência como contribuintes individuais ou avulsos. Em ambos os casos, a filiação previdenciária dá acesso a um conjunto diferenciado de direitos temporários e aos direitos permanentes supracitados.*

A partir de então, embora quase toda relação de trabalho sem carteira ainda possa ser considerada informal, sobretudo do ponto de vista do mercado de trabalho urbano, apenas as que, além disso, não contribuem voluntariamente para o sistema previdenciário público é que podem ser consideradas informais também do ponto de vista previdenciário. Dito de outra forma: pelas regras hoje vigentes, a maior parte das situações de trabalho sem carteira deve ser considerada informal do ponto de vista do mercado de trabalho, mas apenas uma parte dela, que não contribui voluntariamente para a previdência social, pode ser considerada informal também do ponto de vista previdenciário.

Isto não significa que o emprego formal tradicional tenha perdido importância no conjunto da ocupação, pois, como dito, é através dele que se ordena de forma mais regrada, equilibrada e homogênea o mercado de trabalho em contexto predominantemente capitalista de produção. Além disso, é sobre o tipo de relação assalariada formal que incidem as principais fontes de financiamento da previdência social, situação que ainda deve perdurar por muito tempo no país, e que não cabe no escopo deste trabalho

discutir. Por outro lado, ao se alargar o conjunto de situações ocupacionais albergadas no regime de proteção previdenciária, dá-se passo importante rumo ao reconhecimento de que existem outras formas possíveis e sustentáveis de inserção das pessoas na estrutura econômica produtiva, cuja consolidação, no entanto, ainda deve passar pela formulação de marco regulatório adequado para essas situações de trabalho não tipicamente capitalistas e pelo estabelecimento explícito de outras fontes de financiamento dos direitos previdenciários, que não sejam preponderantemente calcados em tais atividades laborais.

3 DINÂMICA MACROECONÔMICA E TRANSFORMAÇÕES NO MERCADO DE TRABALHO: CONTRAPONTO ENTRE OS ANOS 1990 E 2000

A crise da economia brasileira nas décadas de 1980 e 1990 teve suas raízes históricas fincadas na segunda metade da década de 1970. Do ponto de vista interpretativo, pode-se afirmar ter sido fruto do desmonte do projeto nacional-desenvolvimentista fundado, *grosso modo*, nos anos 1930, aprofundado na década de 1950 e rompido nos anos 1980. Durante este período, a economia brasileira havia conseguido transitar rapidamente de uma estrutura agrário-exportadora para uma sociedade industrial, se bem que ampla e caoticamente urbanizada.

Com a crise econômica que tomou conta do país no bojo da implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) nos anos 1970, instalou-se, a um só tempo, o colapso do modelo político desenvolvimentista e a reversão das tendências de crescimento de sua economia. Assim, enquanto a década de 1980 foi representante da primeira fase da regressão industrial do país, os anos 1990 podem ser vistos como palco da segunda fase da trajetória brasileira de regressão industrial. Nesses 20 anos de desorganização do parque produtivo doméstico, os anos 1980 representaram, portanto, o momento de desarticulação do desenvolvimento industrial interno, enquanto os anos 1990 simbolizariam o colapso daquela estratégia pretérita de crescimento industrializante, com consequências adversas para o futuro do país (Cardoso Junior e Pochmann, 2000).

3.1 Antecedentes: a década de 1980

A primeira fase, transcorrida ao longo da década de 1980, desenrolou-se em ambiente de intensa instabilidade macroeconômica, em que baixas taxas de crescimento do produto interno bruto (PIB) e altas taxas de inflação espelhavam, de um lado, a ruptura das fontes e fluxos de financiamento externos e, de outro, o esforço exportador visando

à obtenção de expressivos saldos comerciais. A concepção a respeito dos descaminhos da economia brasileira neste período procura enfatizar a ideia de que muito contribuiu, para o aprofundamento da crise, o padrão de ajustamento macroeconômico efetuado no período 1979/1983 (Baer, 1993).

Após o período relativo ao ajustamento externo, no início da década, a economia produziria grandes e seguidos *superavit* em suas contas externas, associados ao baixo nível de absorção interna e às recorrentes desvalorizações cambiais. Entretanto, os *superavit* gerados tinham como principal finalidade a transferência de recursos reais ao exterior, destinados em sua maior parte ao pagamento de juros sobre a dívida externa contraída em períodos anteriores. Pelo fato de a dívida externa brasileira encontrar-se, desde os primeiros anos da década de 1980, praticamente toda em mãos do Estado, e considerando ainda que os setores privados eram em grande parte os detentores dos saldos comerciais conquistados nestes anos, o setor público precisava adquirir as divisas em moeda estrangeira para enviá-las ao exterior, valendo-se, para tanto, de emissão de dívida pública interna, principal responsável pelo endividamento crescente do setor público ao longo da década de 1980 (Cruz, 1984; Carneiro, 1993; 2002).

O caráter financeiro do *deficit* público fez com que taxas de juros crescentes e prazos cada vez mais curtos se tornassem a regra, comprometendo seriamente a capacidade de financiamento do Estado brasileiro diante da crise. É no bojo deste quadro de desajustamento patrimonial do setor público que a inflação viria a se constituir no principal problema macroeconômico da década de 1980, suscitando o deslocamento do eixo das discussões, que antes girava em torno da problemática do “desenvolvimento econômico com endividamento externo crescente”, para centrar-se em torno das “causas e consequências da inflação em países de industrialização retardatária ou em contextos de subdesenvolvimento crônico”. Na prática, o binômio *ajuste externo-desajuste interno* estabeleceu as condições para a perpetuação da crise e da inflação, e materializou, em grandes proporções, um tipo de *apartheid* social único em economias com o grau de urbanização e industrialização similares ao do Brasil.

Como consequência da alternativa seguida, gerou-se um setor público altamente endividado e imobilizado, ao mesmo tempo que um setor privado financeiramente saneado. Com isso, na medida em que o setor público transformou-se em depositário dos custos do ajustamento externo da economia, criou-se situação na qual o Estado foi perdendo o poder de outrora, de condutor do desenvolvimento, seguindo o país o rumo

da estagnação. O capital privado, movendo-se por estímulos de mercado, notadamente rentáveis no curto prazo, transferiu e concentrou grande parte de sua riqueza em ativos financeiros em vez de produtivos. Ainda mais, não foi capaz de ocupar o espaço do setor estatal com o objetivo de redirecionar o *sentido* do desenvolvimento, fundando um novo pacto político apto a dar conta da superação da crise (Tavares, 1977; Tavares e Fiori, 1993; Fiori, 1995).

Nesta etapa inicial de desarticulação do modelo de desenvolvimento industrial, houve também a *ruptura do padrão de estruturação do mercado de trabalho*, que se refletiu em basicamente cinco fenômenos interligados. Primeiro, no perfil setorial das ocupações urbanas localizadas no terciário (comércio e serviços). Segundo, no alargamento dos segmentos considerados pouco estruturados do mercado de trabalho (trabalhadores sem carteira assinada, pequenos empregadores, trabalhadores por conta-própria e trabalhadores não remunerados). Terceiro, na tendência à precarização ou perda de qualidade dos postos de trabalho (desassalariamento formal, perda de direitos trabalhistas e previdenciários, jornadas de trabalho mais longas, remuneração oscilante no tempo, múltiplas fontes de rendimentos etc.). Quarto, na estagnação das remunerações provenientes do trabalho, em particular dos segmentos assalariados da estrutura ocupacional. Quinto, na piora distributiva funcional (repartição da renda entre rendimentos do capital e do trabalho) e pessoal (repartição dos rendimentos do trabalho entre a população economicamente ativa).

Outros dois elementos desestruturadores do mercado de trabalho – o aumento dos níveis de desocupação e desemprego aberto, e a mudança no padrão até então vigente de mobilidade social – viriam a se manifestar com maior intensidade somente nos anos 1990, incorporando-se a partir daí ao conjunto de fatores a caracterizar empiricamente o fenômeno da *desestruturação do mercado de trabalho brasileiro* (Medeiros e Salm, 1994; Mattoso e Pochmann, 1998; Cardoso Junior, 2001).

Em suma, tem início no Brasil dos anos 1980, por decorrência mais geral da crise econômica, uma trajetória de desregulação do mercado laboral que, nesta primeira etapa, é marcada ainda por um movimento contraditório: de um lado, ocorre uma desregulação impulsionada pela tendência de desestruturação do mercado de trabalho; de outro, ocorre uma tentativa de regulação motivada pela regulamentação deste mesmo mercado. Em outras palavras, a regulação capitalista clássica do mercado de trabalho passa, no Brasil, por uma fase de amadurecimento, que se dá basicamente entre as décadas de 1930 e 1980, a partir de quando tem início uma fase de reversão cíclica, dentro da qual se situaram, nas décadas de 1980 e 1990, os marcos da (des)regulação do trabalho no país.

BOX 1

Definições gerais – a (des)regulação do trabalho como síntese dos processos de (des)estruturação e (des)regulamentação do mercado de trabalho brasileiro

Para que não parem dúvidas ou confusões semânticas, é conveniente precisar melhor cada um destes termos: (des)estruturação e (des)regulamentação do mercado de trabalho.

O *vetor da estruturação do mercado laboral* é fundamentalmente dependente do padrão de desenvolvimento que se instaura na sociedade, ou mais especificamente, da natureza do capitalismo que constitui (e põe em operação) determinadas bases produtivas de valorização do capital.

Por sua vez, o *vetor da progressiva regulamentação* do mercado de trabalho depende do grau de organização política e social da nação e se apresenta como um conjunto de instituições públicas (estatais e civis) e normas legais que visam fornecer os parâmetros mínimos de demarcação e funcionamento deste mercado, notadamente no que diz respeito ao uso do trabalho (regulamentação das condições de contratação, demissão e da jornada de trabalho), à sua remuneração (regulamentação das políticas e reajustes salariais em geral e do salário mínimo) e à proteção ou assistência social aos ocupados e desempregados (regulamentação dos direitos sociais e trabalhistas, da política previdenciária, das práticas de formação e requalificação profissional, da ação sindical e da Justiça do Trabalho)

Elaboração dos autores.

3.2 A desregulação do trabalho na década de 1990

Nos termos propostos, a década de 1980 representaria, então, a primeira fase da *desregulação do trabalho* no Brasil, fase esta marcada ainda por um movimento contraditório, em que se tem, de um lado, o início do processo de desestruturação do mercado de trabalho, mas, de outro, a tentativa de se ampliar o raio de abrangência da regulamentação do mercado laboral.

A (des)estruturação do mercado de trabalho, de um lado, e a sua regulamentação, de outro, põem-se em antagonismo explícito ao final da década de 1980, de forma que o aprofundamento da desregulação do trabalho nos anos 1990 surge como promessa de solução posta em marcha pelos governos de orientação liberalizante. Enquanto vigente, a desregulação do trabalho nos anos 1990 se deu no bojo do aprofundamento também da crise econômica mais geral daquele período.

A especificidade da trajetória de desregulação do trabalho pela década de 1990 é que, sobretudo entre 1992 e 2002, os dois vetores de sua determinação caminharam na mesma direção. Ou seja, em paralelo à *desestruturação do mercado de trabalho* que se intensificou nos anos 1990, foi posto em marcha um processo de *desregulamentação do mesmo mercado*, que veio como parte integrante e indissociável de ampla agenda de reformas ditas *estruturais* por seus formuladores, das quais a tentativa de reforma do Estado e do mercado de trabalho eram das mais importantes (Cardoso Junior, 2001b).

Posteriormente, porquanto o conjunto de iniciativas legais deflagradas na década de 1990 tenha buscado se constituir em reforma ampla do aparato de regulamentação

do trabalho no Brasil, apenas parcialmente elas foram de fato implementadas. Outras tantas jamais foram devidamente regulamentadas e outras ainda foram revogadas ao longo da primeira década de 2000, quando o jogo de forças políticas que comanda as deliberações cruciais nesta área virou de lado.

Pode-se mesmo dizer que o fracasso relativo das iniciativas desregulamentadoras tenha sido devido, entre outros motivos, à baixíssima adesão que tiveram por parte dos atores envolvidos, trabalhadores e empresários na linha de frente. Por outro lado, embora nos dez primeiros anos do novo milênio (como se verá adiante) esta agenda liberalizante de reformas trabalhistas tenha sido na prática contestada por resultados mais favoráveis da economia e do mercado de trabalho (crescimento da ocupação a frente do PIB, redução do desemprego aberto, aumento da formalização e dos rendimentos dos trabalhadores, melhora distributiva etc.), continuou presente o discurso retórico de parte dos empresários (sobretudo daqueles ligados ao comércio exterior e às finanças especulativas), bem como de parte de integrantes do governo e de representantes do congresso, mas agora mais bem equilibrado por argumentos e evidências levantadas por setores em defesa da classe trabalhadora (além dela própria).

Na década liberal, outro conjunto de reformas econômicas fundamentais (tais como a liberalização comercial e financeira irrestrita, a privatização abrangente das empresas estatais, uma reforma tributária colada à disciplina fiscal, com redução e focalização dos gastos públicos, entre outras) veio delimitar o destino do país, assegurando a efetivação do que aqui foi chamado de *a segunda fase da trajetória brasileira de regressão industrial* (Cardoso Junior e Pochmann, 2000). Esta segunda fase, que teve como palco a década de 1990, foi um período no qual a trajetória descrita pela economia se deu em ambiente macroeconômico distinto daquele que havia caracterizado a crise mais geral dos anos anteriores. Três eventos econômicos particularmente importantes podem ser identificados como responsáveis pela alteração do cenário das decisões domésticas.

Em primeiro lugar, tem-se o retorno do Brasil ao circuito financeiro internacional como receptor de recursos externos, depois de longo período de estancamento dos fluxos na década de 1980, particularmente a partir da moratória mexicana de 1982, com a crise das dívidas externas dos países em desenvolvimento. No entanto, ao contrário do movimento de capitais observado nos anos 1970, a onda posterior de transnacionalização capitalista teve a característica de revelar de forma radical sua natureza predominantemente financeira, que potencializa os efeitos desagregadores dos processos de reestruturação produtiva em andamento e submete a capacidade de regulação institucional do sistema (Chesnay, 1996; 2005; Tavares e Fiori, 1997; Théret e Braga, 1998).

Em segundo, o processo de abertura comercial iniciado em 1990, depois de longo período sob a vigência de coeficiente relativamente baixo de importações, com política cambial ativa em favor da geração de *superavits* comerciais. Este fenômeno é indicativo do processo desigual de difusão das mudanças tecnológicas em curso, bem como dos efeitos desagregadores sobre as economias menos preparadas, que acabam ficando mais distantes do rol de países desenvolvidos (Coutinho, 1995).

Finalmente, mas não menos importante, a estabilização relativa da moeda nacional, desde o segundo semestre de 1994, depois de longo período de vigência de regime de alta inflação e inúmeras tentativas frustradas de estabilização. Este fenômeno, no entanto, contou com dois componentes que acompanharam o sucesso do Plano Real desde sua implementação, a saber: *i*) um diferencial positivo de grande magnitude entre as taxas de juros domésticas relativamente às praticadas no exterior, responsável pela entrada de grande parte da massa de recursos externos captados pela economia brasileira ao longo dos anos, e *ii*) a sobrevalorização relativa da moeda nacional, como consequência do anterior, e responsável, em última instância, pelo *deficit* em transações correntes e pela criação de um ambiente interno pouco favorável ao crescimento econômico, ao longo de toda a segunda metade da década de 1990.

Do ponto de vista do mercado de trabalho, por sua vez, as transformações econômicas, engendradas pelo movimento de abertura externa com recessão doméstica no início dos anos 1990, agiram no sentido de aprofundar as inserções setoriais ligadas aos serviços prestados às empresas (serviços produtivos), comércio e transportes (serviços distributivos), serviços prestados às famílias (serviços pessoais) e serviços não mercantis (serviços diversos). Ao mesmo tempo, acentuaram-se as inserções ocupacionais dos assalariados sem carteira, trabalhadores autônomos e trabalhadores não remunerados (Cardoso Junior, 1999a; 1999b; Dedecca, 1999; Cardoso, 2003).

Este panorama esconde, ademais, situação perversa em duplo sentido. Por um lado, as *inserções setoriais típicas* dos anos 1990 foram fruto mais da perda de dinamismo econômico da estrutura produtiva brasileira que de um reordenamento da mesma rumo a um padrão de desenvolvimento, de fato, incluyente e sustentável. Por outro lado, as *inserções ocupacionais dominantes* representaram, muito mais, estratégias de sobrevivência dos trabalhadores diante do colapso das alternativas de empregabilidade formal com proteção social, do que livre escolha para alcançar ascensão profissional ou pessoal, ainda que muitas destas novas atividades autônomas possam redundar em certo prestígio ou mesmo em rendimentos médios mais elevados nas fases ascendentes dos ciclos (Castro e Dedecca, 1998).

Tal como se verá na próxima seção, ambos os fenômenos – *a terciarização das ocupações e a informalização das relações de trabalho* – ajudam a explicar também a deterioração da qualidade da maioria dos novos postos de trabalho abertos durante a década de 1990, com reflexos perversos sobre a estrutura já bastante concentrada da renda, tanto em termos da distribuição funcional como da distribuição pessoal.

3.3 A reestruturação do trabalho na primeira década de 2000

Desde que o Brasil abandonou, em janeiro de 1999, a âncora cambial que servia de principal suporte à estabilização monetária, a política econômica tem se ancorado, durante a maior parte do tempo, na seguinte combinação: câmbio semiflutuante, *superavit* fiscais generosos, taxas de juros elevadas e metas rígidas de inflação.

Embora não haja comprovação teórica nem evidência empírica definitiva sobre a necessidade de dito *superavit* fiscal, muito menos acerca do seu tamanho percentual no PIB, parece haver crença generalizada nos meios governamentais mais influentes, empresariais e midiáticos de que ele é condição fundamental para a estabilidade, na medida em que isso aumentaria a confiança dos investidores privados e (re)financiadores da dívida pública, na capacidade do governo federal em honrar, periodicamente, seus compromissos financeiros. Portanto, a aceitação do *superavit* fiscal primário como condição para o controle inflacionário dependeria mais das convenções estabelecidas entre os agentes relevantes do que propriamente de algum fundamento macro ou microeconômico inerente ao sistema (Keynes, 1988). De qualquer modo, com o dito *superavit* fiscal estariam dados, na visão convencional e dominante sobre o assunto, os fundamentos macroeconômicos mínimos para a adoção do regime de metas de inflação, considerado pelos condutores da política econômica como o mais adequado à sustentabilidade da estabilização monetária.

De acordo com muitos críticos do modelo que predominou sem grandes alterações até pelo menos o final de 2010, o uso à exaustão da política monetária com vistas a salvar a estabilidade dos preços mostrou-se instrumento pouco eficaz para compatibilizar objetivos tão díspares quanto complexos. A permanência de taxas de juros em patamar elevado por longos períodos limita o potencial de crescimento da economia, ajuda a atrair capital estrangeiro especulativo, valorizando em demasia a moeda nacional frente ao dólar, e faz crescer de forma abrupta o endividamento financeiro do setor público. Neste quadro, não é de estranhar que em geral prevaleça rígida subordinação das condições de funcionamento do mercado de trabalho à primazia de uma política econômica tal qual a descrita. Além do alto custo fiscal que advém de estratégia como esta de estabilização, que obriga o governo federal a esterilizar e transferir recursos do lado real da economia (como o são,

por exemplo, os investimentos e os gastos sociais) para um tipo de gestão *financeirizada* da dívida pública, há efeitos perversos que se manifestam tanto na desaceleração do ânimo capitalista para novos investimentos, como na valorização cambial que reduz o saldo exportador, dois dos motores mais importantes para possível estratégia de crescimento econômico e formalização do mercado de trabalho, como se verá na sequência.

Em linhas gerais, pode-se dizer que, a despeito da combinação adversa de câmbio e juros, que por sinal está na raiz das baixas taxas de crescimento do PIB durante praticamente todo o ciclo do real, houve um miniciclo de crescimento nos anos recentes (2004 a 2010), cujas causas estão na origem do movimento de recuperação do emprego formal.⁹ Entre tais fatores, parece conveniente destacar ao menos cinco deles, sem a pretensão de esgotar outras possibilidades.¹⁰ Importante mencionar que, embora cada um desses fatores tenha existência e contribuição independente dos demais para o fenômeno em tela, na prática eles devem ter agido em simultâneo e em mesma direção, ainda que em combinações diversas ao longo do tempo.

Ademais, todos estes fatores agiram, explicitamente, em direção contrária às restrições impostas pela combinação câmbio/juros supracitada, de sorte que, na presença de arranjo mais favorável de política macroeconômica, as chances de crescimento do PIB e de intensificação do movimento de formalização do mercado de trabalho poderiam ter sido ainda maiores. Mas se não é possível ter clareza quanto à situação que se teria em outro contexto de política macro, pode-se afirmar que estes fatores agiram todos na contramão da política econômica restritiva da maior parte do período, contribuindo, de alguma maneira, para tornar melhor o cenário de crescimento e de formalização dos contratos de trabalho ao longo do período estudado.¹¹

9. Segundo Dedecca e Rosandiski (2006), "São claros os sinais de relação positiva entre recuperação econômica e recomposição do mercado de trabalho, que, por consequência, desfazem o mito da impossibilidade do país restabelecer capacidade de crescimento e de geração ponderável de novas ocupações. Refuta-se, inclusive, um dos pilares da tese da inempregabilidade defendida pelo presidente Fernando Henrique, que argumentava sobre a inevitabilidade do enjugamento brusco da ocupação industrial pela modernização tecnológica da economia globalizada." (Dedecca e Rosandiski, 2006, p. 178).

10. Para os interessados em se aprofundar no assunto, há outros trabalhos que procuraram descrever estatisticamente este fenômeno de formalização do emprego no Brasil. Em particular, ver IBGE (2005; 2006), Brasil (2005), Costanzi (2004), Ramos e Ferreira (2006).

11. Também é importante salientar que alguns dos fatores elencados vêm agindo de forma mais permanente já há alguns anos, enquanto outros trouxeram contribuição mais explícita em determinado momento e contexto, daí a dificuldade em estabelecer relações causais muito diretas, e daí a necessidade de aprofundar os estudos sobre os determinantes do emprego formal, buscando, talvez, decompor a contribuição de cada fator à geração total de postos de trabalho formais, com vistas a uma mais eficaz atuação da política pública. Sobre tudo a partir de 2007, com o lançamento do PAC, novos fatores entraram em operação no campo da ampliação e diversificação dos investimentos produtivos setoriais, intensificando sobremaneira os efeitos identificados e descritos neste texto. A respeito, ver Cardoso Junior e Gimenez (2011).

O exposto anteriormente é especialmente importante porque não é demais lembrar que todos os fatores aqui considerados sofrem influência direta de políticas governamentais, estando, portanto, sujeitas à ação permanente do Estado, daí a importância de projetos consequentes e duradouros de desenvolvimento para a estruturação, entre outras coisas, de relações de trabalho mais sustentáveis dos pontos de vista econômico e social. Senão, veja-se: aumento e desconcentração do gasto social, aumento e diversificação do crédito interno, aumento e diversificação do saldo exportador, consolidação do regime tributário simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte (Simples) e maior eficácia das ações de intermediação de mão de obra e de fiscalização das relações e condições de trabalho nas empresas, foram fatores identificados como responsáveis principais pela trajetória de recuperação do emprego formal no período 2003-2013 no Brasil.¹²

O primeiro fator explicativo relevante parece estar associado ao aumento e à descentralização federativa do gasto social, fenômenos que devem ter ajudado de duas formas o processo em tela: *i*) pela contratação formal direta de profissionais em políticas sociais de orientação universalizante, como em educação fundamental e saúde pública; e *ii*) pela ampliação dos volumes monetários transferidos de forma direta aos milhares de portadores de direitos sociais esparramados pelo país. Em ambos os casos, compõe-se uma renda monetária de origem pública, caráter permanente, valor real indexado ao salário mínimo e perfil redistributivo, cujo tamanho e relevância são tão mais expressivos quanto menores e mais pobres forem os municípios contemplados. Dadas as características assinaladas, esta massa monetária se converte em importante parâmetro de decisão do cálculo microeconômico, podendo dar segurança a muitos pequenos e médios negócios privados. Embora este fenômeno tenda a ser mais relevante nos municípios menores e mais dependentes das políticas sociais (e de outras transferências constitucionais, como os fundos de participação de estados e municípios), é justamente neles que está crescendo o emprego formal em atividades do comércio e dos serviços. Quanto à sua sustentabilidade, é claro que há limites para o aumento e descentralização federativa do gasto social, mas da sua permanência no tempo é que podem derivar mercados locais minimamente autossustentáveis, ainda que não imbatíveis frente a cenários prolongados de baixo crescimento econômico geral.

Daí a importância do segundo fator apontado como parte da explicação para a retomada tanto do ciclo de crescimento do período recente quanto para os empregos formais gerados no país, ou seja, o aumento e diversificação do crédito interno. Em relação a

12. Um exame mais completo de cada um desses fatores pode ser visto em Cardoso Junior (2013).

este ponto, depois de período contínuo (1995 a 2003) de rebaixamento do volume total de crédito no PIB, teve início processo vigoroso de recuperação de novas operações de empréstimos a praticamente todos os setores da atividade econômica, com destaque para os seguintes movimentos: *i)* forte ampliação do volume e diversificação das modalidades de crédito a pessoas físicas; *ii)* inversão de sinal em três setores econômicos de grande importância para a geração de empregos, como o são os setores público, habitacional e rural; e *iii)* expressivos incrementos de crédito também aos setores comercial, de serviços e industrial. Em praticamente todos os casos, mesmo naqueles em que o objetivo primordial do empréstimo é antecipar o consumo ou fazer girar o capital corrente, há o fato crucial de que o emprego mantido ou criado a partir deste vetor de demanda tem melhores chances de ser preservado que uma ocupação qualquer gerada pelo mero instinto de sobrevivência, a partir da oferta própria de força de trabalho. Dito de outro modo: quando um emprego é criado para preencher um posto de trabalho (novo ou velho) que existe por força de demanda anterior, suas chances de enraizar-se na estrutura produtiva e de formalizar-se são mais amplas. É claro que a sustentabilidade desta ocupação estará a depender do sucesso da ação empresarial ao longo do tempo, fenômeno este que, por sua vez, está condicionado por uma miscelânea de fatores objetivos e subjetivos, tais como: a perspectiva de crescimento econômico geral e setorial, a combinação câmbio/juros esperada, o nível de confiança microeconômico no empreendimento, etc.

Este conjunto de fatores também afeta o desempenho do saldo exportador, o terceiro elemento aqui apontado como responsável por parte do crescimento do PIB e dos novos empregos formais gerados na economia brasileira desde a desvalorização cambial de 1999, mas com especial impulso a partir de 2003. Neste caso, embora setores agrícolas e agroindustriais de exportação tendam mais a desempregar que a empregar novos trabalhadores, é possível que a mão de obra remanescente esteja ficando empregada em relações de assalariamento com carteira assinada. Já nos setores comerciais e, sobretudo, industriais exportadores, constatou-se incremento líquido de empregos formais nas situações em que as empresas se mantêm no mercado externo por longos períodos. Daí a importância, para o mercado de trabalho formal, de estratégia nacional de inserção exportadora crescente e sustentável, calcada em expansão e diversificação de produtos de maior conteúdo tecnológico e maior valor agregado. Em tal contexto, a sustentabilidade das ocupações formais geradas poderá ser elevada sempre que refletir vetores de demanda internacional robustos ao longo do tempo.

Em termos do ambiente para negócios, encontrou-se como quarto fator explicativo, o regime tributário simplificado para micro e pequenas empresas, o Simples. Em operação no país desde 1996, este sistema de incentivos tributários foi alargando o número de

adesões, e também facilitando a criação de novos negócios, à medida que os limites de faturamento anual bruto foram sendo revistos para cima. Isto aconteceu, até agora, em três oportunidades: primeiro, em 1998, quando foi elevado para R\$ 1,2 milhão o limite de faturamento das pequenas empresas; depois, em 2005, quando os limites de faturamento foram duplicados para R\$ 240 mil no caso das microempresas e para R\$ 2,4 milhões no caso das empresas de pequeno porte; finalmente, em 2011, quando foi aprovada outra rodada de reajustes dos valores máximos de faturamento. Tendo entrado em vigor em 2012, alargaram este subsistema tributário a um leque ainda maior de micro e pequenas empresas, reforçando, provavelmente, os efeitos aqui identificados, no campo da formalização do emprego no Brasil. A partir disto, o fato relevante é que, entre 1999 e 2010, a taxa de crescimento observada para o número de estabelecimentos e de vínculos formais de trabalho cresceu proporcionalmente mais neste segmento das micro e pequenas empresas optantes pelo Simples que no segmento das empresas não optantes. Isto sugere a conclusão de que este regime simplificado de tributação possa ter favorecido tanto a criação de novos empreendimentos como a formalização de empreendimentos já existentes, que antes operavam na ilegalidade. Se isto for verdade, é possível supor que a sustentabilidade de parte relevante dessas ocupações possa ser mantida no tempo, enquanto durar tal regime diferenciado de tributação, tudo o mais constante. Outro aspecto interessante diz respeito ao fato de que tanto o estoque total de estabelecimentos como o de vínculos empregatícios formais apresentaram tendência de crescimento ao longo do período 1999-2010; neste caso, independente de a empresa ser optante ou não optante do Simples. Este fenômeno sinaliza para o fato óbvio de que estratégias de desoneração tributária talvez não seja condição por si só suficiente para o crescimento econômico e a formalização dos postos de trabalho.

Igualmente importantes parecem ter sido as ações governamentais ligadas à intermediação de mão de obra e à fiscalização das condições e relações de trabalho por parte do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), as quais são tratadas aqui como quinto fator explicativo de relevância, sobretudo para a retomada dos indicadores de formalização do trabalho. Em ambos os casos, embora os percentuais de recolocação produtiva e de formalização sob ação fiscal ainda sejam pequenos frente ao tamanho do mercado de trabalho nacional, houve melhoras visíveis nos indicadores de desempenho desses programas. Este fato sugere haver ainda boa margem de manobra, no âmbito do MTE, para novos incrementos de pessoal e outros aprimoramentos de gestão, com vistas a uma ação estatal mais firme e abrangente em termos de fiscalização e intermediação de mão de obra no país. Sem isso, a sustentabilidade das ocupações recém-formalizadas por força da ação desses programas de governo estará na dependência, na verdade, de um ou mais dos outros fatores aqui analisados.

Tudo somado, é claro que o ritmo de geração de ocupações formalizadas tende a se alterar no tempo (e talvez a se reduzir) conforme vá mudando a base técnico-produtiva da economia e a relação capital/trabalho que lhe corresponde, mas a correta identificação dos fatores que a cada momento concorrem para a abertura de novas fronteiras de expansão e de sustentação do emprego em geral (e do emprego formal em particular) pode ser estratégia adequada para que os formuladores e gestores de políticas públicas possam influenciar o processo de recomposição do mercado de trabalho nacional.

É com base nisso que, como conclusão mais geral, deriva a constatação de que os fatores aqui destacados – e outros a vigorarem sobretudo de 2007 em diante com a entrada em operação do PAC, por exemplo, e outras medidas de estímulo ao crescimento – são passíveis de algum tipo de atuação consciente e direcionada por parte do Estado. Ou seja, afirmou-se haver instrumentos de ação e capacidade operativa suficientes nos aparelhos de Estado já existentes para ativação destes e outros fatores em prol de estratégia mais robusta e duradoura de desenvolvimento com inclusão social pelo trabalho.

4 DESESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO NOS ANOS 1990 E REESTRUTURAÇÃO NOS ANOS 2000: O CONFRONTO EMPÍRICO ENTRE AS DÉCADAS LIBERAL E DESENVOLVIMENTISTA

A partir da linha de argumentação esboçada nas seções anteriores, é possível finalmente promover uma separação objetiva entre os elementos que diferenciam o comportamento do mercado de trabalho brasileiro entre as décadas de 1990 (a rigor, entre 1992 e 2002) e primeira de 2000 (a rigor, entre 2003 e 2013), com vistas a demarcar algumas relações entre os distintos padrões de desenvolvimento econômico observados em cada uma daquelas décadas e os respectivos movimentos de desestruturação e reestruturação do trabalho no Brasil.

Deste confronto emerge a tese central deste texto, segundo a qual em contexto macroeconômico recessivo (década de 1990), tendo os agentes a percepção de tratar-se de fenômeno duradouro, e na ausência ou ineficácia de amplas políticas públicas de garantia de renda e proteção social aos trabalhadores e desempregados, a dinâmica de geração das ocupações passa a depender relativamente mais das condições de oferta que das de demanda por trabalho. Por conseguinte, em contexto de combinação virtuosa de fatores que têm na ativação econômica favorável à estruturação do mercado de trabalho – em especial,

favorável ao vetor de assalariamento contributivo que ele engendra – o seu substrato principal (primeira década de 2000), abrem-se ricas possibilidades de compatibilização entre crescimento econômico e estruturação do mundo do trabalho, com melhoria simultânea (e não contraditória ao crescimento) de variáveis como nível e perfil da ocupação total, formalização, rendimentos médios, distribuição da renda, combate à pobreza etc.

Tal como demonstrado pela experiência brasileira do período 2003-2013, não apenas foi possível compatibilizar certa retomada de crescimento econômico com reestruturação geral do mercado de trabalho e manutenção da estabilidade monetária, como isto se deu sem que tivesse havido reforma profunda – *mantra liberal* – do padrão de regulação do trabalho ou da proteção social no país. Com isso, demonstrou-se a incompatibilidade intrínseca entre o modelo de estruturação do mercado de trabalho com proteção social historicamente constituído no Brasil e os modelos de desenvolvimento de cunho liberal. Tal incompatibilidade se dá, fundamentalmente, pela inadequação que se estabelece entre a dinâmica econômica de tipo liberal e a natureza heterogênea e desigual do mercado de trabalho brasileiro. Modelos de tipo liberal são, assim, inadequados a economias de tipo periférico-tardias como a brasileira, e contraproducentes a mercados de trabalho delas derivados.

A partir deste aspecto é possível definir e caracterizar o quadro de *desestruturação* do mercado de trabalho na década de 1990, bem como o de *reestruturação* na primeira década de 2000. A tendência à *desestruturação do mercado de trabalho*, iniciada na década de 1980, se aprofundaria nos anos 1990, justamente no contexto de primazia da política liberalizante que guiou as ações de todos os governos brasileiros do período, tendo por base uma caracterização que ressalta alguns aspectos sintomáticos e estreitamente interligados. Tais aspectos serão discutidos nas próximas subseções.¹³

4.1 Crescimento patológico do setor terciário (comércio e serviços) na década de 1990 e pequena recuperação relativa do setor industrial na primeira década de 2000

A *terciarização das ocupações*, que já fazia parte do cenário econômico nacional desde princípios dos anos 1980 (com quase 50% de todo o pessoal ocupado localizado no terciário), continuou sua trajetória de absorção de mão de obra também pelas décadas

13. Neste texto, serão considerados tão somente sete aspectos relacionados ao problema da desestruturação do trabalho, lembrando, no entanto, que uma oitava característica importante seria proceder a uma averiguação sobre os diversos tipos de segmentação – rural *versus* urbano; homem *versus* mulher; branco *versus* não branco; jovem *versus* idoso – que se fazem presentes no mercado de trabalho brasileiro, por meio dos quais se verificam graus de discriminação negativa que afetam as capacidades individuais de inserção setorial e ocupacional da força de trabalho.

de 1990 e primeira de 2000, ainda que a uma taxa média de crescimento decrescente, conforme dados das tabelas 1 e 2, e visualização panorâmica do gráfico 1.¹⁴

O crescimento do terciário na década de 1990 combinou alta quantidade com baixa qualidade das ocupações, pois esteve concentrado em serviços pessoais e comércio ambulante, todos de baixíssima produtividade, baixos rendimentos médios, alta rotatividade e informalidade, logo, pequena vinculação com os sistemas formais de proteção social (laboral e previdenciária) existentes.

Já na primeira década de 2000, mormente no período de 2004 a 2012, houve certa recuperação dos setores industriais, notadamente daqueles ligados à construção civil, e arrefecimento das taxas de crescimento do setor terciário, que apesar de permanecer como o principal setor empregador da economia, hoje o é com ocupações de melhor qualidade que antes; ou seja: crescimento do emprego em serviços sociais e produtivos (de apoio financeiro, logístico, de recursos humanos e tecnológico às empresas), com elevação dos rendimentos médios, maior taxa de assalariamento e formalização dos vínculos, logo, com maior acesso aos sistemas de proteção laboral e previdenciário.

TABELA 1

Distribuição das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, segundo os segmentos de atividade do trabalho principal – Brasil (1992-2012)
(Em %)

Segmentos de atividade do trabalho principal	Distribuição das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência				
	1992	1998	2003	2008	2012
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agrícola	28,4	23,6	20,8	16,8	13,5
Indústria	21,9	21,5	20,8	22,7	22,8
Indústria	15,5	14,1	14,3	15,2	14,0
Construção	6,4	7,4	6,5	7,5	8,8
Serviços	49,4	54,4	58,1	60,3	63,5
Comércio e reparação	14,6	16,0	17,7	17,6	18,0
Serviços	34,7	38,4	40,4	42,7	45,5
Atividades mal definidas ou não declaradas	0,3	0,4	0,2	0,2	0,1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (vários anos).
Obs.: exclusive as pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

14. A respeito, ver Cardoso Junior (2001b), bem como Cardoso Junior (2005) para visualização em detalhe dos dados e das tendências do período.

TABELA 2
Taxa média de crescimento anual da ocupação por setor de atividade (das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência) – Brasil (2001-2012)

Segmentos de atividade do trabalho principal	2001-2003	2004-2007	2008-2012
Agrícola	1,33	-1,48	-3,75
Indústria	0,89	2,64	0,66
Indústria	1,38	2,43	-1,04
Construção	-0,16	3,10	3,79
Serviços	2,07	2,32	1,57
Comércio e reparação	3,12	2,49	1,01
Serviços	1,63	2,24	1,79

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (vários anos).
 Obs.: exclusive as pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Ainda em termos de distribuição da ocupação, há uma queda na participação do setor primário, que tem por raiz a forte *modernização* poupadora de mão de obra. No caso da indústria, o crescimento do percentual de pessoas ocupadas pode ser explicado pelo *boom* do setor de construção civil na passagem da primeira para o início da segunda década dos anos 2000, cuja taxa de crescimento foi de 3,10% ao ano (a.a.) entre 2004-2007 e de 3,79% entre 2008-2012.

4.2 Crescimento substancial da informalidade nas relações de trabalho durante toda a década de 1990, medida pelo peso crescente dos trabalhadores sem registro, sem remuneração e por conta própria no total da ocupação, com reversão expressiva das mesmas tendências na primeira década de 2000

A *informalização das relações de trabalho* no Brasil, embora também já fizesse parte do cenário econômico da década de 1980 (com nunca menos que 50% do pessoal ocupado total localizado em ocupações pertencentes ao núcleo pouco estruturado do mercado de trabalho), apresentou tendência de aumento do seu peso relativo no total da ocupação, estacionando em torno dos 60% ao final dos anos 1990, conforme tabela 3 e gráfico 2.¹⁵

15. A respeito, ver Cardoso Junior (2001b), bem como Cardoso Junior (2005) para visualização em detalhe dos dados e das tendências do período.

BOX 2

Definições gerais – os núcleos estruturado e pouco estruturado do mercado de trabalho brasileiro

Chama-se aqui de *núcleo estruturado do mercado de trabalho brasileiro* à soma das seguintes categorias ocupacionais: assalariamento com carteira assinada (inclusive emprego doméstico com carteira), militares e estatutários. A soma dessas categorias oscilou de 36,9% em 1992 (auge da fase de desestruturação) para 49,3% em 2012 (auge da fase de reestruturação).

Já o *núcleo pouco estruturado do mercado de trabalho brasileiro* corresponde à soma das seguintes categorias ocupacionais: assalariamento sem carteira assinada (inclusive emprego doméstico sem carteira), trabalhadores por conta própria (também chamados de autônomos), trabalhadores não remunerados, trabalhadores na produção para o autoconsumo e trabalhadores na construção para o próprio uso. A soma dessas categorias oscilou de 59,4% em 1992 (auge da fase de desestruturação) para 46,8% em 2012 (auge da fase de reestruturação).

Elaboração dos autores.

Obs.: a diferença para 100% se deve à não inclusão dos empregadores e demais categorias mal computadas pela PNAD. Nesta agregação, o ideal é que fiquem de fora os trabalhadores por conta própria agrícolas, os trabalhadores na produção para o autoconsumo e os empregadores. Isto porque, do ponto de vista das relações de trabalho, trata-se de relações laborais inscritas em lógica própria de não assalariamento da força de trabalho. Além disso, do ponto de vista da proteção previdenciária, tanto os trabalhadores por conta própria agrícolas como os trabalhadores na produção para o autoconsumo podem ser considerados segurados especiais potenciais da previdência rural, em regime de economia familiar rural. Os empregadores, por sua vez, inscrevem-se na proteção previdenciária oficial como contribuintes individuais voluntários, sendo metodologicamente mais apropriado deixá-los de fora da classificação proposta neste texto. Para desenvolvimento mais completo desta temática, ver Cardoso Junior (2005).

TABELA 3

Distribuição das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, segundo a posição na ocupação e a categoria do emprego no trabalho principal – Brasil (1992-2012)

(Em %)

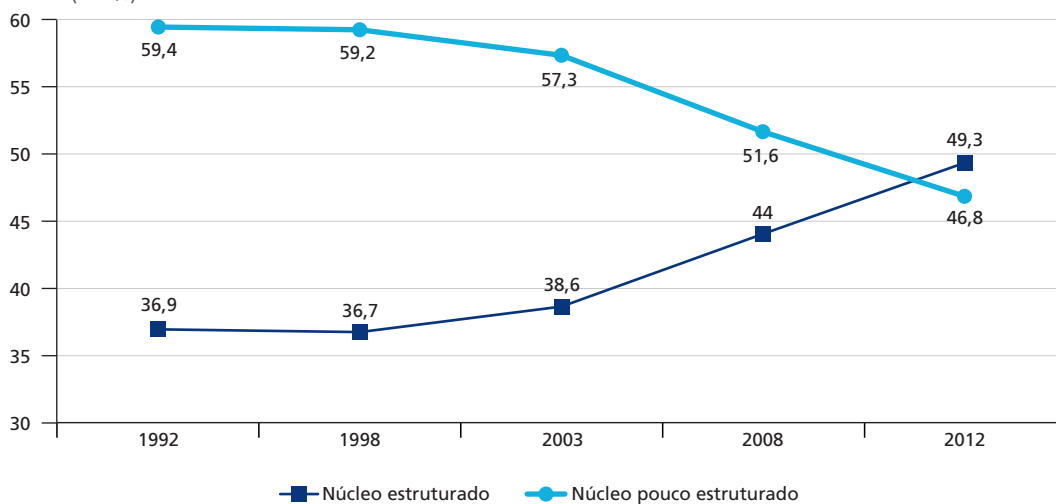
Posição na ocupação e categoria do emprego no trabalho principal	Distribuição das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência				
	1992	1998	2003	2008	2012
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Empregado	52,3	52,5	54,3	59,1	62,5
Com carteira de trabalho assinada	29,6	28,4	29,9	35,0	39,9
Militar e estatutário	6,1	6,5	6,6	7,0	7,4
Empregado sem carteira de trabalho assinada	16,6	17,5	17,9	17,2	15,1
Sem declaração	0,0	0,0	-	-	-
Trabalhador doméstico	6,7	7,2	7,7	7,2	6,9
Com carteira de trabalho assinada	1,2	1,8	2,1	2,0	2,0
Sem carteira de trabalho assinada	5,5	5,4	5,6	5,3	4,8
Sem declaração	0,0	0,0	-	-	-
Conta própria	21,7	23,0	22,4	20,0	20,4
Empregador	3,7	4,1	4,2	4,5	3,8
Não remunerado	10,5	8,7	7,1	4,7	2,7
Trabalhador na produção para o próprio consumo	4,9	4,3	4,2	4,3	3,7
Trabalhador na construção para o próprio uso	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1
Sem declaração	0,0	0,0	-	-	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (vários anos).
Obs.: exclusive as pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

GRÁFICO 1

Evolução e composição da ocupação total segundo a aglutinação das categorias ocupacionais entre núcleo estruturado e núcleo pouco estruturado do mercado de trabalho brasileiro – Brasil (1992-2012)

(Em %)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
Elaboração dos autores.

A explosão da informalidade na década de 1990, como decorrência da sobreposição entre os movimentos setoriais de reestruturação produtiva e organizacional forçados pela abertura ao exterior, e as políticas econômicas domésticas de orientação recessiva, geraram um quadro de aprofundamento da heterogeneidade do mercado de trabalho, fato este que se traduziu em deterioração das condições de inserção ocupacional para a maior parte da classe trabalhadora no Brasil.

Enquanto nos anos 1970 a heterogeneidade era vista como fruto de um crescimento insuficiente das atividades modernas para absorver a disponibilidade existente de força de trabalho, na década de 1990 a heterogeneidade do mercado de trabalho pode ser analisada como produto da passagem de trabalhadores formais para a situação de informalidade que se aguçou pela perda de dinamismo global do sistema econômico (Baltar e Dedecca, 1997).

Já a partir da virada para os anos 2000, há crescimento da participação dos empregados com carteira de trabalho assinada, que chega a 40% em 2012. No entanto, a taxa de crescimento para a ocupação com carteira assinada, que era – conforme dados da tabela 4 – de 1,8% a.a. entre 2001 e 2003, sobe para 3,9% a.a. entre 2003-2007,

mas sofre uma ligeira queda para 3,2% a.a. no período de 2008-2012, que não é mais acentuada em função de medidas de política econômica para amortecer os efeitos da crise internacional em curso desde então.

TABELA 4

Taxa média de crescimento anual da ocupação por posição na ocupação – das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência – Brasil (2001-2012)

Posição na ocupação e categoria do emprego no trabalho principal	2001-2003	2004-2007	2008-2012
Empregado	1,71	2,53	1,64
Com carteira de trabalho assinada	1,79	3,87	3,23
Militar e estatutário	2,46	2,46	1,75
Outro sem carteira de trabalho assinada	1,32	0,19	-2,01
Trabalhador doméstico	0,85	0,78	-0,56
Com carteira de trabalho assinada	1,54	2,19	1,42
Sem carteira de trabalho assinada	0,63	0,29	-1,33
Conta própria	1,78	0,76	0,85
Empregador	1,88	-0,55	-2,84
Não remunerado	-0,05	-2,50	-10,07
Trabalhador na produção para o próprio consumo	5,16	3,95	-2,50
Trabalhador na construção para o próprio uso	2,42	9,43	-6,56

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (vários anos).
Obs.: exclusive as pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

De toda sorte, o gráfico 2 mostra que apenas em 2012 há a inversão de posições entre os núcleos estruturado e pouco estruturado do mercado de trabalho, demonstrando, simultaneamente, tanto a tese da reestruturação relativa do mercado laboral brasileiro nesta última década, como o peso ainda imenso do núcleo pouco estruturado no total da ocupação.

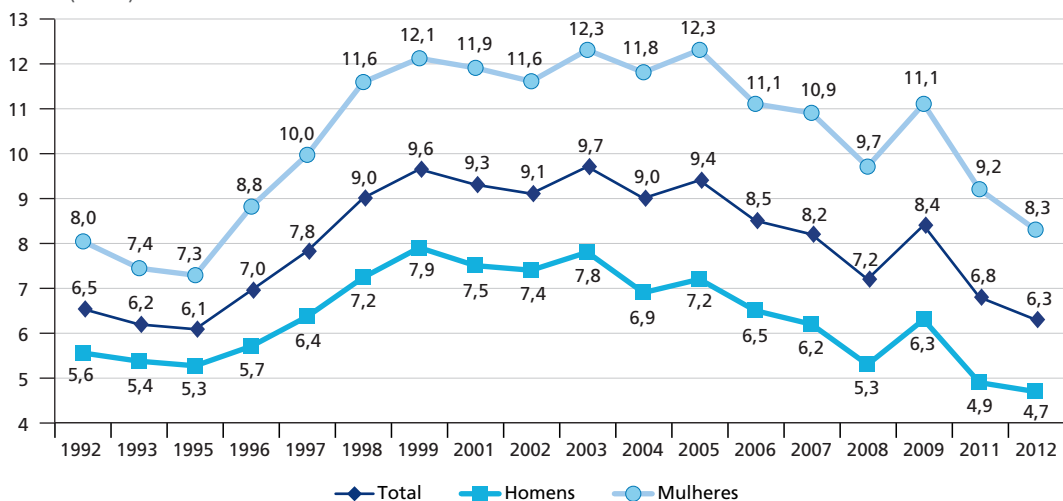
4.3 Aumento dos níveis de desocupação ao longo da década de 1990, e reversão significativa destes na primeira década de 2000

Os anos 1990 também vieram acompanhados de mudança de patamar nos níveis médios de desocupação da Pesquisa Industrial Anual (PIA) – e desemprego da população economicamente ativa (PEA) –, que praticamente dobram ao final da década em relação aos índices dos anos 1980 e começo dos 1990, mesmo considerando as estimativas conservadoras do IBGE. Já na primeira década de 2000, as tendências se reverterem e o país experimenta uma fase de taxas de desocupação e desemprego

bastante baixas, tanto se comparadas internacionalmente, como se comparadas às suas próprias taxas históricas.

Alguns autores (Amadeo e Camargo, 1996; Franco, 1999) procuraram minimizar o fenômeno do desemprego no Brasil na década de 1990, atribuindo-o ao conjunto de transformações estruturais em âmbito mundial, resultado, portanto, dos processos de reorganização produtiva e tecnológica e das novas formas de gestão empresarial, com rebatimentos inexoráveis no país, em sua fase – àquela altura – de crescente abertura e integração junto aos mercados centrais.

GRÁFICO 2
Evolução das taxas de desocupação agregada e por gênero – Brasil (1992-2012)
(Em %)



Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

Mas 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 ter estado 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 (Cacciamali, 1995; Baltar e Mattoso, 1997).

Essa afirmação se mostra ainda mais verdadeira quando se constata a reação positiva do mercado de trabalho – e a queda expressiva das taxas de desocupação e desemprego –

frente à dinâmica econômica e contexto internacional mais favoráveis ao longo da primeira década de 2000, ou ao menos até a irrupção da crise financeira em 2008.

Em outras palavras, constatam-se diferenças importantes de comportamento da ocupação entre as décadas de 1990 e a primeira de 2000. Há que se destacar a marcante piora durante a década liberal e a relativa recuperação durante a década desenvolvimentista. A taxa de ocupação (população ocupada/PEA) regrediu de forma mais acentuada que a taxa de participação (PEA/PIA) entre 1995-1999, fazendo a taxa de desemprego (população desempregada/PEA) crescer 62,6% no período, o que a elevou de 6,1% em 1995 para 9,9% em 1999. Já na década seguinte, apesar da forte recuperação da taxa de participação (PEA/PIA), a ocupação total teve desempenho bastante positivo, contribuindo para a manutenção da taxa de desemprego em patamar sempre inferior a 10% a.a.

4.4 Precarização ou piora na qualidade dos postos de trabalho na década de 1990 e relativa melhora na primeira década de 2000

Intimamente associada à informalização e ao crescimento e diversificação dos tipos de desemprego (friccional, cíclico, sazonal, estrutural, oculto, de inserção, de exclusão), constata-se nos anos 1990 uma *precarização crescente das relações e condições laborais*, com aumento da assimetria já existente entre capital e trabalho, especialmente para as categorias ocupacionais tidas como informais, no interior das quais parece residir as atividades mais precárias, do ponto de vista da qualidade da ocupação – caso claro dos trabalhadores autônomos –, e de mais frágil inserção profissional, do ponto de vista das relações de trabalho – caso evidente dos sem registro em carteira.¹⁶

Em estudos sobre a qualidade dos postos de trabalho, e embora reconhecendo a complexidade conceitual e empírica em definir e mensurar o fenômeno da precarização, acredita-se que as informações sobre a cobertura previdenciária, tipo e quantidade de benefícios recebidos pelos trabalhadores, jornada de trabalho, número de empregos praticados, permanência no emprego e filiação sindical, entre outros, cobrem um con-

16. Isto 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 neste caso a incidência de inserções desta natureza é bem menor, posto estarem ligadas ao núcleo mais estruturado do mercado de trabalho.

junto 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, e que precisariam ser devidamente considerados.¹⁷

Neste texto, as informações sobre a contribuição previdenciária e sobre a filiação sindical permitem fazer algumas inferências sobre a qualidade dos postos de trabalho. Ao longo dos anos 1990, o percentual de contribuintes de instituto de previdência no trabalho principal se manteve, segundo o IBGE, abaixo dos 45%, passando para mais de 50% já na primeira década dos anos 2000, e atingindo 60% em 2012 (tabela 5).

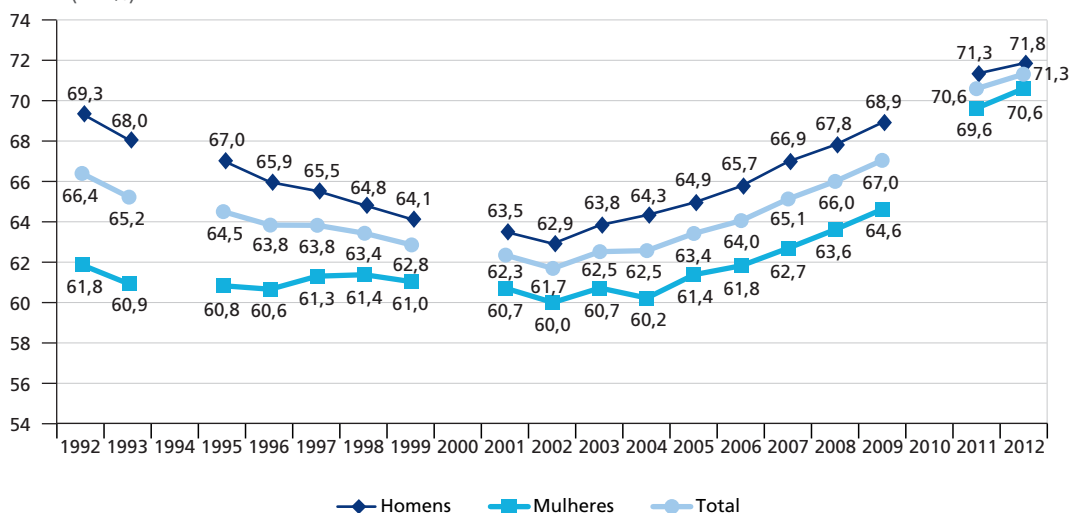
TABELA 5
Contribuintes da previdência social no trabalho principal, na população de 10 anos ou mais de idade, ocupada na semana de referência, segundo os grupamentos de atividade do trabalho principal – Brasil (1992-2012)
 (Em %)

Grupamentos de atividade do trabalho principal	Contribuintes de instituto de previdência no trabalho principal, na população de 10 anos ou mais de idade, ocupada na semana de referência				
	1992	1998	2003	2008	2012
Total	42,5	43,2	46,1	52,5	60,4
Agrícola	8,6	9,4	10,9	16,2	20,9
Indústria de transformação	66,2	63,7	63,0	69,0	76,0
Outras atividades industriais	74,1	78,0	76,8	86,8	90,5
Construção	38,6	29,0	27,9	35,3	42,6
Comércio e reparação	49,5	47,7	47,4	53,7	62,7
Alojamento e alimentação	40,5	37,9	40,2	44,9	54,0
Transporte, armazenagem e comunicação	71,4	62,6	59,1	65,3	71,2
Administração pública	76,6	77,6	84,6	89,8	88,4
Educação, saúde e serviços sociais	75,7	75,7	82,6	85,5	88,5
Serviços domésticos	19,0	26,5	29,3	30,4	37,7
Outros serviços coletivos, sociais, pessoais	34,1	36,0	38,0	36,2	45,1
Outras atividades	80,3	73,7	72,7	73,7	80,6
Atividades mal definidas ou não declaradas	27,4	16,4	11,8	18,9	22,1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Atividade de 1992 a 2001 harmonizada com a CNAE-Domiciliar.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: exclusive as pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

17. A respeito, ver Reinecke (1999) e Cardoso Junior (2005) para visualização em detalhe dos dados e das tendências do período.

GRÁFICO 3
Evolução das taxas de cobertura previdenciária agregada e por gênero – Brasil (1992-2012)
(Em %)



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social.
Elaboração dos autores.

Embora com valores algo diferentes, a mesma tendência se verifica no gráfico 3, onde se destaca, com dados do Anuário Estatístico da Previdência Social, que a cobertura previdenciária é maior entre os homens relativamente às mulheres. Mas em qualquer dos casos, fica claro o movimento de precarização do trabalho na década de 1990, aqui medida pela redução da cobertura previdenciária ao longo dos anos, e sua recuperação para níveis superiores aos do início da série, ao longo da primeira década de 2000.

Este desempenho guarda relação com o processo de formalização dos contratos de trabalho. Destaca-se neste caso, o crescimento do número de contribuintes em alguns segmentos cujo desempenho está relacionado ao crescimento da importância do mercado interno, da indústria da construção e dos esforços para a formalização dos contratos de trabalho doméstico. São esses os grupamentos de atividades que mantiveram a taxa média de crescimento de contribuintes de instituto de previdência no trabalho principal mesmo diante da crise em 2008. No caso do setor de construção, houve crescimento de 6,1% a.a. no período de 2004-2007 e de 7,8% a.a. entre 2008-2012. No setor de serviços, chama a atenção o segmento de alojamento e alimentação com crescimento de 5,6% a.a. e de 8,8% a.a. nos períodos respectivos.

TABELA 6
Pessoas sindicalizadas, na população de 10 anos ou mais de idade, ocupada na semana de referência, segundo os grupamentos de atividade do trabalho principal – Brasil (1992-2012)
 (Em %)

Grupamentos de atividade do trabalho principal	Pessoas sindicalizadas, na população de 10 anos ou mais de idade, ocupada na semana de referência (%)				
	1992	1998	2003	2008	2012
Total	16,7	15,9	17,7	18,2	16,6
Agrícola	13,5	15,1	22,1	26,3	25,5
Indústria de transformação	24,0	20,4	20,5	21,7	20,5
Outras atividades industriais	46,7	40,8	34,6	37,9	29,4
Construção	9,1	6,7	6,9	7,9	8,3
Comércio e reparação	11,1	10,2	10,8	11,3	10,5
Alojamento e alimentação	8,2	7,3	8,8	9,3	9,6
Transporte, armazenagem e comunicação	34,8	27,0	24,0	23,3	20,3
Administração pública	21,1	23,9	26,6	26,4	22,6
Educação, saúde e serviços sociais	27,3	29,1	29,2	28,1	25,6
Serviços domésticos	0,7	1,0	1,6	2,0	2,5
Outros serviços coletivos, sociais, pessoais	10,1	10,6	11,5	9,5	7,8
Outras atividades	32,9	27,4	25,1	21,7	19,1
Atividades mal definidas ou não declaradas	8,4	5,6	4,6	4,9	7,6

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Atividade de 1992 a 2001 harmonizada com a CNAE-Domiciliar.

Obs.: exclui-se as pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

No entanto, ao se analisar os dados sobre o percentual de pessoas sindicalizadas, na tabela 6, alguns números se destacam. O percentual de sindicalizados entre o total de pessoas ocupadas está em torno dos 17%, o que esboça certa fragilidade na capacidade de organização do trabalho no que diz respeito à representação de classe. Não obstante isso, transformações nas relações de trabalho em alguns setores determinaram crescimento do número de pessoas sindicalizadas, caso do setor agrícola, o que reflete o assalariamento em atividades ligadas ao fortalecimento dos grandes complexos agroindustriais. Ainda assim, houve queda no percentual de pessoas sindicalizadas no início da segunda década dos anos 2000, exceção para a indústria da construção, e alojamento e alimentação no setor de serviços.

4.5 Estagnação relativa dos rendimentos médios oriundos do trabalho, na década de 1990, em particular dos trabalhadores assalariados com carteira, e recuperação dos mesmos ao longo da primeira década de 2000

Depois de uma década – a de 1980 – marcada por bruscos movimentos de queda e recuperação dos níveis médios dos rendimentos dos trabalhadores ocupados, a década de 1990 foi palco de estagnação relativa dos rendimentos médios das principais categorias ocupacionais. Os trabalhadores assalariados, notadamente os vinculados à indústria, tiveram seus rendimentos reais praticamente congelados desde que a abertura comercial acirrou a competição nos mercados domésticos de bens transáveis internacionalmente.

Por sua vez, os trabalhadores autônomos, particularmente os ligados a comércio e serviços, depois de curto período de euforia no biênio 1995-1996, viram seus rendimentos reais inverterem a trajetória de crescimento e também refluírem para os níveis observados antes da implantação do Plano Real. Em outras palavras, quando se observa a evolução dos rendimentos reais médios por posição na ocupação desde o início dos anos 1980, vê-se que há certa estagnação relativa ocasionalmente interrompida por efeitos não duradouros de algum plano de estabilização, como no cruzado em 1986, ou mesmo no real, entre a segunda metade de 1994 e a primeira de 1997.

TABELA 7
Evolução dos rendimentos médios reais do trabalho principal, por gênero e por posição na ocupação – Brasil (1992-2012)
(Em R\$ de setembro de 2012)

	1992	2001	2009	2012	Var. % 1992-2001	Var. % 2001-2012
Brasil	891,1	1.087,8	1.220,9	1.432,6	22,1	31,7
Homens	1.055,2	1.254,8	1.406,9	1.631,7	18,9	30,3
Mulheres	609,2	831,8	964,4	1.158,6	36,5	39,3
Com carteira	1.204,5	1.173,5	1.241,3	1.362,6	-2,6	16,1
Sem carteira	409,0	606,6	687,9	818,7	48,3	34,9
Conta-própria	818,1	987,1	1.011,4	1.328,6	20,7	34,6
Empregador	3.032,4	3.766,8	3.731,0	4.523,4	24,2	20,1
Estatutário	1.462,1	1.969,7	2.298,6	2.450,7	34,7	24,4

Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

Como resultado agregado da década de 1990, no entanto, conforme indicam os dados da tabela 7, houve queda real dos rendimentos dos assalariados com carteira, grupo ocupacional mais prejudicado pela década liberal, e algum crescimento relativo das demais categorias. Já na primeira década de 2000, as taxas de crescimento ponta a ponta do período de 2001 a 2012 não só foram todas positivas para todas as categorias ocupacionais listadas, como foram sensivelmente maiores que as do período anterior.

4.6 Estagnação relativa da situação distributiva, na década de 1990, 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, e certa melhora distributiva – funcional e pessoal – nos anos 2000

Do ponto de vista da distribuição funcional da renda, 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.

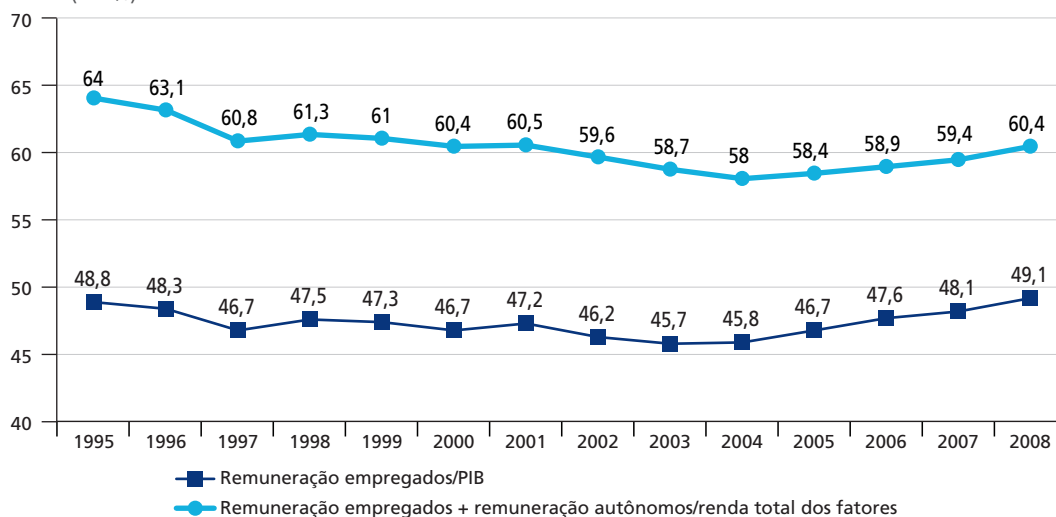
Em primeiro lugar, a manutenção de um peso elevado de trabalhadores em mercados de trabalho pouco estruturados que, marcados pela ausência de amplos movimentos sindicais organizados e políticas públicas de transferências de renda e proteção social, reproduzem distanciamento permanente entre ganhos de produtividade e repasses reais aos salários. Em segundo lugar, como reflexo do tipo de crescimento econômico que é imposto pela dinâmica capitalista no Brasil, o ritmo insuficiente de absorção de população ativa nos segmentos mais organizados do mercado de trabalho dá origem a uma massa reduzida de remunerações, tanto para os segmentos assalariados (com e sem carteira) como para os autônomos, conforme pode ser visto pelo gráfico 4.¹⁸

18. Reforçando ambos os aspectos mencionados, tem-se no caso brasileiro que tanto a ausência de políticas salariais de orientação estruturante do mercado de trabalho, quanto o poder restrito dos sindicatos na fixação dos salários nominais, constituíram-se em fatores adicionais para manter reduzida a participação dos salários na renda nacional. A respeito, ver Pochmann (1994); Oliveira (1994); Baltar e Proni (1995).

GRÁFICO 4

Evolução da distribuição funcional da renda – participação da renda do trabalho assalariado (com e sem carteira) mais o vencimento dos militares e estatutários no PIB e na renda total dos fatores – Brasil (1995-2008)

(Em %)



Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

Nos dois casos (remuneração dos empregados sobre o PIB; e remuneração dos empregados mais autônomos sobre a renda total dos fatores), percebe-se certa estagnação relativa (com ligeira piora, na verdade) da distribuição funcional na década de 1990, e alguma recuperação do peso das remunerações dos empregados (e também dos empregados mais autônomos) ao longo da primeira década de 2000.

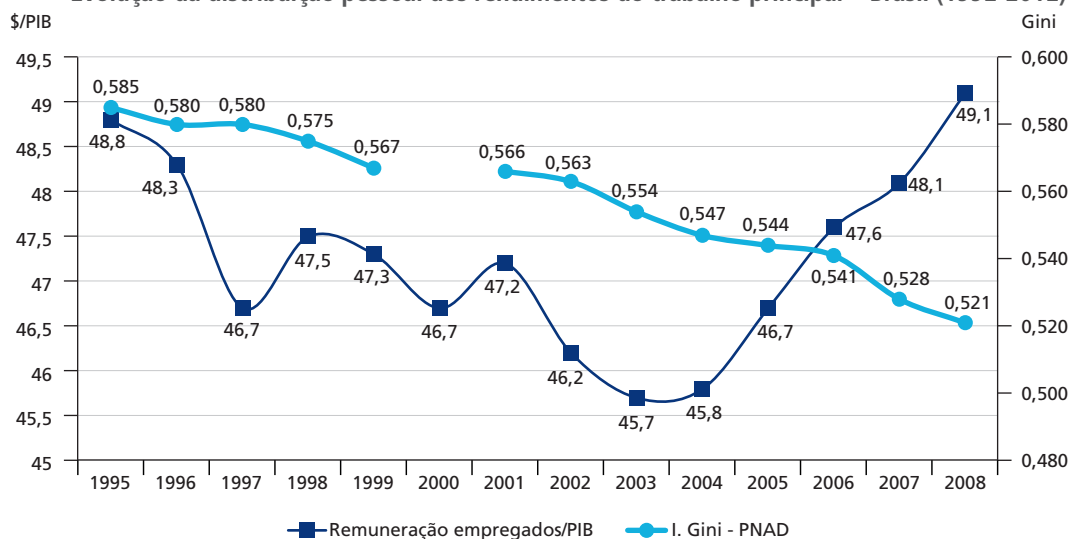
Já do ponto de vista da concentração pessoal dos rendimentos do trabalho, como a hierarquia de remunerações responde a características da estrutura produtiva, preponderantemente vinculada aos segmentos estruturados dos mercados de trabalho, e como o peso e a dinâmica deste setor não conseguem absorver integralmente toda a oferta efetiva de mão de obra, tem-se 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 pouco estruturada do mercado laboral.

TABELA 8
Indicadores selecionados para a distribuição pessoal dos rendimentos do trabalho principal – Brasil (1992-2012)

	1992	2002	2012	Var. % 1992-2002	Var. % 2002-2012
Índice de Gini	0,580	0,587	0,526	12,0	-1,09
Índice de Theil-L	0,634	0,634	0,496	0,00	-2,42
Razão 20+/20-	26,0	24,7	16,8	-0,51	-3,78
Razão 10+/40-	5,3	5,5	3,8	0,37	-3,63

Fonte: IBGE, PNAD (vários anos).
 Elaboração dos autores.

GRÁFICO 5
Evolução da distribuição pessoal dos rendimentos do trabalho principal – Brasil (1992-2012)



Fonte: IBGE, SCN e PNAD.
 Elaboração dos autores.

Desta maneira, analisando os indicadores da tabela 8, vê-se que a distribuição pessoal dos rendimentos do trabalho mostra uma melhora consistente apenas quando o padrão liberal de desenvolvimento, dominante na década de 1990, deixa de ser hegemônico na nova configuração de políticas públicas da primeira década de 2000. Ainda mais, pode-se dizer que a queda da desigualdade pessoal apenas se torna de fato virtuosa, dos pontos de vista econômico e social, quando associada – a partir de 2003 – a uma melhora simultânea da distribuição funcional da renda. Isso porque há, na primeira década de 2000, combinação positiva entre crescimento da massa global de remunerações do trabalho e sua melhor distribuição no interior da classe trabalhadora.

Ao anterior, adicione-se o fato de que tal combinação se deu também com fatores positivos de reestruturação do mercado laboral (tais como: crescimento da ocupação total à frente do crescimento do PIB, crescimento da formalização dos vínculos à frente do crescimento da ocupação, recuperação real – ainda que insuficiente – dos rendimentos médios para praticamente todas as categorias ocupacionais, e crescimento mais que proporcional desses rendimentos para segmentos populacionais da base da pirâmide social), tem-se, de fato, um novo cenário na relação entre desenvolvimento e mercado de trabalho no Brasil.

4.7 Elevados patamares de pobreza na década de 1990, e queda expressiva na primeira década de 2000, refletindo estancamento da mobilidade social intrageracional (de renda) na década liberal e certa retomada na década desenvolvimentista, mas de curta distância e concentrada nos estratos inferiores da escala social

Partindo da suposição de que o estudo da mobilidade intrageracional – em vez do comportamento da mobilidade intergeracional – seja o mais indicado para se captar os efeitos das transformações econômicas de curto/médio prazos sobre determinado grupo populacional dentro de uma escala social hierárquica, uma primeira observação importante é que, independentemente do tratamento metodológico utilizado, a maior parte dos estudos sobre o assunto aponta para uma mudança no padrão de mobilidade social entre as décadas de 1990 e primeira de 2000, decorrente das transformações observáveis no próprio padrão de desenvolvimento econômico nacional.¹⁹

Na fase de esgotamento do padrão pretérito de desenvolvimento nos anos 1980 e de gestação de um novo modelo de crescimento econômico nos anos 1990, verifica-se aumento do grau de imobilidade intrageracional e até mesmo aumento não desprezível do grau de mobilidade social descendente (Picanço, 2001). Segundo este autor, em estudo que compara os tipos de mobilidade social entre os anos de 1988 e 1996 para todas as pessoas ocupadas de dez anos e mais, a imobilidade intrageracional total saltou

19. Historicamente, durante o longo ciclo de crescimento do país (1930-1980), o movimento dominante de mobilidade intrageracional foi ascendente e de tipo estrutural, vale dizer, comandado não pelos atributos pessoais dos trabalhadores, mas sobretudo pela dinâmica de incorporação de mão de obra que se verifica em uma sociedade em processo de crescente industrialização e urbanização. O trabalho clássico de Pastore (1979), por exemplo, mostra que há movimento intenso de mobilidade social, mas de curta distância entre os estratos sócio-ocupacionais e localizado sobretudo na base da escala social. Tal resultado é decorrência, basicamente, da intensa migração rural-urbana, que por si só foi contabilizada por Pastore como mobilidade social ascendente.

de 35,1% para 40,3% no intervalo considerado, o que equivale a dizer que, em 1996, percentualmente mais pessoas estavam presas ao mesmo estrato sócio-ocupacional registrado no momento de sua entrada no mercado de trabalho.²⁰

Outra informação relevante extraída do mesmo estudo (Picanço, 2001) indica que a mobilidade estrutural – comandada pelo crescimento econômico – perdeu ímpeto entre os dois anos pesquisados (1988-1996), dando lugar a um tipo de mobilidade circular, que decorre da troca de posições entre indivíduos na estrutura social tal que, para um indivíduo ocupar certa posição, outro tem de sair dela. Neste contexto, as características da oferta de trabalho se sobrepõem às da demanda, motivo pelo qual os atributos pessoais dos trabalhadores adquirem maior importância na definição das ocupações.²¹

Infelizmente, não faz parte da tradição de estudos sobre mobilidade uma desagregação dos estratos sociais por posição na ocupação. Este aspecto certamente ajudaria na compreensão do fenômeno de desestruturação do mundo do trabalho pela ótica da mobilidade intrageracional, uma vez que eventos tais como imobilidade e mobilidade descendente devem possuir forte correlação com as outras dimensões aqui tratadas da terciarização patológica, da informalização das relações de trabalho, da perda de qualidade das novas ocupações, do aumento da desocupação, da queda nos rendimentos e da piora distributiva, bem como com a dimensão da pobreza, tal como a apresentada no gráfico 6.

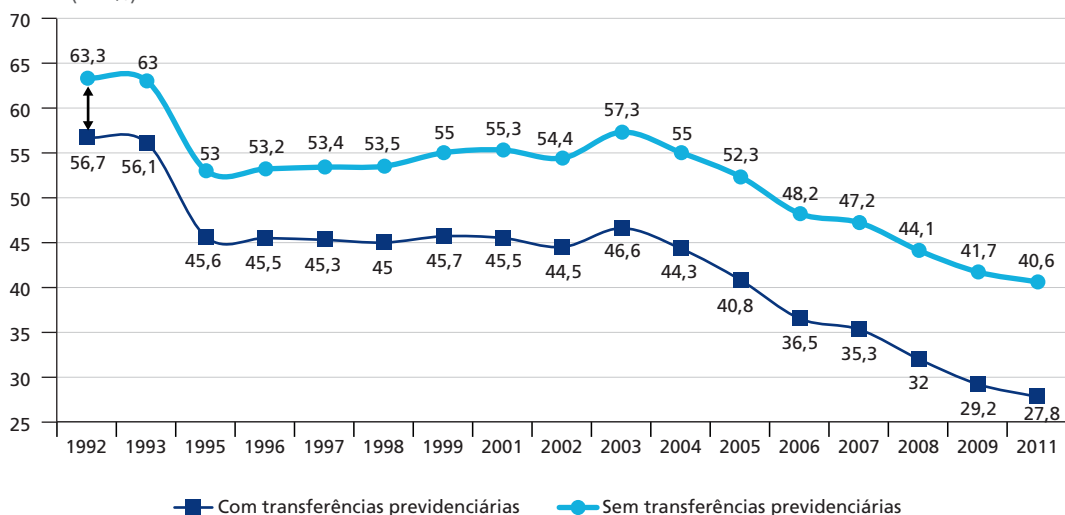
20. Este resultado geral, no entanto, foi especialmente importante para os homens, cuja taxa de imobilidade passou de 31,2% para 40,1% entre 1988 e 1996. Já no caso das mulheres, embora tenha havido pequeno aumento no grau de mobilidade total, esta foi basicamente de tipo descendente, fenômeno que também aconteceu com os homens, mas em menor intensidade. No caso das mulheres, o aumento da mobilidade descendente no período coincide com o aumento da taxa de participação – e desemprego – deste grupo populacional no mercado de trabalho. Os contextos de crescimento econômico pífio e concorrência exacerbada pelo lado da oferta de trabalho são favoráveis a situações de discriminação e segmentação nos mercados de mão de obra, o que poderia explicar, em parte, o aumento da mobilidade descendente das mulheres, relativamente à dos homens.

21. Tomando-se em consideração outro estudo (Januzzi, 2002) em um intervalo mais longo de tempo (1982-1996), e usando como referencial os movimentos de mobilidade de chefes de domicílio homens de 15 a 74 anos por estratos ocupacionais, chega-se praticamente às mesmas conclusões. Neste caso, o fenômeno da imobilidade intrageracional total aparece como bastante significativo em ambos os anos de referência pelo fato de não considerar a migração rural-urbana um fator em si mesmo de mobilidade social. Assim, o que surge como movimento relevante é o aumento expressivo da mobilidade descendente em todos os estratos sócio-ocupacionais pesquisados. No intervalo de tempo considerado, a mobilidade ascendente apenas é percebida do último para o penúltimo estrato social, e, ainda assim, em magnitude bem modesta.

GRÁFICO 6

Pobres com e sem transferências previdenciárias – Brasil (1992-2012)

(Em %)



Fonte: IBGE; PNADs harmonizada, excluindo área rural da região Norte, salvo Tocantins.

Elaboração: Ministério da Previdência Social.

Obs.:1. Foram considerados apenas os habitantes de domicílios onde todos os moradores declararam a integralidade de seus rendimentos. Para efeito de cálculo o salário mínimo foi corrigido a preços de setembro de 2011.

2. Linha da pobreza = meio salário mínimo.

Nota-se grande correlação entre o período de imobilidade (ou mobilidade descendente) da década de 1990 e o estancamento (ou ligeiro aumento) nos patamares de pobreza neste período. Fenômeno oposto ocorre na primeira década de 2000, sob influência de um padrão de desenvolvimento algo mais incluyente pela via das políticas sociais (com expansão do seu vetor de transferência de renda, notadamente via previdência e assistência social) e estruturador do mercado de trabalho (com aumento mais que proporcional da ocupação total frente ao PIB, aumento mais que proporcional da formalização dos vínculos laborais e previdenciários frente à ocupação total, incremento real médio das remunerações do trabalho mais que proporcional para segmentos inferiores da pirâmide distributiva, melhoria da distribuição funcional e pessoal da renda do trabalho etc.).²² Nesta década, nota-se, então, grande correlação entre a queda dos índices de pobreza e a retomada de alguma mobilidade social promovida pelas tendências citadas, ainda que esta permaneça sendo uma mobilidade de curta distância entre as escalas de população, concentrada nos estratos inferiores da pirâmide social.

22. Aqui pesa a valorização do salário mínimo como piso dos benefícios previdenciários e dos salários-base do núcleo estruturado (trabalhadores com carteira assinada), assim como o peso das transferências de renda tipo bolsa-família.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mercado de trabalho nacional passou por modificações profundas entre as décadas de 1990 e a primeira de 2000, quase todas influenciadas diretamente pelo cenário macroeconômico mais geral, bem como pelo que aqui se chamou de padrão liberal (década de 1990) e desenvolvimentista (década de 2000) de desenvolvimento nacional. Na verdade, é perceptível a existência de três momentos claramente discerníveis, através dos quais se nota, de fato, que o mercado de trabalho reflete, em grande medida, o comportamento ditado pelas políticas públicas do período, ademais dos referidos padrões de desenvolvimento.

Entre 1995 e o final de 1999, em ambiente macroeconômico marcado por sobrevalorização cambial e diferencial positivo e elevado entre as taxas de juros domésticas e internacionais, as principais variáveis do mercado de trabalho nacional sofreram processo intenso de deterioração. Os níveis absoluto e relativo de desemprego aumentaram, bem como a informalidade das relações contratuais e a desproteção previdenciária para amplos segmentos do mercado de trabalho urbano, enquanto os níveis reais médios de renda do trabalho e a sua distribuição pioraram.

Já entre a desvalorização cambial de 1999 e meados de 2005, apesar do arranjo de política econômica restritivo (câmbio semiflutuante, *superavits* fiscais generosos, taxas de juros elevadas e metas rígidas de inflação), a economia brasileira operou em contexto de comércio internacional favorável, o que permitiu certo arrefecimento das tendências anteriores para as principais variáveis do mercado de trabalho. Os níveis absolutos e relativos de desemprego pararam de subir no mesmo ritmo que antes, a informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciária arrefeceram (mas em patamares muito elevados), e enquanto os níveis médios de renda real do trabalho continuaram a cair para a maior parte das categorias ocupacionais, a distribuição dos rendimentos começou a esboçar pequena melhora, sobretudo depois de 2001.

Por fim, no período 2006-2013, a despeito do arranjo de política macroeconômica manter-se praticamente inalterado, a pujança do comércio exterior, até instalar-se a crise internacional em 2008, combinada com reduções nos patamares de juros internos e com importante expansão das várias modalidades de crédito, aumentos do salário mínimo à frente da inflação e expansão das políticas sociais, houve reação positiva do mercado de trabalho a estímulos da política econômica.

Evidenciava-se – daí pra frente – tanto a relação de causalidade entre padrão de desenvolvimento e variáveis cruciais do mundo do trabalho e da proteção social, como o potencial multiplicador implícito entre essas dimensões. A taxa de desemprego aberto, o grau de informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciária esboçaram diminuição, enquanto o nível de remunerações da base da pirâmide social parou de cair em 2004, elevando-se a partir de 2005, o que contribuiu para prolongar o processo de redução das desigualdades de renda em bases mais virtuosas.

De todo modo, não custa salientar que, a despeito da recomposição real do salário mínimo nos últimos anos, a maior parte (cerca de 90%) das novas ocupações formais geradas entre 2003 e 2013 estiveram limitadas ao teto de até dois salários mínimos mensais, com o agravante de que os índices de rotatividade da mão de obra aumentaram no mesmo intervalo de tempo. Por conseguinte, houve mudança qualitativa importante no que diz respeito à distribuição dos rendimentos do trabalho. A queda na desigualdade de rendimentos, ao menos entre 2003 e 2013, passou a ser motivada por aumento mais que proporcional dos rendimentos inferiores da pirâmide distributiva, em contexto de valorização real do salário mínimo, ampliação da ocupação em geral e aumento mais que proporcional da filiação previdenciária, aspectos que, somados, colocam em pauta a exequibilidade de políticas de crescimento econômico compatíveis tanto com a reestruturação e o reordenamento do mercado de trabalho, como com trajetórias também benéficas de melhoria dos indicadores de desempenho financeiro da previdência social.

Por tais motivos, é bastante relevante a constatação obtida pela PNAD e pelo IBGE (e demais fontes estatísticas e registros administrativos) acerca da trajetória recente de recuperação do emprego assalariado formal no país. E apesar das dificuldades empíricas para estabelecer causalidades nem sempre diretas ou óbvias, crê-se ter conseguido, como primeira aproximação ao tema, grau de conhecimento mais acurado sobre o assunto. Em outras palavras: aumento e desconcentração do gasto social, aumento e diversificação do crédito interno, aumento e diversificação do saldo exportador, consolidação do Simples e maior eficácia das ações de intermediação de mão de obra e de fiscalização das relações e condições de trabalho nas empresas, foram determinantes fundamentais para explicar a trajetória de recuperação do emprego formal no período 2003-2013 no Brasil (Cardoso Junior, 2007; 2009).

Assim, os indícios levantados no texto apontam para a necessidade de uma agenda mais explícita, orgânica e sistêmica de desenvolvimento, ancorada nos seguintes vetores de transformação positiva:

- Recuperação e sustentação do crescimento econômico em bases mais sólidas e níveis mais elevados que os atuais. Vale dizer: indução deliberada do Estado rumo a uma revolução de base técnico-científica-produtiva, que seja capaz de combinar estímulos à chamada economia verde e educação ambiental, com encadeamentos inovativos, nas esferas produtiva e institucional, em processos e produtos.
- Reestruturação institucional do padrão de financiamento público em geral, e das políticas sociais em particular. Vale dizer: reforma tanto tributária como fiscal, que seja capaz de combinar progressividade na arrecadação com redistributividade nos gastos.
- Consolidação de mínimos civilizatórios para a regulação (estruturação e regulamentação) do mundo do trabalho. Vale dizer: aprofundamento de uma cultura de direitos, referenciada ao conjunto de direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais (a chamada Plataforma DHESCA).
- Promoção politicamente deliberada da distribuição funcional e pessoal da renda.
- Construção de novas institucionalidades na relação Estado-sociedade para a promoção da cidadania ampla e para a consolidação democrática. Vale dizer: reforma ético-política nos sistemas de representação, participação e deliberação, com valorização da esfera pública e da cidadania em todos os níveis.

Este conjunto de diretrizes estratégicas perfila-se, claramente, ao lado do debate político e acadêmico defendido por setores do campo progressista da sociedade brasileira, dentro e fora das estruturas de governo. Em outros termos, acredita-se não haver solução positiva dentro do caminho liberal. Defendido por setores conservadores da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e setores do empresariado, esta alternativa política, orientada ao esvaziamento do papel do Estado, trouxe consequências nefastas em outros tempos, ao Brasil e ao mundo.

No caso brasileiro, a via liberal parcialmente implementada ao longo da década de 1990 provocou, entre outras, desarticulação produtiva, financeirização da riqueza, precarização do mercado de trabalho e desmonte do sistema de proteção social, então em formação. A via liberal, portanto, inviabiliza trajetória sustentada de homogeneização econômica e social no país, não podendo se constituir em alternativa crível aos desafios da contemporaneidade colocados ao Brasil já nesta segunda década de século XXI.

REFERÊNCIAS

- AMADEO, E.; CAMARGO, J. M. Instituições e mercado de trabalho no Brasil. *In*: CAMARGO, J. M. (Org.). **Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.
- BAER, M. **O rumo perdido**: crise fiscal e financeira do Estado brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- BALTAR, P.; DEDECCA, C. **Mercado de trabalho no Brasil**: o aumento da informalidade nos anos 90. Campinas: Editora UNICAMP, 1997. Mimeografado.
- BALTAR, P.; MATTOSO, E. Transformações estruturais e emprego nos anos 90. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 18, n. 1, 1997.
- BALTAR, P.; PRONI, M. Flexibilidade do trabalho, emprego e estrutura salarial no Brasil. **Cadernos do CESIT**, Campinas, n. 15, 1995.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. **Depois da queda**: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Características do emprego formal**: Rais 2005. Brasília: MTE, 2005.
- CACCIAMALI, M. C. **Mercado de trabalho brasileiro nos anos 90**: menos empregos, mais política pública. São Paulo: Fipe; FEA/USP, 1995. Mimeografado.
- CARDOSO JUNIOR, J. C. **Anatomia da distribuição de renda no Brasil**: estrutura e evolução nos anos 90. 1999. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999a.
- _____. **Estrutura setorial-ocupacional do emprego no Brasil e evolução do perfil distributivo nos anos 90**. Rio de Janeiro: Ipea, 1999b. (Texto para Discussão, n. 655).
- _____. **Crise e desregulação do trabalho no Brasil**. Brasília: Ipea, 2001. (Texto para Discussão, n. 814).
- _____. A questão do trabalho urbano e o sistema público de emprego no Brasil contemporâneo: décadas de 1980 e 1990. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.
- _____. **De volta para o futuro?** As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1.310).
- _____. Determinantes da recuperação do emprego formal no Brasil: evidências para o período 2001/2005 e hipóteses para uma agenda de pesquisa. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 29, n. 4, 2009.

_____. Macroeconomia e pleno emprego: apontamentos para uma agenda positiva de pesquisa e política pública. *In*: VIANNA, S. W.; BRUNO, M.; MODENESI, A. (Orgs.). **Macroeconomia para o desenvolvimento**: crescimento, estabilidade e emprego. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 4).

_____. **Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil**: ensaios de interpretação da história recente. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; POCHMANN, M. **Raízes da concentração de renda no Brasil: 1930/2000**. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 28. Campinas: ANPEC, 2000.

CARDOSO JUNIOR, J. C. *et al.* **Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil**: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1.237).

CARDOSO JUNIOR, J. C.; GONZALEZ, R.; MATTOS, F. Políticas públicas de trabalho e renda em contexto de baixo crescimento econômico: a experiência brasileira recente. *In*: MACAMBIRA, J.; CARLEIAL, L. **Emprego, trabalho e políticas públicas**. Fortaleza: IDT; BNB, 2009.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; GIMENEZ, D. M. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. (Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 4).

CARDOSO JUNIOR, J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

CARNEIRO, R. A economia brasileira no período 1975/89. **Economia e sociedade**, Campinas, n. 2, 1993.

_____. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. Campinas: Editora UNICAMP; São Paulo: Editora UNESP, 2002.

_____. (Org.). **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, N. A.; DEDECCA, C. S. **A ocupação na América Latina**: tempos mais duros. São Paulo; Rio de Janeiro: ALAST, 1998.

CHESNAY, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. (Org.). **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração e consequências. São Paulo: Boitempo, 2005.

COSTANZI, R. N. **Evolução do emprego formal no Brasil (1985-2003) e implicações para as políticas públicas de geração de emprego e renda.** Brasília: Ipea, 2004. (Texto para Discussão, n. 1.039).

_____. **Programas de geração de emprego e renda com recursos do FAT: evolução, avaliação e proposta de reestruturação.** Brasília: Ipea, 2005. Mimeografado.

COUTINHO, L. Notas sobre a natureza da globalização. **Economia e sociedade**, Campinas, n. 4, 1995.

CRUZ, P. R. D. **Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta.** São Paulo: Brasiliense, 1984.

_____. Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira. **Economia e sociedade**, Campinas, n. 3, 1994.

DEDECCA, C. **Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado.** Campinas: Editora UNICAMP, 1999. (Coleção Teses).

DEDECCA, C. S.; ROSANDISKI, E. N. Recuperação econômica e a geração de empregos formais. **Parcerias estratégicas**, Brasília, n. 22, edição especial, jun. 2006.

ECONOMIA E SOCIEDADE. Campinas: IE/UNICAMP, v. 21, edição especial, dez. 2012.

ESPING-ANDERSEN, G. **Los tres mundos del estado del bienestar.** Valencia: Alfons el Magnamim, 1993.

_____. **I fondamenti sociali delle economie postindustriali.** Bologna: Società Editrice il Mulino, 2000.

FIORI, J. L. **O voo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista.** Rio de Janeiro: Editora UERJ, 1995.

FRANCO, G. **O desafio brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda.** São Paulo: Editora 34, 1999.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores – 2005.** Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

_____. **Pesquisa Mensal de Emprego: principais destaques da evolução do mercado de trabalho nas regiões metropolitanas abrangidas pela pesquisa (2003-2006).** Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

JANUZZI, P. M. Mobilidade social no contexto de adversidades crescentes do mercado de trabalho brasileiro. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 255-278, jul./dez. 2002.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MATTOSO, J.; POCHMANN, M. Mudanças estruturais e o trabalho no Brasil dos anos 90. **Economia e sociedade**, Campinas, n. 10, p. 213-243, jun. 1998.

MEDEIROS, C.; SALM, C. O mercado de trabalho em debate. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 39, 1994.

NEFFA, J. C.; EYMARD-DUVERNAY, F. **Teorías económicas sobre el mercado de trabajo: analisis institucionalistas**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008.

OLIVEIRA, C. A. B. Contrato coletivo e relações de trabalho no Brasil. *In*: OLIVEIRA, C. A. B. *et al.* (Orgs.). **O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século**. São Paulo: Scritta, 1994.

PASTORE, J. **Desigualdade e mobilidade social no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1979.

PAULA, J. A. (Org.). **Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

PICANÇO, F. **Mercado de trabalho e trajetórias ocupacionais: entre mudanças, permanências e seus significados possíveis**. Rio de Janeiro: Editora UERJ; Editora PUC-Rio, 2001. Mimeografado.

POCHMANN, M. Trinta anos de políticas salariais no Brasil. *In*: OLIVEIRA, C. A. B. *et al.* (Orgs.). **O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século**. São Paulo: Scritta, 1994.

RAMOS, L.; FERREIRA, V. Padrões espacial e setorial da evolução da informalidade no período 1991-2005. **Pesquisa e planejamento econômico**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, 2006.

REINECKE, G. 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: Editora 34, 1999.

ROSANVALLON, P. **A crise do Estado-providência**. Goiânia: Editora UFG; Brasília: Editora UnB, 1997.

_____. **A nova questão social: repensando o Estado-providência**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. *In*: _____. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. **Desajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

_____. (Orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

THÉRET, B.; BRAGA, J. C. (Orgs.). **Regulação econômica e globalização**. Campinas: Editora UNICAMP, 1998.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Bárbara Pimentel (estagiária)

Jessyka Mendes de Carvalho Vásquez (estagiária)

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Buenos

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m² (miolo)
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

