

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 751

# Desestruturação do Mercado de Trabalho Brasileiro e Limites do seu Sistema Público de Emprego

José Celso Cardoso Jr.\*\*

Brasília, agosto de 2000

---

\* *Este trabalho contou com comentários valiosos de Flávio Fligespán (UFRGS), Luiz Parreiras (IPEA), Mário Theorodo (IPEA) e Cleyton Dominguez (UnB), o qual ajudou também na obtenção e confecção dos dados. Gostaria ainda de agradecer a José Aparecido Ribeiro (IPEA), do Grupo de Acompanhamento do Gasto Social, pela ajuda na preparação dos dados de execução financeira dos programas custeados pelo FAT, presentes na tabela 1. O autor isenta as instituições e os colegas mencionados pelas opiniões aqui emitidas, e pelos erros e omissões remanescentes.*

\*\* *Mestre em economia pelo Instituto de Economia da Universidade de Campinas – UNICAMP e técnico de pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA. E-mail: jcardoso@ipea.gov.br.*

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO  
*Martus Tavares* – Ministro  
*Guilherme Dias* – Secretário Executivo

***ipea*** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**Presidente**

*Roberto Borges Martins*

**Chefe de Gabinete**

*Luis Fernando de Lara Resende*

**DIRETORIA**

*Eustáquio J. Reis*

*Gustavo Maia Gomes*

*Hubimaier Cantuária Santiago*

*Luis Fernando Tironi*

*Murilo Lôbo*

*Ricardo Paes de Barros*

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e torna disponíveis, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir dos estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

**TEXTO PARA DISCUSSÃO** tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 130 exemplares

**COORDENAÇÃO EDITORIAL**

**Brasília – DF:**

SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10º andar

CEP 70076-900

Fone: (61) 315 5374 – Fax: (61) 315 5314

E-mail: [editbsb@ipea.gov.br](mailto:editbsb@ipea.gov.br)

Home page: <http://www.IPEA.gov.br>

**EQUIPE**

**Coordenação:** Marco Aurélio Dias Pires; Secretaria: Andréa Rosane

**Produção:** Suely Ferreira; Apoio: Aeromilson Mesquita

**Revisão:** Chico Villela (coord.); Carlos Alberto Vieira, Flávia Nunes de Andrade (estag.);

Isabel Villa-Lobos Telles Ribeiro, Luciana Soares Sargio (estag.)

**Edição Gráfica:** Iranilde Rego (coord.); Cecília Bartholo, Edineide Ramos,

Eurípedes Caldeira, Francisco de Souza Filho, Lúcio Flavo Rodrigues

**Divulgação:** Magali Ribeiro (coord.); Edinaldo dos Santos, Gardênia Santos,

Mauro Ferreira, José Peres

**Produção Gráfica:** Edilson Cedro Santos

**SERVIÇO EDITORIAL**

**Rio de Janeiro – RJ:**

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14º andar

CEP 20020-010

Fone: (21) 804-8118 – Fax: (21) 220 5533

E-mail: [editrj@IPEA.gov.br](mailto:editrj@IPEA.gov.br)

---

## SUMÁRIO

---

### SINOPSE

- 1 À GUIA DE INTRODUÇÃO: A MONTAGEM DO SPE NO BRASIL 5
  - 2 A DESESTRUTURAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO 7
  - 3 AS LIMITAÇÕES AO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO BRASIL 23
  - 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 29
- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 31
- 



A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, por intermédio do Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas, Rede-IPEA, operacionalizado pelo Projeto BRA/97/013 de Cooperação Técnica com o PNUD.

---

## SINOPSE

---

O texto discute um conjunto de restrições à eficácia dos programas inscritos no Sistema Público de Emprego brasileiro, com ênfase nos anos 90. A principal limitação apontada é de ordem externa e coercitiva à natureza e forma de funcionamento dos programas do SPE nacional, ligada ao processo de desestruturação (informalização, precarização, desocupação e piora distributiva) do mercado de trabalho doméstico em período recente. Um segundo conjunto de restrições está relacionado ao caráter tardio e reflexo (ou imitativo) da montagem do SPE no país, a partir do que se procura enfatizar a necessidade de alargamento do campo de ação das políticas públicas de emprego e reformulação dos programas que considere as especificidades da economia brasileira e do seu mercado de trabalho.

## 1 À GUIA DE INTRODUÇÃO: A MONTAGEM DO SPE NO BRASIL

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

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

Na década de 80, a iniciativa mais promissora foi a instituição do seguro-desemprego (1986), mas sua cobertura foi bastante baixa nos anos iniciais de funcionamento devido aos critérios restritivos de elegibilidade.<sup>3</sup>

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

---

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

<sup>2</sup> Embora a criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE) tenha se dado oficialmente em 1975, a efetivação de seu sistema operacional ocorreu somente a partir de 1978.

<sup>3</sup> Em 1986, por exemplo, o número de segurados foi de apenas 150 mil, contra 2,8 milhões já em 1990, depois de alguma flexibilização nos critérios de entrada. A partir de 1994, no entanto, a taxa de habilitação (segurados / requerentes) ao programa subiu para perto de 100%, cobrindo nunca menos que 4 milhões de trabalhadores anualmente [IPEA, 1998].

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

---

Como pode ser visto na tabela 1, as despesas consolidadas do FAT subiram de R\$ 7,8 bilhões para algo em torno de R\$ 9,2 bilhões, no quadriênio 1995/1998.<sup>5</sup> Esse montante, destinado ao financiamento dos programas públicos de emprego, representou entre 7% e 8% de todo o Gasto Social Federal (GSF) aplicado no período 1995/1998, sendo de cerca de 1% o peso desses recursos comparados ao PIB. Entre 54% e 44% dos recursos efetivamente gastos destinaram-se ao pagamento de benefícios e despesas operacionais com o seguro-desemprego, e os dispêndios feitos em nome dos programas geridos pelo BNDES ficaram em segundo plano e representaram aproximadamente 30% do total.<sup>6</sup>

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

TABELA 1  
Composição das Despesas Efetivas do FAT

(Em R\$ milhões de dezembro de 1999)

Principais Programas do SPE Brasileiro	1995		1996		1997		1998		1999	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Transferências ao BNDES <sup>1</sup>	2.628,0	33,4	2.905,1	32,0	2.696,6	26,5	2.528,3	24,3	2.508,1	27,3
Seguro-desemprego	4.291,0	54,5	4.611,5	50,9	4.464,1	43,9	5.056,7	48,6	4.195,9	45,6
Abono salarial	726,6	9,2	735,4	8,1	670,5	6,6	699,8	6,7	632,1	6,9
Intermediação de mão-de-obra	120,6	1,5	35,8	0,4	42,1	0,4	57,9	0,6	51,8	0,6
PLANFOR - qualificação profissional	25,0	0,3	346,3	3,8	440,5	4,3	477,6	4,6	374,0	4,1
PROGER - emprego e renda	6,5	0,1	2,4	0,0	2,1	0,0	8,4	0,1	9,1	0,1
PRONAF - agricultura familiar	79,2	1,0	429,6	4,7	1.854,6	18,2	1.567,8	15,1	1.424,2	15,5
<b>Total</b>	<b>7.876,9</b>	<b>100,0</b>	<b>9.066,1</b>	<b>100,0</b>	<b>10.170,5</b>	<b>100,0</b>	<b>10.396,5</b>	<b>100,0</b>	<b>9.195,2</b>	<b>100,0</b>
Despesas efetivas do FAT / GSF	-	7,0	-	7,5	-	8,0	-	7,6	-	-
Despesas efetivas do FAT / PIB	-	0,8	-	0,9	-	1,0	-	1,0	-	0,9

Fonte: MTE elaboração DISOC/IPEA.

Nota: <sup>1</sup>Transferências do FAT ao BNDES em regime de caixa.

- <sup>5</sup> Segundo o relatório da gestão federal 1995/98 produzido pelo IPEA, "o resultado de caixa do FAT revela um déficit crescente devido à instituição do FSE/FEF, ao contrário do que ocorria nos primeiros anos do Fundo. (...) a tendência à elevação do déficit é preocupante, principalmente ao considerar o possível aumento dos gastos com o seguro-desemprego e a perda de arrecadação do PIS/PASEP em um contexto de baixo crescimento econômico [IPEA, 1998, p. 195]."
- <sup>6</sup> Apesar de recentes, e considerando-se ainda as dificuldades metodológicas presentes nas avaliações de impactos dos programas destinados à geração de emprego e renda, existem algumas referências importantes, como os estudos de Azeredo e Teixeira (1999) e Tomei (1999).
- <sup>7</sup> Existem muitas avaliações de processo sobre o PLANFOR, mas apenas recentemente têm surgido avaliações de impacto sobre empregabilidade e emprego. Uma abordagem de conjunto pode ser vista em Posthuma (1999).

Não obstante, em que pesem os avanços constatados, há que se reconhecer que os programas pertencentes ao SPE brasileiro continuam, em sua maioria, presos à regulação do chamado setor formal ou registrado da economia, que atualmente ocupa menos da metade da população economicamente ativa no mercado de trabalho.<sup>8</sup>

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

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

## 2 A DESESTRUTURAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

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

Sem esquecer que a formação do mercado de trabalho brasileiro, como subproduto do desenvolvimento de suas forças produtivas, teve que se valer de uma base muito ampla de trabalhadores outrora escravos, imigrantes e outros despossuídos de qualquer natureza, os processos acelerados de industrialização e urbanização dos anos 30 em diante engendraram um perfil estruturante para o mercado de trabalho. Em outras palavras, a natureza excludente da dinâmica ca-

---

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

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

---

pitalista no país não impediu que se forjasse uma classe de trabalhadores urbanos crescentemente assalariados, sendo não desprezível o ritmo com o qual também crescia, a partir da CLT (1943), o assalariamento formal ou registrado e a rapidez com que esse fenômeno passava a ser a condição perseguida e privilegiada de inserção ocupacional no mercado de trabalho.<sup>10</sup>

Apesar disso, o processo de industrialização brasileiro ensejou a formação de uma estrutura econômica diferenciada e heterogênea do ponto de vista dos níveis médios de produtividade do trabalho alcançados pelos diversos setores econômicos. Essa heterogeneidade evidenciava-se mais claramente na constatação de que os setores intermediários e mais atrasados recebiam menos que, proporcionalmente, os novos investimentos em expansão da capacidade produtiva e em modernização (apropriação e difusão) tecnológica, o que levou o diferencial de produtividade a se alargar constantemente no tempo.

O conjunto de empresas líderes setorialmente, de origem transnacional, sobretudo, eram as que estavam em posição privilegiada para gerar e apropriar maiores parcelas do excedente social, na medida em que apresentavam produtividade mais alta pelo uso intensivo de tecnologias avançadas, e também porque não havia, no sistema econômico nacional, forças competitivas capazes de obrigar uma transferência maior de suas vantagens relativas aos preços, com a qual essas empresas podiam, inclusive, remunerar melhor seus funcionários, em re-passes não raras vezes superiores aos incrementos reais de produtividade.

Esse último aspecto fez que a heterogeneidade da estrutura produtiva brasileira engendrasse, por sua vez, uma estrutura de ocupações também heterogênea, pois era marcada por padrões muito distintos para a relação produtividade/salários, para não falar na heterogeneidade reinante nas relações e condições de trabalho. Isso quer dizer que a heterogeneidade estrutural da economia brasileira não se manifesta somente em nível de estrutura produtiva, na coexistência de distintas formas de organização da produção, cuja multiplicidade de processos técnicos combinam atividades de níveis muito díspares de produtividade do trabalho [Pinto, 1976; Rodriguez, 1998], mas pode também ser percebida do ponto de vista das relações sociais. Mais especificamente, por relações de trabalho de distintas naturezas que se manifestam em uma grande variedade de contratos de trabalho e diversas possibilidades de apropriação de renda.

---

<sup>10</sup> No que se refere à estruturação do mercado de trabalho brasileiro, merece destaque o fato de ter perdurado, após a abolição da escravidão, um imenso contingente de trabalhadores não incorporáveis pela emergência e expansão dos mercados domésticos, aspecto responsável tanto pela manutenção de uma estrutura concentrada da renda e da riqueza quanto pela reprodução da pobreza e da marginalização social no campo e mesmo nas cidades. Tal situação apenas se agravaria com a 'importação' de mão-de-obra estrangeira no começo do século, mediante a maciça imigração européia e japonesa, dando origem a um mercado de trabalho de base muita ampla, com grande excedente estrutural de força de trabalho.

---



Em suma, pode-se dizer que os dois principais vetores de determinação da heterogeneidade estrutural presente na economia brasileira tenham sido, de um lado, a dinâmica desigual e descontínua da industrialização tardia e, de outro, o atavismo reinante na história da formação da sociedade nacional, particularmente o atavismo existente nas relações sociais do campo, que impediram a transformação da estrutura fundiária e retardaram o avanço da modernização de suas relações mais fundamentais de produção [Mello, 1986; Tavares, 1986]. Nesse quadro, estimulou-se violenta migração rural em direção às cidades que, aliada ao ritmo intenso de crescimento demográfico no pós-guerra, explicam boa parte do surgimento de um excedente estrutural de mão-de-obra ativa que não consegue ser inteiramente absorvido pela dinâmica de expansão da economia brasileira, e precisa criar meios alternativos de sobrevivência à margem dos mercados de produção e de consumo modernos.

A *informalização* das relações de trabalho e a *marginalização* de parte não desprezível da população rural recém-urbanizada conformaram um mercado de trabalho pouco estruturado no país, que se caracteriza por tipos muito diferenciados de inserção setorial e ocupacional, reflexo sobretudo do tipo de uso e remuneração da força de trabalho por parte dos empregadores [Baltar e Dedecca, 1997]. Essa característica singular do mercado de trabalho brasileiro está, portanto, referida a uma situação de heterogeneidade da estrutura produtiva que se rebate na heterogeneidade da estrutura ocupacional e de rendimentos para a maior parte da população ocupada do país. Em outras palavras, há uma cisão pronunciada no padrão de inserção da força de trabalho ativa que reflete, em primeira instância, os desníveis de organização das unidades produtivas, e apenas secundariamente os atributos individuais próprios de cada trabalhador.

De modo bastante estilizado, o segmento do mercado de trabalho considerado *não organizado* caracterizaria-se por uma oferta abundante de mão-de-obra, compondo a base geral e ampla do mercado de trabalho, com indivíduos em geral de baixa qualificação técnica, sem organização sindical, disputando empregos instáveis, portanto de elevada rotatividade, baixo nível de qualificação exigida e prometida, que oferecem poucas perspectivas de ascensão profissional e produzem baixos níveis de produtividade individual e coletiva. A determinação salarial nesse segmento desestruturado do mercado de trabalho está ligada a formas atípicas e variadas de contratação, uso e remuneração da força de trabalho, dada fundamentalmente por uma concorrência que se estabelece pelo lado da oferta de mão-de-obra, o que define e reproduz sempre baixos níveis médios de rendimentos [Souza, 1980; Baltar, 1985].

Em contraposição, o chamado mercado *organizado* de trabalho se distinguiria por uma oferta de trabalho regulada pelo ritmo de expansão das atividades estruturadas em moldes tipicamente capitalistas, que oferece empregos mais estáveis e portanto com taxas de rotatividade mais baixas, cujo nível de qualificação de en-

---

trada exigido e prometido é mais elevado, as perspectivas de ascensão profissional nos planos de cargos e salários das empresas são mais promissoras e os níveis individuais e coletivos de produtividade são necessariamente superiores. A determinação salarial nesses segmentos mais organizados do mercado de trabalho é dada por uma concorrência que se instaura pelo lado da demanda por mão-de-obra, mediatizada, por um lado, pelas estruturas hierárquico-funcionais internas às empresas e, por outro lado, pela ação sindical que na verdade sanciona e reforça os inúmeros segmentos internos do mercado de trabalho. Nos mercados de trabalho estruturados, nos quais prevalece o assalariamento da mão-de-obra, as remunerações são apenas marginalmente influenciadas pelas condições provenientes do lado da oferta de força de trabalho; são definidas, em primeira instância, pelas características dos postos de trabalho que conformam a estrutura produtiva da economia [Souza, 1980; Baltar, 1985].

No caso brasileiro, durante a experiência de industrialização e urbanização no período 1940/1980, é possível constatar um movimento de expansão do segmento dito organizado do mercado de trabalho, fruto do alargamento das atividades assalariadas formais (regulares e registradas em carteira), com a concomitante redução das ocupações sem cobertura legal, sem remuneração e por conta própria.<sup>11</sup> Esse fenômeno foi em parte possível graças à incorporação de mão-de-obra pelo avanço do núcleo dinâmico do capitalismo no país, fundamentalmente industrial, que, não por acaso, fez crescer sensivelmente seu peso no processo de absorção urbana.<sup>12</sup>

Por seu turno, a partir da década de 80, associada ao colapso do padrão de desenvolvimento industrial, houve também a ruptura do padrão de estruturação do mercado de trabalho, que se refletiu, por um lado, no perfil setorial das ocupações urbanas localizadas no terciário e, por outro, no alargamento dos segmentos considerados não organizados do mercado de trabalho. Ainda que a taxa geral de assalariamento tenha-se mantido praticamente inalterada na década de 80, já era possível perceber a reversão da trajetória pretérita de organização do mercado de trabalho, evidenciada pelo aumento do peso relativo dos trabalha-

---

<sup>11</sup> Nesse período, é possível observar que “de cada 10 ocupações geradas, 8 eram assalariadas, sendo 7 com registro e uma sem registro. As ocupações por conta própria, os sem remuneração e os empregadores representavam apenas 20% do total dos postos de trabalho criados” [Pochmann, 1997, p. 5].

<sup>12</sup> Não seria exagero afirmar que “Entre 1940 e 1970, a indústria de transformação contribuiu com quase 15% dos novos postos de trabalho e a construção civil com outros 10%. Entre 1970 e 1980, estes percentuais foram ainda mais expressivos: 29% para a indústria de transformação e 11% para construção civil, *totalizando 40% dos novos postos de trabalho*” [Pacheco e Pochmann, 1998, p. 13-14].

---

dores sem carteira assinada, bem como dos pequenos empregadores e trabalhadores por conta própria.<sup>13</sup>

Assim, enquanto a década de 80 pode representar a fase I da era da regressão industrial do país, marcada pela estagnação do crescimento da produtividade e do produto industrial, portanto, etapa de desarticulação do modelo de desenvolvimento industrial progresso, os anos 90 podem ser vistos como palco da fase II da trajetória brasileira de regressão industrial, na medida em que é um período de retração absoluta e relativa do emprego e do ritmo de expansão da indústria. Nessa fase de regressão industrial, de desorganização do parque produtivo doméstico, os anos 80 representam, portanto, o momento da desarticulação do desenvolvimento industrial interno, enquanto os anos 90 simbolizam o colapso daquela estratégia pretérita de crescimento industrializante do país.

Na década de 90, o segmento terciário (comércio e serviços) despontou como principal conjunto de atividades da economia brasileira. Isso porque foi responsável por quase o dobro da geração de valor adicionado no segmento industrial (e oito vezes na agropecuária), como ainda representou duas vezes e meia a absorção de pessoal ocupado na indústria (e duas vezes na agropecuária). Esse enorme contingente de pessoas empregadas nas atividades terciárias foi responsável pela geração de uma massa de remunerações de aproximadamente quatro vezes a gerada na indústria e 25 vezes a gerada na agropecuária. Embora os serviços também tenham estado na liderança do processo global de geração de lucros, sua posição não foi tão distante da indústria e representou apenas três vezes mais que a agropecuária [Cardoso Jr., 1999a].

Esse processo de transformações engendrou uma situação de pequena melhora distributiva no segmento industrial, explicada em parte pelos processos de reconversão produtiva e racionalização de custos, como estratégias imperativas das empresas diante do contexto de abertura e maior exposição à competição internacional nos anos 90. Assim, essas empresas, ao promoverem uma pronunciada redução de pessoal nos principais complexos da atividade industrial, acabaram por afetar positivamente os indicadores de distribuição nesse segmento econômico.

Quanto às atividades ligadas ao terciário, houve uma piora distributiva por conta da absorção de um grande contingente de pessoas de níveis muito díspares de qualificação, produtividade e rendimentos, ofertantes de uma imensa gama de trabalhos de natureza muito heterogênea, o que evidencia uma situação de crescente desestruturação do mercado de trabalho brasileiro. Suas formas mais aparentes de manifestação puderam ser percebidas pelo crescimento da participação

---

<sup>13</sup> De modo sintético, pode-se dizer que “de cada 100 empregos assalariados gerados entre 1980 e 1991, cerca de 99 foram sem registro e apenas 1 tinha registro. (...) Das ocupações não assalariadas, a de empregador e de conta própria foram as que mais cresceram entre os anos de 1980 e 1991” [Pochmann, 1997, p. 10].

dos assalariados sem carteira e trabalhadores autônomos, bem como pela dificuldade de os rendimentos médios dessas categorias alcançarem os níveis ainda prevalecentes para os trabalhadores industriais com carteira assinada [Cardoso Jr., 1999b]. Portanto, a piora distributiva no segmento atualmente mais importante da trajetória recente de crescimento da economia brasileira seria a contraface da maior precarização do emprego e das relações de trabalho no meio urbano nacional.

Esse amplo processo de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro, em período recente, pode ser empiricamente caracterizado, tendo por base uma definição que ressalta quatro aspectos sintomáticos e estreitamente interligados, a saber: (i) o crescimento expressivo da informalidade, medida pelo peso crescente dos trabalhadores sem registro e por conta própria no total da ocupação; (ii) o aumento generalizado da precariedade dos postos de trabalho, especialmente observada no núcleo pouco estruturado do mercado de trabalho, composto pelos empregados sem carteira, autônomos, domésticos e não remunerados; (iii) a mudança para cima no patamar das taxas de desocupação da mão-de-obra ativa, constatada por qualquer dos índices de desemprego escolhido; e (iv) a piora distributiva, tanto do ponto de vista da distribuição funcional da renda (repartição entre rendimentos do capital e do trabalho) quanto do ponto de vista da distribuição pessoal dos rendimentos do trabalho. A seguir, caracterizamos melhor cada um desses aspectos.

**2.1 Informalização** A década de 90 presenciou a *informalização* crescente das relações de trabalho, com aumento significativo dos assalariados sem registro e também dos trabalhadores por conta própria que auferem baixos rendimentos, dependem de jornadas semanais de trabalho superiores à jornada padrão ou têm baixa adesão ao INSS. Durante a década de 90, a composição da PEA alterou-se drasticamente nas principais regiões metropolitanas do Brasil: enquanto o contingente de assalariados com carteira assinada decresceu, no período 1991/1999, de 51,2% para cerca de 41% do total, o percentual de informais (assalariados sem carteira e trabalhadores por conta própria) passou de 38,8% para 45,9%, no mesmo período (ver tabela 2).<sup>14</sup>

<sup>14</sup> O conceito de setor informal está referido a uma dupla perspectiva. A primeira considera informais as atividades assalariadas desempenhadas fora do arcabouço institucional estabelecido pelo Estado. 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 por conta própria, é caracterizada por ser uma relação de produção não estruturada em moldes tipicamente capitalistas. Segundo o critério demarcatório ligado à relação de produção vigente, seria melhor excluir aquela parcela de trabalhadores por conta própria (profissionais liberais) que, além de auferirem rendas elevadas, estão devi-

TABELA 2  
Evolução da PEA e do PIB – Áreas Metropolitanas e Brasil

PEA Posição na Ocupação	Médias Anuais das Principais Regiões Metropolitanas – PME (Em porcentagem)								
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 <sup>1</sup>
Empregados com carteira assinada	51,2	48,6	48,1	46,9	46,2	44,2	43,8	42,4	41,2
Empregados sem carteira assinada	19,7	20,8	21,7	22,5	23,0	23,4	23,4	23,5	24,2
Conta própria	19,1	19,6	19,9	20,6	20,9	21,5	21,9	21,4	21,7
Empregador	4,2	4,1	4,1	4,0	4,3	4,4	4,3	4,2	4,3
População desocupada	4,8	5,8	5,3	5,1	4,7	5,4	5,7	7,6	7,8
Total da PEA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
PIB – Variação	Taxas Anuais para o Brasil – IBGE								
PIB real	1,0	-0,5	4,9	5,9	4,2	2,8	3,7	-0,1	-
PIB per capita	-0,6	-2,1	3,4	4,3	2,8	1,2	2,3	-1,5	-

Fonte: PME-IBGE, elaboração própria.

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

Nota: <sup>1</sup>Dados até agosto de 1999.

A explosão da informalidade nos anos 90, 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 que sinaliza uma situação de deterioração das condições de inserção ocupacional para a maior parte da classe trabalhadora no Brasil. Enquanto nos anos 70 a heterogeneidade era vista como fruto do crescimento das atividades modernas insuficiente para absorver a disponibilidade existente de força de trabalho, na década de 90 a heterogeneidade do mercado de trabalho pode ser analisada também como produto da passagem de trabalhadores formais para a situação de informalidade crescente que se acentua pela perda de dinamismo global do sistema econômico [Baltar e Dedecca, 1997].

**2.2 Desocupação** Os anos 90 também vieram acompanhados de uma mudança de patamar nos níveis médios de 'desocupação' da PEA, que praticamente dobram ao final da década em relação aos índices dos anos 80 e começo dos 90, mesmo considerando-se as estimativas conservadoras da PME-IBGE (ver tabela 2).<sup>15</sup> Alguns autores (Franco, 1999; Amadeo e Camargo, 1996) pro-

damente registrados nas administrações públicas, recolhendo contribuição previdenciária de autônomos. Por outro lado, seria também desejável incluir como trabalhadores informais aqueles classificados como empregadores, cujo empreendimento declarado é pequeno em termos do número de empregados (geralmente menos de 5) e o grau de organização do negócio é precário do ponto de vista da separação das categorias lucro e remuneração do empregador (pró-labore).

<sup>15</sup> A polêmica em torno dos indicadores de desemprego reflete, na verdade, um embate mais profundo sobre a dinâmica da economia brasileira e de seu mercado de trabalho, cujos indi-

curam minimizar esse problema, atribuindo o fenômeno contemporâneo do desemprego no Brasil 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 atual de crescente abertura e integração junto aos mercados centrais. Ao governo não restaria muito o que fazer no âmbito da geração de empregos, a não ser acelerar as reformas constitucionais em curso (previdenciária, administrativa, trabalhista, tributária etc.), como forma de criar um clima de confiança nos investidores privados (nacionais e estrangeiros), os principais responsáveis pelo crescimento econômico do país nessa nova fase. De seu lado, o governo tentaria investir nas atividades clássicas de um sistema público de emprego, a saber, intermediação e capacitação profissional da força de trabalho ativa, reservando um sistema de seguro-desemprego para aquela fração da população inevitavelmente desempregada pelo processo de ajuste microeconômico.

Por sua vez, o que se poderia chamar de visão crítica desse processo [Baltar e Mattoso, 1997; Cacciamali, 1995], ainda que reconhecendo os impactos oriundos

---

cadore apenas são a forma externa e aparente do problema. Por isso, as diferenças metodológicas que se observam entre as duas principais medidas (PME e PED) podem se extrapolar em diferenças significativas de orientação de políticas públicas em um plano não exclusivamente econômico. Tendo por preocupação central "expressar movimentos característicos de um mercado de trabalho heterogêneo e flexível como o brasileiro" [Brandão, 1997, p. 2], o indicador da PED alarga os critérios de classificação da PEA – entre ocupados, desempregados e inativos –, passando dos tradicionais dois critérios (exercício de atividade qualquer, mesmo que irregular, e procura por trabalho em 7 dias), para cinco critérios (procura efetiva por trabalho em 30 dias; disponibilidade do indivíduo para trabalhar com procura em 12 meses – com o que se busca captar aquele tipo de desemprego oculto pelo desalento –; situação de trabalho; tipo de trabalho exercido; e necessidade de mudança de trabalho – com o que se busca captar aquele tipo de desemprego oculto por trabalho precário). Em relação à PME, portanto, a PED sempre deve apresentar índices superiores de desemprego aberto e total, pois, em sua classificação, é possível incluir como desemprego, além do *desemprego aberto* em 7 dias, dos que não exerceram nenhuma atividade, mas procuraram trabalho na semana de referência da pesquisa (conceito utilizado pela PME), aqueles indivíduos que também não tiveram emprego algum nos últimos 30 dias, embora o tenham procurado (conceito de desemprego aberto da PED). A PED também inclui em sua tipologia o *desemprego oculto pelo desalento* (indivíduos que não tiveram emprego na semana de referência da pesquisa, não procuraram trabalho nos últimos 30 dias, mas o fizeram nos últimos 12 meses), bem como o *desemprego oculto pelo trabalho precário*, entendido em dois contextos: (i) indivíduos que procuraram trabalho nos últimos 30 dias, tendo exercido alguma atividade irregular com necessidade de mudança de trabalho; e (ii) indivíduos que não procuraram trabalho nos últimos 30 dias, tendo exercido alguma atividade irregular, também com necessidade de mudança de emprego [Brandão, 1997, p. 22]. Assim, de acordo com os procedimentos metodológicos da PED, são considerados desempregados parte dos indivíduos que nos critérios restritos da PME são apontados ou como *inativos* (desemprego oculto pelo desalento e parte do desemprego aberto da PED) ou como *ocupados* (desemprego oculto por trabalho precário e inativos com trabalho excepcional da PED). Um aprofundamento dessas questões pode ser visto em Cardoso Jr. (1998).

---

da esfera microeconômica sobre o emprego agregado, inclui a idéia de o ambiente macroeconômico interno estar muito pouco propício ao enfrentamento do desemprego como fenômeno econômico e social de grandes proporções, com conseqüências adversas sobre o conjunto da população e da própria economia. Em um país como o Brasil, ainda prenhe de muitas carências sociais e com ausências importantes nos setores de infra-estrutura urbana e social, problemas como os de taxas crescentes de desemprego aberto responderiam muito mais por diretrizes de política (macro/micro)econômica que não procuram contrarrestar os efeitos nocivos sobre o emprego de uma crise generalizada de demanda efetiva agregada. Em que pesem os efeitos de uma nova função-emprego, com baixa elasticidade produto-emprego, advinda do crescimento econômico contemporâneo pouco absorvedor de mão-de-obra, fruto dos processos microeconômicos de reestruturação técnico-produtivas, o certo é que ainda reside em taxas de crescimento econômico superiores às taxas de entrada da população em idade ativa no mercado de trabalho a forma por excelência de combate ao desemprego e à marginalização da população.

**2.3 Precarização** Intimamente associada à informalização e ao crescimento e diversificação dos tipos de desemprego (friccional, cíclico, sazonal, estrutural, oculto, de inserção, de exclusão etc.), constata-se, nos anos 90, uma *precarização* crescente das relações e condições de trabalho, com aumento da assimetria já existente entre capital e trabalho, especialmente para as categorias ocupacionais tidas como informais, no interior das quais parecem residir as atividades mais precárias, do ponto de vista da qualidade da ocupação – caso claro dos trabalhadores por conta própria –, e de mais frágil inserção profissional, do ponto de vista das relações de trabalho – caso evidente dos sem registro em carteira.<sup>16</sup>

Embora reconhecendo a complexidade conceitual e empírica em definir e mensurar o fenômeno da precarização, é possível constatar, 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 apenas serve para engendrar alta rotatividade de trabalhadores nessas ocupações. Como se sabe, níveis muito altos de rotatividade produzem postos de trabalho de baixa qualidade e praticamente nenhum investimento tecnológico ou em recursos humanos e também trabalhadores sem especialização definida, que rodam intensamente por ocupações distintas, sem perspectivas de ascensão profissional nem salarial. De outro lado, a ausência ou precariedade dos mecanismos de proteção

---

<sup>16</sup> Isso não é, obviamente, o mesmo que dizer que não existam atividades de trabalho precário ou frágeis também no seio da categoria ocupacional de assalariados com carteira, mas sim que, nesse caso, a incidência de inserções dessa natureza é bem menor, posto estarem ligadas ao núcleo mais estruturado do mercado de trabalho.

---

social conferidos pelo Estado a seus cidadãos tende a transferir, aos âmbitos familiar e individual, a responsabilidade pela sobrevivência em uma sociedade marcada por crescente redundância do trabalho vivo. Esse 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.

Sem a pretensão de esgotar o assunto, é possível reunir um conjunto de informações consideradas necessárias em estudos sobre qualidade do emprego, para compor um quadro aproximado do avanço da precariedade dos postos de trabalho no Brasil (ver tabela 3).<sup>17</sup>

A tabela 3 foi montada a partir da seleção de um conjunto específico de variáveis que comporiam algumas importantes dimensões da qualidade dos postos de trabalho no Brasil. Apesar de não exaustiva, acreditamos que informações sobre cobertura da seguridade social, tipo e quantidade de benefícios recebidos pelos trabalhadores, jornada de trabalho, número de empregos praticados, permanência no emprego e filiação sindical cobrem um conjunto muito relevante de aspectos ligados à qualidade dos postos de trabalho, livres da dimensão exclusivamente monetária que costuma caracterizar a maioria dos estudos a respeito.

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

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

---

<sup>17</sup> Sobre qualidade do emprego e empregos atípicos no Brasil, ver Reinecke (1999), que inclusive inspirou a construção da tabela 3. Outra referência importante sobre o tema é a coletânea organizada por Castro e Dedecca (1998). Por fim, muitas ponderações interessantes sobre a precariedade associada a algumas classes de empregos atípicos no Brasil podem ser vistas em Cacciamali e Pires (1995).

---



TABELA 3  
Evolução da Qualidade do Emprego no Brasil – Comparação entre 1995 e 1998

(Em porcentagem)

Posição na Ocupação	Variáveis Seleccionadas – 1995										Um Ano ou mais no m/m Emprego	Um Único Emprego	Um Ano ou mais no m/m Emprego	Filiação Sindical	
	Cobertura da Seguridade Social	Benefícios Recebidos			Mais de 40 h Trabalhadas na Semana		Saúde	Educação	Transporte	Moradia					Alimentação
		Moradia	Alimentação	Transporte	Educação	Saúde									
Núcleo estruturado	94,0	5,6	44,2	48,8	3,8	27,1	88,6	96,5	62,3	29,6	87,6	87,2	34,7		
Médias por variável selecionada	87,8	3,6	41,5	32,5	5,5	30,4	36,9	87,6	62,3	34,7	87,6	87,2	34,7		
Núcleo pouco estruturado	90,9	4,6	42,9	40,6	4,6	28,7	62,8	92,1	74,8	32,2	92,1	74,8	32,2		
Médias por variável selecionada	9,7	11,4	18,9	14,0	0,7	3,6	74,1	95,9	43,8	5,2	95,9	43,8	5,2		
Núcleo pouco estruturado	21,1	19,8	70,1	26,6	1,9	6,6	66,9	98,2	46,6	0,7	98,2	46,6	0,7		
Médias por variável selecionada	18,0	10,5	36,8	27,6	0,0	5,3	64,8	92,9	69,9	12,6	92,9	69,9	12,6		
Núcleo pouco estruturado	1,5	20,0	41,7	16,7	0,0	8,0	29,2	97,7	69,3	4,6	97,7	69,3	4,6		
Médias por variável selecionada	12,6	15,5	41,9	21,2	0,6	5,9	58,8	96,2	57,4	5,8	96,2	57,4	5,8		
Núcleo pouco estruturado	65,2	0,0	25,0	25,0	0,0	0,0	85,3	90,2	82,1	20,4	90,2	82,1	20,4		
Médias por variável selecionada	0,6	0,0	25,0	0,0	0,0	0,0	4,2	100,0	73,4	8,3	100,0	73,4	8,3		
Totais por variável selecionada	42,8	8,8	40,3	34,6	2,9	18,4	48,3	95,2	61,2	16,2	95,2	61,2	16,2		

  

Posição na Ocupação	Variáveis Seleccionadas – 1998										Um Ano ou mais no m/m Emprego	Um Único Emprego	Um Ano ou mais no m/m Emprego	Filiação Sindical	
	Cobertura da Seguridade Social	Benefícios Recebidos			Mais de 40 h Trabalhadas na Semana		Saúde	Educação	Transporte	Moradia					Alimentação
		Moradia	Alimentação	Transporte	Educação	Saúde									
Núcleo estruturado	96,7	5,5	42,9	47,9	3,4	24,1	88,8	96,9	63,6	26,5	96,9	63,6	26,5		
Médias por variável selecionada	93,2	4,6	36,9	32,4	5,1	33,0	38,7	88,9	85,9	34,8	88,9	85,9	34,8		
Núcleo pouco estruturado	95,0	5,0	39,9	40,2	4,3	28,6	63,7	92,9	74,7	30,7	92,9	74,7	30,7		
Médias por variável selecionada	10,7	9,5	17,7	15,1	0,8	3,2	71,7	95,4	41,9	4,6	95,4	41,9	4,6		
Núcleo pouco estruturado	27,0	17,1	63,9	26,9	1,4	5,0	64,9	98,6	50,1	0,9	98,6	50,1	0,9		
Médias por variável selecionada	16,2	8,0	30,3	24,0	1,3	6,6	65,6	92,3	70,5	12,2	92,3	70,5	12,2		
Núcleo pouco estruturado	1,8	14,3	33,3	9,5	4,8	4,8	27,2	97,2	71,6	5,6	97,2	71,6	5,6		
Médias por variável selecionada	13,9	12,2	36,3	18,9	2,1	4,9	57,4	95,9	58,5	5,8	95,9	58,5	5,8		
Núcleo pouco estruturado	60,6	0,0	25,0	25,0	0,0	0,0	85,7	91,3	81,7	21,0	91,3	81,7	21,0		
Médias por variável selecionada	0,5	14,3	14,3	0,0	0,0	0,0	5,8	100,0	67,4	11,9	100,0	67,4	11,9		
Totais por variável selecionada	44,1	7,9	37,4	34,0	2,6	16,6	44,5	95,1	60,7	15,2	95,1	60,7	15,2		

Fonte: IBGE-IPNAD 1995 e 1998. Elaboração do autor.

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

No que toca à quantidade de empregos praticados, vê-se que gira em torno de 95% o percentual de ocupados com apenas um único emprego declarado. Embora no geral as diferenças intra e intergrupos não sejam muito marcantes, ressalta o fato de os militares e estatutários e os trabalhadores por conta própria apresentarem as mais altas incidências de dois ou mais empregos. O primeiro caso pode estar ligado justamente ao fato de serem os trabalhadores que mais praticam a jornada de 40 horas semanais, restando tempo e oportunidade para incrementarem seus rendimentos por meio de um segundo emprego. No caso dos que trabalham por conta própria, a explicação pode estar ligada à natureza desse tipo de ocupação, na qual um segundo emprego é visto como forma de garantir uma remuneração mínima satisfatória.

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

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

---

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

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

Do ponto de vista da distribuição funcional da renda (ver tabela 4), ou, mais propriamente, da participação dos salários na renda nacional, esta se apresenta estruturalmente reduzida no Brasil, em comparação com países desenvolvidos, por conta de pelo menos dois fatores que agem na mesma direção.<sup>18</sup> Em primeiro lugar, a manutenção de um peso elevado de trabalhadores em mercados de trabalho desestruturados, marcados pela ausência de movimentos sindicais organizados e políticas públicas de transferências de renda e proteção social, reproduzem o distanciamento permanente entre ganhos de produtividade e repasses reais aos salários.<sup>19</sup> Em segundo lugar, como reflexo do tipo de crescimento econômico que é imposto pela dinâmica especificamente capitalista no Brasil, o ritmo insuficiente de absorção de força de trabalho ativa nos segmentos mais organizados do mercado de trabalho dá origem a uma massa reduzida de remunerações.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Com base em informações de 1985, pode-se mostrar que "a participação do salário no produto interno líquido a custo de fatores era 73% para os países industrializados e 44% para os países da América Latina" [Kilsztajn, 1998, p. 61].

<sup>19</sup> Ainda usando a mesma referência da nota anterior, pode-se mostrar que "o salário por trabalhador nos países da América Latina correspondia a 13% do salário dos países industrializados. Ajustado pela PPP para o produto, o salário dos países da América Latina passa para 27% do salário dos países industrializados. É importante ressaltar que o salário na América Latina não acompanha o nível de produtividade da região em relação aos países industrializados: (...) todos os países industrializados apontam uma relação próxima a 1.0; para a América Latina o nível de salário representa 60% do nível de produtividade (67% para o Brasil). O poder de compra do salário na América Latina não acompanha sequer o (baixo) nível de produtividade da região" [Kilsztajn, 1998, p. 63].

<sup>20</sup> Reforçando ambos os aspectos acima 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. No que toca às características do sindicalismo no país, "a pulverização do número expressivo de sindicatos por base municipal, a fraca presença da representação dos empregados por local de trabalho e a inexistência de instrumentos voltados para a contratação coletiva retiram parte significativa do poder de barganha sindical na determinação do salário nominal" [Pochmann, 1994, p. 662]. E com respeito à esfera de influência do Estado, tendo em conta o contexto de consolidação do

TABELA 4  
Evolução da Distribuição Funcional da Renda no Brasil

	Agropecuária		Indústria		Serviços		Total	
	Rn / VA	RnK / Rn	Rn / VA	RnK / Rn	Rn / VA	RnK / Rn	Rn / VA	RnK / Rn
	% <sup>1</sup>	Índice <sup>2</sup>	% <sup>1</sup>	Índice <sup>2</sup>	% <sup>1</sup>	Índice <sup>2</sup>	% <sup>1</sup>	Índice <sup>2</sup>
1985	20,2	-	35,1	-	46,5	-	39,4	-
1990	18,2	100,0	34,9	100,0	53,7	100,0	45,0	100,0
1991	17,4	102,8	33,9	106,8	49,0	124,0	42,0	114,7
1992	18,5	95,6	30,9	126,6	46,4	145,6	39,8	130,3
1993	20,5	84,3	28,4	132,6	45,2	152,9	38,4	134,3
1994	14,0	134,9	26,4	141,2	51,9	105,5	39,7	121,7
1995	13,8	141,3	26,3	139,3	53,3	96,9	40,6	115,2
1996	15,1	125,4	25,9	140,7	53,3	97,6	41,1	112,0
médias	17,2	3,6	30,2	5,8	49,9	-0,3	40,8	1,7

Fonte: IBGE. Elaboração do autor a partir dos dados das Matrizes de Insumo-Produto.

Notas: <sup>1</sup> Participação das Remunerações no Valor Adicionado (Rn / VA), segundo a ponderação de cada setor no total. Remunerações inclui salários e rendimentos dos trabalhadores por conta própria para os três setores.

<sup>2</sup> Índice de Evolução da Relação entre Rendimentos do Capital e do Trabalho (RnK / Rn), com 1990 = 100.

As informações contidas na tabela 4 mostram que o peso das remunerações (salários mais rendimentos dos autônomos) girou, na média do período 1985/1996, em torno de 40,8% do valor adicionado à economia como um todo. Por trás dessa média geral, destacam-se comportamentos muito díspares entre os grandes setores da atividade econômica, sendo especialmente marcante a queda contínua da massa de remunerações na indústria e o aumento menos que proporcional verificado nos serviços.

aparato produtivo doméstico e de altas taxas de crescimento da economia entre 1967 e 1973, pode-se sustentar que “num momento em que o país ingressava em período de rápida expansão da produção e da produtividade, quando estavam dadas favoráveis condições para a elevação dos salários reais, o bloqueio à ação sindical e uma legislação salarial definida sem participação popular ou intervenção sindical reduziam a renda dos trabalhadores. Enquanto na Europa os sindicatos asseguravam conquistas salariais através dos contratos coletivos de trabalho e, em muitos países, amparados por legislação, Estados democráticos dispunham-se a garantir a progressiva generalização das conquistas, no Brasil as favoráveis condições econômicas para a elevação dos salários foram desprezadas, num processo que somente pôde ser viabilizado pela repressão política” [Oliveira, 1994, p. 213]. Nos principais países industrializados da Europa e mesmo nos EUA, o fortalecimento dos sindicatos no local de trabalho, como agentes relevantes nas disputas políticas, e a institucionalização dos contratos coletivos de trabalho, como importante instrumento de reivindicação, atuaram no sentido de “civilizar as relações entre patrões e empregados, e colaboraram para que o conjunto dos trabalhadores pudesse usufruir do aumento de produtividade e da diversificação do consumo” [Baltar e Proni, 1995, p. 11]. Por seu turno, no Brasil, onde o regime de trabalho não garante estabilidade no emprego para a grande maioria da população ocupada, imprimindo, ao contrário, alta flexibilidade e alta rotatividade da mão-de-obra, os elevados ganhos de produtividade obtidos pelas firmas raramente são convertidos em aumentos reais de salários, consolidando tanto um baixo nível dos salários de base quanto uma péssima distribuição funcional e pessoal da renda.

O segundo tipo importante de informação revela que, no cenário econômico brasileiro dos anos 90, a dinâmica distributiva inclinou-se francamente em favor dos rendimentos do capital, minimizando, conseqüentemente, o impacto dos rendimentos do trabalho sobre a demanda agregada.<sup>21</sup> Em termos da economia global, verificou-se uma taxa de crescimento de 1,7% a.a. na relação de apropriação  $R_{nk} / R_n$  (rendimentos do capital sobre rendimentos do trabalho). Esse fato esconde, desagregadamente, maior poder de apropriação dos rendimentos do capital sobre os do trabalho na indústria e na agropecuária que nos serviços. Enquanto na indústria a relação  $R_{nk} / R_n$  cresceu a 5,8% a.a. entre 1990 e 1996, expressando o fato de os ganhos de produtividade do período terem sido apropriados proporcionalmente mais pelos rendimentos do capital, a taxa de crescimento observada nos serviços foi negativa em 0,3% a.a., pois nessas atividades é mais lenta e difícil a substituição de trabalho por capital físico [Cardoso Jr., 2000].

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

O mercado de trabalho com uma base muito ampla explicaria em boa medida a existência e a reprodução de uma taxa salarial de nível muito reduzido como referência para o sistema econômico, tanto em termos de custo empresarial (peso reduzido das remunerações na composição do custo total dos bens e serviços), quanto em termos do poder de compra dos trabalhadores.<sup>22</sup> Quanto menor

<sup>21</sup> Esse aspecto poderia explicar em parte as baixas taxas de crescimento da economia brasileira no período, pois, em um contexto de retração dos investimentos públicos produtivos e de pequena contribuição ao crescimento vinda do setor exportador, o montante de lucros não se converte inteiramente em investimentos produtivos privados, dada a existência de inúmeras formas de valorização financeira, esterilizadoras do crescimento real. A concentração funcional da renda inclina-se perversamente em favor do capital [Cardoso Jr., 2000].

<sup>22</sup> O conceito de taxa de salários está ligado à idéia de menor remuneração do trabalho não qualificado que se verifica no núcleo organizado em moldes verdadeiramente capitalistas, sobre a qual se estrutura a distribuição salarial. Em termos teóricos, a taxa salarial baliza o *piso salarial* para os trabalhadores assalariados organizados capitalisticamente e, ao mesmo tempo, serve como referência para o *teto salarial* dos trabalhadores vinculados aos segmentos não organizados do mercado de trabalho. Quando tomados em conjunto, taxa salarial e estrutura salarial (que é a distribuição dos salários entre as distintas categorias de trabalhadores) definem o *padrão salarial* de uma economia, sendo importante observar que “ uma variação na taxa salarial não só provoca alterações na distribuição salarial como também implica em mudanças na composição da demanda. Estas, por sua vez, para serem viáveis do ponto de vista

o piso salarial do mercado de trabalho, maior tende a ser a diferenciação salarial possível de se verificar no sistema, pois se estabelece em função da hierarquização de cargos e remunerações derivadas do grau de complexidade da estrutura produtiva da economia.

Assim, a piora distributiva verificada nos anos 80 esteve diretamente associada ao tipo de ajuste macroeconômico que se promoveu para enfrentar a crise externa. Todos os grupos sociais sofreram piora em suas posições relativas na estrutura distributiva, com exceção dos grupos mais ricos, fazendo o índice de Gini atingir a inacreditável marca de 0,635 (excluindo-se os trabalhadores sem rendimento!) no último ano da década [Bonelli e Sedlacek, 1991, p. 64].

TABELA 5  
Evolução da Distribuição Pessoal dos Rendimentos do Trabalho no Brasil

(Em porcentagem)

Pessoas de 10 Anos ou mais, Ocupadas, por Classes de	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1992	1993	1995	1996	1997	1998
<b>Rendimento de Todos os Trabalhos</b>												
10% mais pobres	0,7	1,0	0,8	0,6	0,7	0,8	0,8	0,7	1,0	1,0	1,0	1,2
10% mais ricos	47,7	47,3	46,9	49,7	51,5	48,1	45,1	49,0	47,1	46,8	46,7	47,5
5% mais ricos	33,9	33,9	33,3	35,8	37,7	34,4	32,1	35,8	33,6	33,2	34,0	34,0
1% mais ricos	13,4	14,0	13,5	14,2	15,9	13,9	13,1	15,5	13,4	13,2	13,7	13,7
<b>Acumulado</b>												
Até 40%	8,4	9,1	8,6	7,9	7,5	7,9	9,5	8,6	8,9	9,1	9,1	9,2
Até 70%	25,4	26,6	26,2	24,3	22,9	25,0	27,7	26,6	26,4	26,8	26,9	26,3
<b>Razão de apropriação de renda</b>												
10% + / 40% -	5,7	5,2	5,5	6,3	6,9	6,1	4,8	5,7	5,3	5,1	5,1	5,2
<b>Índice de Gini</b>	-	0,584	0,589	0,613	0,630	0,602	0,571	0,601	0,585	0,581	0,580	0,584

Fonte: IBGE, elaboração própria.

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

do processo de acumulação de capital, requerem alterações seja na estrutura produtiva, seja nos esquemas de financiamento" [Souza, 1980, p. 60].

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

### 3 AS LIMITAÇÕES AO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO BRASIL

Frente ao movimento de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro nessa etapa de aprofundamento do capitalismo financeiro no país, talvez não seja exagero afirmar que o principal problema das políticas públicas de emprego esteja ligado ao fato de terem sido reduzidas ao conjunto de programas inscritos no SPE. Na medida em que o emprego deixa de fazer parte do horizonte de decisões políticas fundamentais, reduz-se o potencial macroeconômico de geração de emprego e de melhoria das ocupações. Os instrumentos clássicos do SPE tornam-se, em grande parte, compensatórios e de baixa eficácia, pois atuam principalmente sobre os condicionantes do lado da oferta do mercado de trabalho (intermediação e capacitação profissional), os quais, por si mesmos, são incapazes de engendrar a abertura de novas vagas. Ou seja, os principais determinantes do nível e qualidade dos empregos deixam de fazer parte do conjunto de programas e ações voltadas ao mercado de trabalho. Entre estes, Pochmann (1998) destaca cinco dimensões da determinação do emprego que deveriam compor as estratégias de pleno emprego dos países capitalistas contemporâneos.

Em primeiro lugar, sempre que o objetivo do pleno emprego, como expressão maior de um compromisso político-social historicamente construído, deixa de fazer parte do conjunto de ações macroeconômicas do país, o seu SPE perde sentido e eficácia. Afinal, o nível geral de empregos depende diretamente do comportamento de longo prazo (ou estrutural) da demanda agregada, isto é, do nível de crescimento econômico advindo do consumo privado das famílias, dos investimentos públicos e privados na órbita produtiva e do volume de exportações.

O segundo elemento importante tem que ver com a natureza do paradigma técnico-produtivo em vigor no país, na medida em que define as condições de utilização da força de trabalho e do capital físico. A magnitude do emprego

---

agregado deve sofrer alterações com as escolhas tecnológicas tomadas, que também influenciam a qualidade dos novos postos de trabalho.

A terceira dimensão está ligada ao conjunto de políticas de bem-estar social que ajudaram a sustentar o crescimento vigoroso do pós-guerra nos países centrais do capitalismo. Mas, além desse aspecto de sustentação da demanda agregada em momentos de contração das atividades econômicas, as políticas de bem-estar também foram o mais importante instrumento de redução de desigualdades econômicas e sociais produzidas intrinsecamente pelo regime de acumulação capitalista. Nesse sentido, segundo a literatura mais recente a respeito [Kliksberg, 1999; Oxley *et alii*, 1999], quanto menores os níveis de desigualdade de uma sociedade, maiores as chances de se incrementar a produtividade total dos fatores, o desenvolvimento tecnológico, o crescimento da renda e do emprego, a solidariedade civil e a governabilidade política.

Em quarto lugar, o marco regulador das relações e condições de trabalho, que, se amplamente aceito e praticado pela sociedade no bojo das disputas entre capital e trabalho, interfere decisivamente nas possibilidades de maior homogeneização dos parâmetros de uso e remuneração da força de trabalho.

Por último, não é possível desprezar a importância dos instrumentos pertencentes à estrutura moderna dos SPE (intermediação, capacitação, seguro-desemprego, estímulos ao retardo do ingresso de jovens no mercado de trabalho ou de apoio à antecipação de determinadas aposentadorias, programas de subsídios ou incentivos creditícios à produção e à geração de emprego e renda etc.), muito embora seu papel na determinação do nível e da qualidade das ocupações fique extremamente enfraquecido se transformados nos únicos mecanismos de ação sobre o mercado de trabalho, desconsiderando a influência e a precedência lógica das outras quatro dimensões existentes na discussão sobre políticas de emprego em economias capitalistas contemporâneas.

É portanto com a perspectiva teórica e histórica esboçada até aqui que devemos partir para a análise sintética das limitações do SPE no Brasil, cujo estudo centrado sobre o desempenho recente dos seus principais programas é menos relevante que a abordagem de cunho estruturante que se está propondo na seqüência. Em outras palavras, trata-se menos de acompanhar o cumprimento das metas físicas e financeiras de cada programa – embora isso também deva estar presente no âmbito de preocupações dos gestores públicos e pesquisadores do tema – e mais de analisar as limitações na atuação de um SPE tal qual o montado no Brasil durante a década de 90.

A primeira e mais importante das limitações é de ordem externa e coercitiva à atuação do SPE nacional e foi descrita no capítulo anterior como o fenômeno de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro. Os processos de informalização e precarização do emprego, de aumento do desemprego e da concentra-

---



ção funcional e pessoal da renda têm limitado sobremaneira o impacto dos programas inscritos no SPE nacional, teoricamente voltados a combater a subutilização da mão-de-obra, melhorar a qualidade dos postos de trabalho e as habilidades (básicas e específicas) dos trabalhadores.

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

TABELA 6  
Indicadores de Desempenho dos Principais Programas do SPE no Brasil

Principais Programas do SPE Brasileiro	(Em porcentagem)				
	1995	1996	1997	1998	1999
Seguro-desemprego					
Taxa de habilitação: segurados / requerentes	98,9	99,2	99,0	99,1	96,7
Taxa de cobertura efetiva: segurados / demitidos sem justa causa	65,9	64,0	65,0	-	-
Valor médio do benefício / salário médio do contratado	77,0	79,0	77,0	79,0	82,0
PLANFOR					
Taxa de cobertura efetiva: treinandos (excluindo sist. S) / PEA	-	1,4	2,6	2,8	3,6
Vinculação com seguro-desemprego:					
treinandos segurados / total de treinandos	-	20,0	28,0	9,0	6
treinandos segurados / total de segurados	-	5,0	13,0	5,0	3,7
Vinculação com PROGER:					
treinandos do PROGER / total de treinandos	-	-	6,0	2,0	3,8
Vinculação com desemprego:					
treinandos desempregados / total de treinandos	-	53,0	48,0	53,0	56,1
Intermediação de mão-de-obra via SINE					
Taxa de aderência: colocados via SINE / vagas ofertadas pelo SINE	39,2	40,2	46,5	44,0	40,5
Taxa de admissão: colocados via SINE / admitidos segundo CAGED	1,5	1,7	2,5	3,2	5,0

Fonte: TEM. Elaboração do autor.

No que diz respeito ao PLANFOR, cuja meta é treinar 20% de toda a PEA a cada ano, visando aumentar a empregabilidade da força de trabalho que busca manter-se ou recolocar-se no mercado, verifica-se um percentual de pessoas efetivamente treinadas muito baixo até 1999, pouco superior a 3% da PEA. Além

disso, parece baixo o grau de integração do PLANFOR com outros programas do SPE, como pode ser confirmado pelas seguintes situações: (i) do total de treinandos em 1997, 28% estavam cobertos pelo seguro-desemprego, vinculação que caiu para apenas 9% em 1998 e 6% em 1999; (ii) também baixo e irregular foi o grau de integração dos beneficiários do seguro-desemprego que acessaram algum tipo de treinamento concomitante, em torno de 5% em 1998 e 3,7% em 1999; e (iii) do total de treinandos, um número muito pequeno de pessoas estavam vinculadas ao PROGER, cerca de 6% em 1997 e apenas 3,8% em 1999. Por outro lado, o maior grau de integração existente do PLANFOR deu-se com o desemprego, pois cerca da metade dos treinandos entre 1996 e 1999 era de pessoas desocupadas (ver tabela 6).

Com relação às atividades de intermediação desenvolvidas pelo SINE, dois indicadores são suficientes para demonstrar a distância entre a efetividade e a eficácia do programa no contexto atual: (i) a taxa de aderência, que mede o percentual de colocações no mercado de trabalho por meio de vagas oferecidas pelo SINE; e (ii) a taxa de admissão, que mede o percentual de colocações via SINE, frente ao total de admitidos pela economia segundo o CAGED.<sup>23</sup> No primeiro caso, tem-se uma taxa de efetividade (ou aderência do SINE ao mercado de trabalho) situada no patamar dos 40% entre 1995 e 1999, mas, concomitantemente, uma taxa de eficácia ou admissão muito baixa, não superior a 5% do total de admitidos segundo os registros administrativos do Ministério do Trabalho (ver tabela 6).<sup>24</sup>

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

De um ponto de vista mais geral, é possível mostrar que o processo de consolidação dos SPE nos principais países da OCDE, ao longo do período que se estende do pós-Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 70, atendia aos requisitos tanto do padrão de acumulação vigente (o *boom* fordista) quanto da institu-

---

<sup>23</sup> Um conjunto mais amplo de indicadores de avaliação de eficácia do sistema de intermediação capitaneado pelo SINE, inclusive os indicadores deste trabalho, pode ser visto em Ramos e Freitas (1998).

<sup>24</sup> Informações sobre o cumprimento de metas físicas dos programas de geração de emprego e renda, como o PROGER, o PRONAF, o Programa de Desenvolvimento Econômico e Social, o PROEMPREGO e o Programa de Crédito Produtivo Popular, ainda estão por ser geradas de modo mais consistente e regular para permitir a construção de indicadores de efetividade e eficácia, motivo pelo qual é atualmente impraticável qualquer tipo de avaliação de impacto.

---

cionalidade vigente no campo das políticas sociais (o Welfare State), de sorte que o formato assumido pelas três dimensões clássicas do SPE (intermediação/capacitação/seguro-desemprego) estava colado ao tipo de desemprego predominante à época, isto é, baixas taxas de desemprego aberto, desemprego de curta duração, sem atingir, de maneira mais dramática, nenhum grupo social específico. Ou seja, o formato dos SPE era reflexo de um contexto econômico particular, no qual prevaleciam altas taxas de crescimento agregado do produto, do emprego, da produtividade e dos salários reais. Esse momento virtuoso do padrão de acumulação fez que os requerimentos em termos de políticas de emprego se concentrassem, quase exclusivamente, em torno das atividades de intermediação da mão-de-obra desocupada temporariamente. Em segundo lugar estavam as atividades ligadas à concessão do seguro-desemprego, cujo grau de cobertura era bastante grande, devido aos elevados índices de formalização dos contratos de trabalho, e cuja disponibilidade de fundos era garantida pela institucionalidade fiscal do período. Apenas por último havia as atividades voltadas à capacitação profissional, uma vez que as exigências do fordismo em termos de formação podiam ser atendidas com treinamentos específicos nos próprios locais de trabalho (*on the job training*).<sup>25</sup>

Em resumo, as atividades dos SPE estavam articuladas em torno de políticas passivas (seguro-desemprego) ou políticas ativas (intermediação e capacitação) pelo lado da oferta do mercado de trabalho. Ora, em um período de grandes possibilidades de crescimento econômico sustentado, baixas taxas de desemprego aberto eram a contrapartida da inexistência de problema de demanda efetiva crônica pela ótica da demanda por trabalho. Isto é, políticas públicas de emprego ativas, que atuassem pelo lado da demanda por trabalho, não existiam (ou não eram relevantes) porque não eram necessárias no contexto dos anos dourados do capitalismo ocidental.<sup>26</sup>

Por outro lado, a partir da segunda metade da década de 70, quando uma crise econômica mais geral começa a se configurar no cenário mundial e profundas mudanças tomam lugar nos campos produtivo (novo paradigma tecnológico), financeiro (financeirização da riqueza) e institucional (nova hegemonia estadunidense), tendo por reflexos principais a diminuição do ritmo de crescimento econômico e a alta das taxas de desemprego aberto e oculto, inclusive alterando-se o tipo do desemprego em relação àquele do período anterior, é que os SPE passam a ser mais exigidos e a demonstrar fragilidade ou inadequação diante do novo contexto mundial.

---

<sup>25</sup> No fordismo, o principal da capacitação é obtido *ex post*, ou seja, já no interior do processo de trabalho, daí ser comum dizer que o fordismo cria o nível de qualificação de que precisa.

<sup>26</sup> Um estudo sobre as principais características do SPE em alguns países selecionados da OCDE pode ser visto em Cardoso Jr. e Faro (1997).

---

Fundamentalmente, os SPE nos países da OCDE tornam-se mais ineficazes por terem sido formatados para atuarem em outra realidade econômica, do prisma de uma institucionalidade fiscal diversa, com baixos níveis de desemprego agregado. Por isso, as mudanças que vão se verificando nas estruturas dos SPE desde o início dos anos 80 tendem a refletir uma dupla contradição.

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

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

Isto posto, a natureza tardia da montagem reflexa do SPE no Brasil sugere que o seu formato tradicional é, de partida, inadequado ao país, seja em função das contradições expostas acima, seja diante da realidade de seu próprio mercado de trabalho, vítima de um processo intenso de desestruturação que corre em paralelo à montagem do sistema nos anos 90. O Brasil começa a montar seu SPE justamente em um momento histórico em que o formato tradicional de SPE já demonstrava sinais de esgotamento nos países centrais, dadas as transformações que configuram o novo contexto econômico mundial desde princípios da década de 80.

O campo das políticas públicas de emprego segue de perto as tendências atuais em outras áreas da política social, entre as quais podem-se destacar dois grandes movimentos: a descentralização das políticas aos níveis locais e a focalização dessas políticas sobre os grupos sociais considerados mais vulneráveis às transformações em curso.

No que toca à descentralização das políticas, se essa nova prática garante autonomia decisória maior às instâncias locais para fins da formatação e implementação de seus programas, também deve limitar o raio de abrangência e talvez eficácia desses programas devido às restrições de ordem fiscal e operacional. Com respeito à focalização dos programas, se essa nova prática garante maior atenção aos grupos mais vitimados pelos novos imperativos do mercado de trabalho, também reforça

---

o caráter excludente das políticas e as dota cada vez mais de uma natureza assistencialista e compensatória.

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

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

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

No Brasil, em paralelo à desestruturação do mercado de trabalho, influenciada pelos intensos processos de abertura comercial e financeira levados a cabo pelos governos de orientação liberalizante e pela trajetória recessiva de crescimento do produto interno, foram-se constituindo mecanismos públicos de emprego à semelhança dos sistemas existentes nos países centrais do capitalismo, que combinam políticas passivas, como o seguro-desemprego, e políticas ativas tradicionais, como a intermediação e a (re)qualificação de mão-de-obra. Em paralelo, também se estruturaram políticas ativas pelo lado da demanda por trabalho, como as operadas pelo Ministério do Trabalho e BNDES com recursos do FAT, tais como: PROGER, PRONAF, PROCERA, Programa de Desenvolvimento Eco-

---

nômico e Social, PROEMPREGO, Programa de Crédito Produtivo Popular e Programa de Auto-Emprego e Co-Gestão Empresarial.

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

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

Assim, ainda que o primeiro problema possa ser resolvido no âmbito das decisões políticas que definem as diretrizes em torno do SPE brasileiro, isso não garante a resolução do segundo problema, cujo encaminhamento passa, obrigatoriamente, por decisões políticas na esfera da regulação macroeconômica do sistema de acumulação hoje vigente, dimensão do emprego determinante, em última instância, do funcionamento do mercado de trabalho nacional.

Em outras palavras, a disjuntiva que se coloca para o SPE brasileiro atualmente é a seguinte: ou se espera por uma reversão milagrosa da trajetória vigente de desestruturação de seu mercado de trabalho, ou se (re)orienta seu leque de prioridades, para dotar o sistema de programas e recursos cujo eixo central de ação sejam as políticas voltadas a um tipo de desenvolvimento econômico sustentado, sem o que as políticas centradas no lado da oferta de força de trabalho perdem sentido e eficácia.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMADEO, E., CAMARGO, J.M. Instituições e o Mercado de Trabalho no Brasil. In: CAMARGO, J.M. (org.) *Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- AZEREDO, B. *Políticas de Emprego no Brasil: a experiência recente*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IE-UFRJ, 1997.
- AZEREDO, B., TEIXEIRA, A. Impactos sobre o Emprego dos Programas Apoiados pelo FAT. In: POSTHUMA, A.C. (org.) *Abertura e Ajuste do Mercado de Trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. Brasília: OIT e MTE; São Paulo: Ed. 34, 1999.
- BALTAR, P. *Salários e Preços: esboço de uma abordagem teórica*. Tese de Doutorado. Campinas: IE-UNICAMP, 1985.
- BALTAR, P., PRONI, M. Flexibilidade do Trabalho: emprego e estrutura salarial no Brasil. *Cadernos do CESIT* n. 15. Campinas: IE-UNICAMP, 1995.
- BALTAR, P., DEDECCA, C. *Mercado de Trabalho no Brasil: o aumento da informalidade nos anos 90*. Campinas: IE-UNICAMP, 1997. mimeo
- BALTAR, P., MATTOSO, J.E. Transformações Estruturais e Emprego nos Anos 90. *Ensaio FEE*, v. 18, n. 1, Porto Alegre, 1997.
- BONELLI, R., SEDLACEK, G. A Evolução da Distribuição de Renda entre 1983 e 1988. In: CAMARGO, J.M., GIAMBIAGI, F. *Distribuição de Renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BRANDÃO, S.M. Medição do Desemprego em Mercado de Trabalho Heterogêneo: a experiência da Pesquisa de Emprego e Desemprego. *Série Seminários* n. 15/97. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.
- CACCIAMALI, M.C. *Mercado de Trabalho Brasileiro nos Anos 90: menos empregos, mais política pública*. São Paulo: IPE-USP, 1995. mimeo
- CACCIAMALI, M.C., PIRES, J.M. *Instituições do Mercado de Trabalho Brasileiro e Desemprego Econômico*. São Paulo: IPE-USP, 1995. mimeo
- CARDOSO JR; J.C., FARO, F. Sistemas Públicos de Emprego: experiência internacional comparada e lições para o Brasil. *Anais do XXV Encontro Nacional de Economia*. Recife: ANPEC, 1997.
- CARDOSO JR; J.C. Flexibilidade e Desemprego no Mercado de Trabalho Brasileiro: principais pontos em discussão e breve resumo das interpretações correntes. *Anais do III Encontro Nacional de Economia Política*. Niterói: SEP, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Anatomia da Distribuição de Renda no Brasil: estrutura e evolução nos anos 90*. Dissertação de Mestrado. Campinas: IE-UNICAMP, 1999a.

- \_\_\_\_\_. *Estrutura Setorial-Ocupacional do Emprego no Brasil e Evolução do Perfil Distributivo nos Anos 90*. Brasília: IPEA, 1999b. (Texto para Discussão n. 655).
- \_\_\_\_\_. *Geração e Apropriação de Valor Adicionado na Economia Brasileira: um estudo da dinâmica distributiva no período 1990/96*. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para Discussão nº 733).
- CASTRO, N.A., DEDECCA, C.S. *A Ocupação na América Latina: tempos mais duros*. São Paulo; Rio de Janeiro: ALAST, 1998.
- FRANCO, G. *O Desafio Brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda*. São Paulo: Ed. 34, 1999.
- IPEA. *1995/1998: Quatro Anos de Transformações*. Brasília: IPEA, 1998.
- KILSZTAJN, S. Produto, Capital e Taxa de Lucro: países industrializados e América Latina. *REP*, v. 18, n. 3 (71), Rio de Janeiro, 1998.
- KLIKSBERG, B. Desigualdad y Desarrollo en América Latina: el debate postergado. *Revista del CLAD - Reforma y Democracia*, n. 14, Caracas, 1999.
- MATTOSO, J.E. *A Desordem do Trabalho*. São Paulo: Scritta, 1995.
- MELLO, J.M.C. *O Capitalismo Tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1986 (original de 1975).
- OXLEY, H., BURNIAUX, J-M., DANG, T-T., D'ERCOLE, M.M. Income Distribution and Poverty in 13 OECD Countries. *OCDE Economic Studies* nº 29, 1999.
- OLIVEIRA, C.A.B. Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, C.A., MATTOSO, J.E. et alii (orgs.) *O Mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo: Scritta, 1994.
- PACHECO, C.A., POCHMANN, M. *Transformações do Mercado de Trabalho: experiências internacional e brasileira no período recente*. Campinas: IE-UNICAMP, 1998. mimeo
- PINTO, A. *Distribuição de Renda na América Latina e Desenvolvimento*. São Paulo: Zahar, 1976 (original de 1967).
- POCHMANN, M. Trinta Anos de Políticas Salariais no Brasil. In: OLIVEIRA, C.A., MATTOSO, J.E. et alii (orgs.) - *O Mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo: Scritta, 1994.
- POCHMANN, M. *Desafios e Limites das Políticas de Emprego no Brasil. Ensaios FEE*, v. 19, n. 1, Porto Alegre, 1998.
- POCHMANN, M. *Traços Gerais do Movimento de Desestruturação do Mercado de Trabalho Brasileiro*. Campinas: IE-UNICAMP, 1997. mimeo
- POSTHUMA, A.C. Transformando o Sistema Brasileiro de Formação Profissional: o primeiro quadriênio do PLANFOR. 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 e MTE; São Paulo: Ed. 34, 1999.
-



- RAMOS, C.A., FREITAS, P.S. Sistema Público de Emprego: objetivos, eficiência e eficácia – notas sobre os países da OCDE e o Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 17, Brasília, 1998.
- 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 e MTE; São Paulo: Ed. 34, 1999.
- RODRIGUEZ, O. Heterogeneidad Estructural y Empleo. *Revista de la Cepal*, número extraordinário. Santiago do Chile, 1998.
- SOUZA, P.R. *A Determinação dos Salários e do Emprego nas Economias Atrasadas*. Tese de Doutorado. Campinas: IE-UNICAMP, 1980.
- TAVARES, M.C. Problemas de Industrialización Avanzada en Capitalismos Tardios y Periféricos. Rio de Janeiro: IEI-UFRJ, 1986. (Texto para Discussão n. 94).
- THEODORO, M. Mercado de Trabalho, Exclusão e Ação do Estado: os limites do sistema público de emprego no Brasil. *Ser Social*, n. 3, Brasília, 1998.
- \_\_\_\_\_. As Bases da Política de Apoio ao Setor Informal no Brasil. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para Discussão no prelo).
- TOMEI, M. Programa de Geração de Emprego e Renda PROGER: uma nova orientação em matéria de políticas ativas de emprego? In: POSTHUMA, A.C. (org.) *Abertura e Ajuste do Mercado de Trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. Brasília: OIT e MTE; São Paulo: Ed. 34, 1999.
-

---

PUBLICAÇÕES DO IPEA (TEXTOS)

1999/2000

TEXTO PARA DISCUSSÃO — TD

- Nº 617 “Sistemas Industriais Localizados: O Vale do Paranhana — Complexo Calçadista do Rio Grande do Sul”, Claudia Andreoli Galvão, Brasília, janeiro de 1999, 66 p.
- Nº 618 “A Beleza como Variável Econômica — Reflexo nos Mercados de Trabalho e de Bens e Serviços”, Ruth Helena Dweck, Rio de Janeiro, janeiro de 1999, 37 p.
- Nº 619 “Model for Projections and Simulations of the Brazilian Economy”, Eustáquio J. Reis, Marco Antônio F. H. Cavalcanti, Alexandre Samy de Castro, José Luiz Rossi Jr., Emerson Rildo de Araújo, Beatriz Muriel Hernandez, Rio de Janeiro, janeiro de 1999, 71 p.
- Nº 620 “Petroleum Concessions with Extendible Options: Investment Timing and Value Using Mean Reversion and Jump Processes for Oil Princes”, Marco Antônio Guimarães Dias, Katia Maria Carlos Rocha, Rio de Janeiro, janeiro de 1999, 36 p.
- Nº 621 “Êxodo Rural, Envelhecimento e Masculinização no Brasil: Panorama dos Últimos 50 Anos”, Ana Amélia Camarano, Ricardo Abramovay, Rio de Janeiro, janeiro de 1999, 23 p.
- Nº 622 “Empresas Estrangeiras e Fusões e Aquisições: Os Casos dos Ramos de Autopeças e de Alimentação/Bebidas em Meados dos Anos 90”, Rute Imanishi Rodrigues, Brasília, janeiro de 1999, 40 p.
- Nº 623 “Uma Análise da Relação entre Inflação e Dispersão de Preços antes e após a Estabilização”, Márcio Oliveira Junior, Rio de Janeiro, Janeiro de 1999, 33 p.
- Nº 624 “Paraná: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos Anos 90”, José Romeu de Vasconcelos e Demian Castro, Brasília, fevereiro de 1999, 66 p.
- Nº 625 “Rio Grande do Sul: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos Anos de 1986/1996”, José Romeu de Vasconcelos e Carlos Antônio Fraquelli, Brasília, fevereiro de 1999, 55 p.
- Nº 626 “Ceará, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos Anos de 1986 a 1996”, José Romeu de Vasconcelos, Brasília, fevereiro de 1999, 62 p.
- Nº 627 “Ceará: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos Anos de 1986 a 1996”, José Romeu de Vasconcelos, Manuel Bosco de Almeida e Almir Bittencourt da Silva, Brasília, fevereiro de 1999, 45 p.
- Nº 628 “Pernambuco: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos Anos de 1985 a 1996”, José Romeu de Vasconcelos e José Raimundo Vergolino, Brasília, fevereiro de 1999, 46 p.
- Nº 629 “Investimento Direto Estrangeiro e o Impacto na Balança Comercial nos Anos 90”, Mariano Laplane e Fernando Sarti, Brasília, fevereiro de 1999, 47 p.
- Nº 630 “Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional”, Pedro Bandeira, Brasília, fevereiro de 1999, 87 p.
- Nº 631 “Criação e Desvio de Comércio no Mercosul: o Caso dos Produtos Agrícolas”, Marcelo José Braga Nonnenberg e Mário Jorge Cardoso de Mendonça, Rio de Janeiro, março de 1999, 17 p.
-

- 
- Nº 632 “O Ajustamento Cíclico dos Gastos Públicos Federais Brasileiros”, Rodrigo Mendes Pereira, Brasília, março de 1999, 25 p.
- Nº 633 “Novos Padrões de Localização Industrial? Tendência Recentes dos Indicadores da Produção e do Investimento Industrial”, Carlos Américo Pacheco, Brasília, março de 1999, 38 p.
- Nº 634 “O Impacto das Cláusulas Sociais e Ambientais do Sistema Geral de Preferência da CE nas Exportações”, João Alberto De Negri e Alexandre Carvalho, Brasília, março de 1999, 24 p.
- Nº 635 “Impactos Comerciais da Área de Livre Comércio das Américas”, Alexandre Carvalho e Andreia Parente, Brasília, março de 1999, 40 p.
- Nº 636 “Estimação de Equações de Demanda de Importações por Categorias de Uso para o Brasil (1978/1996)”, Alexandre Carvalho e Andreia Parente, Brasília, abril de 1999, 31 p.
- Nº 637 “Rentabilidade do FGTS”, Francisco E. B. Oliveira, Kaizô I. Beltrão, Maria Tereza de M. Pasinato e Mônica Guerra Ferreira, Rio de Janeiro, abril de 1999, 12 p.
- Nº 638 “A Dívida da União com a Previdência Social: Uma Perspectiva Histórica”, Francisco E. B. Oliveira, Kaizô I. Beltrão e Antonio Carlos de Albuquerque David, Rio de Janeiro, abril de 1999, 15 p.
- Nº 639 “O Analfabetismo no Brasil sob o Enfoque Demográfico”, Marcelo Medeiros Coelho de Souza, Brasília, abril de 1999, 24 p.
- Nº 640 “Perspectivas de Ajustamento Externo no Brasil”, Eustáquio J. Reis, Alexandre Samy de Castro, Marco Antônio F. H. Cavalcante, José Luiz Rossi Jr. e Emerson Rildo Araújo, Rio de Janeiro, abril de 1999, 36 p.
- Nº 641 “Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o Caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)”, Ricardo Abramovay e José Eli da Veiga, Brasília, abril de 1999, 47 p.
- Nº 642 “Dívida Pública Externa: Empréstimos do BIRD ao Brasil”, Ricardo Pereira Soares, Brasília, maio de 1999, 45 p.
- Nº 643 “A Mensuração do Impacto Redistributivo do Gasto Social: Um Estado para a Região Metropolitana de São Paulo”, Marcelo Cardoso Soares, Brasília, maio de 1999, 26 p.
- Nº 644 “A Avaliação da Gestão Pública no Contexto da Reforma do Aparelho do Estado”, Fábio Ferreira Batista, Brasília, maio de 1999, 107 p.
- Nº 645 “Padrões de Desenvolvimento Industrial no Brasil — 1980/95”, Regis Bonelli e Robson Gonçalves, Rio de Janeiro, maio de 1999.
- Nº 646 “Impactos da Integração Comercial Brasil — Estados Unidos”, Alexandre Carvalho, Maria Andreia Parente, Sandra Lerda e Shiyuuti Miyata, Brasília, maio de 1999, 58 p.
- Nº 647 “Visitando o “Terceiro Setor” (ou parte dele)”, Luiz Carlos Abreu Mendes, Brasília, maio de 1999, 66 p.
- Nº 648 “Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procer): Institucionalidade, Subsídio e Eficácia”, Gervásio Castro de Rezende, Rio de Janeiro, maio de 1999, 17 p.
- Nº 649 “Evolução, Determinantes e Dinâmica do Gasto Social no Brasil: 1980/1996”, Fabrício Augusto de Oliveira, Brasília, junho de 1999, 89 p.
- Nº 650 “Latent Indexation and Exchange Rate Passthrough”, Antonio Fiorencio e Ajax R. B. Moreira, Rio de Janeiro, junho de 1999, 20 p.
-

- 
- Nº 651 “Evolução da Produtividade Industrial Brasileira e Abertura Comercial”, José Luiz Rossi Júnior e Pedro Cavalcanti Ferreira, Rio de Janeiro, junho de 1999, 31 p.
- Nº 652 “O Financiamento da Reforma Agrária no Brasil”, José Garcia Gasques e Carlos Monteiro Villa Verde, Brasília, junho de 1999, 42 p.
- Nº 653 “Padrão de Financiamento das Empresas Privadas no Brasil”, Waldery Rodrigues Júnior e Giovani Monteiro Melo, Brasília, julho de 1999, 41 p.
- Nº 654 “Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998”, Cláudio Hamilton M. Santos, Brasília, julho de 1999, 33 p.
- Nº 655 “Estrutura Setorial-Ocupacional do Emprego no Brasil e Evolução do Perfil Distributivo nos Anos 90”, José Celso Cardoso Jr., Rio de Janeiro, julho de 1999, 34 p.
- Nº 656 “Labor Market Regulations and the Demand for Labor in Brazil”, Ricardo Paes de Barros, Carlos Henrique Corseuil, Gustavo Gonzaga, Rio de Janeiro, julho de 1999, 94 p.
- Nº 657 “Fluxos Migratórios, Desemprego e Diferenciais de Renda”, Carlos Alberto Ramos, Herton Araújo, Rio de Janeiro, julho de 1999, 17 p.
- Nº 658 “Mudanças Estruturais na Indústria Brasileira de Bens de Capital”, Marco Flávio C. Resende, Patrícia Anderson, Brasília, julho de 1999, 55 p.
- Nº 659 “Testes de Exogeneidade sobre a Correlação Poupança Doméstica e Investimento”, Adolfo Sachsida, Brasília, julho de 1999, 37 p.
- Nº 660 “Impactos de Desvalorizações Cambiais sobre a Conta Corrente no Brasil”, Adolfo Sachsida, Joaúdio Teixeira, Brasília, agosto de 1999, 22 p.
- Nº 661 “Aprendizado Prático e Nível de Escolaridade”, Roberto de Goes Ellery Junior, Brasília, agosto de 1999, 19 p.
- Nº 662 “Diferencial de Juros e Taxa de Câmbio no Brasil”, Adolfo Sachsida, Joaúdio Rodolpho Teixeira, Roberto Ellery Júnior, Brasília, agosto de 1999, 21 p.
- Nº 663 “Investment and Uncertainty in a Quadratic Adjustment Cost Model: Evidence from Brazil”, Rodrigo Pereira, Brasília, agosto de 1999, 29 p.
- Nº 664 “Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar — Relatório Técnico das Ações Desenvolvidas no Período 1995/1998”, Enid Rocha Andrade da Silva, Brasília, agosto de 1999, 46 p.
- Nº 665 “Política Regional à Escala Sub-Regional: uma Tipologia Territorial como Base para um Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Regional”, Antonio Carlos F. Galvão e Ronaldo R. Vasconcelos, Brasília, agosto de 1999, 29 p.
- Nº 666 “Reforma Tributária no Brasil: Entre o Ideal e o Possível”, Edilberto Carlos Pontes Lima, Brasília, agosto de 1999, 27 p.
- Nº 667 “Câmaras Setoriais: Histórico e Acordos Firmados — 1991/95”, Patrícia Anderson, Rio de Janeiro, setembro de 1999, 40 p.
- Nº 668 “Privatização, Ajuste Patrimonial e Contas Públicas no Brasil”, Bolívar Pêgo Filho, Edilberto Carlos Pontes Lima e Francisco Pereira, Brasília, setembro de 1999, 30 p.
- Nº 669 “Consórcios Municipais no SUS”, José Mendes Ribeiro, Nilson do Rosário Costa, Brasília, setembro de 1999, 38 p.
-

- 
- Nº 670 “Automobile Pollution Control in Brazil”; Cláudio Ferraz e Ronaldo Seroa da Mota, Rio de Janeiro, setembro de 1999, 26 p.
- Nº 671 “FGTS: Avaliação das Propostas de Reforma e Extinção”, Carlos Eduardo Carvalho e Maurício Mota Saboya Pinheiro, Rio de Janeiro, setembro de 1999, 41 p.
- Nº 672 “Estimation of a Weights Matrix for Determining Spatial Effects”, Elcyon Caiado Rocha Lima e Paulo Brígido Rocha Macedo, Rio de Janeiro, setembro de 1999, 21 p.
- Nº 673 “Measuring the Stability of the Price System”, Antonio Fiorenco e Ajax Moreira, Rio de Janeiro, setembro de 1999, 17 p.
- Nº 674 “Sistema de Informações sobre os Gastos Públicos da Área de Educação – SIGPE: Diagnóstico para 1995, Jorge Abrahão e Maria Alice Cunha Fernandes, Brasília, outubro de 1999, 40 p.
- Nº 675 “Mapeamento da Descentralização da Educação Brasileira nas Redes Estaduais do Ensino”, Marta Maria de A. Parente e Heloisa Lück, Rio de Janeiro, outubro de 1999, 53 p.
- Nº 676 “Labor Market Regulations and Duration of Employment in Brazil”, Ricardo Paes de Barros, Carlos Henrique Corseuil e Mônica Bahia, Rio de Janeiro, outubro de 1999, 32 p.
- Nº 677 “Produto Interno Bruto por Unidade da Federação – 1985-1998”, Antonio Braz de Oliveira e Mérida Harasme Medina, Brasília, outubro de 1999, 19 p.
- Nº 678 “Modelo de Simulação de Longo prazo das Receitas e Despesas com o Funcionalismo Público Federal”, Kaizô Iwakami Beltrão, Francisco Eduardo Barreto de Oliveira e Maria Tereza de Marsillac Pasinato, Rio de Janeiro, outubro de 1999, 18 p.
- Nº 679 “Dois Estudos sobre a Distribuição de Verbas Públicas para as Instituições Federais de Ensino Superior”, Alexandre Marinho e Luís Otávio Façanha, Rio de Janeiro, outubro de 1999, 40 p.
- Nº 680 “Investimento e Financiamento da Infra-Estrutura no Brasil: 1990/2002”, Bolivar Pêgo Filho, José Oswaldo Cândido Júnior, Francisco Pereira, Brasília, outubro de 1999, 66 p.
- Nº 681 “Como Vive o Idoso Brasileiro?”, Ana Amélia Camarano, Kaizô Iwakami Beltrão, Ana Roberta Pati Pascom, Marcelo Medeiros, Isabella Gomes Carneiro, Ana Maria Goldani, Ana Maria Nogales Vasconcelos, Ana Maria Resende Chagas e Rafael Guerreiro Osório, Rio de Janeiro, novembro de 1999, 57 p.
- Nº 682 “Value Determinants of Plant Extradivism in Brazil”, Sven Wunder, Rio de Janeiro, novembro de 1999, 60 p.
- Nº 683 “Federalismo, Repasses Federais e Crescimento Econômico: um Estudo sobre Amapá e Roraima”, Bruno de Oliveira Cruz e Carlos Wagner de Albuquerque Oliveira, Brasília, novembro de 1999, 27 p.
- Nº 684 “A Regulação da Infra-Estrutura Econômica: uma Comparação Internacional”, Annibal V. Villela e Cláudio Schuller Maciel, Brasília, novembro de 1999, 112 p.
- Nº 685 “O Acesso ao Capital dos Idosos Brasileiros: Uma Perspectiva do Ciclo da Vida”, Marcelo Neri, Mabel Nascimento e Alexandre Pinto, Rio de Janeiro, dezembro de 1999, 43 p.
- Nº 686 “Incidência e Natureza da Pobreza entre Idosos no Brasil”, Ricardo Paes de Barros, Rosane Mendonça e Daniel Santos, Rio de Janeiro, dezembro de 1999, 26 p.
- Nº 687 “Princípios de Justiça na Alocação de Recursos em Saúde”, Marcelo Medeiros, Rio de Janeiro, dezembro de 1999, 13 p.
-

- 
- Nº 688 "O Idoso e a Previdência Rural no Brasil: A Experiência Recente da Universalização", Guilherme C. Delgado e José Celso Cardoso Jr., Rio de Janeiro, dezembro de 1999, 23 p.
- Nº 689 "Uma Análise da Estrutura Salarial Brasileira Baseada na PPV", Ricardo Paes de Barros e Carlos Henrique Corseuil, Rio de Janeiro, dezembro de 1999, 23 p.
- Nº 690 "Reforma Estrutural da Previdência: Uma Proposta para Assegurar Proteção Social e Equidade", Francisco Eduardo Barreto de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão e Maria Tereza de Marsillac Pasinato, Rio de Janeiro, dezembro de 1999, 39 p.
- Nº 691 "Ciclo da Vida e Motivações Financeiras (com Especial Atenção aos Idosos Brasileiros)", Marcelo Neri, Kátia Carvalho e Mabel Nascimento, Rio de Janeiro, dezembro de 1999, 21 p.
- Nº 692 "A Dinâmica do Emprego no Brasil: uma Análise Alternativa de Cointegração", Carlos Wagner de Albuquerque Oliveira e Francisco Gairão Carneiro, Brasília, dezembro de 1999, 21 p.
- Nº 693 "Percepção das Elites do Cone Sul sobre as Relações Internacionais do Brasil", José Augusto Guilhon Albuquerque, Henrique Altemani de Oliveira, Ricardo Ubiraci Sennes, Amâncio Jorge Oliveira, Denilde Holzhacker, Laura Muchnik, Jorge Lanzaro e José Simón, Brasília, dezembro de 1999, 127 p.
- Nº 694 "Uma Aproximação à Atual Política Regional no Brasil", Nelson Fernando Zackseski e Maria Lélia Octaviano Ferreira Rodrigues, Brasília, dezembro de 1999, 34 p.
- Nº 695 "A Transposição de Teorias sobre a Institucionalização do *Welfare State* para o Caso dos Países Subdesenvolvidos", Marcelo Medeiros Coelho de Souza, Rio de Janeiro, dezembro de 1999, 18 p.
- Nº 696 "O Crédito Rural e a Capacidade de Pagamento do Setor Agrícola", Carlos Monteiro Villa Verde, Brasília, janeiro de 2000, 24 p.
- Nº 697 "A Política Regional nas Renúncias Fiscais Federais: 1995/1998", Constantino Cronemberger Mendes, Brasília, janeiro de 2000, 23 p.
- Nº 698 "Estimação de Equações de Importação e Exportação de Produtos Agropecuários para o Brasil (1997/1998)", Alexandre Carvalho e João Alberto De Negri, Brasília, janeiro de 2000, 30 p.
- Nº 699 "A Importância de se Conhecer Melhor as Famílias para a Elaboração de Políticas Sociais na América Latina", Marcelo Medeiros Coelho de Souza, Rio de Janeiro, janeiro de 2000, 17 p.
- Nº 700 "Dívida Mobiliária Federal e Impactos Fiscais, 1995/1999", Maurício Mota Saboya Pinheiro, Rio de Janeiro, janeiro de 2000, 34 p.
- Nº 701 "A Experiência Britânica de Privatização do Setor Saneamento", Paulo Pitanga do Amparo e Katya Maria Nasiaseni Calmon, Brasília, janeiro de 2000, 28 p.
- Nº 702 "Funções e Medidas da Ruralidade no Desenvolvimento Contemporâneo", Ricardo Abramovay, Brasília, janeiro de 2000, 31 p.
- Nº 703 "A Liberalização Comercial Brasileira e os Coeficientes de Importação – 1990/95", Márcio de Oliveira Júnior, Rio de Janeiro, fevereiro de 2000, 23 p.
- Nº 704 "Desigualdades Regionais e Elasticidade de Longo Prazo do Emprego nos Estados do Nordeste com Relação ao Emprego Nacional", Carlos Wagner de Albuquerque Oliveira e Bruno de Oliveira Cruz, Brasília, fevereiro de 2000, 27 p.
-

- 
- Nº 705 “Aspectos Regionais e Setoriais do Comércio de Bens entre o Brasil e a União Européia”, Constantino Cronemberger Mendes, Brasília, fevereiro de 2000, 35 p.
- Nº 706 “Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social”, Gustavo Maia Gomes e Maria Cristina Mac Dowll, Brasília, fevereiro de 2000, 27 p.
- Nº 707 “Heterogeneidade Espacial da Produtividade na Agropecuária: Brasil – 1970/96”, Rio de Janeiro, fevereiro de 2000, 25 p.
- Nº 708 “Resenha dos Estudos Recentes sobre Relações Comerciais Brasileiras”, Regis Bonelli e Leda Hahn, Rio de Janeiro, fevereiro de 2000, 88 p.
- Nº 709 “As Mudanças da Pobreza e da Desigualdade Cariocas na Década de 90”, Marcelo Neri, Rio de Janeiro, fevereiro de 2000, 21 p.
- Nº 710 “Relações Comerciais entre o Brasil e o México”, Jorge Chami Batista, Brasília, fevereiro de 2000, 144 p.
- Nº 711 “Desvalorização Cambial e seu Impacto sobre os Custos e Preços Industriais no Brasil – uma Análise dos Efeitos de Encadeamento nos Setores Produtivos”, Thiago Rabelo Pereira e Alexandre Carvalho, Brasília, março de 2000, 27 p.
- Nº 712 “Quatro Décadas de Crescimento Econômico no Centro-Oeste Brasileiro: Recursos Públicos em Ação”, Aristides Monteiro Neto e Gustavo Maia Gomes, Brasília, março de 2000, 27 p.
- Nº 713 “A Dinâmica dos Mercados Habitacionais Metropolitanos: Aspectos Teóricos e Uma Aplicação para a Grande São Paulo”, Cláudio Hamilton M. dos Santos e Bruno de Oliveira Cruz, Brasília, março de 2000, 26 p.
- Nº 714 “Crescimento Econômico, Disponibilidade de Divisas e Importações Totais por Categoria de Uso no Brasil: um modelo de correção de erros”, Marco Flávio C. Resende, Brasília, março de 2000, 37 p.
- Nº 715 “Estimativas do Grau de Abertura Financeira da Economia Brasileira”, João Carlos Ramos Magalhães, Brasília, março de 2000, 42 p.
- Nº 716 “Modelos de Previsão para a Exportação das Principais *Commodities* Brasileiras”, Alexandre Samy de Castro e José Luiz Rossi Júnior, Rio de Janeiro, abril de 2000, 35 p.
- Nº 717 “Trabalho a Domicílio: Novas Formas de Contratualidade”, Lena Lavinias, Bila Sorj, Leila Linhares Barsted e Angela Jorge, Rio de Janeiro, abril de 2000, 48 p.
- Nº 718 “Fusões e Aquisições no Mercosul”, Regis Bonelli, Rio de Janeiro, abril de 2000, 52 p.
- Nº 719 “O Efeito Estufa e o Setor Energético Brasileiro”, Mário Jorge Cardoso de Mendonça, Maria Bernadete Sarmlento Gutierrez, Rio de Janeiro, abril de 2000, 25p.
- Nº 720 “Opções Metodológicas para a Estimação de Linhas de Indigência e de Pobreza no Brasil”, Sonia Rocha, Rio de Janeiro, abril de 2000, 18 p.
- Nº 721 “Pobreza e Desigualdade no Brasil: O Esgotamento dos Efeitos Distributivos do Plano Real”, Sonia Rocha, Rio de Janeiro, abril de 2000, 21 p.
- Nº 722 “Impactos dos Mecanismos de Financiamento (ACC e ACE) sobre a Rentabilidade das Exportações Brasileira”, Thiago Rabelo Pereira e Aguinaldo Nogueira Maciente, Brasília, abril de 2000, 24 p.
-

- 
- Nº 723 “Labor Market and Poverty in Brazil”, Ricardo Paes de Barros, Carlos Henrique Corseuil e Phillippe G. Leite, Rio de Janeiro, maio de 2000, 47 p.
- Nº 724 “Efeitos Informais do Salário Mínimo e Pobreza”, Marcelo Neri, Gustavo Gonzaga e José Márcio Camargo, Rio de Janeiro, maio de 2000, 49 p.
- Nº 725 “Comunidade Solidária: uma Alternativa aos Fundos Sociais”, Luís Fernando de Lara Resende, Brasília, maio de 2000, 82 p.
- Nº 726 “A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003”, Ronaldo Coutinho Garcia, Brasília, maio de 2000, 42 p.
- Nº 727 “Uma Análise da Liberalização do Comércio Internacional de Serviços no Mercosul”, Márcio de Oliveira Júnior, Rio de Janeiro, junho de 2000, 31 p.
- Nº 728 “Abertura Comercial e Disparidade de Renda entre Países: Uma Análise Empírica” Ana Cristina de Souza Pedroso e Pedro Cavalcanti Ferreira, Rio de Janeiro, junho de 2000, 29 p.
- Nº 729 “Impactos Socioeconômicos do Sistema de Aposentadorias Rurais no Brasil – Evidências Empíricas de um Estudo de Caso no Estado do Pará”, Helmut Schwarzer, Rio de Janeiro, junho de 2000, 67 p.
- Nº 730 “Nível de Bem-Estar Social no Brasil Metropolitano: Uma Comparação Inter-Regional”, Lauro Ramos e Marcelo de Ávila, Rio de Janeiro, junho de 2000, 13 p.
- Nº 731 “Padrões Regionais de Crescimento da Produção de Grãos no Brasil e o Papel da Região Centro-Oeste”, Steven M. Helfand e Gervásio Castro de Rezende, Rio de Janeiro, junho de 2000, 20 p.
- Nº 732 “Impacto Distributivo do Gasto Público: Uma Análise a partir da PCV/1998”, Carlos Alberto Ramos, Rio de Janeiro, junho de 2000, 21 p.
- Nº 733 “Geração e Apropriação de Valor Adicionado na Economia Brasileira: Um Estudo da Dinâmica Distributiva Funcional-Setorial na Década de 90”, José Celso Cardoso Jr., Rio de Janeiro, junho de 2000, 58 p.
- Nº 734 “Principais Resultados da Pesquisa Domiciliar sobre a Previdência Rural na Região Sul do Brasil (Projeto Avaliação Socioeconômica da Previdência Social Rural)”, Guilherme Delgado e José Celso Cardoso Jr., Rio de Janeiro, junho de 2000, 58 p.
- Nº 735 “A Vinculação Institucional de um Trabalhador *sui generis* – o Agente Comunitário de Saúde”, Roberto Passos Nogueira, Frederico Barbosa da Silva e Zuleide do Valle Oliveira Ramos, Rio de Janeiro, junho de 2000, 28 p.
- Nº 736 “A Inserção das Exportações Brasileiras: Análise Setorial no Período 1980/96”, Maria Helena Horta e Carlos Frederico Braz de Souza, Rio de Janeiro, junho de 2000, 34 p.
- Nº 737 “O Valor de Opção das Concessões nas Florestas Nacionais da Amazônia”, Katia Rocha, Ajax R. B. Moreira, Leonardo Carvalho e Eustáquio J. Reis, Rio de Janeiro, junho de 2000, 29 p.
- Nº 738 “Proposta de Tributação Ambiental na Atual Reforma Tributária Brasileira”, Ronaldo Seroa da Motta, José Marcos Domingues de Oliveira e Sergio Margulis, Rio de Janeiro, junho de 2000, 18 p.
- Nº 739 “Uma Avaliação dos Impactos do Salário Mínimo sobre o Nível de Pobreza Metropolitana no Brasil”, Miguel N. Foguel, Carlos Henrique Corseuil, Ricardo Paes de Barros, Phillippe G. Leite, Brasília, junho de 2000, 27 p.
-



- 
- Nº 740 "Política de Preços Mínimos na Década de 90: Dos Velhos aos Novos Instrumentos", Gervásio Castro de Rezende, ~~Brasil~~, junho de 2000, 19 p.
- Nº 741 "Estimativas das Famílias Potenciais Beneficiárias de Programas de Assentamentos Rurais no Brasil", Mauro Eduardo Del Grossi, José Garcia Gasques, José Graziano da Silva e Júnia Cristina P. R. Conceição, Brasília, julho de 2000, 22 p.
- Nº 742 "O Sistema de Preferências Comerciais da União Européia", Marta Reis Castilho, Rio de Janeiro, julho de 2000, 62 p.
- Nº 743 "Mercado de Trabalho nos Anos 90: Fatos Estilizados e Interpretações", Marcelo Neri, José Márcio Camargo e Maurício Cortez Reis, ~~Brasil~~, julho de 2000, 31 p.
- Nº 744 "Mercado de Trabalho nos Anos 90: Fatos Estilizados e Interpretações", Marcelo Neri, José Márcio Camargo e Maurício Cortez Reis, ~~Brasil~~, julho de 2000, 31 p.
- Nº 745 "A Reestruturação das Políticas Federais para o Ensino Fundamental: Descentralização e Novos Mecanismos de Gestão", Jorge Abrahão de Castro, Angela Rabelo Barreto, Paulo Roberto Corbucci, Rio de Janeiro, julho de 2000, 26 p.
- Nº 746 "Applying minimum income programs in Brazil two case studies: Belém and Belo Horizonte", Sonia Rocha, Rio de Janeiro, julho 2000, 19 p
- Nº 747 "Fluxos migratórios nas cidades médias e regiões metropolitanas brasileiras: a experiência do período 1980/96", Thompson Almeida Andrade, Agela Moulin Simões Penalva Santos e Rodrigo Valente Serra, Rio de Janeiro, julho de 2000, 31 p.
- Nº 748 "Combinando Compensatório e Redistributivo: o Desafio das Políticas Sociais no Brasil", Lena Lavinias, Rio de Janeiro, Julho 2000, 30 p.
- Nº 749 "Fluxos bilaterais de Comércio e Blocos Regionais: uma Aplicação do Modelo Gravitacional", Guida Piani e Honorio Kume, Rio de Janeiro, julho de 2000, 17 p.
- Nº 750 "Poverty, Inequality and Macroeconomic Instability," Ricardo Paes de Barros, Carlos Henrique Corseuil, Rosane Mendonça e Maurício Cortez Reis, Rio de Janeiro, Agosto de 2000, 14 p.
- Nº 751 "Desestruturação do Mercado de Trabalho Brasileiro e Limites do Seu Sistema Público de Emprego", José Celso Cardoso Jr, Brasília, Agosto de 2000, 33 p.
-