

SÉRIE ESTUDOS E PESQUISAS

ISBN 85-85976-45-4

EMPREGO E  
DESEMPREGO

 **SEI**  
Informação  
a Serviço da  
Sociedade  
[www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br)



SÉRIE ESTUDOS E PESQUISAS

ISBN 85-85976-45-4



**EMPREGO  
E DESEMPREGO**



**SUPERINTENDÊNCIA  
DE ESTUDOS ECONÔMICOS  
E SOCIAIS DA BAHIA**

Salvador  
2003



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA  
**Paulo Ganem Souto**

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA  
**Armando Avena Filho**

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA  
**Cesar Vaz de Carvalho Junior**

GERÊNCIA DE ESTUDOS SOCIAIS  
**Ângela Franco**

COORDENAÇÃO EDITORIAL  
**Laumar Neves de Souza**

NORMALIZAÇÃO  
**Gerência de Documentação e Biblioteca – GEBI**

COORDENAÇÃO GRÁFICA  
**Dadá Marques**

REVISÃO DE LINGUAGEM  
**Adriana Pedreira**

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia.  
Emprego e desemprego. Salvador: SEI, 2003.  
200 p. (Série estudos e pesquisas, 62).

ISBN 85-85976-45-4

1. Emprego – Bahia. 2. Desemprego – Bahia. I. Título. II. Série.

CDU 331.5 (813.8)

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	5
O SISTEMA PED: PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO EM SEIS REGIÕES METROPOLITANAS .....	7
<i>Marise Borém Pimenta Hoffmann, Patrícia Lino Costa e Solange Sanches</i>	
AVANÇOS RECENTES DA PED RMS .....	23
<i>Mário Marcos Sampaio Rodarte</i>	
AFINAL, QUEM SÃO OS DESEMPREGADOS NA RMS? .....	37
<i>Luiz Filgueiras e Eduardo Costa Pinto</i>	
A OCUPAÇÃO INFORMAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR: UMA ANÁLISE DAS DÉCADAS DE OITENTA E NOVENTA... ..	55
<i>Thaiz Braga</i>	
A NOVA INFORMALIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR .....	79
<i>Patrícia Pugliesi e Silva</i>	
FORMALIZAÇÃO NA RMS: É OU NÃO O FIM DA PRECARIZAÇÃO? .....	93
<i>Laumar Neves de Souza</i>	
LIÇÕES DE DESIGUALDADE: RAÇA, INSTRUÇÃO E OPORTUNIDADE DE TRABALHO EM SALVADOR .....	111
<i>Luiz Chateaubriand Cavalcanti dos Santos</i>	
REFORMA DA CLT E FLEXIBILIZAÇÃO DO DIREITO DO TRABALHO ...	129
<i>Isabela Fadul de Oliveira</i>	
REESTRUTURAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES: UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS SOBRE O PERFIL E O NÍVEL DE EMPREGO DO SETOR NO ESTADO DA BAHIA .....	141
<i>Ana Margaret Simões, Emerson Araújo Fernandes e Lavínia Maria de Moura Ferreira</i>	
PLANO DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL DO TRABALHADOR – PLANFOR/BA: LIMITES E POSSIBILIDADES .....	161
<i>Maria Regina F. Antoniazzi</i>	
AVALIAÇÃO DO SINE NA BAHIA.....	183
<i>Frederico Fernandes de Souza</i>	



## APRESENTAÇÃO

A análise das finanças públicas, assim como das importantes transformações pelas quais passaram os processos de planejamento e orçamento, nas esferas da União, dos Estados e dos Municípios, constitui objetivo principal da SEI neste número da **Revista Bahia Análise & Dados**, desde uma perspectiva histórica e teórica até outra mais prospectiva, sobre os novos papéis do Estado brasileiro. Também se privilegia aqui a discussão sobre o papel-chave dos gastos públicos, devido a suas importantes repercussões não só em determinados setores mas para toda a economia. Por sua vez, a questão do ajuste fiscal brasileiro – com destaque para a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal – é algo não só presente em um ou outro artigo, perpassando mesmo a estrutura de quase todos os textos, independentemente do grau de concordância dos diversos autores com o modo como o processo se deu nos últimos anos no país. Finalmente, não poderia ficar ausente desta publicação o federalismo fiscal, temática recorrente porém necessária sempre que se fizer presente a discussão sobre a organização de qualquer espaço nacional na forma de uma federação, caso do Brasil, bem como sobre a constituição de fundos públicos para viabilizar essa organização federativa, com destaque para os papéis da tributação e das relações intergovernamentais.

Seja qual for o modelo a ser proposto para o ente estatal, importa salientar que as finanças públicas jogarão um papel sempre estratégico. A priorização de uma política econômica de maior ou menor inserção do Brasil na economia mundial, o maior ou menor destaque concedido ao papel do mercado interno, a medida de relevância dada às políticas sociais de inclusão, as respostas aos questionamentos de setores organizados da sociedade civil ao funcionamento do aparelho burocrático no trato da coisa pública etc., são todas opções políticas e técnicas que requerem a reordenação das finanças do Estado, vale dizer, uma adequação fiscal que atenda às finalidades de implementação e gerenciamento, de uma forma mais eficiente e eficaz, das ações e políticas públicas consideradas prioritárias pela própria sociedade.

Enfim, longe de buscar esgotar o tema das finanças públicas, esta publicação pretende contribuir para reavivar o debate em torno do mesmo. O êxito obtido nessa empreitada não seria possível, contudo, sem o talento e a colaboração incondicional de todos os autores e sem o trabalho árduo e competente da equipe técnica da Gerência de Estudos Econômicos da SEI.



# O SISTEMA PED: PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO EM SEIS REGIÕES METROPOLITANAS

MARISE BORÉM PIMENTA HOFFMANN\*

PATRÍCIA LINO COSTA\*\*

SOLANGE SANCHES\*\*\*

## INTRODUÇÃO

O Brasil, assim como outros países, possui sua própria história e um desenvolvimento diferenciado daquele observado nos países centrais. A sociedade, a economia e o mercado de trabalho brasileiros caracterizam-se pela existência de enormes desigualdades nas condições de vida e nos rendimentos, nas formas de organização da estrutura econômica, na produtividade e características dos postos de trabalho gerados, ao lado de uma flagrante insuficiência de políticas sociais de emprego e renda, mesmo de tipo compensatórias, para assistir aos indivíduos e famílias mais desprotegidos.

No caso específico do mercado de trabalho brasileiro, essas desigualdades se manifestam na grande heterogeneidade das características do trabalho assalariado e na importância das formas alternativas de ocupação. O trabalho assalariado, entre outros aspectos, é marcado por alta rotatividade, flexibilidade nas formas de contratação e demissão, baixos rendimentos e um amplo leque salarial. Por sua vez, a ocupação por conta própria, os serviços domésticos e o trabalho familiar caracterizam-se, em geral, por baixos rendimentos e produtividade e uma acentuada instabilidade.

A metodologia da PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego foi desenvolvida no início dos anos 80, pelo DIEESE, em parceria com a Fundação SEADE, a partir do reconhecimento da necessidade de indicadores que expressassem adequadamente os efeitos do agravamento da crise econômica, especialmente em relação à capacidade do mercado de trabalho de absorver a mão-de-obra disponível. Os indicadores então existentes pouco refletiam a realidade das crescentes demissões efetuadas pelas empresas e o conseqüente desemprego então gerado. Desta forma, a PED, desde o seu nascimento, teve como propósito a geração de indicadores que expressassem de forma acurada a realidade a ser estudada, o que só foi possível pela consideração das peculiaridades do mercado de trabalho brasileiro.

Essas especificidades do mercado de trabalho no Brasil tornam inadequada a estrita aplicação dos conceitos tradicionais de ocupação, de-

---

\* Socióloga e Mestre em Economia, Técnica do DIEESE e Consultora da Fundação SEADE em pesquisas domiciliares.

\*\* Mestre em Economia, Técnica do DIEESE e professora da FASP – Faculdades Associadas de São Paulo.

\*\*\* Socióloga e Coordenadora de Pesquisa do DIEESE.

semprego e inatividade, estabelecidos internacionalmente, os quais, quando formulados, tiveram como modelo sociedades e mercados de trabalho bastante homogêneos, característicos dos países desenvolvidos naquele momento.

A intenção deste artigo é apresentar a metodologia da PED, implantada em 1985 na região metropolitana de São Paulo e que, replicada hoje nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador e no Distrito Federal, conforma o Sistema de Pesquisas PED.

O artigo está dividido em três partes. A primeira descreve objetivos e as características gerais da pesquisa: forma de coleta dos dados, construção da amostra, seus principais conceitos e abrangência temática. A segunda parte apresenta a constituição do Sistema de Pesquisas PED, destacando sua forma de execução, os parceiros regionais, a importância do CODEFAT como órgão financiador e referendador da metodologia PED. Finalmente, na última seção, são listados os principais tipos de produtos gerados pelo Sistema PED.

### OBJETIVOS E CARACTERÍSTICAS DA PED

A PED é uma pesquisa domiciliar contínua, que tem por finalidade a produção de estatísticas para o acompanhamento conjuntural do mercado de trabalho urbano e de suas tendências.

Usualmente, os dados de uma pesquisa de emprego e desemprego servem como embasamento para subsidiar tanto os governos, com informações para a formulação de políticas públicas na área de emprego e renda, quanto os demais atores sociais, em particular os trabalhadores, nas suas ações relativas ao mercado de trabalho. Por sua vez, os resultados destas ações ou políticas podem ser aferidos pelo acompanhamento sistemático dos grupos-alvo das políticas implementadas.

A PED, por ser uma pesquisa domiciliar, capta informações sobre a inserção no mercado de trabalho de toda a população em idade de trabalhar, o que torna seus indicadores mais abrangentes do que aqueles provenientes de pesquisas de estabelecimentos ou de registros administrativos e, portanto, mais representativos para avaliar o desempenho do mercado de trabalho brasileiro em toda a sua diversidade.

As pesquisas de estabelecimentos, por sua própria natureza, só podem fornecer informações sobre a dinâmica da ocupação, ou seja, sobre os postos de trabalho gerados ou excluídos pelas empresas. Embora suas informações sejam mais precisas do que as coletadas pelas pesquisas domiciliares, elas referem-se ao trabalho gerado no âmbito das empresas, não investigando, portanto, parcela importante de outras formas de ocupação como o trabalho autônomo, emprego doméstico e o trabalho familiar.

Situação similar se dá com os registros administrativos, uma vez que cobrem apenas sua população alvo e esta, de acordo com sua finalidade específica. Assim, por exemplo, os indicadores de desemprego provenientes do seguro-desemprego referem-se apenas à parcela de desempregados que tem direito a tal benefício, como também os registros de licenciamento para o trabalho autônomo captam tão somente a parcela daqueles que se encontram legalizados.

As pesquisas de tipo domiciliar, como a PED, além de gerar indicadores para toda a população em idade de trabalhar, podem agregar os dados individuais por famílias. Podem, portanto, trazer informações sobre a força de trabalho, considerando as diversas situações das famílias, que podem ser diferenciadas por nível de renda, estrutura familiar, grau de instrução ou outros atributos pessoais como idade, cor, etc. de seus membros – informações preciosas quando se pretende analisar o mercado de trabalho de uma perspectiva socioeconômica e gerar subsídios para a definição de políticas sociais.

A PED divulga mensalmente, e para outros períodos maiores, indicadores sobre a condição de atividade da população de 10 anos e mais, e as características dos tipos de postos de trabalho e rendimentos gerados, assim como sua especificação para os diferentes segmentos populacionais, o que permite acompanhar seus efeitos nos diversos segmentos da população e famílias residentes nas áreas estudadas.

As características da amostra, a adequação das categorias que compõem a definição de condição de atividade adotada pela PED e sua abrangência temática são aspectos que diferenciam esta pesquisa e que, junto com seu sistema de execução, explicam sua consolidação e aceitação no país.

### **Plano Amostral**

A PED utiliza uma amostra probabilística de domicílios, desenhada de modo a garantir, em todas as regiões em que a pesquisa é realizada, as seguintes características:

- Todos os domicílios têm igual probabilidade de serem sorteados;
- As amostras levantadas são independentes, ou seja, cada domicílio sorteado para a amostra é incluído em uma única tomada, sem que ocorram repetições;
- O sistema de referência compõe-se dos setores censitários definidos pelo IBGE, utilizando-se as informações mais recentes no momento de implantação das pesquisas, sendo, em geral, referentes ao Censo de 1991 ou à Contagem Populacional de 1996, até este momento;
- O sistema de referência é ordenado por regiões homogêneas, previamente definidas em termos da inserção ocupacional de seus moradores, ou, à

falta destas, de acordo com as informações de rendimento do chefe do domicílio provenientes do IBGE;

- A amostra é projetada fixando-se, para o indicador de principal interesse (em geral, a taxa de desemprego total), o erro amostral máximo em que se pretende incorrer (de 7,5%), o que, por sua vez, permite calcular o tamanho mínimo da amostra a ser levantada. Para as diversas regiões pesquisadas, esse tamanho varia de 7.500 a 9.000 domicílios;
- A amostra é então sorteada, de maneira probabilística, em dois estágios. No primeiro, sorteiam-se os setores censitários e, no segundo, as unidades domiciliares a serem pesquisadas em cada setor;
- Realiza-se o sorteio de setores censitários de forma sistemática no sistema de referência ordenado pelas regiões homogêneas, gerando uma estratificação implícita na amostra obtida, o que induz a um menor erro amostral dos indicadores;
- O sorteio de domicílios, por sua vez, só é realizado após o arrolamento de todas as unidades domiciliares dos setores previamente sorteados, para atualizar as informações do sistema de referência e, assim, garantir que todos os domicílios tenham igual chance de serem selecionados.

Devido a questões práticas de custo e funcionamento do campo, o levantamento do total de domicílios definido para a amostra não é realizado de uma única vez.

O procedimento adotado em todas as regiões pesquisadas para o fracionamento da amostra total, com exceção do Distrito Federal<sup>1</sup>, consiste em dividir o número total de setores sorteados por três, obtendo-se, assim, três painéis de setores para a coleta mensal de informações nos domicílios. No primeiro mês de pesquisa, são levantadas as informações dos domicílios sorteados no primeiro painel de setores. No segundo mês, levantam-se as informações correspondentes ao segundo painel e, no terceiro mês, ao último painel definido. No quarto mês de pesquisa, volta-se a utilizar o primeiro painel de setores, sorteando-se, entretanto, novos domicílios. Para o quinto mês, utiliza-se novamente o segundo painel, para o sexto mês, o terceiro painel, e assim por diante, sempre com a seleção de novos domicílios nos painéis utilizados.

Utilizando esse procedimento, necessita-se de pelo menos três meses de coleta para completar a amostra total planejada para obter os indicadores da pesquisa.

Para acompanhar mensalmente a evolução conjuntural do mercado de trabalho, a PED calcula seus indicadores em trimestres móveis, após a realiza-

---

<sup>1</sup> Nesta região, utiliza-se apenas um painel de setores censitários, repetido todos os meses com sorteio de novos domicílios a cada mês.

ção do primeiro trimestre de pesquisa. O primeiro trimestre móvel é obtido a partir do quarto mês da coleta, quando este substitui o primeiro mês do trimestre inicial, conservando, desta forma, o tamanho total esperado para a amostra.

A aplicação sucessiva deste procedimento permite gerar mensalmente indicadores que incorporam informações coletadas no mês mais recente. O uso da técnica de trimestres móveis é possível graças à independência no sorteio de domicílios e ao fracionamento da amostra total em três partes utilizadas no desenho amostral da PED.

Esse desenho amostral atende, assim, ao principal objetivo da pesquisa que é acompanhar a evolução conjuntural dos mercados de trabalho nos quais é realizada.

Os indicadores construídos com base em médias móveis trimestrais – que suavizam as oscilações mensais –, têm se mostrado capazes de acompanhar a evolução sazonal e/ou conjuntural típica dos mercados de trabalho metropolitanos, uma vez que sua duração é maior que o mês. As variações observadas costumam prolongar-se por vários meses e a pequena defasagem observada, devido à utilização do trimestre móvel, perde importância quando se considera a série pesquisada. Desta forma, por exemplo, a evolução da taxa de desemprego e o índice de ocupação gerados pela PED correspondem aos movimentos de indicadores similares de outras pesquisas de mercado de trabalho. Em outras palavras, é possível afirmar que o acompanhamento conjuntural dos indicadores trimestrais da PED consegue reproduzir as mesmas tendências observadas com indicadores de base mensal (de maior custo) com uma pequena defasagem, embora se mostre menos adequado para aferir efeitos pontuais.

A independência dos levantamentos mensais também permite o acúmulo de informações de períodos mais longos para obter dados suficientes para investigações mais aprofundadas ou para o estudo de fenômenos mais raros. É possível gerar indicadores que combinam diversas variáveis, o que permite, por exemplo, um acompanhamento mais detalhado da evolução anual dos mercados de trabalho investigados ou realizar estudos especiais, como, por exemplo, o detalhamento do perfil da força de trabalho por seus atributos pessoais, com identificação das suas diferentes formas de inserção no mercado de trabalho, ou, ainda, a investigação de fenômenos de baixa ocorrência captados pela pesquisa.

### **Principais Conceitos e Abrangência Temática**

Os conceitos e a metodologia desenvolvidos na PED originam-se de um trabalho pioneiro do DIEESE, que introduziu um módulo especial em sua Pesquisa de Padrão de Vida e Emprego – PPVE, em 1981 e 1982/83, com o objetivo de captar outras situações notórias de desemprego, ausentes das estatísticas oficiais. A construção deste instrumento de coleta levou em consideração as análises sobre mercado de trabalho e da economia desenvolvi-

das pelo PREALC (Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe), e pela CEPAL (Comissão Econômica para América Latina), órgãos responsáveis pela reflexão e investigação empírica sobre os problemas econômicos e de emprego na América Latina.

Acreditando na necessidade de observar as características históricas do país para entender a formação e a dinâmica do seu mercado de trabalho, o DIEESE assumiu *“que o conceito de ‘desempregado’ não se esgota na consideração apenas das variáveis ‘falta de emprego’ e ‘procura de trabalho’, implícitas no conceito de desemprego aberto clássico”* (DIEESE, 1984, p.12), mas pode conter outros tipos de desemprego, ocultos por situações de trabalho precário, ditadas pela necessidade de sobrevivência nas situações de desemprego, ou pelo desencorajamento da procura em relação à situação do mercado de trabalho.

A partir dos resultados obtidos pela PPVE e tendo como referência a análise da situação particular do mercado de trabalho brasileiro, a PED ampliou a medição do desemprego através da adoção de definições mais flexíveis de ocupação, desemprego e inatividade, identificando as situações intermediárias àquelas tradicionais e classificando-as de forma mais adequadas para a realidade do país (Figura 1).

Para a classificação da condição de atividade do indivíduo, a PED utiliza os seguintes conceitos:

**Figura 1**

**Fronteiras na Condição de Atividade em Mercados de Trabalho Heterogêneos**



Fonte: DIEESE. *Apud.* Hoffmann e Mendonça. Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED: inovações metodológicas.  
In: DIEESE. Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: artigos dos pesquisadores. São Paulo, 1999.

- **Desempregados** – refere-se ao conjunto de pessoas que se encontram na situação de desemprego aberto, oculto pelo desalento ou oculto pelo trabalho precário.
  - **Desemprego aberto:** engloba as pessoas de 10 anos ou mais que não estão alocadas no mercado de trabalho e apresentaram, efetivamente, procura de emprego ou trabalho nos 30 dias anteriores ao da entrevista.

- **Desemprego oculto pelo desalento:** pessoas de 10 anos ou mais, sem trabalho e com disposição e disponibilidade para trabalhar. Não procuraram colocação no mercado de trabalho nos últimos 30 dias, devido às dificuldades em conseguir emprego ou por motivos pessoais – doença, problemas familiares ou falta de dinheiro – mas o fizeram nos últimos 12 meses.
- **Desemprego oculto pelo trabalho precário:** indivíduos de 10 anos ou mais que, simultaneamente à procura por um posto de trabalho, realizam trabalhos remunerados descontínuos e irregulares ou trabalhos não-remunerados na ajuda a negócios de parentes.
- **Ocupados:** conjunto de pessoas de 10 anos ou mais, que possuem trabalho remunerado, exercido de forma regular e contínua, independentemente da procura por nova colocação. Englobam-se também as pessoas que exerceram atividades regulares sem remuneração de ajuda a negócios de parentes e as pessoas de trabalho irregular com rendimentos, desde que não tenha havido procura por novos empregos.
- **Inativos:** engloba além dos menores de 10 anos a parcela da população de 10 anos ou mais que não tem disponibilidade para trabalhar e também não apresenta procura por trabalho, incluindo aqueles que, excepcionalmente, realizaram algum trabalho ocasional ou eventual, porque lhe sobrou tempo de outras atividades prioritárias.

Com base nessas definições, a classificação da situação dos indivíduos no mercado de trabalho torna-se mais abrangente, ao considerar uma nova gama de possibilidades de inserção, para além dos conceitos circunscritos aos mercados de trabalho estruturados, que norteiam a visão convencional.

Dessa forma, classifica como desempregada e não como ocupada a parcela daqueles que exercem trabalhos precários enquanto procuram substituí-lo por um outro trabalho, bem como os autônomos que estão sem trabalho/serviço e procuram trabalho/clientes. Também classifica como desempregados e não como inativos os indivíduos sem procura imediata por trabalho, embora tenham disponibilidade para trabalhar.

Por outro lado, são considerados pela PED como inativos a parcela convencionalmente definida como ocupada porque, casualmente, na semana de referência, fez algum trabalho eventual por que lhe sobrou tempo de outras atividades (por exemplo, donas-de-casa, estudantes, etc.), embora normalmente não tenha disponibilidade de tempo para trabalhar ou ocupar um posto de trabalho.

Essas diferenças resultam da adoção, nas pesquisas convencionais, de critérios amplos e simples para a definição de trabalho (o exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de suas características, inclusive

a procura de clientes pelos autônomos), e da rígida precedência do exercício de qualquer trabalho como suficiente para identificar um posto de trabalho e, portanto, classificar o indivíduo como ocupado.

A abordagem convencional da ocupação e do desemprego torna-se incapaz de distinguir as diferenças existentes entre as situações combinadas de exercício de trabalho irregular e descontínuo concomitantemente à procura por trabalho e a busca de um novo posto enquanto se está trabalhando. Da mesma forma, não pode diferenciar o exercício de trabalho com apenas disponibilidade eventual de trabalhar ou a disponibilidade para ocupar um posto de trabalho, embora o indivíduo não tenha, no período de referência, procurado trabalho.

Tal classificação desconhece a realidade social de mercados de trabalho desestruturados e heterogêneos, nos quais parcela importante de trabalhadores é impelida, pela falta de condições de sobrevivência (em razão dos baixos rendimentos e da ausência de políticas de proteção social), a exercer qualquer atividade que lhe proporcione algum rendimento enquanto procura um posto de trabalho. Da mesma forma, desconhece a realidade dos trabalhadores autônomos ou por conta própria (tratando-os como empresas ou negócios) e desconsidera as suas possíveis situações de desemprego, como é o caso daqueles que, estando sem trabalho, procuram por serviços/clientes. Nestas condições, na visão tradicional, o trabalhador por conta própria não será nunca classificado como desempregado ou desocupado por mais frequente ou prolongada que seja esta sua situação.

Uma vez classificada a condição de atividade, tal como definida acima, a PED identifica as características de cada situação. Em relação aos ocupados, são investigadas as características do posto de trabalho ocupado, desde as mais habituais, como setor de atividade, ocupação, posição na ocupação, rendimentos e horas trabalhadas, como também outras, como o tamanho do estabelecimento em que trabalha o entrevistado, a subcontratação, tipo de empresa, vínculo empregatício, características do trabalho autônomo, tempo no atual emprego e disponibilidade de horas para o trabalho.

O conjunto das informações coletadas permite gerar os indicadores tradicionais de mercado de trabalho como setor de atividade, ocupação, entre outros. Mas também possibilita construir outros, como os que mensuram o chamado subemprego, seja referido à sub-utilização da força de trabalho quanto à sub-remuneração e/ou baixa produtividade do posto de trabalho; os que identificam novas formas de contratação da mão-de-obra pelas empresas e, ainda, realizar uma caracterização mais detalhada do trabalhador autônomo e do trabalho nas micro e pequenas empresas.

Para todas as pessoas que estão em situação de desemprego, a PED investiga o último trabalho exercido, verificando o setor de atividade, a posição na ocupação, o tempo de permanência no emprego ou duração do último trabalho, motivos e tempo que o perdeu ou deixou. A pesquisa averigua, ainda,

o recebimento de aposentadoria, seguro-desemprego e os meios utilizados para a sobrevivência. Para o trabalho precário exercido nos últimos 30 dias pelos desempregados, investiga o tipo de ocupação, o setor de atividade e posição na ocupação, bem como as horas trabalhadas e rendimentos, de forma a caracterizá-lo com maior precisão. Em relação aos inativos, a pesquisa indaga sobre a realização de trabalhos excepcionais e o valor da aposentadoria e de seguro de desemprego, quando ocorrem.

A principal inovação da metodologia desenvolvida pela parceria entre o DIEESE e a Fundação SEADE, ou seja, as definições das categorias de condição de atividade da população e a investigação de aspectos específicos da ocupação, inatividade e desemprego, decorre da compreensão do caráter heterogêneo e diferenciado do mercado de trabalho brasileiro e da preocupação de observá-lo desde suas dimensões sociais e econômicas.

A dimensão econômica do mercado de trabalho, como destacam Hoffmann e Cutrim (2000), refere-se às flutuações em sua capacidade de gerar postos de trabalho e que são condicionadas pelo comportamento mais geral da economia. Dessa maneira, a taxa de desemprego é um indicador que deve ser capaz de refletir as oscilações de desempenho da atividade econômica, e os dados sobre as características das ocupações criadas ao longo do tempo devem refletir a estrutura e as mudanças na organização da produção. Devem também servir para medir o grau de subutilização da mão-de-obra ocupada em mercados de trabalho não-estruturados.

Da perspectiva social, por sua vez, o mercado é entendido como o lugar onde os indivíduos e suas famílias conseguem ou não os meios de sua sobrevivência, através da obtenção de uma colocação e da própria qualidade do posto de trabalho onde estão alocados. É neste espaço que o trabalhador desenvolve e determina sua realização e seu *status* profissional. Nesse sentido, os indicadores de desemprego e as características do trabalho exercido adquirem uma nova expressão, particularmente importante em sociedades desiguais como a brasileira. O mercado de trabalho expressa e reproduz as condições de desigualdade da sociedade.

Elevadas taxas de desemprego são, por exemplo, um dos indicadores do grau de exclusão social, pois expressam a incapacidade da economia de gerar postos de trabalho em número suficiente para atender às necessidades da população. Nesse sentido, além do acompanhamento da evolução conjuntural do desemprego, é necessário observar as características que assume e, por isso, sua aferição deve abranger todas as diferentes formas em que o fenômeno se manifesta, e não apenas a parcela mais evidente que corresponde ao desemprego aberto.

Um outro aspecto imprescindível é conhecer a qualidade da ocupação e dos postos de trabalho, assim como os patamares de rendimentos auferidos do trabalho. Estes são, por excelência, os indicadores do grau de regulação que a sociedade determina para o mercado de trabalho e que refletem, com

precisão, os aspectos relacionados à segurança e à estabilidade de trabalho e de capacidade de geração de renda.

Cada um destes aspectos requer, adicionalmente, a identificação das desigualdades de oportunidades segundo as características pessoais dos indivíduos e de suas famílias, considerando as questões de ordem social presentes na vida brasileira, relacionadas ao preconceito e discriminação por cor, sexo e origem, por exemplo.

Nesse ponto, é preciso lembrar que a PED é a primeira pesquisa mensal sobre mercado de trabalho a levantar o quesito cor sistematicamente, desde sua implementação.

É claro, portanto, que a heterogeneidade do mercado de trabalho no Brasil, compartilhada por outros países em patamares semelhantes de desenvolvimento, é uma característica estrutural e histórica decorrente de seu desenvolvimento subordinado e periférico.

*“A heterogeneidade no mercado de trabalho, como resultado direto do processo de convivência das organizações produtivas atrasadas e modernas e do elevado excedente de força de trabalho, nesses países, expressa-se, por exemplo, nas diversas formas de atividade laboral com forte diferenciação nas estruturas ocupacional e de rendimentos quando cotejados com os países desenvolvidos” (Hoffmann e Cutrim, 2000, p. 8)*

No Brasil, a industrialização se desenvolveu de forma diferenciada entre os setores e as regiões do país. Ao mesmo tempo em que alguns setores cresceram, modernizando suas estruturas produtivas e aumentando sua produtividade, outros mantiveram esquemas produtivos obsoletos. Essa dualidade se refletiu no mercado de trabalho, nas suas dinâmicas de geração de postos de trabalho, nas características diferenciadas das posições na ocupação, das formas de contratação, remuneração e tipos e qualificação de ocupações.

*“... até em mercados onde predominava a contratação do trabalho assalariado sob a forma do contrato padrão, regido pelas leis trabalhistas, uma parcela significativa de assalariados não tinha estabilidade de emprego e possuía baixos rendimentos, seja por ocupar postos de trabalho menos qualificados, seja porque os pisos de contratação eram, em geral, bastante baixos” (Hoffmann e Cutrim, 2000, p. 8)*

Mercados de trabalho com essas especificidades geram formas alternativas de inserção e subutilização da força de trabalho. Frente a situações tão adversas de trabalho e de sobrevivência, a população economicamente ativa se comporta de forma diferente daquela presente em mercados homogêneos: as fronteiras entre as situações de emprego, desemprego e inatividade, bem como os fluxos migratórios de entrada e saída não são tão nítidos e perceptíveis quanto nos países com mercados de trabalhos mais estruturados. Essa realidade requer conceitos e instrumental adequados para captar e compreender sua dinâmica específica, o que significa proceder à ampliação e adequação das noções utilizadas, tal como a PED se propõe.

A possibilidade de uso de uma metodologia específica em países com mercados de trabalho diferenciados é considerada pela própria OIT – Organização Internacional do Trabalho, nas recomendações da sua 13ª Conferência, ao reconhecer que cada país pode adequar as normas internacionais às especificidades de sua economia. Ainda, as recomendações afirmam que, em mercados desorganizados, nos quais a especificação convencional de procura por trabalho é de abrangência limitada, e a força de trabalho, em grande parte, é autônoma, o conceito de procura por trabalho pode ser flexibilizado. Outra recomendação da OIT é que, caso o país opte por utilizar conceitos diferenciados daqueles internacionalmente adotados, deve produzir uma base de dados capaz de gerar indicadores, tanto nos padrões nacionais como nos padrões internacionais, e disponibilizar ao usuário os meios para chegar aos indicadores de comparação internacional.

A base de dados da PED é suficientemente flexível para permitir a geração dos indicadores que seguem os padrões internacionais vigentes, além de seus próprios indicadores. Como apontam Hoffmann e Mendonça (2000), a necessidade de compatibilização de indicadores, tal como recomendam as normas internacionais, fez com que a PED desenhasse um questionário amplo o bastante para captar as informações necessárias para o cálculo dos indicadores internacionais e para a elaboração de seus indicadores específicos de condição de atividade. Dessa forma, estão assegurados, nos levantamentos realizados, tanto a comparabilidade internacional quanto o conhecimento das características particulares do mercado de trabalho no país.

#### A PED COMO UM SISTEMA INTEGRADO DE PESQUISAS

A PED foi iniciada em 1984, na Região Metropolitana de São Paulo, e, desde então, seus indicadores de mercado de trabalho para a Região Metropolitana de São Paulo vêm sendo divulgados de forma sistemática.

Em pouco tempo, a pesquisa passou a ser reconhecida como uma importante fonte de dados relativos ao mercado de trabalho, devido à grande utilização dos seus indicadores pelos diversos segmentos da sociedade, como pesquisadores, professores, sindicatos, imprensa e os governos, em suas diversas esferas.

A partir da solicitação dos governos estaduais e da conseqüente expansão da pesquisa para um importante conjunto de áreas metropolitanas, a PED se consolida e passa a constituir um sistema formado, neste momento, por seis pesquisas regionais. Assim, a PED passa a ser produzida de maneira sistemática nesse conjunto de áreas metropolitanas, constituindo-se um sistema de acompanhamento da evolução dos principais mercados de trabalho metropolitanos do país.

Atendendo a demandas de instituições locais, alguns municípios em algumas das áreas metropolitanas estudadas passaram também a contar com um acompanhamento sistemático de sua situação. São eles: na Região Metro-

litana de São Paulo, o conjunto dos municípios que compõem a região do grande ABC, nas Regiões Metropolitanas de Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte, suas respectivas capitais.

Em paralelo, esta metodologia vem sendo utilizada para levantamentos pontuais, em alguns municípios ou regiões metropolitanas que demandam a realização de tomadas especiais para conhecer o mercado de trabalho local, como foi o caso, por exemplo, da Região Metropolitana de Natal em 1999 e 2000.

Para assegurar a adequada aplicação da metodologia e da qualidade dos resultados, o DIEESE e a Fundação SEADE garantem assessoria técnica e acompanhamento do campo nas áreas cobertas pela PED. Como consequência, estas instituições têm acompanhado, de forma permanente, a execução da pesquisa nas regiões metropolitanas onde é realizada, através de convênio com parceiros locais.

O quadro a seguir apresenta a atual abrangência geográfica do Sistema de Pesquisas PED. Em São Paulo, a Fundação SEADE é responsável pela execução direta da PED. No Distrito Federal, a pesquisa iniciou-se em 1992, através de parceira com a CODEPLAN e DEPEM/SINE/DF. Também, nesse mesmo ano, começou a ser pesquisada a Região Metropolitana de Porto Alegre, junto com a Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser – FEE, em convênio com a Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social/Sistema Nacional de Emprego – FGTAS/SINE/RS. Em 1995, a PED foi implementada na Região Metropolitana de Belo Horizonte, sob a responsabilidade da Fundação João Pinheiro e do Sistema Nacional de Emprego – SINE/MG. Já em Salvador, a pesquisa é realizada de forma contínua, desde outubro de 1996, pela SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, sob a coordenação da Universidade Federal da Bahia e do DIEESE, em convênio com a SETRAS/BA. Em Recife, desde 1998, a execução da PED fica a cargo do DIEESE, através de convênio firmado entre a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social de Pernambuco e o Sistema Nacional de Emprego – SINE/PE.

Em 1993, a metodologia da PED foi reconhecida pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, que passou a financiar, em parte, pesquisas de emprego nas regiões que utilizassem a metodologia da Fundação SEADE e DIEESE, através das Resoluções n<sup>o</sup> 54 e 55, de 14 de dezembro de 1993. O apoio financeiro do FAT, derivado destas resoluções, propostas pela bancada dos trabalhadores, além de reconhecer a importância da metodologia da pesquisa para o país, tem sido de vital importância na sua execução, garantindo a continuidade nas áreas metropolitanas onde é hoje realizada, de forma a consolidar um procedimento de produção de dados diferenciado, descentralizado e com ampla e ativa participação dos organismos regionais, que se responsabilizam pela realização da pesquisa nos Estados.

## Quadro 1

### O Sistema PED: Pesquisa de Emprego e Desemprego em Seis Regiões Metropolitanas

Itens	Belo Horizonte	Brasília	Porto Alegre	Recife	Salvador	São Paulo
Convênio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fundação SEADE</li> <li>DIEESE</li> <li>MTE/FAT</li> <li>SINE-MG</li> <li>FAPEMIG</li> <li>SETASCAD</li> <li>Fundação João Pinheiro/CEI</li> <li>Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral de MG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fundação SEADE</li> <li>DIEESE</li> <li>MTE/FAT</li> <li>Secretaria do Trabalho, Emprego e Renda do DF</li> <li>Secretaria da Fazenda e Planejamento do DF</li> <li>Instituto Euvaldo Lodi/DF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fundação SEADE</li> <li>DIEESE</li> <li>MTE/FAT</li> <li>FEE/RS</li> <li>FGTAS/SINE-RS</li> <li>Secretaria da Coordenação e Planejamento do RS</li> <li>Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social do RS</li> <li>Prefeitura do Município de Porto Alegre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fundação SEADE</li> <li>DIEESE</li> <li>MTE/FAT</li> <li>SINE-PE</li> <li>Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social de PE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fundação SEADE</li> <li>DIEESE</li> <li>MTE/FAT</li> <li>SINE-BA</li> <li>SEI</li> <li>SETRAS-BA</li> <li>UFBA</li> <li>Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia da BA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fundação SEADE</li> <li>DIEESE</li> <li>MTE/FAT</li> <li>SEP-SP</li> <li>SERT-SP</li> <li>Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduaté e Billings</li> </ul>
Implantação	Agosto de 1994. Região Metropolitana de Belo Horizonte Dezembro de 2001 - Município de Belo Horizonte	Dezembro de 1991	Janeiro de 1992	Abril de 1997. Região Metropolitana de Recife Dezembro de 2001 - Município de Recife	Outubro de 1996	Maio de 1984 região Metropolitana de São Paulo Fevereiro de 1998 Região do ABC
Início da Divulgação	Janeiro de 1996. Região Metropolitana de Belo Horizonte	Fevereiro de 1992	Junho de 1992 - RMPA Janeiro de 2000 - Município de Porto Alegre	Março de 1998 - RMR	Fevereiro de 1997	Janeiro de 1985 - RMSP Janeiro de 1999 - Região do ABC, composto pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra
Abrangência	Região Metropolitana de Belo Horizonte, composta por 24 municípios	Distrito Federal, composto por 19 regiões administrativas	Região Metropolitana de Porto Alegre composta por 22 municípios	Região Metropolitana do Recife, composta por 14 municípios.	Região Metropolitana de Salvador, composta por 10 municípios.	Região Metropolitana de São Paulo, composta por 38 municípios
Amostra/ Composição	7.584 domicílios, sendo investigados 2.528 domicílios/mês	7.500 domicílios, sendo investigados 2.500 domicílios/mês	7.500 domicílios, sendo investigados 2.500 Domicílios/mês	7.500 domicílios, sendo investigados 2.500 domicílios/mês	7.500 domicílios, sendo investigados 2.500 domicílios/mês	9.000 domicílios, sendo investigados 3.000 domicílios/mês

Fonte: DIEESE

Desde a vigência destas resoluções, o sistema PED se tornou parte integrante do Sistema Público de Emprego, adquirindo estabilidade devido ao aporte de recursos financeiros e da explicitação das funções das entidades parceiras, e passou a ter uma execução descentralizada, sob a coordenação do DIEESE e da Fundação SEADE.

A execução descentralizada constitui um ponto importante para o sistema PED, pois possibilita o atendimento das demandas de cada região onde é implementada, respeitando as características locais. Os instrumentos de coleta são flexíveis para que haja introdução de questões específicas no questionário básico, sem que a estrutura comum do levantamento seja comprometida. Adicionalmente, a descentralização facilita a formulação de módulos complementares de temas específicos de interesse local, bem como o acesso direto aos bancos de dados gerados.

Sobretudo, através deste sistema, há um reforço das entidades locais produtoras de estatísticas, através da capacitação das diferentes equipes para desenvolver pesquisas domiciliares.

Ainda, o sistema descentralizado conta com a assistência do DIEESE e da Fundação SEADE, no que se refere à montagem, organização dos trabalhos de campo, instrumentos de coleta, desenho da amostra e produção de indicadores, objetivando, pelo uso de uma metodologia unificada, garantir a comparabilidade nacional dos resultados da pesquisa.

#### PRINCIPAIS INDICADORES E PRODUTOS DA PED

Uma pesquisa, com a abrangência de informações e com o tipo de amostragem adotados pela PED, permite a produção e divulgação de um amplo conjunto de produtos finais.

Mensalmente é divulgado, em cada uma das regiões, um boletim informativo que atende ao objetivo inicial da pesquisa de realizar o acompanhamento mensal do mercado de trabalho regional. Este informativo apresenta um texto-base contendo a análise dos principais indicadores, como desemprego, ocupação e rendimentos.

Também é divulgado, todo mês, um informativo dirigido ao movimento sindical, contendo as informações sobre as flutuações do mercado de trabalho regional, destacando o comportamento da taxa de desemprego, ocupação e rendimentos.

Ainda mensalmente são divulgadas, através de Boletim impresso ou por meio eletrônico, as séries de uma ampla gama dos principais indicadores do mercado de trabalho, com o propósito de proporcionar um acompanhamento mais completo da evolução do mercado de trabalho. Dessa forma, são apresentadas as taxas de participação e de desemprego total desagregadas por tipo de desemprego, segundo faixa etária, sexo, posição no domicílio, expe-

riência anterior de trabalho, estimativas do contingente ocupado e índices de ocupação por setor e ramos de atividade e formas de contratação. Ainda são divulgadas as séries relativas ao rendimento médio real dos ocupados e assalariados e horas trabalhadas discriminados por setor de atividade, rendimento médio real segundo percentis de renda e índice de massa de rendimento real para ocupados e assalariados.

Todo início de ano, as regiões produzem uma análise do desempenho anual do mercado de trabalho, considerando as principais mudanças ocorridas no período e a evolução do mercado de trabalho ao longo do tempo.

Periodicamente, estudos especiais são produzidos pelas diferentes PEDs, bem como análises inter-regionais, enfocando temas de interesse, como a descrição do perfil de segmentos específicos da população no mercado de trabalho – mulheres, negros, adolescentes etc., ou para o aprofundamento de algum aspecto do mercado de trabalho, tais como determinado ramo de atividade ou de grupo de ocupação, formas informais de trabalho etc.

Adicionalmente, cabe destacar que a PED disponibiliza a base de microdados para que o próprio usuário possa realizar seus estudos especiais. O *cd-rom* que contém as bases de dados é acompanhado de um dicionário que auxilia o usuário na hora de processá-los. Em alguns casos, podem-se solicitar tabulações especiais para as equipes da pesquisa.

Como complemento ao seu questionário básico, a PED ainda coleta informações suplementares para atender demandas específicas de usuários, como governos ou entidades civis.

“A incorporação destes módulos é de fundamental importância porque permite atender as demandas do usuário a um custo reduzido e atualizar a PED como instrumento de captação de novos aspectos temáticos sobre o mercado de trabalho”(Fundação SEADE - DIEESE, 1995, p.25)

Dentre os módulos suplementares já aplicados, destacam-se a investigação de acidentes de trabalho, mobilidade ocupacional, formação e capacitação profissional, rendimentos familiares e hábitos de consumo, aprofundamento das características ocupacionais dos trabalhadores por conta própria e nas pequenas empresas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a sua criação, a PED procurou inovar e sua continuidade representa um esforço de democratização da produção de dados e indicadores socioeconômicos. A pesquisa não significa apenas uma fonte de dados alternativa aos indicadores produzidos pelo governo (Pesquisa Mensal de Emprego, produzida pelo IBGE), mas introduz uma nova maneira de olhar o mercado de trabalho, mais acurada e precisa, através da utilização de conceitos mais flexíveis para identificar o desemprego, ocupação e inatividade,

bem como maior diversidade dos aspectos investigados com relação às características dos postos de trabalho gerados.

É, ainda, uma pesquisa que se realiza sob a forma de parcerias entre organizações da sociedade civil e governos locais, com uma forma de execução descentralizada, num sistema integrado de pesquisa, que lhe confere liberdade de captar fenômenos regionais, sem perder, entretanto, o poder de comparabilidade dos dados entre as regiões.

O movimento sindical brasileiro, representado pela participação do DIEESE e também pelo apoio da bancada dos trabalhadores no CODEFAT, aporta, através da pesquisa, uma importante contribuição para o país. A existência do Sistema de Pesquisa PED, com sua metodologia diferenciada, tem contribuído para ampliar o debate nacional sobre a situação e a evolução do mercado de trabalho em cada região e em nível nacional.

Mais importante, porém, é o significado que têm as informações produzidas pelo Sistema PED para o debate dos grandes temas nacionais e como contribuição para uma melhor compreensão das diferentes características dos mercados de trabalho metropolitanos brasileiros.

Este é o seu maior objetivo e o maior incentivo para as equipes e parcerias que empreendem este trabalho em todo o país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUSSAB, Wilton de Oliveira; DINI, Nadia. Pesquisa de emprego e desemprego SEADE/DIEESE: regiões homogêneas da Grande São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: SEADE, v.1, n.3, set./dez., p. 5-11, 1985.

DIEESE (São Paulo). *Emprego e desemprego na Grande São Paulo: conceitos, metodologia e principais resultados 1981-1983*. Pesquisa DIEESE. São Paulo: Unibanco, jul. 1984.

FUNDAÇÃO SEADE. *Pesquisa de emprego e desemprego: relatório metodológico*. São Paulo: SEAD; DIEESE, 1995. (Mimeo).

HOFFMAN, Marise B.; CUTRIM, Maria Alice B.(2000). *O desemprego no Brasil: como medi-lo*. São Paulo: s. n., 2000. (Mimeo).

\_\_\_\_\_. MENDONÇA, Sérgio Eduardo Arbulu. A pesquisa de emprego e desemprego: inovações metodológicas. In: DIEESE (Org.). *Emprego e desenvolvimento tecnológico*. São Paulo, 2000. p. 15-21.

TROYANO, Anezz Andraus *et al.* A necessidade de uma nova conceituação de emprego e desemprego: pesquisa Fundação SEADE/DIEESE. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: SEADE, v.1, n.2, p. 2-6, jan./abr. 1985.

\_\_\_\_\_. Pesquisa de emprego e desemprego SEADE/DIEESE: operacionalização dos conceitos. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: SEADE, v.1, n.3, p. 4-8, maio/ago, 1985.

MARIO MARCOS SAMPAIO RODARTE\*

## INTRODUÇÃO

Este texto aborda um conjunto de inovações importantes que ocorreram recentemente na Pesquisa de Emprego e Desemprego da Região Metropolitana de Salvador<sup>2</sup> (PED RMS), uma pesquisa demográfica por amostra domiciliar, que tem por objetivo analisar o mercado de trabalho da região metropolitana.

Algumas dessas mudanças constituíram adaptações da PED da Região Metropolitana de São Paulo, e outras geradas pela equipe interna da PED soteropolitana. Esse conjunto de novas medidas poderia se dispor em dois grupos, a saber:

- No campo metodológico: Expansão da amostra, migração interna, novas inserções formais no mercado de trabalho, desagregação do setor comércio;
- Novos elementos para a administração da qualidade da base de dados PED.

Este artigo seminal está estruturado em dois grandes itens. Primeiramente são discutidas as novas formas de controle de qualidades, e, num segundo momento, são apresentadas as mudanças metodológicas da PED. Seguem depois as considerações finais.

## NOVOS ELEMENTOS PARA A ADMINISTRAÇÃO DA QUALIDADE DA BASE DE DADOS PED

### A qualidade das informações em fontes demográficas

A qualidade de fontes censitárias constitui uma preocupação da demografia. A detecção de má qualidade pode comprometer ou mesmo invalidar certas estimativas geradas dessas fontes.

---

<sup>1</sup> Gostaria congratular todos os integrantes da PED RMS pelo notável trabalho conjunto que vem sendo desenvolvido, o que constitui matéria desse artigo. Agradeço a Ana Maria de Sales Guerreiro (Coordenadora de Crítica pela SEI) e a Vânia Maria C. Moreira (Coordenadora da PED RMS pela SEI) pelas valiosas sugestões e comentários. Gostaria de enfatizar que todos os erros e omissões deste estudo são de inteira responsabilidade do autor.

\* Mestre em economia pelo CEDEPLAR/UFMG e Coordenador da PED RMBH pelo DIEESE. No período de maio de 2000 a maio de 2002 exerceu a coordenação da PED RMS pelo DIEESE.

<sup>2</sup> A PED RMS é resultado de uma parceria entre a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI; a Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETRAS; o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômicos – DIEESE; a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE; e a Universidade Federal da Bahia – UFBA.

Sabe-se que a qualidade das informações pode estar relacionada a diversos fatores, como, por exemplo, o nível de instrução da população recenseada e a capacidade do informante/pesquisador em declarar/registrar com precisão informações pessoais de terceiros e do próprio informante. A entrevista feita de forma indireta, com declarações de informações dadas por terceiros dentro de um domicílio, por sua vez, tende a ser imprecisa e com erros de captação, quanto maior o número de indivíduos por ele declarados e menores os “laços solidários e afetivos” que os unem. (RODARTE & BARBIERI, 1998: 1460).

Existem, dentro da literatura demográfica, alguns índices que buscam mensurar a qualidade das informações populacionais, mediante a frequência de variáveis comuns a documentos dessa natureza, como, por exemplo, a idade. Esses índices partem do princípio de que pessoas não erram na declaração de idade, afirmando aleatoriamente qualquer idade próxima da real, e sim arredondando o dígito final da idade, preferencialmente em idades terminadas em 0 e 5, ou então, em números pares. Quanto maior a concentração de pessoas com essas idades na base de dados, pior será a qualidade da informação apontada por esses índices<sup>3</sup>.

A PED RMS conta hoje com um conjunto de índices e indicadores para monitorar a qualidade da base de microdados. O efeito desse monitoramento é a geração de uma base de dados com a boa qualidade apontada por qualquer índice convencional que se aplique para avaliação.

Vale dizer que os mecanismos de controle da PED RMS não têm apenas a função de apontar a qualidade das informações, mas também fornecer subsídios a todos os integrantes da montagem da base para entender as razões dos erros. Essa natureza instrutiva contribuiria para manter um alto grau de excelência da informação. O próximo item descreve brevemente os controles adotados por todas as PED.

### **Estudos de qualidade da informação das PED**

Antes de tratar dos novos procedimentos, deve-se considerar os já existentes. O SEADE sugere vários mecanismos de controle de qualidade às PED de todas as regiões metropolitanas.

As PED contam com um conjunto de planilhas de controles de campo, nas quais são feitas marcações diárias do número de entrevistas feitas, para que se cumpra o cronograma de entrevistas e que se conclua a visita a todos os domicílios sorteados no mês.

Com a finalização do mês, são levantadas outras tabelas sobre o aproveitamento de campo, medido, principalmente, pela relação entre o número de

---

<sup>3</sup> O Índice de Myers, assim como o Índice de Whipple e o Índice das Nações Unidas são os métodos mais utilizados para se avaliar a preferência por dígitos na declaração de idade. (RODARTE & BARBIERI, 1998: 1458)

domicílios com entrevistas realizadas e o número total de domicílios sorteados no mês de referência.

Outro mecanismo proposto para medir a qualidade dos dados levantados no mês é a porcentagem de entrevistas indiretas concedidas e o percentual omitido de declaração de rendimentos dos ocupados.

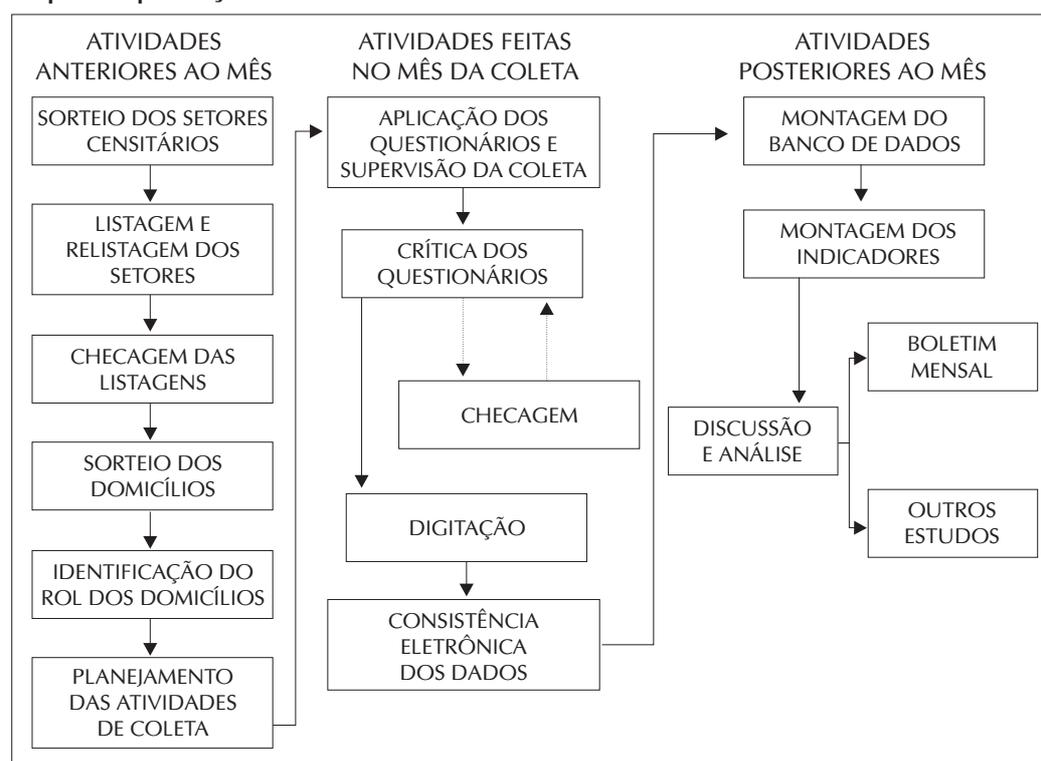
Os coordenadores e chefes de equipes normalmente se reúnem mês a mês para discutir os resultados de aproveitamento e qualidade de captação do mês anterior, e, na seqüência, repassam as avaliações e decisões tomadas para os demais integrantes da pesquisa. O próximo item descreve a complexa estrutura da PED, cuja compreensão será necessária para a apresentação dos novos controles de qualidade.

### Breve descrição das etapas de produção dos dados

A produção de um mês de estatística envolve o trabalho de três meses de atividades executadas por cerca de 60 a 65 pessoas. Dessa forma, por exemplo, no mês de fevereiro, enquanto as equipes de coleta, checagem, e crítica estão levantando, checando e analisando os questionários do mês para serem processados na consistência eletrônica, o setor de estatística agrega os dados de janeiro fornecidos pela consistência e produz os indicadores para a produção de boletins e demais estudos, pela equipe de análise. Paralelamente, uma equipe responsável pelos sorteios e listagens dos domicílios prepara a coleta de dados de março (Fluxograma 1).

### Fluxograma 1

#### Etapas de produção de dados da PED RMS



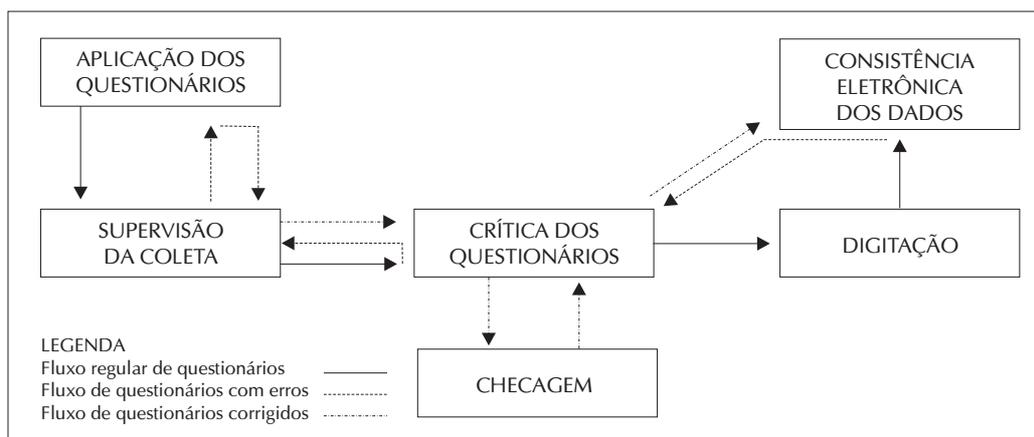
Fonte: Criado a partir do Fluxograma da PED RMSP (SEADE, 1995: 78)  
Elaboração própria

Dentro dessa complexa rede de atividades, torna-se necessário analisar, com mais detalhes, os fluxos de atividades do mês, que envolve da equipe de coleta à equipe de consistência eletrônica das informações.

Dentro desse esquema (Fluxograma 2), observa-se que, ao longo do fluxo principal de todos os questionários, que após a aplicação se dirige para a consistência eletrônica, passando pela crítica, pela digitação e parte, pela checagem, há um pequeno fluxo de questionários, os quais, por conter erros, retorna, em sua maioria, para o campo, para a necessária correção.

## Fluxograma 2

### Fluxos e atividades do mês de coleta da PED RMS



Elaboração própria

A detecção de erros ocorre, para alguns questionários, no processo de crítica, e para outros, na consistência eletrônica. Existe também um pequeno número de questionários cujos erros são percebidos tanto na crítica quanto na consistência.

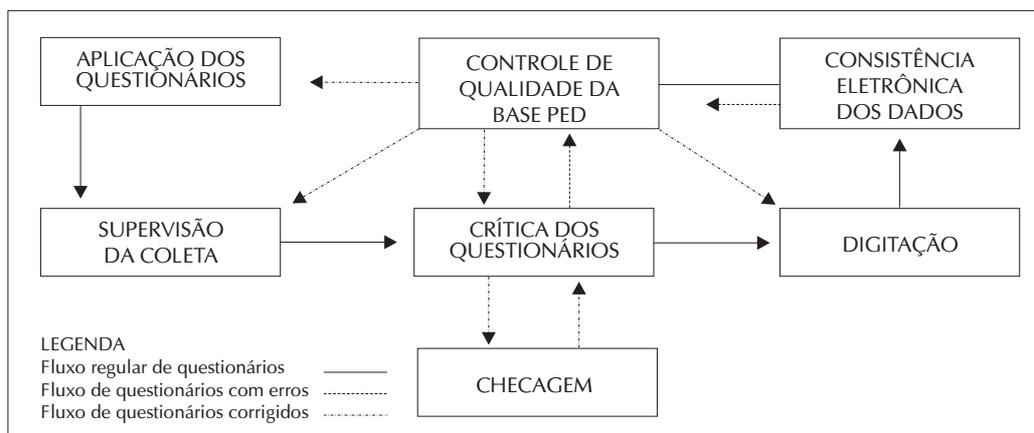
Deve-se ter que essa volta ao campo, por ser um retrabalho, envolve um esforço adicional de toda a equipe, e torna-se mais oneroso e desgastante quanto maior o percentual de questionários detectados com problemas. A mensuração exata do volume de erros encontrados, bem como a identificação da natureza e da gravidade dessas imperfeições eram necessárias para se ter elementos para diminuir o esforço de levantamento de dados. Este foi o desafio imposto para PED.

A idéia era ter um núcleo que aglutinasse todas as informações a respeito da qualidade, e que, de posse desses dados, pudesse sinalizar todos os setores sobre o comportamento geral da qualidade dos dados, à medida que vinham sendo levantados, bem como a contribuição de cada setor na manutenção da qualidade.

A equipe responsável pela qualidade deveria, então, coletar as informações de erros nos dois setores encarregados de detectar problemas de captação – a crítica e a consistência – e, de posse disso, gerar estatísticas de qualidade e emití-las para todos os setores encarregados de levantar a base de dados da PED (Fluxograma 3).

### Fluxograma 3

Inserção do novo setor de controle de qualidade nas atividades do mês de coleta da PED RMS



Elaboração própria

### Novo controle de qualidade da PED RMS

O novo método de qualidade funcionou numa versão piloto entre agosto e dezembro de 2000. O levantamento de dados era parcial, pois só eram registrados os erros apontados no setor de consistência, e os relatórios gerados a partir desse banco de dados eram feitos apenas para balizar os trabalhos do setor de crítica. A partir de então, em janeiro de 2001, o banco de dados assumiu a forma atual, passando a atuar plenamente.

O princípio básico da base de qualidade é de usufruir a sinergia gerada ao se unir o rico conjunto de informações já contido na base de microdados original da PED com o mínimo de dados sobre a qualidade, o que permitiria investigar qualidade a um nível detalhado com pequeno esforço adicional, formando, assim, uma nova base de dados de qualidade completa.

As informações adicionais – captadas nos setores de crítica e consistência - para se fazer o banco de dados de qualidade seriam as seguintes:

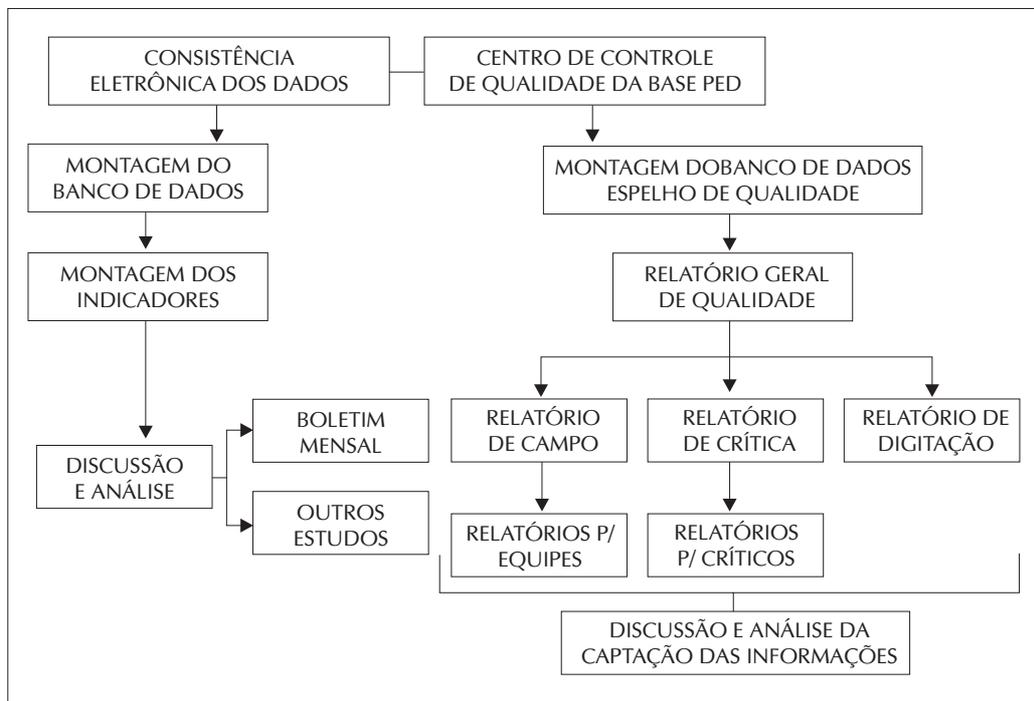
- Número da questão: ou seja, o número da pergunta do questionário no qual se detectou o erro. Em vários casos, o problema detectado envolve mais de uma questão. Para essas situações, a questão apontada é a principal, que, em muitos casos, induziu o erro nas demais.
- Natureza do erro: como o próprio nome sugere, trata-se do campo do banco de dados no qual se registra o tipo de erro encontrando. Ao todo, contam-se oito tipos de erros. São eles: erros de digitação; codificação; caselas; inconsistência; erros de fluxo em excesso, em branco ou incorreto; e, por fim, de descrição;
- Gravidade: nesse campo, registra-se, pela gravidade do erro cometido, a solução encontrada para o conserto do questionário, para a posterior entrada definitiva do questionário no banco de dados da PED.

Quando os erros nos questionários são apontados na crítica, existem apenas duas formas de registrar o erro: para os mais graves, registra-se o “retorno ao campo”; e, para os erros mais leves (de codificação), registra-se como “corrigido na crítica”.

Nos casos em que o erro foi encontrado na consistência, existem mais entradas: para os erros mais leves, registra-se como “corrigido na consistência”; e, para os mais graves, como “retorno à crítica”, para indicar que o questionário, antes de entrar na base de dados, passou novamente por todas as etapas anteriores, com a correção efetuada no campo, sob o crivo do crítico responsável.

#### Fluxograma 4

Novos fluxos e atividades posteriores ao mês de coleta da PED RMS



Elaboração própria

Também existem mais três formas de registrar a gravidade do erro quando o questionário chega tardiamente na consistência (entre o final do mês de referência e o início do mês seguinte), quando já é inviável sua reaplicação no campo. Para os erros simples, registra-se como “consistência branca – corrigido”. Para os erros tidos como mais graves, em que sua correção só poderia ser feita se o questionário fosse reaplicado no campo, o consistidor anula parte ou integralmente o questionário, registrando a questão incorreta como “consistência branca – anulado”; ou então, “questionário anulado”, para os casos extremos, em que o erro implica no comprometimento integral do questionário. Deve-se ressaltar que, ano após ano, a PED RMS foi ganhando agilidade no seu processamento dos dados, de modo que, atualmente, o número de casos registrados com entrada tardia se reduziu muito, tendo uma participação apenas marginal.

Além dessas três variáveis mencionadas, que caracterizam o erro, os setores de crítica e de consistência registram também os códigos de domicílio, de família e de indivíduo, para relacionar com a base original, formando, por fim, a base de dados de qualidade. Parte-se daí para a elaboração de um conjunto de relatórios de qualidade direcionados para os vários setores da PED.

Com esse novo método de qualidade, complementando com os procedimentos recomendados para todas as PED, a análise da qualidade da base de dados e do rendimento do campo tornou-se mais rica, e a rotina de atividades posteriores ao mês de referência tornou-se mais complexa, como mostrado no Fluxograma 4. Essa base de dados de qualidade permite que se extraíam índices gerais de qualidade, impressos no Relatório Geral de Qualidade, relatórios individualizados por críticos, entrevistadores, etc.

### Operacionalização do novo controle de qualidade

Vários estudos de qualidade da base podem ser obtidos mediante cruzamentos entre as variáveis da base original da PED com as variáveis de erros detectados durante o mês. Devem-se ressaltar aqui dois cruzamentos importantes divulgados no Relatório Geral de Qualidade elaborado mensalmente: 1) o percentual de questionários incorretos detectados por mês (Tabela 1); e 2) o ponto de detecção do erro (Tabela 2).

**Tabela 1**

		Meses de 2001				Total
		janeiro	agosto	setembro	outubro	
Questionários Corretos	Número	5.140	5.997	5.783	5.769	22.689
	Em %	86,6%	84,6%	86,4%	89,2%	86,7%
Errados	Número	793	1.090	909	698	3.490
	Em %	13,4%	15,4%	13,6%	10,8%	13,3%
Total	Número	5.933	7.087	6.692	6.467	26.179
	Em %	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Banco de dados de qualidade da PED RMS  
Elaboração própria

O acompanhamento da percentagem de erro dos questionários mês a mês dá um índice sintético que permite sugerir a posição atual, em termos de qualidade, do levantamento dos dados, em relação aos esforços de captação dos meses passados. Vale repetir que essa Taxa de Retrabalho não aponta para uma percentagem de erros contidos na base da PED, e sim do esforço de correção de informações originalmente captadas com imperfeições que, posteriormente, foram corrigidas.

Os dados contidos na Tabela 2 completam a análise anterior, apontando a participação dos dois setores envolvidos na atividade de apontar imperfeições na captação de informações. Tendo o mês de outubro como exemplo, observa-se que a crítica percebeu problemas em 5,8% dos questionários e a consistência, 3,1%. Também se verificou, nesse mês, uma percentagem pequena de questionários (1,8%) com problemas detectados tanto na crítica quanto na consistência eletrônica.

Tabela 2

Ponto de Detecção dos Questionários Incorretos em Outubro de 2001			
Ponto de Detecção do Questionário Errado	Frequência	Percentual	Percentual Acumulado
Setores Crítica e Consistência	119	1,8	1,8
Setor Consistência	203	3,1	5,0
Setor Crítica	376	5,8	10,8
Corretos	5.769	89,2	100,0
Total	6.467	100,0	

Fonte: Banco de dados de qualidade da PED RMS.  
Elaboração própria

Além desses dois importantes índices, o Relatório Geral divulga várias tabelas com a finalidade de identificar os pontos nos questionários de maior incidência de erros, as razões dos erros e as medidas adotadas para saná-los. Como ilustrado no Fluxograma 3, essas informações são desagregadas por equipe e por integrante da equipe, gerando os relatórios parciais. Esses relatórios são adaptados para as necessidades de informação de cada setor, com índices de eficácia próprios. O relatório personalizado do crítico, por exemplo, contém a relação entre a quantidade de questionários com erros apontados pelo crítico e a quantidade de questionários que ele analisou, mas que só foi apontado erro na consistência eletrônica.

### Próximas etapas

A estrutura da Base de Dados de Qualidade está operando, na sua primeira versão, desde janeiro de 2001. Apesar disso, o maior usufruto dessa base dependerá de outros avanços que deverão ocorrer tanto dentro da PED da Região da Grande Salvador, como também das demais.

No plano interno, deve-se prosseguir a iniciativa de se propor melhorias constantes nos relatórios, adicionando mais cruzamentos de dados ou excluindo possíveis informações supérfluas. Uma outra melhoria seria a geração de relatórios de qualidade para a equipe de Checagem, única não contemplada nessa primeira versão.

Uma próxima etapa, no plano externo da PED RMS seria a adoção da mesma medida de gestão da qualidade pelas outras PED, ou então de um método similar que permitisse cotejar dados de qualidade das diferentes pesquisas. A disseminação desse procedimento permitiria a comparação da qualidade atual da base não só em relação às captações em meses anteriores, como vem sendo feito, mas também em relação à experiência de pesquisa de campo de outras regiões metropolitanas. Um possível avanço subsequente a esse seria a determinação de padrões mínimos e médios de qualidade que balizariam a geração de dados de todas as PED.

Além de ser útil para analisar a qualidade da base, o contínuo uso da Base de Dados de Qualidade ajudaria a promover a melhoria contínua da base PED, uma vez que pode ser utilizada para orientar programas de reciclagem e treinamento das equipes com informações sobre os erros que ocorrem mais frequentemente. Essa base de dados também poderia municiar a atua-

lização dos manuais da PED, à medida que os erros persistentes poderiam decorrer de limitações dos manuais utilizados atualmente.

Outras vantagens de se fazer o Banco de Dados de Qualidade poderiam ser destacadas aqui:

- isenção e imparcialidade no processo de construção da base;
- maior institucionalização da discussão sobre a qualidade; e
- maior intercâmbio de idéias e propostas entre setores de produção da PED.

### AS INOVAÇÕES METODOLÓGICAS DA PED RMS

A busca pela manutenção da boa qualidade da base de dados da PED se deu concomitantemente a outros aprimoramentos que visaram, de diferentes formas, ampliar o uso da base de dados, possibilitando estudos mais aprofundados e detalhados sobre o mercado de trabalho da RMS. O texto a seguir procura esclarecer cada uma das melhorias adotadas.

#### Detalhamento dos dados de migração interna ao estado da Bahia

O questionário original da PED investiga a origem de todos os residentes da região metropolitana entrevistados, assim como nas demais PED. Além disso, no caso dos migrantes, é possível detectar o tempo em que ocorreu a última mudança para a região metropolitana em análise.

Uma outra característica do questionário tradicional da PED é o fato de dar maior detalhe para a migração de longa distância, proveniente de outros estados, já que é registrado o estado de origem da última migração, além do estado ao qual o indivíduo nasceu.

A PED RMS está implantando uma nova variável que tem como finalidade registrar, para os casos de migração dentro do Estado da Bahia, o município de origem. A preocupação de especificar a migração interna é justificada pelo fato de, há pelo menos dez anos, derivar daí a maior corrente migratória em direção a Salvador e demais municípios que compõem a RMS, como mostra a Tabela 3.

**Tabela 3**

<b>Origem da População em Idade Ativa (PIA) da Grande Salvador (Em %)</b>			
Origem	Períodos		Var. Relativa (B/A)
	1987-88 (A)	1997-2001(B)	
Sempre morou na RMS	57,5	57,9	0,7
Outros Munic. do Estado	32,1	31,8	-0,9
Outro Estado	8,5	9,7	14,1
Outro País	0,3	0,4	33,3
Sem Informação	1,5	0,2	-86,7

Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego - PED RMS.  
 PED RMS 1987-88: SUDENE/ DIEESE/ SINE-BA/ UFBA.  
 PED RMS 1997-2001: SEI/ SETRAS/ UFBA/ DIEESE/ SEADE.

De posse desse dado, será possível analisar a inserção dos imigrantes da RMS no mercado de trabalho, pelos diferentes pontos de origem dentro do Estado, mapeando os focos de migração e aventando possíveis razões para esses movimentos populacionais. Com isso, a pesquisa ganhará maior importância no âmbito estadual, por se tornar um instrumento balizador de políticas públicas estaduais.

### Detalhamento da inserção formal do trabalhador assalariado

A participação de pessoas com contrato de carteira assinada no mercado de trabalho tem crescido ano a ano, sendo também, desde o início da pesquisa, a maior categoria ocupacional, pela Tabela 4.

**Tabela 4**

<b>Distribuição dos Ocupados, Segundo Posição na Ocupação Região Metropolitana de Salvador, 1997-2001</b>					
Posição na Ocupação	Anos				
	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Ocupados</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Assalariados Total (1)</b>	<b>56,1</b>	<b>58,1</b>	<b>58,5</b>	<b>59,8</b>	<b>61,1</b>
Assalariados Setor Privado	40,0	41,9	43,0	45,2	46,6
Subcontratados	4,1	4,6	5,1	4,8	4,9
Demais	35,9	37,3	37,9	40,4	41,7
Com Carteira Assinada	29,2	30,9	31,7	33,1	34,7
Sem Carteira Assinada	10,8	11,0	11,3	12,1	11,9
Assalariados Setor Público	16,1	16,1	15,4	14,6	14,5
<b>Autônomo</b>	<b>24,6</b>	<b>23,5</b>	<b>23,9</b>	<b>22,5</b>	<b>21,6</b>
que Trabalha para Empresa	4,9	4,2	4,9	4,4	3,8
que Trabalha para o Público	19,7	19,3	19,0	18,1	17,8
<b>Empregadores</b>	<b>4,3</b>	<b>4,2</b>	<b>3,9</b>	<b>4,1</b>	<b>4,0</b>
<b>Empregados Domésticos</b>	<b>10,8</b>	<b>10,2</b>	<b>10,4</b>	<b>10,5</b>	<b>10,8</b>
<b>Demais</b>	<b>4,2</b>	<b>4,0</b>	<b>3,3</b>	<b>3,1</b>	<b>2,5</b>

Fonte: Boletim Anual de 2001 da Pesquisa de Emprego e Desemprego - PED RMS-SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE.

(1) Inclusive os Assalariados que não sabem o tipo de empresa em que trabalham.

Essa tendência do assalariamento com carteira motivou a adotar uma mudança já feita na PED da Região Metropolitana de São Paulo, a partir de maio de 1998, para a questão 36, que investiga a subordinação do trabalhador assalariado ao regime de contratação, conforme mudanças recentes na legislação trabalhista.

Antes dessa mudança, a questão 36 permitia apenas três respostas à pergunta sobre a existência da carteira assinada (Quadro 1). A alteração proposta significou a desagregação da resposta afirmativa sobre a carteira de trabalho em três, para diferenciar o tradicional contrato de carteira por tempo indeterminado das novas formas de contratação por tempo determinado (Quadro 2).

#### Quadro 1

**Questão 36 – do bloco de ocupados assalariados – na versão antiga do questionário da PED RMS, até julho de 2001.**

36 – O Sr. (A) tem carteira profissional assinada pelo atual empregador?

1  Não, porque é funcionário público estatutário.

2  Não, por outros motivos.

3  Sim.

## Quadro 2

### Questão 36 – do bloco de ocupados assalariados – na versão nova do questionário da PED RMS, a partir de agosto de 2001.

- 36 – O Sr. (A) tem carteira profissional assinada pelo atual empregador?
- 1  Não, porque é funcionário público estatutário.
- 2  Não, por outros motivos.
- 3  Sim, contrato por prazo indeterminado.
- 4  Sim, contrato por prazo determinado, segundo Lei 9.601, de janeiro de 1998.
- 5  Sim, contrato por prazo determinado, por outros tipos de contrato.

## Detalhamento do comércio

A economia da RMS tem absorvido mais trabalhadores no setor serviços, devido a sua natureza notadamente terciária, como se observa na Tabela 5. A estrutura de codificação de ramos de atividade econômica, até recentemente adotada, permitia estudar os ramos do setor serviços, que absorve aproximadamente 60% dos trabalhadores, e também do setor industrial, mas não possibilitava desdobrar muito o setor de comércio em ramos, apesar de ser o segundo maior em relação ao número de postos de trabalho.

**Tabela 5**

Distribuição dos Ocupados, Segundo Setor e Ramo de Atividade Região Metropolitana de Salvador, 1997-2001					
Setor e Ramo de Atividade	Anos				
	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Ocupados</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Indústria</b>	<b>8,4</b>	<b>8,1</b>	<b>8,1</b>	<b>8,1</b>	<b>8,0</b>
Metal-Mecânica	1,3	1,3	1,3	1,1	1,2
Petroquímica, Química, Farmacêutica e Plásticos	2,4	2,3	2,0	2,1	2,2
Têxtil, Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecido	0,9	0,8	0,7	0,9	0,9
Alimentação	1,4	1,4	1,5	1,6	1,4
Gráficas e Editoras	0,6	0,6	0,6	(1)	0,6
Outras indústrias	1,8	1,7	2,0	1,9	1,7
<b>Comércio</b>	<b>17,9</b>	<b>17,1</b>	<b>15,9</b>	<b>16,4</b>	<b>16,6</b>
<b>Serviços</b>	<b>58,0</b>	<b>59,6</b>	<b>60,7</b>	<b>59,9</b>	<b>59,7</b>
Reformas e Reparação de Edificações	2,4	2,4	2,2	1,7	1,8
Oficinas de Reparação Mecânica	2,1	2,1	2,3	2,2	2,1
Outros Serviços de Reparação e Limpeza	5,2	5,1	5,1	5,1	5,0
Transportes e Armazenagem	4,3	4,3	4,4	4,5	4,4
Especializados	3,4	3,6	3,5	3,9	3,9
Utilidade Pública	9,0	9,5	9,7	9,8	9,7
Creditícios e Financeiros	1,8	1,8	1,8	1,6	1,6
Alimentação	7,1	7,4	7,4	6,6	6,3
Educação	7,0	7,4	7,7	6,9	7,1
Saúde	4,5	4,4	4,3	4,4	4,8
Auxiliares	4,1	4,2	4,2	5,0	5,0
Outros Serviços	7,1	7,4	8,1	8,2	8,0
<b>Construção Civil</b>	<b>3,0</b>	<b>3,1</b>	<b>3,3</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>
<b>Serviços Domésticos</b>	<b>10,8</b>	<b>10,2</b>	<b>10,4</b>	<b>10,5</b>	<b>10,8</b>
<b>Demais</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,6</b>	<b>1,2</b>	<b>0,9</b>

Fonte: Boletim Anual de 2001 da Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED RMS-SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE.

Esse grande peso do comércio no mercado de trabalho, assim como a necessidade de mensurar as mudanças estruturais ocorridas dentro desse setor apontadas no âmbito nacional, motivou a adotar a desagregação do setor comercial em 14 ramos, seguindo o novo modelo proposto pela PED da Grande São Paulo, criado em janeiro de 1999 (Quadro 3).

Deve-se destacar que, antes dessa iniciativa de desagregar os códigos de ramos do comércio, outras medidas já haviam sido tomadas, no sentido de tornar a estrutura padrão de codificação de setores e ramos de atividades econômicas mais próxima das especificidades do mercado de trabalho soteropolitano, como a abertura de códigos para o setor de Petroquímica. Também foram gerados novos códigos para ocupações, como baiana de acarajé, mãe e pai-de-santo, acompanhante de idoso, babá e professor de banca.

### Quadro 3

#### Novos códigos de ramos do setor comércio da base de dados PED RMS, a partir de agosto de 2001

##### Comércio de veículos automotores e combustíveis:

4110 - Venda de veículos automotores, motocicletas, etc.;

4157 - Comércio a varejo de combustíveis.

##### Comércio atacadista:

4200 - Comércio atacadista realizado em loja;

4250 - Comércio atacadista não realizado em loja.

##### Comércio varejista realizado em loja:

4315 - Com. var. de merc. em geral, com predominância de produtos alimentares;

4352 - Com. var. em lojas de departamentos;

4418 - Com. var. de produtos alimentícios, bebidas e fumo;

4431 - Com. var. de tecidos, artigos de armarinho, etc.;

4157 - Com. var. de outros produtos.

##### Comércio varejista não realizado em lojas:

4510 - Com. var. de artigos em geral, por catálogo ou pedido pelo correio, ou internet, televisão e reuniões;

4522 - Com. var. realizado em vias públicas: postos móveis, barracas, ou bancas e veículos;

4534 - Com. var. realizado de porta em porta;

4546 - Outras atividades comerciais varejistas;

##### Outras atividades comerciais não especificadas

4900 - Outras atividades comerciais não especificadas

### Outros melhoramentos: a expansão da amostra e mudança do LAYOUT do questionário do indivíduo

Nos três itens anteriores, foram descritas as mudanças pontuais no questionário da PED, que potencializaram o uso da base de dados para o estudo dos assuntos relacionados, quais sejam: a migração, o assalariamento e o setor comercial.

Além desses melhoramentos, foram feitas outras modificações, visando tornar mais seguro o uso da base de dados da PED de uma forma geral. A principal mudança, nesse sentido, foi o aumento do número amostral de domicílios pesquisados pela PED, a partir de agosto de 2001 (Quadro 4).

#### Quadro 4

##### Número de domicílios entrevistados por trimestre nas seis regiões metropolitanas

Região Metropolitana	Nº de domicílios no trimestre	
São Paulo .....	9.000 domicílios	(3.000 por mês)
Belo Horizonte .....	7.584	(2.528 por mês)
Distrito Federal .....	8.400	(2.700 por mês)
Porto Alegre .....	7.500	(2.500 por mês)
Salvador .....	6.600 para 7.500	(2.200 para 2.500 por mês, em ago/2001)
Recife .....	7.500	(2.500 por mês)

As vantagens advindas da expansão da amostra seriam as seguintes:

- Maior tamanho amostral permite captar emprego, desemprego e rendimentos, com menor potencial de erro, dado o intervalo de confiança, de forma a refletir o universo das regiões metropolitanas com mais precisão.
- Para trabalhar em estudos especiais com as categorias profissionais, e outros segmentos, passa a ser preciso reunir períodos menores para conseguir estimativas com significância estatística.

Dentre as melhorias de menor vulto, mas que contribuíram positivamente no resultado final, devem-se mencionar a revisão do formato do questionário e a remoção da maioria das caselas da digitação. Essas caselas implicavam duplo trabalho para os pesquisadores – que tinham de copiar a resposta para o campo de digitação – e era responsável por cerca de um terço do total de erros detectados na crítica e na consistência.

A introdução de etiquetas impressas na parte de endereçamento do domicílio selecionado pela entrevista foi outra modificação que contribuiu para dar mais segurança na identificação e reduziu a possibilidade de erro decorrente de transcrição manual, forma anteriormente adotada. Essas etiquetas são produzidas a partir do próprio *software* que produz o sorteio da amostra.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto apresentado fez um breve registro das modificações na PED RMS implementadas a partir de 2001. Todas as modificações atuaram no sentido de viabilizar estudos mais acurados sobre o mercado de trabalho metropolitano.

De um lado, contou-se com o aprimoramento dos controles de qualidade, que contribuiu para uma melhor captação das informações, e o aumento amostral, que proporciona maior segurança na obtenção das estimativas.

De outro lado, as desagregações de variáveis – muitas no sentido de acompanhar as mudanças sofridas no mercado de trabalho – abriram possibilidades de análises e estudos mais detalhados.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHACKIEL, J.; MACCIÓ, G. *Evaluación e corrección de datos demográficos*. Chile: CEDALE, 1978. (Série B – n. 39, cap. 6).

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. *Pesquisa de emprego e desemprego PED: apresentação da base de dados*. São Paulo: SEADE, dez. 1999. 112 p. (Mimeo).

\_\_\_\_\_. *Pesquisa de emprego e desemprego PED: conceitos, metodologia e operacionalização*. São Paulo: SEADE; DIEESE, dez. 1995. 86 p.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa de emprego e desemprego PED: manual do entrevistador*. São Paulo: SEADE, jul. 2000. 107 p.

RODARTE, Mario Marcos Sampaio; BARBIERI, Alisson Flávio. Urbanização e consistência de informações censitárias no dezoito mineiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 11<sup>o</sup>, 1998, Caxambu. Anais... Belo Horizonte: ABEP, 1998. p. 1.441-1.473.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *PED. Pesquisa de emprego e desemprego na Região Metropolitana de Salvador: resultados do ano 2001*. Salvador: SEI, 2002. 36 p.

LUIZ FILGUEIRAS\*  
EDUARDO COSTA PINTO\*\*

## INTRODUÇÃO

Na sociedade capitalista, a existência do desemprego de uma parcela da população economicamente ativa (PEA), isto é, daqueles indivíduos que, embora queiram trabalhar, não encontram uma ocupação regular que lhes possibilite sobreviver – na condição de empregado assalariado e/ou de trabalhador autônomo – é um fenômeno há muito reconhecido do ponto de vista empírico e largamente discutido na teoria econômica.

No entanto, esse fenômeno não atinge de forma homogênea os distintos grupos que compõem o conjunto da população trabalhadora. Como é de amplo conhecimento na literatura sobre mercado de trabalho, o grau de gravidade do desemprego varia muito, conforme alguns atributos específicos, natos ou adquiridos, do trabalhador. Em geral, as evidências apontam uma pior situação, no mercado de trabalho, para as mulheres, os negros, os mais jovens, os menos escolarizados, os que residem há menos tempo na região e os que ocupam na família a condição de filho.

De outro lado, há indicações de que a reestruturação produtiva – aprofundada e difundida no Brasil a partir dos anos noventa –, ao se abater mais intensamente sobre os trabalhadores que tradicionalmente ocupam uma situação relativamente menos ruim no mercado de trabalho – os homens, os brancos, os mais velhos, os mais escolarizados, os que residem há mais tempo na região e os que ocupam a condição de chefe na família –, reduziu, em comparação com a década anterior, a distância entre esses dois grandes agrupamentos de trabalhadores, nivelando-os por baixo através de um processo de precarização geral do mercado de trabalho, que afetou mais relativamente os indivíduos integrantes desse segundo grupo.

Assim, o presente texto, tendo em vista as modificações ocorridas no mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador (RMS), ao longo dos anos 90 e neste início da atual década, analisa a estrutura do desemprego e o perfil dos desempregados nessa região. Para isso, utiliza-se das taxas de desemprego (aberto e oculto) e da distribuição dos desempregados segundo distintos atributos, natos ou adquiridos, dos indivíduos, comparando, de forma agregada, dados coletados em fins da década de oitenta (1987/1988) com dados referentes aos últimos seis anos (1997/2002).

---

\* Professor Adjunto IV da Faculdade de Ciências Econômicas (CME/FCE/UFBA) e integrante do NEC.

\*\* Mestrando em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas (CME/FCE/UFBA) e integrante do NEC.

Essas informações pertencem à base de dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Salvador (PED/RMS)<sup>1</sup> que “produz informações sobre a estrutura e dinâmica do mercado de trabalho desta região, através de um levantamento mensal e sistemático sobre o emprego, o desemprego e os rendimentos do trabalho” e que privilegia “a condição de procura de trabalho, na caracterização da situação ocupacional dos indivíduos”, permitindo evidenciar o desemprego aberto (o mais conhecido) e o desemprego oculto por trabalho precário e por desalento (PED, 2002: 15).

Além desta Introdução, o trabalho se compõe de mais quatro seções. Na próxima, faz-se um brevíssimo resumo de como o desemprego é tratado e compreendido na teoria econômica, apontando suas limitações e indicando a necessidade de se ultrapassar essa fronteira de conhecimento – como condição necessária para um entendimento mais detalhado desse fenômeno. Nas seções 3 e 4 analisam-se os dados empíricos referentes ao desemprego e aos desempregados da RMS, do ponto de vista, respectivamente, das taxas de desemprego e da distribuição dos desempregados segundo atributos que, de alguma forma, os diferenciam na busca de uma melhor inserção no mercado de trabalho. O resultado da análise confirma a existência de grupos de trabalhadores que são mais atingidos do que outros pelo desemprego, caracterizando-se, assim, como uma realidade que possui distintos graus de gravidade.

Por fim, na Conclusão, reafirma-se o impacto diferenciado do desemprego sobre os distintos grupos de trabalhadores, indicando que o crescimento econômico é uma condição necessária fundamental para melhorar a situação dos trabalhadores em geral, mas que deve ser acompanhado por políticas públicas específicas, que tenham por objetivo melhorar as condições de inserção dos grupos mais fragilizados da classe trabalhadora.

## DESEMPREGO E TEORIA ECONÔMICA

Como quase tudo na Economia Política/Ciência Econômica, as divergências sobre o funcionamento do mercado de trabalho e, em particular, acerca da compreensão e explicação do desemprego são também muito grandes. E isto ocorre na própria definição desse fenômeno e de sua natureza, na determinação de suas causas e na forma de operacionalizar a sua mensuração, estando essas três dimensões do problema intrinsecamente relacionadas.

No **paradigma marxista**, o desemprego é visto como algo estrutural, intrínseco ao modo de produção capitalista, independentemente do lugar onde ele se estabeleça, estando o fenômeno referido ao conceito de Exército Industrial de Reserva (MARX, 2001). A idéia é de que o próprio movimento do

---

<sup>1</sup> A PED/RMS é uma iniciativa do Governo do Estado da Bahia, através da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, órgão da Secretaria de Planejamento Ciências e Tecnologia – SEPLANTEC, e da Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETRAS, em parceria com o DIEESE, a Fundação SEADE e a Universidade Federal da Bahia (UFBA), através da Faculdade de Ciências Econômicas.

capital, em sua necessidade objetiva de valorização, tende a criar, necessariamente, uma superpopulação relativa adequada ao processo geral de acumulação. Isto ocorre em virtude da tendência do capitalismo em revolucionar permanentemente as forças produtivas, o que implica em um contínuo desenvolvimento tecnológico que leva à liberação de força de trabalho.

Assim, essa população sobrando, independentemente dos tamanhos absolutos da população total e da população economicamente ativa existentes em cada momento, é regulada de acordo com os ciclos econômicos – reduzindo-se nos momentos de auge e ampliando-se nos momentos de declínio, acompanhando, de forma inversa, as fases de expansão e contração da acumulação.

A adequação do número de trabalhadores às necessidades do capital, através da constituição de Exército Industrial de Reserva, significa duas coisas: 1) o capital sempre tem, a sua disposição, uma oferta regular de trabalhadores, necessitados de venderem a força de trabalho, pela impossibilidade de garantirem a sobrevivência através do trabalho por conta própria; e 2) essa massa de trabalhadores “supérfluos” funciona como regulador do nível salarial, uma vez que modera as exigências dos trabalhadores que estão empregados e enfraquece o poder dos sindicatos.

A análise dos desempregados é feita por Marx, desagregando o Exército Industrial de Reserva nos seguintes grupos de trabalhadores, de acordo, exclusivamente, com a função de cada um no processo de acumulação: (i) uma parcela “flutuante”, que está sempre à disposição do capital e que aumenta e diminui de acordo com as fases do ciclo econômico; (ii) uma parcela “latente”, que se refere a levas de imigrantes expulsos do campo e que vêm engrossar as fileiras dos desempregados; e, por fim, (iii) uma parcela “estagnada” constituída pelas camadas mais frágeis da classe trabalhadora e composta por pobres, velhos, crianças, deficientes de todos os tipos e “desclassificados” sociais em geral.

No **paradigma neoclássico** (AMADEO & ESTEVÃO, 1994), o desemprego, enquanto um fenômeno próprio do funcionamento do capitalismo, só pode se constituir como algo temporário e, portanto, estritamente conjuntural e passageiro. Desse modo, esse tipo de desemprego eventual, denominado como “friccional”, decorre de desequilíbrios momentâneos entre oferta e demanda nos diversos mercados de bens e serviços, o que implica a necessidade de ajustes, com a transferência de capitais e trabalhadores entre os diversos ramos de produção. Ao final, este movimento termina por restabelecer o equilíbrio entre a oferta e a demanda no mercado de trabalho.

Além do desemprego friccional, os neoclássicos identificam duas outras situações que podem levar ao desemprego; sendo ambas não relacionadas ao funcionamento “normal” (ideal) do capitalismo.

A primeira se refere à existência de falhas no mercado de trabalho, que distorcem o funcionamento das forças livres do mercado; em particular, a

ação monopolista dos sindicatos e a atuação do governo através da fixação de um salário mínimo, por exemplo. Essas intervenções têm como resultado a determinação de um salário acima do nível de equilíbrio entre demanda e oferta de trabalho, ou seja, provocam uma situação na qual a oferta de emprego é menor do que a demanda dos trabalhadores por emprego e, por consequência, dá origem a um segundo tipo de desemprego. Em suma, o desemprego, neste caso, aparece como um resultado do mau funcionamento do mercado de trabalho, provocado por forças “não-naturais”, exógenas à lógica de funcionamento dos mercados.

Uma outra situação, que seria a mais geral e normal na explicação neoclássica, seria a existência do chamado desemprego “voluntário”, ou seja, aquele referente às pessoas que não estão trabalhando porque não aceitam o nível do salário de equilíbrio estabelecido pelo mercado. Ou seja, são pessoas que preferem (escolhem) a condição de desempregado por entenderem que o salário efetivamente praticado no mercado não remuneraria adequadamente o seu esforço.

Em resumo, para os neoclássicos, caso não haja interferências inoportunas no mercado de trabalho, este tenderá ao equilíbrio entre demanda e oferta de trabalho, garantindo-se, assim, o pleno emprego, através da absorção de todas as pessoas dispostas a trabalhar ao nível do salário de equilíbrio existente no mercado. Mais contemporaneamente, através da introdução de expectativas adaptativas e, posteriormente, de expectativas racionais, os “monetaristas” e os “novos clássicos”, respectivamente, sofisticaram e flexibilizaram um pouco mais a análise neoclássica, mas mantiveram a essência de sua concepção (AMADEO, 1986 e 1987).

Por fim, **Keynes (1983)** e **Kalecki (1983)**, a partir da crítica ao paradigma neoclássico, formulam, de maneiras diferentes e por caminhos um pouco distintos, o princípio de demanda efetiva, que lhes permite identificar, na economia capitalista, a presença sistemática do chamado desemprego “involuntário”, isto é, a existência de pessoas que desejam trabalhar ao salário existente, ou até por um valor mais baixo, mas que, assim mesmo, não conseguem encontrar emprego.

Nessa nova perspectiva, a análise do desemprego é deslocada do mercado de trabalho para o mercado de bens e serviços, pois, do ponto de vista macroeconômico, é este último que determina a dinâmica do primeiro. De forma sintética, o desemprego é, como em Marx, intrínseco ao funcionamento do capitalismo, que se caracteriza por ser um sistema econômico extremamente instável. Nessas condições, o maior ou menor nível de desemprego dependerá, fundamentalmente, das decisões dos capitalistas em investir, o que não garante, em geral, a plena ocupação da força de trabalho disponível.

Desse modo, o desemprego, além de ser uma característica própria do capitalismo, não tem a sua origem determinada por salários elevados, acima do

nível que equilibraria demanda e oferta, em razão, por exemplo, da intervenção dos sindicatos e do governo. Muito pelo contrário, diferentemente dos neoclássicos – que acreditam que a solução para o desemprego é o livre funcionamento dos mercados e, em especial, do mercado de trabalho –, as formulações keynesiana e kaleckiana acerca do funcionamento do capitalismo e, em particular do desemprego, implicam uma regulação institucional do mercado de trabalho, através de políticas governamentais e da ação de organizações empresariais e de trabalhadores.

Podem-se identificar inúmeras divergências nas análises marxista, neoclássica, keynesiana e kaleckiana sobre os seus respectivos entendimentos acerca da natureza do mercado de trabalho e, em especial, no que se refere ao fenômeno do desemprego. No entanto há, pelo menos, um ponto em comum entre elas, qual seja: os trabalhadores são considerados como sendo uma classe ou camada social homogênea. Do ponto de vista dos respectivos objetivos dessas teorias, essa hipótese não se constitui em um problema, tendo em vista o elevado nível de abstração em que elas são formuladas. Em Marx, a preocupação essencial é com a identificação e explicação das leis mais gerais que caracterizam a economia capitalista, enquanto nos neoclássicos, em Keynes e em Kalecki a questão central em discussão se refere à dinâmica macroeconômica.

Entretanto, quando se trata da análise concreta do mercado de trabalho em si mesmo, essa hipótese torna-se um problema, especialmente quando o objetivo, como é o caso do presente texto, é o entendimento mais detalhado das características do desemprego e dos desempregados.

Por isso, em um texto clássico sobre as características do mercado de trabalho – no qual ressalta as singularidades que o diferenciam dos demais mercados, bem como a natureza heterogênea da força de trabalho –, **Offe & Hinrich** (1989) assumem uma perspectiva oposta à da hipótese tradicionalmente aceita pela teoria econômica, ao identificar a existência de uma concentração da distribuição social dos riscos do mercado de trabalho em certos segmentos da classe trabalhadora, cujos integrantes apresentam as seguintes características: (i) ficam mais freqüentemente e mais longamente desempregados; (ii) têm mais dificuldades de estabelecerem uma relação de emprego; (iii) são mais freqüentemente demitidos; (iv) obtêm menores salários e ocupam postos de trabalho mais restritivos, de reduzida autonomia; e (v) têm maiores riscos na sua capacidade física e maiores dificuldades na sua qualificação. E mais, essas características, além de não variarem de forma independente e isoladamente entre si, estão relacionadas com características sociais que não são “adquiridas” (educação, renda, domicílio, etc.), mas socialmente “atribuídas” e imutáveis (idade, sexo, condição física, grupo étnico, etc.).

Desse modo, além da assimetria de poder existente na relação estabelecida entre capital e trabalho, estruturalmente favorável ao primeiro – em geral reconhecida e aceita na literatura –, esses autores identificam uma segunda

assimetria no mercado de trabalho, desta feita no interior da própria classe trabalhadora, na qual certos grupos apresentam uma maior vulnerabilidade em razão de fatores político-normativos e determinados padrões culturais aceitos pela sociedade.

Para eles, é exatamente a presença dessa dupla assimetria que justifica a necessidade de regulação política do mercado de trabalho por parte do Estado, única forma de reduzir, mas não eliminar, o diferencial de poder existente entre capitalistas e trabalhadores, bem como entre os diversos grupos de trabalhadores na busca por uma melhor inserção no mercado de trabalho.

### TAXAS DE DESEMPREGO SEGUNDO DISTINTOS ATRIBUTOS DOS INDIVÍDUOS

Inicialmente, são analisados os distintos tipos de desemprego, bem como a sua evolução entre os dois períodos aqui considerados, levando-se em consideração também os seguintes atributos dos indivíduos: sexo, cor, idade, escolaridade, posição na família e tempo de residência na RMS.

Assim, na composição da elevadíssima taxa de desemprego total (25,7%) da RMS no período mais recente (1997/2002), a taxa de desemprego aberto (14,8%) tem maior participação do que a taxa de desemprego oculto (10,9%). Da mesma forma, na composição desta última, a taxa de desemprego por trabalho precário (7,5%) é maior do que taxa por desalento (3,4%). Todas essas taxas de desemprego deram um grande salto entre os anos os 80 e 90 – os dois períodos aqui considerados –, com destaque para as taxas de desemprego aberto e desemprego oculto por trabalho precário, que cresceram, respectivamente, 66,3% e 82,9% (Tabela1).

**Tabela 1**

Taxas de Desempregos por Tipo RMS, 1987/1988 e 1997/2002		
	(Em %)	
Tipo de Desemprego	1987/1988	1997/2002
Aberto	8,9	14,8
Oculto:	6,8	10,9
Por Trabalho Precário	4,1	7,5
Por Desalento	2,7	3,4
Total	15,7	25,7

Fonte: PED/RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE

Esse agravamento do fenômeno do desemprego também pode ser constatado quando se observa a situação do desempregado no que se refere à sua procura por trabalho e ao seu último emprego. Assim, entre as duas décadas, pode-se verificar, entre o total de desempregados, um grande crescimento do tempo médio de procura por emprego (8,8 para 12 meses), do tempo médio que perdeu ou deixou o emprego (13,4 para 20,9 meses) e do tempo médio que trabalhou no último emprego (15,9 para 22,2 meses). O crescimento desses tempos médios foi maior ainda quando são considerados apenas os indivíduos que estão na condição de desemprego oculto por trabalho precário.

A ampliação desses tempos evidencia, sem dúvida, uma maior dificuldade do desempregado na obtenção de uma nova ocupação; em particular, a elevação do tempo médio que trabalhou no último emprego sugere, para a década de 90, um maior esforço, por parte do trabalhador, para permanecer no emprego que possui, tendo em vista o aumento da dificuldade em obter um novo emprego – expresso diretamente pelo aumento dos outros dois tempos. Em suma, na década de noventa, reduziu-se a rotatividade da força de trabalho provocada pela decisão do trabalhador em se desligar do posto de trabalho por ele ocupado (Tabela 2).

**Tabela 2**

Tempo de Procura, Tempo que Perdeu ou Deixou o Emprego e Tempo que Trabalhou no Último Emprego								
RMS, 1987/1988 e 1997/2002 (Em meses)								
Tempos	Tipo de Desemprego							
	1987/1988				1997/2002			
	Oculto por Trab.				Oculto por Trab.			
	Aberto	Precário	Desal	Total	Aberto	Precário	Desal	Total
Tempo:								
De procura	7,8	9,8	10,7	8,8	10,6	14,1	13,1	12,0
Que perdeu ou deixou o emp.	11,3	13,9	19,7	13,4	17,3	25,9	25,1	20,9
Que trabalhou no último emp.	16,0	15,9	15,7	15,9	21,4	23,3	23,1	22,2

Fonte: PED/RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE

A percepção do agravamento das dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores no mercado de trabalho cresce quando se observa o motivo que os levou a sair do último trabalho, isto é, se o trabalhador desligou-se por vontade própria ou se foi desligado pela empresa ou o patrão. Enquanto na década de oitenta 40,9% de todos os desempregados se desligaram por iniciativa própria, na década de noventa esse percentual caiu para 28,2%, sendo menor ainda (23,1%) entre aqueles que estão na condição de desemprego por trabalho precário (Tabela 3).

**Tabela 3**

Distribuição dos Desempregados por Motivo da Saída do Último Trabalho segundo o Tipo de Desemprego								
RMS, 1987/1988 e 1997/2002 (Em %)								
Porque saiu do último trabalho	Tipo de Desemprego							
	1987/1988				1997/2002			
	Oculto por Trab.				Oculto por Trab.			
	Aberto	Precário	Desal	Total	Aberto	Precário	Desal	Total
Foi desligado	58,4	64,1	46,1	50,1	71,0	76,9	63,2	71,8
Desligou-se	41,6	35,9	53,9	49,9	29,0	23,1	36,8	28,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: PED/RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE

Aqui se evidencia, mais uma vez – agora através da observação do comportamento dos indivíduos pesquisados –, um maior apego do trabalhador pelo seu emprego, quando se compara a década de noventa com a década anterior. Não há a menor dúvida de que essa mudança comportamental expressa uma maior dificuldade em se encontrar uma nova ocupação.

Considerado-se agora os distintos atributos dos trabalhadores, observa-se que nos anos noventa, na RMS, a taxa de desemprego total das mulheres (28%) é maior do que a dos homens (23,6%); embora essas taxas tenham crescido muito, entre os dois períodos aqui analisados, a taxa dos homens aumentou um pouco mais do que a das mulheres. Este fato reflete a circunstância da reestruturação produtiva ter sido implementada, de forma mais profunda e generalizada, no setor industrial, em que os postos de trabalho são ocupados principalmente pelos homens (Tabela 4).

**Tabela 4**

Taxas de Desempregos por Tipo segundo Sexo RMS, 1987/1988 e 1997/2002 (Em %)						
Tipo de Desemprego	Sexo					
	1987/1988			1997/2002		
	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total
Aberto	7,4	10,9	8,9	12,3	17,6	14,8
Oculto:						
Por Trab. Precário	5,2	2,7	4,1	9,2	5,6	7,5
Por Desalento	1,4	4,5	2,7	2,1	4,8	3,4
<b>Total</b>	<b>14,0</b>	<b>18,1</b>	<b>15,7</b>	<b>23,6</b>	<b>28,0</b>	<b>25,7</b>

Fonte: PED/RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE

Detalhando-se um pouco mais, percebe-se que a participação do desemprego precário na composição dessas taxas é relativamente maior entre os homens – o que sugere uma maior dificuldade de ficar sem nenhum tipo de ocupação (desemprego aberto), em virtude de ocuparem, mais do que as mulheres, a condição de chefe de família –, apesar da taxa de desemprego oculto por trabalho precário ter crescido, entre as duas décadas, mais entre as mulheres – o que expressa, provavelmente, o movimento ascendente da taxa de participação delas no mercado de trabalho e a tradicional maior dificuldade em se inserir num trabalho regular.

Da mesma forma, a taxa de desemprego total é bem maior entre os negros (27,0%) do que entre os brancos (18,5%), o mesmo ocorrendo com as taxas dos demais tipos de desemprego. Contudo, a taxa de desemprego oculto por trabalho precário é a que apresenta a maior diferença entre esses dois grupos de trabalhadores, com a dos negros sendo quase o dobro da dos brancos. A maior participação desse tipo de desemprego na composição da taxa de desemprego total dos negros, quando comparada com a dos brancos, sugere uma maior dificuldade dos indivíduos negros em ficarem sem nenhum tipo de ocupação, em razão, provavelmente, de terem uma rede de segurança familiar mais frágil, por pertencerem a famílias com menor poder aquisitivo (Tabela 5).

De uma década para outra, todas as taxas de desemprego, de todos os tipos, aumentaram, tanto para brancos quanto para negros. No entanto, aumentaram mais entre os últimos, o que implicou uma piora relativa da condição dos negros, com o crescimento das distâncias entre as taxas de desemprego respectivas dos dois grupos. Como poderá ser constatado na seqüência deste texto, esse fato também ocorre com os recém-imigrantes, quando comparados com os indivíduos que residem há mais de três anos na RMS.

Tabela 5

Taxas de Desempregos por Tipo segundo a Cor RMS, 1987/1988 e 1997/2002 (Em %)						
Tipo de Desemprego	Cor					
	1987/1988			1997/2002		
	Branca	Negra	Total	Branca	Negra	Total
Aberto	7,7	9,1	8,9	11,4	15,4	14,8
Oculto:						
Por Trab. Precário	2,4	4,4	4,1	4,2	8,1	7,5
Por Desalento	2,7	2,7	2,7	2,9	3,5	3,4
<b>Total</b>	<b>12,8</b>	<b>16,2</b>	<b>15,7</b>	<b>18,5</b>	<b>27,0</b>	<b>25,7</b>

Fonte: PED/RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE

De forma análoga, embora o desemprego seja elevado em todas as faixas etárias, ele se apresenta bem maior naquelas que abrangem os indivíduos mais jovens, isto é, com idade entre 10 e 24 anos. Em particular, o desemprego nas faixas de 15 a 17 anos (49,4%) e, principalmente, na de 18 a 24 anos (39,1%) assume um caráter gravíssimo, porque se trata de pessoas que já deixaram, ou pretendem deixar, a escola; portanto, indivíduos que se encontram numa situação de total desocupação ou de ocupação irregular. Esse quadro é mais dramático ainda, se considerarmos que se trata, para muitos desses indivíduos, de uma primeira tentativa de se inserir no mundo do trabalho – com repercussões negativas presentes e futuras para a vida desses jovens (Tabela 6).

Tabela 6

Taxas de Desemprego por Tipo segundo Idade RMS, 1987/1988 e 1997/2002 (Em %)												
Tipo de Desemprego	Idade (anos)											
	1987/1988						1997/2002					
	10 a 14	15 a 17	18 a 24	25 a 39	40 e mais	Total	10 a 14	15 a 17	18 a 24	25 a 39	40 e mais	Total
Aberto	10,8	17,4	15,7	6,4	3,0	8,9	26,6	32,0	25,0	11,7	7,0	14,8
Oculto:												
Por Trab. Precário	5,5	5,1	5,3	4,0	2,5	4,1	6,3	9,0	9,1	7,9	5,4	7,5
Por Desalento	3,3	5,8	3,9	2,3	1,2	2,7	5,2	8,4	5,0	2,7	1,9	3,4
<b>Total</b>	<b>19,6</b>	<b>28,3</b>	<b>24,9</b>	<b>12,7</b>	<b>6,7</b>	<b>15,7</b>	<b>38,1</b>	<b>49,4</b>	<b>39,1</b>	<b>22,3</b>	<b>14,3</b>	<b>25,7</b>

Fonte: PED/RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE

Adicionalmente, as diferenças nas taxas de desemprego, entre os mais jovens e os mais velhos, são menores quando se trata do desemprego oculto por trabalho precário. Esse tipo de desemprego tem um peso relativo maior na composição da taxa total de desemprego dos mais velhos, o que denota uma maior impossibilidade desses indivíduos ficarem sem nenhum tipo de ocupação; diferentemente dos mais jovens, que podem se apoiar, de alguma forma, na rede de laços familiares.

De uma outra perspectiva, observa-se que a evolução dessas taxas de desemprego, de uma década para outra, evidencia que as taxas que mais cresceram foram as das duas faixas etárias maiores (25 a 39 anos e 40 anos e mais), que são, justamente, aquelas mais atingidas, relativamente, pela reestruturação produtiva. Portanto, pessoas com participação no mercado de trabalho há mais tempo e, por isso, com maior experiência, que perderam emprego e encontram uma enorme dificuldade de se inserirem de novo.

Seguindo o padrão encontrado na literatura, as taxas de desemprego, de todos os tipos, decrescem conforme aumenta o grau de escolaridade, sendo, comparativamente, bastante reduzidas para os indivíduos que possuem o 3º grau completo (7% para a taxa de desemprego total).

A maior e menor diferença entre os indivíduos mais escolarizados e os demais se encontram, respectivamente, nas taxas de desemprego aberto e desemprego oculto por trabalho precário. Isto sugere uma maior possibilidade relativa dos mais escolarizados ficarem numa situação de completo desemprego, quando comparados aos demais indivíduos – o que implica também uma maior resistência por parte deles em aceitarem qualquer tipo de emprego. Isto se deve, provavelmente, ao fato deles possuírem uma rede de proteção social mais segura em razão de pertencerem a famílias com maior nível de rendimento e, também, por terem acesso a alguma reserva e/ou rendimento – como recursos do FGTS e do seguro-desemprego, por exemplo (Tabela 7).

**Tabela 7**

Taxas de Desemprego por Tipo, segundo a Escolaridade RMS, 1987/1988 e 1997/2002 (Em %)								
Escolaridade	Tipo de Desemprego							
	1987/1988				1997/2002			
	Oculto por Trab.				Oculto por Trab.			
	Aberto	Precário	Desal	Total	Aberto	Precário	Desal	Total
ANALF e S/ ESCOL	4,3	4,5	1,3	10,1	10,0	9,6	2,5	22,1
1º INCOM.	9,2	5,2	2,9	17,3	15,6	10,6	3,8	30,0
1º COMP. e 2º INCOM	12,2	3,6	3,8	19,6	19,6	8,5	4,7	32,8
2º COMP e 3º INCOM	9,0	2,1	2,4	13,5	14,2	4,6	2,8	21,6
3º COMP	2,1	0,8	0,7	3,6	4,8	1,3	0,9	7,0
TOTAL	8,9	4,1	2,7	15,7	14,8	7,5	3,4	25,7

Fonte: PED/RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE

De outro lado, a evolução das taxas de desemprego por escolaridade, entre os dois períodos considerados, apontam para um crescimento relativo muito maior das taxas de desemprego dos mais escolarizados (3º grau completo), quando comparados aos demais, principalmente no que se refere às taxas de desemprego aberto e total, que aumentaram, respectivamente, 128% e quase 100% – evidenciando que o maior número de anos de estudo, embora seja condição necessária para uma melhor inserção no mercado de trabalho, não se constitui, nem de longe, em condição suficiente. Isto significa que a chamada “empregabilidade” dos indivíduos depende de muitos outros fatores, em especial do ritmo de crescimento da economia e, portanto, de sua capacidade de gerar novas ocupações. Em suma, o desemprego, a partir dos anos noventa, é uma realidade que afeta a todos os grupos de trabalhadores, inclusive os mais escolarizados.

Mantendo também o padrão encontrado nas diversas pesquisas, as taxas de todos os tipos de desemprego são menores entre os chefes de família (16,1% para a taxa de desemprego total) e bem maiores entre os indivíduos que se encontram na família na posição de filhos (38,7% para a taxa de desemprego

total), em virtude da pouca experiência e da possibilidade destes últimos serem sustentados pela família. Esta última razão explica também porque a diferença entre as taxas de desemprego por trabalho precário desses dois grupos é diminuta (7,7% para os chefes e 8,8% para os filhos); ao contrário das taxas de desemprego aberto (7,1% para os chefes e 24,8% para os filhos), que seguem o mesmo comportamento das taxas de desemprego total (Tabela 8).

**Tabela 8**

Taxas de Desemprego por Tipo, segundo a Posição na Família RMS, 1987/1988 e 1997/2002 (Em %)										
Tipo de Desemprego	Posição na Família									
	1987/1988					1997/2002				
	Chefe	Cônjuge	Filho	Outros	Total	Chefe	Cônjuge	Filho	Outros	Total
Aberto	3,6	8,4	16,1	9,9	8,9	7,1	14,3	24,8	16,1	14,8
Oculto:										
Por Trab. Precário	4,0	2,7	5,3	3,5	4,1	7,7	5,7	8,8	6,3	7,5
Por Desalento	0,8	5,1	4,3	2,2	2,7	1,3	5,0	5,1	3,3	3,4
Total	8,4	16,2	25,7	15,6	15,7	16,1	25,0	38,7	25,7	25,7

Fonte: PED/RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE

Na década, a evolução das taxas de desemprego, de todos os tipos, foi crescente, independentemente da posição ocupada na família. Entretanto, as taxas de desemprego entre os chefes cresceram relativamente mais; exceção feita à taxa de desemprego por trabalho precário, que aumentou mais entre os indivíduos que ocupam a posição de cônjuge na família, provavelmente em razão do aumento da taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho – tendo em vista a grande associação existente entre a condição feminina e a posição de cônjuge na família. De qualquer sorte, no geral, nota-se, mais uma vez, uma piora relativa de um grupo de trabalhadores que, tradicionalmente, ocupa uma situação menos ruim no mercado de trabalho, isto é, os chefes de família – que, assim como os homens, os mais idosos e os mais escolarizados foram, relativamente, os mais afetados pela reestruturação produtiva.

Por fim, têm-se as taxas de desemprego segundo o tempo de residência das pessoas na RMS. Como se esperaria, a taxa de desemprego total é maior entre os recém-imigrantes (27,6%) do que entre os indivíduos com mais de 3 anos de residência (25,6%). No entanto, isto ocorre, exclusivamente, em razão das diferenças entre as taxas de desemprego aberto; 18,3% para os recém-imigrantes e 14,6 para os com mais de 3 anos de tempo de residência (Tabela 9).

**Tabela 9**

Taxas de Desempregos Por Tipo, segundo o Tempo de Residência na RMS RMS, 1987/1988 e 1997/2002 (Em %)						
Tipo de Desemprego	Tempo de Residência na RMS					
	1987/1988			1997/2002		
	Até 3 anos	Mais de 3 anos	Total	Até 3 anos	Mais de 3 anos	Total
Aberto	10,2	8,8	8,9	18,3	14,6	14,8
Oculto:						
Por Trab. Precário	3,5	4,2	4,1	6,2	7,6	7,5
Por Desalento	2,5	2,7	2,7	3,1	3,4	3,4
Total	16,2	15,7	15,7	27,6	25,6	25,7

Fonte: PED/RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE

De fato, as taxas de desemprego oculto, por trabalho precário e por desalento, são menores entre os recém-imigrantes: 6,2% e 3,1% respectivamente, contra 7,6% e 3,4% dos indivíduos com mais de 3 anos de residência. Isto sugere que os recém-imigrantes, em virtude da falta de relações sociais e de laços familiares mais consolidados na RMS e, portanto, de estarem numa situação de maior insegurança, tendem mais a aceitar qualquer tipo de trabalho, do que aqueles indivíduos que residem há mais tempo na região e que, por isso, já têm uma rede de segurança mais ampla construída.

Entre os dois períodos analisados, as taxas de todos os tipos de desemprego, nesses dois grupos de trabalhadores, aumentaram; todavia, para os recém-imigrantes, esse crescimento foi maior para as taxas de desemprego total e aberto e menor para as taxas de desemprego por trabalho precário e desalento – quando comparadas às taxas dos indivíduos que residem há mais de 3 anos na RMS. Tudo isso expressa o aumento relativo da maior dificuldade do recém-imigrante em se inserir no mercado de trabalho da região.

A evidência que pode ser extraída, desse primeiro conjunto de tabelas, é de que, da década de 80 para a década de 90, as condições encontradas no mercado de trabalho, por todos os grupos de trabalhadores, indistintamente, pioraram. Além disso, confirma-se, de fato, uma situação relativamente melhor no mercado de trabalho para os homens, os brancos, os mais velhos, os mais escolarizados, os chefes de família e os que residem há mais tempo na RMS. Todavia, entre as duas décadas, a situação dos homens, dos mais velhos, dos mais escolarizados e dos chefes de família piorou mais, quando comparada com a situação, respectivamente, das mulheres, dos mais jovens, dos menos escolarizados e dos demais membros da família; enquanto a situação dos indivíduos brancos e a dos que residem há mais tempo na RMS piorou menos do que a situação, respectivamente, dos negros e dos recém-imigrantes.

Desse modo, o maior significado dessa evolução das taxas de desemprego é de que a reestruturação produtiva, de um lado, reafirmou a existência de condições menos ruins para aqueles grupos de trabalhadores que tradicionalmente já possuíam uma melhor condição de inserção no mercado de trabalho. De outro lado, embora tenha reduzido as assimetrias existentes entre homens e mulheres, velhos e jovens, indivíduos mais e menos escolarizados e chefes e demais membros da família, a reestruturação agravou mais ainda, absoluta e relativamente, as condições de inserção dos negros e dos recém-imigrantes, quando comparadas, respectivamente, com as condições enfrentadas pelos brancos e pelos que habitam há mais tempo na RMS. É claro que os indivíduos que pertencem, simultaneamente, a mais de um grupo – como por exemplo, mulher negra ou imigrante jovem menos escolarizado –, enfrentam barreiras ainda maiores para se inserirem no mercado trabalho.

Nesta parte do texto evidencia-se e discute-se o perfil atual dos desempregados, bem como a sua evolução entre os dois períodos aqui analisados, segundo os mesmos atributos anteriormente considerados, quais sejam: sexo, cor, idade, escolaridade, posição na família e tempo de residência na RMS.

No que se refere ao gênero, nos anos noventa, o total de desempregados se compõem, majoritariamente, de mulheres (51,8%). Isto se deve à maior participação das mulheres entre os indivíduos que se encontram na condição de desemprego aberto (56,4%) e, principalmente, entre aqueles que se acham na situação de desemprego oculto por desalento (67,8%), uma vez que entre os indivíduos que enfrentam uma situação de desemprego oculto por trabalho precário a participação delas (35,5%) é bem menor do que a dos homens. Isto expressa a sua maior facilidade relativa de recusar qualquer emprego, tendo em vista o fato de não se constituírem, em sua maioria, em chefes de família, quando comparadas aos homens (Tabela 10).

**Tabela 10**

Distribuição dos Desempregados por Tipo, segundo o Sexo RMS, 1987/1988 e 1997/2002 (Em %)						
Tipo de Desemprego	Sexo					
	1987/1988			1997/2002		
	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total
Aberto	46,9	53,1	100,0	43,6	56,4	100,0
Oculto:						
Por Trab. Precário	71,0	29,0	100,0	64,5	35,5	100,0
Por Desalento	28,8	71,2	100,0	32,2	67,8	100,0
Total	50,1	49,9	100,0	48,2	51,8	100,0

Fonte: PED/RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE

Do ponto de vista da evolução ocorrida entre a duas décadas, a participação relativa das mulheres cresce em todos os tipos de desemprego, com exceção do desemprego por desalento. Esse crescimento foi particularmente importante no desemprego por trabalho precário, evidenciando o crescimento da taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho da RMS – fato ocorrido, em geral, em todos os mercados de trabalho, dentro e fora do Brasil.

Quanto à distribuição dos desempregados por tipo de desemprego segundo a cor, a participação dos negros é maior do que a dos brancos em todos os tipos de desemprego, principalmente no desemprego por trabalho precário (91,1%). Todas as participações dos negros, nos distintos tipos de desemprego, estão bem acima dos 80%, que é, aproximadamente, a proporção desse grupo de trabalhadores na população economicamente ativa – o que expressa, de outra maneira, as suas maiores taxas de desemprego, quando comparadas com a dos brancos, conforme já visto anteriormente.

Entre os dois períodos analisados, essa participação teve um pequeno acréscimo, em todos os tipos de desemprego, destacando-se um pouco mais o crescimento dessa participação no desemprego por desalento. Compatível

com os resultados já evidenciados para a evolução da taxa de desemprego, observa-se aqui uma piora relativa da situação desse grupo de trabalhadores (Tabela 11).

**Tabela 11**

Distribuição dos Desempregados por Tipo, segundo a Cor RMS, 1987/1988 e 1997/2002 (Em %)						
Tipo de Desemprego	Cor					
	1987/1988			1997/2002		
	Branca	Negra	Total	Branca	Negra	Total
Aberto	13,8	86,2	100,0	12,2	87,8	100,0
Oculto:						
Por Trab. Precário	9,5	90,5	100,0	8,9	91,1	100,0
Por Desalento	15,9	84,1	100,0	13,5	86,5	100,0
<b>Total</b>	<b>13,0</b>	<b>87,0</b>	<b>100,0</b>	<b>11,4</b>	<b>88,6</b>	<b>100,0</b>

Fonte: PED/RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE

Com relação à distribuição dos desempregados por tipo de desemprego segundo a faixa etária, os trabalhadores nas faixas de 18 a 24 e 25 a 39 anos têm a maior participação, representando, respectivamente, 36,9% e 35,2% do total dos indivíduos desempregados. A situação do primeiro desses grupos é particularmente grave, pois, além de ser o maior numericamente, tem uma taxa de desemprego muito alta, conforme já evidenciado anteriormente. As duas faixas mais jovens, que abrangem os indivíduos com idade entre 10 a 17 anos, embora tenham as maiores taxas de desemprego, representam uma parcela bem menor do total de desempregados.

Esse quadro, da distribuição dos desempregados conforme a idade, altera-se um pouco quando se trata do desemprego oculto por trabalho precário. Neste tipo de desemprego, a maior participação é dos indivíduos com idade entre 25 e 39 anos (42,6%), provavelmente por já estarem assumindo a responsabilidade de chefe de família e, por isso, terem maior dificuldade em ficar na condição de total desocupação (Tabela 12).

**Tabela 12**

Distribuição dos Desempregados por Tipo, segundo a Idade RMS, 1987/1988 e 1997/2002 (Em %)												
Tipo de Desemprego	Idade (anos)											
	1987/1988						1997/2002					
	10 a 14	15 a 17	18 a 24	25 a 39	40 e mais	Total	10 a 14	15 a 17	18 a 24	25 a 39	40 e mais	Total
Aberto	4,6	12,7	45,5	29,5	7,7	100,0	2,8	10,7	40,9	32,1	13,6	100,0
Oculto:												
Por Trab. Precário	5,0	8,1	33,2	39,5	14,2	100,0	1,3	5,9	29,4	42,6	20,8	100,0
Por Desalento	4,5	13,7	37,1	34,9	9,9	100,0	2,4	12,4	36,3	32,3	16,6	100,0
<b>Total</b>	<b>4,7</b>	<b>11,6</b>	<b>40,8</b>	<b>33,1</b>	<b>9,8</b>	<b>100,0</b>	<b>2,3</b>	<b>9,5</b>	<b>36,9</b>	<b>35,2</b>	<b>16,1</b>	<b>100,0</b>

Fonte: PED/RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE

Do ponto de vista da evolução entre as duas décadas, em todos os tipos de desemprego, cresceu a participação dos mais velhos, principalmente a dos indivíduos com idade de 40 anos e mais. Nessa faixa etária, o impacto da reestruturação produtiva foi dos mais perversos; ao difundir uma espécie de cultura do “novo”, que valoriza a capacidade de adaptação dos trabalhadores aos novos paradigmas tecnológicos e organizacionais, muito deles foram qualificados como tendo grande resistência à mudança e, por isso, descarta-

dos. Além disso, muitos postos de trabalho tradicionais desapareceram com a implantação dos novos processos produtivos.

No que tange à escolaridade, a participação dos mais escolarizados no total de desempregados é reduzida e menor do que suas respectivas participações no total da população economicamente ativa, refletindo, assim, suas menores taxas de desemprego. A maioria, em todos os tipos de desemprego, é a dos indivíduos com o 1º grau incompleto (45%), embora a participação desse grupo tenha se reduzido entre os dois períodos considerados. A evolução ocorrida, entre as duas décadas consideradas, evidencia que o grupo que mais cresceu sua participação foi o dos indivíduos mais escolarizados, em todos os tipos de desemprego, mas principalmente no desemprego aberto, no qual mais do que dobrou a sua participação. Esta realidade corrobora a evidência anterior das taxas de desemprego, na qual a situação dos mais escolarizados piorou mais do que a situação dos menos escolarizados (Tabela 13).

**Tabela 13**

Distribuição dos Desempregados por Tipo, segundo a Escolaridade RMS, 1987/1988 e 1997/2002 (Em %)								
Escolaridade	1987/1988				1997/2002			
	Oculto por Trab.			Total	Oculto por Trab.			Total
	Aberto	Precário	Desal		Aberto	Precário	Desal	
ANALF e S/ ESCOL	3,8	8,6	3,9	5,1	2,6	5,0	2,9	3,4
1º INCOM.	55,2	67,8	56,9	58,8	40,8	54,4	43,3	45,0
1º COMP. e 2º INCOM	20,3	13,1	20,8	18,5	23,9	20,3	25,5	23,1
2º COMP e 3º INCOM	19,6	9,7	17,2	16,6	30,0	18,9	26,0	26,2
3º COMP	1,1	0,8	1,2	1,0	2,7	1,4	2,3	2,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PED/RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE

Com relação à posição na família, os filhos (45,3%), seguidos dos chefes de família (25%), é o grupo de trabalhadores com maior participação no total do desemprego, bem como no desemprego aberto (respectivamente, 50,3% e 19,2%). No entanto, no desemprego precário, os chefes possuem uma participação (40,7%) maior do que a dos filhos (35,4%), enquanto no desemprego por desalento os cônjuges (27,8%) formam o grupo, depois dos filhos (45,5%), com a maior participação.

A evolução dessas participações, nos dois períodos considerados, evidencia, mais uma vez, a piora da situação dos chefes de família, principalmente em se considerando o desemprego aberto e o desemprego por desalento – o que configura um sério agravamento do mercado de trabalho, tendo em vista a responsabilidade maior desse grupo com relação à manutenção dos membros da família (Tabela 14).

Tabela 14

Distribuição dos Desempregados por Tipo, segundo a Posição na Família RMS, 1987/1988 e 1997/2002 (Em %)										
Tipo de Desemprego	Posição na Família									
	1987/1988					1997/2002				
	Chefe	Cônjuge	Filho	Outros	Total	Chefe	Cônjuge	Filho	Outros	Total
Aberto	16,7	16,3	53,1	13,9	100,0	19,2	18,0	50,3	12,5	100,0
Oculto:										
Por Trab. Precário	40,0	11,3	38,0	10,7	100,0	40,7	14,3	35,4	9,6	100,0
Por Desalento	12,0	32,2	45,7	10,1	100,0	15,4	27,8	45,5	11,3	100,0
Total	22,0	17,8	47,8	12,4	100,0	25,0	18,2	45,3	11,5	100,0

Fonte: PED/RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE

Finalmente, quanto ao tempo de residência na RMS, apenas 5,7% dos desempregados se constituem em recém-imigrantes – participação que se reduziu entre os dois períodos, tendo em vista a desaceleração da imigração nos anos noventa, bem como o crescimento da população economicamente ativa da RMS (Tabela 15).

Tabela 15

Distribuição dos Desempregados por Tipo, segundo o Tempo de Residência na RMS RMS, 1987/1988 e 1997/2002 (Em %)						
Tipo de Desemprego	Tempo de Residência na RMS					
	1987/1988			1997/2002		
	Até 3 anos	Mais de 3 anos	Total	Até 3 anos	Mais de 3 anos	Total
Aberto	7,6	92,4	100,0	6,5	93,5	100,0
Oculto:						
Por Trab. Precário	5,7	94,3	100,0	4,4	95,6	100,0
Por Desalento	6,1	93,9	100,0	4,8	95,2	100,0
Total	6,8	93,2	100,0	5,7	94,3	100,0

Fonte: PED/RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE

Em suma, a análise da distribuição dos desempregados, segundo os diversos atributos considerados, reafirma o que já foi anteriormente evidenciado, isto é: as mulheres, os negros, os mais jovens, os menos escolarizados, os filhos e os recém-imigrantes são os grupos de trabalhadores que enfrentam maiores dificuldades no mercado de trabalho. Em particular, embora a situação de todos os grupos de trabalhadores tenha piorado com as mudanças econômico-sociais ocorridas nos anos noventa, a situação dos negros e dos recém-imigrantes piorou ainda mais, quando comparada com a situação, respectivamente, dos brancos e dos que residem há mais de três anos na RMS.

## CONCLUSÃO

Os processos de reestruturação produtiva e globalização, com o apoio essencial das políticas liberais, impactaram profundamente, e de forma negativa, os mercados de trabalho em todo o mundo. No Brasil, esses processos se difundiram a partir, sobretudo, do Governo Collor, no início dos anos noventa, tendo sido ampliados e intensificados nos dois Governos de FHC.

Todavia, a maior ou menor desestruturação dos mercados de trabalho de cada país vem dependendo, em muito, das políticas adotadas pelos seus respectivos governos. Aqueles países, como o Brasil e a Argentina, que adotaram a essência das políticas liberais – abertura comercial e financeira indiscriminada, valorização das moedas nacionais, privatizações, desregulamentação dos mercados e políticas monetárias e fiscais extremamente rígidas – foram os que tiveram os seus mercados de trabalho mais afetados.

Nesses países, a precarização do trabalho, bem como a flexibilização de suas formas de exploração, foi geral e atingiu, de forma indiscriminada, toda a classe trabalhadora. Além da ampliação do desemprego, assistiu-se ao crescimento da informalidade, à queda dos rendimentos do trabalho, à ampliação e intensificação da jornada de trabalho, ao crescimento do trabalho infantil, à redução dos direitos trabalhistas e ao enfraquecimento dos sindicatos de trabalhadores. Tudo isso modificou, em muito, a estrutura e a dinâmica dos seus respectivos mercados de trabalho.

Esse quadro torna-se mais preocupante ainda, quando se observa que as principais formas de sobrevivência dos desempregados são, fundamentalmente, as mesmas nas duas décadas, quais sejam: ajuda de parentes e, principalmente, o fato de outras pessoas da família terem trabalho. A importância das pensões e aposentadorias e, principalmente, do seguro-desemprego – que se caracterizam por se constituírem em parte da rede de segurança social pública – é diminuta como formas de sobrevivência dos desempregados.

No entanto, esses impactos, conforme evidenciado para a RMS, não se fizeram sentir de forma homogênea pelo conjunto dos trabalhadores. Muito pelo contrário: embora todos tenham sofrido a deterioração das suas respectivas condições de inserção no mercado de trabalho, estas, em geral, pioraram mais, relativamente, para aqueles grupos de trabalhadores que, historicamente, sempre tiveram uma maior capacidade de se inserirem produtivamente. Todavia, considerando-se todos os grupos da força de trabalho, é particularmente grave o desemprego entre os indivíduos mais jovens, os menos escolarizados e os negros, em virtude de combinarem, ao mesmo tempo, elevadas taxas de desemprego e o fato de se constituírem em uma grande parte do total de desempregados.

De outro lado, os desempregados ocultos por trabalho precário se encontram, no exercício de suas atividades irregulares, na condição, fundamentalmente, de trabalhadores autônomos (83,5%), vindo a seguir, com pequena participação, o trabalho doméstico (7,7%). Do ponto de vista setorial, esses desempregados realizam essas atividades principalmente na construção civil (28,8%), nos serviços de produção (21,7%) e nos serviços pessoais (21,4%).

Desse modo, além da redefinição das políticas econômicas prevaletentes na década de noventa, que viabilize uma melhor forma de inserção internacional para o país – condição essencial para a retomada do crescimento

econômico sustentado e a geração de novos postos de trabalho, em ritmo compatível com o crescimento da PEA –, urge a formulação e implementação de políticas para o mercado de trabalho, que sejam direcionadas especificamente para reduzir as piores condições de inserção enfrentadas pelos grupos mais fragilizados da força de trabalho.

Essas políticas, de curto e médio prazos, devem abranger, entre outras iniciativas, estímulos fiscais e financeiros para que as empresas empreguem trabalhadores jovens, melhoria radical da escola pública, maior eficiência do sistema público de qualificação da força de trabalho, apoio ao trabalhador autônomo, sanções contra discriminações de natureza étnica e de gênero e a adoção das chamadas ações afirmativas, que se sobreponham à lógica “natural” do mercado. A participação dos sindicatos e de outras organizações representativas de grupos específicos, no processo concreto de elaboração e implementação dessas e outras políticas, constitui-se em uma das condições mais essenciais para o seu sucesso.

Por fim, nunca é demais lembrar que, sem a retomada do crescimento econômico sustentado, o alcance de políticas dessa natureza será extremamente limitado; tomadas isoladamente, num contexto de estagnação econômica ou baixo crescimento, essas políticas, direcionadas diretamente ao mercado de trabalho, perdem muito de sua eficiência.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADEO, E. J. *Desemprego, salários e preços: um estudo comparativo de Keynes e do pensamento da década de 1970*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

\_\_\_\_\_. Sobre salários nominais: as críticas keynesiana e monetarista a abordagem de Keynes sobre o mercado de trabalho. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 16, n. 2, ago. 1986.

\_\_\_\_\_. ESTEVÃO, M. *A teoria econômica do desemprego*. São Paulo: Hucitec, 1994.

KALECKI, M. Teoria da dinâmica econômica. Tradução por Paulo de Almeida. In: *Os Economistas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

KEYNES, J. M. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. Trad. Márcio R. da Cruz. In: *Os Economistas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MARX, Karl. *O capital*. 18. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

OFFE, C.; HINRICH, K. 1989 Economia social do mercado de trabalho: diferencial primário e secundário de poder. In: \_\_\_\_\_. *Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da “Sociedade do Trabalho”*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. p. 43-81.

# A OCUPAÇÃO INFORMAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR: UMA ANÁLISE DAS DÉCADAS DE OITENTA E NOVENTA<sup>1</sup>

THAIZ BRAGA\*

## INTRODUÇÃO

O objetivo central deste estudo é a elaboração de um quadro da estrutura e dinâmica da ocupação informal na Região Metropolitana de Salvador nas décadas de oitenta e noventa. Na primeira seção, o processamento das variáveis descritivas permite a identificação das características gerais do mercado de trabalho metropolitano, do qual se pretende extrair informações relevantes para a construção do painel sobre a informalidade na Grande Salvador. Na segunda parte do estudo, são abordadas as principais evidências empíricas para os trabalhadores informais. A análise dos indicadores tem como finalidade a investigação da inserção da população ocupada no setor informal, segundo características individuais e a situação ocupacional, nos anos 1987/1988 e 1996/1999, com base nos dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED<sup>2</sup>, caracterizando a ocupação informal em relação à ocupação não-registrada<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Este artigo é parte do projeto de dissertação realizado no Mestrado de Economia Social e do Trabalho do Instituto de Economia da UNICAMP, cujo título é Estrutura e Dinâmica da Ocupação Informal na Região Metropolitana de Salvador: Uma Análise dos anos 90.

\* Economista, coordenadora pelo DIEESE da Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED realizada na Região Metropolitana de Salvador – RMS. thaiz@dieese.org.br

<sup>2</sup> A PED é uma pesquisa domiciliar, de periodicidade mensal, sobre mão-de-obra e rendimento do trabalho, realizada na RMS a partir de um convênio entre o Governo do Estado da Bahia, através da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – (SEI), Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETRAS), em parceria com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE), a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), órgão da Secretaria de Planejamento do Governo do Estado de São Paulo, e a Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pesquisas semelhantes, do ponto de vista metodológico, também são realizadas nas seguintes regiões metropolitanas: São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Distrito Federal. Na grande Salvador a coleta de informações é feita através de entrevistas com os moradores de dez anos de idade ou mais, em 2.500 domicílios, resultando na aplicação de cerca de 7.000 questionários/mês, desde a sua retomada em 1996. A base de dados utilizada para investigação do mercado de trabalho regional neste estudo é composta de 91.528 entrevistas realizadas entre os meses de outubro de 1987 a dezembro de 1988, e 247.395 entrevistas realizadas no período de outubro de 1996 a dezembro de 1999. As amostras foram desenhadas como representativas do mesmo universo, em momentos distintos, quando foi aplicado o mesmo questionário para levantamento das informações. As duas amostras são metodologicamente compatíveis e permitem comparações de mudanças estruturais significativas entre os dois períodos.

<sup>3</sup> Os ocupados informais serão aqui representados pelos trabalhadores por conta-própria, donos de negócio familiar, trabalhadores familiares sem remuneração salarial, empregados que recebem em espécie benefício, empregados que recebem exclusivamente por produção e empregados domésticos. Neste trabalho, a ocupação não-registrada é delimitada apenas pelos trabalhadores assalariados sem carteira de trabalho assinada. Para a determinação do universo de estudo, tomamos como base os estudos de SOUZA (1980a); CACCIAMALI (1983, 1989) e FAGUNDES (1992).

ESTRUTURA DO MERCADO DE TRABALHO DA  
REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

A identificação, a partir dos dados da PED, dos movimentos mais gerais do mercado de trabalho regional, no final das décadas de oitenta e noventa, é de relevância para a construção do painel sobre a informalidade à medida que este comportamento atinge diretamente as estratégias de sobrevivência da população metropolitana, além da composição do perfil do trabalhador informal.

Na análise dos dados agregados para a RMS, o mercado de trabalho regional caracteriza-se por uma estrutura ocupacional frágil, na qual se destacam freqüentemente as relações informais de trabalho, com a presença marcante de ocupações e atividades precárias que se reproduzem a partir de um processo crescente de exclusão social. A deterioração dos vínculos empregatícios entre os anos oitenta e noventa, as altas taxas de desemprego, além da queda dos rendimentos dos ocupados vêm conformar o ajuste do mercado de trabalho metropolitano ao recrudescimento da crise no final das duas últimas décadas.

No final dos anos noventa, a partir da análise das taxas de participação e desemprego estimadas<sup>4</sup>, verifica-se que a taxa de atividade se mantém estável no período analisado, apesar do crescimento do número de desempregados. Do total da população economicamente ativa, 60,0% pressiona o mercado de trabalho como ocupada ou desempregada. A investigação da taxa de participação mostra que o homem está mais presente na força de trabalho da RMS, independentemente do atributo considerado. Os novos padrões culturais e o empobrecimento das famílias vêm, no entanto, modificando este comportamento com o crescimento da taxa de atividade das mulheres. A análise dos dados relativos à participação segundo o sexo evidencia uma situação particularmente desfavorável para os homens, com queda da sua atividade em todos os atributos considerados.

Quando analisada a inserção no mercado de trabalho, seja como ocupados ou desempregados, os chefes de família representam o grupo populacional com maior queda da sua taxa de participação. Este movimento reflete a queda da participação de homens e mulheres, agravada pela crescente dificuldade de inserção do homem como ocupado no mercado de trabalho, diante do crescimento das taxas de desemprego e queda da atividade deste grupo populacional.

Por fim, há uma diminuição da participação dos jovens no mercado de trabalho, representada estritamente pela queda da inserção do jovem homem,

---

<sup>4</sup> Taxa de participação é a relação entre a População Economicamente Ativa e a População em Idade Ativa (PEA/PIA) e indica a proporção de pessoas com 10 anos ou mais incorporadas ao mercado de trabalho, como ocupados ou desempregados. A taxa de desemprego, por sua vez, é a relação entre o total de desempregados e a PEA.

visto que a participação das mulheres nessa faixa etária se estabiliza. Ainda com base na disponibilidade para o mercado de trabalho, o investimento em educação é um estímulo para maior inserção na PEA. As taxas de atividade por grau de instrução indicam que quanto maior o nível de instrução alcançado maior é a participação no mercado de trabalho. No período em análise, a escolarização da força de trabalho melhorou de modo significativo, mas isso não implicou na redução do desemprego.

**Tabela 1**

Taxas de Participação dos Indivíduos de 10 anos e Mais por Cor, Faixa Etária, Posição na Família e Grau de Instrução, segundo Sexo Região Metropolitana de Salvador, Outubro de 1987 a Dezembro de 1988 e Outubro de 1996 a Dezembro de 1999 (Em %)						
Atributos	Total	Total	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
	Out/87-Dez/88	Out/96-Dez/99	Out/87-Dez/88		Out/96-Dez/99	
Total	59,4	60,0	72,2	48,3	68,8	52,4
<b>Cor</b>						
Negra	60,1	60,7	72,5	49,1	69,4	53,1
Branca	55,9	56,8	70,5	44,7	65,9	49,5
<b>Faixa Etária</b>						
10 a 17 anos	24,4	20,9	32,0	17,3	24,5	17,4
18 a 24 anos	74,3	74,3	86,9	63,0	81,3	67,9
25 a 39 anos	80,6	84,1	95,7	67,3	94,3	75,5
40 anos e mais	56,4	55,8	73,2	43,4	70,3	44,7
<b>Posição na Família</b>						
Chefe	81,5	75,6	87,4	62,8	82,9	57,6
Cônjuge	50,2	57,1	70,5	49,9	77,4	56,6
Filho	46,7	48,7	54,8	38,1	53,1	44,2
Outra	59,8	58,5	69,7	54,3	63,5	55,5
<b>Grau de Instrução</b>						
Analfabeto	52,8	41,9	71,8	42,0	55,2	32,6
1ª Grau Incompleto	52,2	50,2	65,6	40,0	60,4	40,7
1ª Grau Completo	69,2	63,5	84,1	54,2	75,1	52,4
2ª Grau Incompleto	65,9	64,7	78,8	54,6	73,5	57,3
2ª Grau Completo	81,6	77,7	90,9	74,5	85,0	72,3
3ª Grau	82,1	81,2	86,6	77,9	83,5	79,3

FONTES: PED RMS (1987/1988) COINT-SETRAB/SUDENE/SINE-BA/UFBA/DIEESE/SEADE  
 PED RMS (1996/1999) SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE.  
 Elaboração própria

Outra variável na análise da inserção na PEA é a taxa de desemprego. A taxa de desemprego total calculada para RMS, no final dos anos noventa, é de 24,3% da PEA, com um crescimento de 8,6 pontos percentuais em relação ao período anterior (15,7% no final da década de oitenta)<sup>5</sup>. Embora o desem-

<sup>5</sup> As informações disponibilizadas pela PED permitem o cálculo do desemprego aberto e do desemprego oculto pelo trabalho precário ou desalento, o que se reflete nas taxas de desemprego total para a região. Conforme metodologia utilizada pela PED o desemprego oculto pelo trabalho precário, ou desemprego com "bico" é dado pelas pessoas que realizam de forma irregular, ou seja, em caráter ocasional e eventual, algum trabalho remunerado (ou pessoas que realizam trabalho não-remunerado em ajuda a negócios de parentes) e que procuraram mudar de trabalho nos 30 dias anteriores ao da entrevista, ou que, não tendo procurado neste período, o fizeram até 12 meses atrás. Enquanto o desemprego por desalento é representado pelas pessoas que não possuem trabalho e nem procuraram nos últimos 30 dias, por desestímulos do mercado de trabalho ou por circunstâncias fortuitas, mas procuraram efetivamente trabalho nos últimos 12 meses. Para maiores informações acerca da metodologia da PED ver SEADE/DIEESE, 1995.

prego no mercado de trabalho metropolitano seja intenso e generalizado, indivíduos com atributos pessoais específicos são mais vulneráveis ao desemprego. Isso indica que o desemprego é maior entre as mulheres (27,6%), os negros (25,7%), os mais jovens (43,9%) e entre os indivíduos com baixa escolarização. Esta situação é especialmente dramática quando analisamos o caso das mulheres, independentemente do atributo especificado.

**Tabela 2**

<b>Taxa de Desemprego por Cor, Faixa Etária, Posição na Família e Grau de Instrução, segundo Sexo</b>						
<b>Região Metropolitana de Salvador, Outubro de 1987 a Dezembro de 1988 e Outubro de 1996 a Dezembro de 1999</b>						
(Em %)						
Atributos	Total	Total	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
	Out/87- Dez/88	Out/96- Dez/99	Out/87-Dez/88		Out/96-Dez/99	
Total	15,7	24,3	13,9	18,1	22,5	26,4
<b>Cor</b>						
Negra	16,3	25,7	14,7	18,5	24,0	27,6
Branca	12,8	18,3	10,0	16,3	15,9	20,9
<b>Faixa Etária</b>						
10 a 17 anos	25,1	43,9	25,7	23,9	40,5	48,5
18 a 24 anos	24,8	36,7	20,8	29,8	34,5	39,2
25 a 39 anos	12,7	20,9	10,4	15,7	18,0	24,0
40 anos e mais	6,7	13,4	6,7	6,6	14,0	12,8
<b>Posição na Família</b>						
Chefe	8,5	15,4	8,1	10,0	14,9	17,0
Cônjuge	16,1	23,4	(1)	16,2	–	23,5
Filho	25,7	36,9	23,4	29,2	35,0	39,2
Outra	15,6	23,9	18,7	13,3	28,3	20,9
<b>Grau de Instrução</b>						
Analfabeto	10,1	20,6	12,3	8,0	23,2	17,6
1ª Grau Incompleto	17,2	28,7	15,9	19,1	28,0	29,6
1ª Grau Completo	17,7	28,7	13,7	23,9	24,5	34,5
2ª Grau Incompleto	22,5	33,9	15,4	31,6	27,1	41,1
2ª Grau Completo	13,7	19,6	10,0	17,1	15,1	23,5
3ª Grau	6,6	10,8	–	8,6	8,9	12,5

FONTES: PED RMS (1987/1988) COINT-SETRAB/SUDENE/SINE-BA/UFBA/DIEESE/SEADE  
 PED RMS (1996/1999) SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE.  
 Elaboração própria

Nos anos noventa, com o recrudescimento da crise econômica e o processo de reestruturação produtiva, a estrutura ocupacional da Região Metropolitana de Salvador é marcada pela perda de mobilidade dos indivíduos entre as situações ocupacionais no setor formal. A informalidade representa importante setor na estratégia de ocupação local, sem absorver, no entanto, toda a mão-de-obra disponível, resultando no crescimento do desemprego de longo prazo, com destaque para o incremento do desemprego oculto pelo trabalho precário. Com um nível de desocupação total de aproximadamente da PEA, 7,0% engrossam a fila dos indivíduos que, pressionados pela necessidade de sobrevivência, são obrigados a desempenhar atividades precárias, ao mesmo tempo em que procuram um posto de trabalho. Este resultado pode ser visto como um indicador do menor grau de estruturação do mercado de trabalho regional, visto que, em regiões onde o mercado de trabalho é pouco estruturado, há maior facilidade de inserção em atividades precárias

e de curta duração, que, na verdade, representam formas de desemprego disfarçado. As altas taxas de desemprego aberto, associadas às taxas elevadas de desemprego oculto pelo trabalho precário, sugerem a convivência de setores mais estruturados com pouca mobilidade para atividades precárias, com setores menos estruturados onde há maior facilidade de desenvolvimento dessas atividades.

Quando analisada a evolução das taxas de desemprego, os dados mostram que o ajuste do mercado de trabalho se dá pelo crescimento do número de desempregados, independentemente do atributo considerado. Homens e mulheres são atingidos pelo desemprego, com crescimento das suas taxas de desocupação total em torno de 8 pontos percentuais, o que indica, em parte, a manutenção das desigualdades na inserção no mercado de trabalho. Esta afirmação deve, no entanto, ser relativizada, a partir da comparação dos dados de desemprego com aqueles referentes ao comportamento das taxas de participação.

Associado à estabilidade das taxas de participação, o crescimento do número de desempregados sugere a maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho regional, que se reflete principalmente na destruição das oportunidades ocupacionais para os homens, confirmada pela queda da sua atividade. Já os altos índices de desocupação verificados para as mulheres são principalmente o resultado da sua maior inserção no mercado de trabalho, principalmente como desempregadas.

No caso do chefe de família, a sua taxa de desemprego aumenta, apesar da queda da sua taxa de participação, enquanto o incremento da taxa de desocupação dos demais membros da família é resultado de uma pressão maior sobre o mercado de trabalho. O crescimento da taxa de desemprego dos chefes de família implica, portanto, em um problema social grave, configurado pela queda das oportunidades de ocupação dos responsáveis pela manutenção da maior parte da renda familiar.

Outro agravante que deve ser levado em consideração é que na RMS o estoque de desempregados não só é elevado como a situação do desemprego tende a se tornar crônica para parcela significativa da PEA. Os dados da distribuição dos desempregados, segundo faixas de tempo de procura de trabalho, mostram que há um crescimento considerável daqueles que apresentam tempo de procura de trabalho superior a seis meses (de 37,2%, no final dos anos oitenta, para 43,8%, nos anos noventa).

Estes resultados irão afetar, como será visto adiante, o perfil da ocupação informal na Região Metropolitana de Salvador. A maior dificuldade de inserção dos homens e chefes de família determina um deslocamento de parte desta população para atividades até então consideradas marginais e reservadas aos mais jovens, no seu primeiro contato com o mercado de trabalho, ou aos mais idosos, mulheres e indivíduos com baixo nível de qualificação e que não se encontram na posição de chefes de família.

Outra característica de destaque do mercado de trabalho metropolitano é a ampla incorporação da força de trabalho pelo setor de serviços. A análise do perfil setorial do emprego na RMS registra uma concentração da ocupação em torno dos setores de prestação de serviços pessoais, comércio de mercadorias (13,9%), serviços domésticos (10,5%) e serviços de reparação, *locus* de inserção do trabalhador informal. A investigação da ocupação segundo o setor e o ramo de atividade deixa clara a importância do setor terciário na absorção da mão-de-obra regional. Os dados da PED mostram que, na RMS, o setor de serviços é responsável por 59,3% da ocupação enquanto o comércio responde por 17,0% da absorção da mão-de-obra regional, segmentos nos quais predominam relações de trabalho precárias e o exercício de atividades que se enquadram no espaço diversificado da chamada informalidade. O detalhamento dos ramos de atividade nos serviços permite identificar a distribuição dos ocupados segundo atividades mais tradicionais ou modernas. Os ramos de atividade que mais ocupam na RMS são: administração e utilidade pública (9,4%), outros serviços (7,5%), alimentação (7,3%), educação (7,4%), limpeza e outras (5,2%). O comércio de mercadorias é o principal responsável pela ocupação no setor comércio (13,9%), enquanto o comércio ambulante representa apenas 3,1% da ocupação total.

Na comparação dos dois períodos estudados, o comércio apresenta retração da ocupação. Como será visto adiante, a queda da participação dos trabalhadores autônomos para o público, em parte, é resultado do decréscimo dos níveis de ocupação no comércio ambulante, em função da queda do rendimento dos ocupados no período, além da intensa renovação tecnológica que também atinge o comércio formal. No setor de serviços, os subsetores com maior incremento da ocupação foram: limpeza, serviços especializados, alimentação, educação e saúde. A expansão de parte destes segmentos está fortemente vinculada à terceirização crescente destas atividades e a ocupação não-registrada, além do incremento da demanda de serviços técnicos.

Por fim, os baixos rendimentos dos ocupados no mercado de trabalho regional vêm agravar ainda mais a deterioração das condições de inserção, afetando também as atividades realizadas pelos trabalhadores informais. A distribuição dos ocupados segundo classes de rendimento de salários mínimos detalha a situação dos trabalhadores em relação aos rendimentos do trabalho. Mais da metade (55,9%) dos ocupados ganhava até 2 salários mínimos. Os dados mostram que apenas 7,6% da população ocupada ganhavam mais que 10 salários mínimos.

Estes números são agravados quando analisada a evolução da distribuição do rendimento real no trabalho principal. Cresce o número de ocupados que ganhavam até 1 salário mínimo, ao passo que diminui o percentual de ocupados nas demais categorias. O movimento é configurado principalmente pela piora da remuneração dos trabalhadores mais pobres, que saem da categoria de até 2 salários mínimos para inserção na faixa de até 1 salário mínimo.

As condições de deterioração da inserção atingem homens e mulheres, configurando um mercado de trabalho mais precarizado no final dos anos noventa, no que diz respeito à remuneração, ocupação e ao desemprego. Esses movimentos, no entanto, prejudicam os homens com mais intensidade, determinando a diminuição das desigualdades entre os sexos, via aumento da precariedade da inserção masculina.

**Tabela 3**

<b>Rendimento Real Médio e Rendimento Real em Classes de Salário Mínimo dos Ocupados segundo Sexo Região Metropolitana de Salvador, Outubro de 1987 a Dezembro de 1988 e Outubro de 1996 a Dezembro de 1999</b> (Em %)						
Rendimento Real	Total	Total	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
	Out/87-Dez/88	Out/96-Dez/99	Out/87-Dez/88		Out/96-Dez/99	
Rendimento Real Médio <sup>(1)</sup>	773	619	975	503	757	463
<b>Rendimento Real em Classes de Salário Mínimo <sup>(2)</sup></b>						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Até 1 Salário Mínimo	23,0	31,9	13,2	36,1	21,6	43,6
Mais de 1 até 2 Sal. Mínimos	26,8	24,0	24,3	30,1	24,5	23,4
Mais de 2 até 5 Sal. Mínimos	28,3	26,5	34,1	20,6	32,1	20,4
Mais de 5 até 10 Sal. Mínimos	12,3	9,9	15,6	7,8	11,5	8,0
Mais de 10 Sal. Mínimos	9,6	7,6	12,8	5,3	10,3	4,6

FONTE: PED RMS (1987/1988) COINT-SETRAB/SUDENE/SINE-BA/UFBA/DIEESE/SEADE

PED RMS (1996/1999) SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE.

Elaboração própria

Nota: (1) Inflator utilizado – IPC da SEI. Valores em Reais de Dezembro de 2001.

Excluídos os Ocupados que não tiveram remuneração no mês, os Trabalhadores Familiares sem remuneração salarial e os Trabalhadores que ganharam exclusivamente em espécie ou benefício.

(2) Em porcentagem. Inflator utilizado – IPC da SEI. Valores em Reais de Dezembro de 2001.

Salário Mínimo utilizado é R\$180,00.

## Ocupação Informal na Região Metropolitana de Salvador

Nesta etapa do trabalho, as categorias escolhidas para a análise da ocupação informal são submetidas a um maior grau de detalhamento, possibilitando a investigação da heterogeneidade interna do setor informal na Região Metropolitana de Salvador<sup>6</sup>. Neste estudo serão abordadas duas formas básicas de inserção ocupacional, referida à exclusão dos empregos formais: as

<sup>6</sup> As categorias definidas como representativas da ocupação informal são: trabalhadores por conta-própria para o público e para a empresa, donos de negócio familiar, trabalhador familiar, e empregado doméstico mensalista e diarista. Os empregados que ganham exclusivamente em espécie benefício não são investigados pela não significância estatística, e pela impossibilidade, dada a especificidade deste segmento, de agrupamento com qualquer outra categoria de participação na produção. Conforme a metodologia adotada na PED os trabalhadores por conta por conta-própria são assim divididos: trabalhadores por conta-própria para o público e para a empresa. Neste artigo, na categoria dos trabalhadores por conta-própria para a empresa estão incluídos os trabalhadores que ganham exclusivamente por produção. A opção pelo agrupamento dos trabalhadores auto-ocupados para a empresa e aqueles que ganham exclusivamente por produção se deve em função da não representatividade estatística do segundo grupo para a investigação mais aprofundada, objeto deste estudo. Esta agregação é possível porque, conforme metodologia aplicada pela PED no levantamento dos dados, o empregado que ganha apenas por produção não possui vínculo empregatício formalizado em contrato de trabalho assalariado e, sim, através de contrato autônomo, havendo apenas o compromisso de entregar a produção no prazo determinado, podendo estar alocado em uma ou mais empresas. O pagamento é efetuado por unidade de produto ou serviço executado e não tem jornada de trabalho prefixada. Desta forma, no caso específico dos trabalhadores que recebem de acordo com a produção, trata-se de um segmento que consegue congrega a insegurança dos ganhos dos autônomos e a subordinação à lógica capitalista de produção (SEADE/DIEESE, 1998).

ocupações não-assalariadas no trabalho por conta-própria, em pequenos negócios familiares, ou no emprego doméstico, e o emprego assalariado sem registro.

Na distribuição dos ocupados segundo as categorias de forma de participação na produção, o único segmento de análise da ocupação informal que sofreu variação positiva no período estudado foi o emprego doméstico. Cai a participação do trabalho autônomo e do número de trabalhadores familiares. O percentual de donos de negócio familiar se mantém estável com uma representação pouco expressiva na ocupação regional total.

**Tabela 4**

<b>Distribuição dos Ocupados por Posição na Ocupação Região Metropolitana de Salvador, Outubro de 1987 a Dezembro de 1988 e Outubro de 1996 a Dezembro de 1999</b>		
<b>Posição na Ocupação</b>	<b>Período</b>	
	<b>Out/87-Dez/88</b>	<b>Out/96-Dez/99</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Autônomo	26,3	24,2
Para o Público	20,8	19,4
Para a Empresa	5,4	4,7
Dono de Negócio Familiar	0,7	1,0
Trabalhador Familiar	2,6	2,0
Empregado Doméstico	9,4	10,5
Mensalista	8,2	9,5
Diarista	1,2	1,0
<b>SubTotal</b>	<b>38,9</b>	<b>37,6</b>
Assalariado	57,7	57,2
Com Carteira Assinada	32,5	30,3
Sem Carteira Assinada	8,0	11,0
Setor Público	17,3	16,0
Empregador	2,3	4,1
Microempresários	2,2	4,0
Pequenos Empresários	(1)	–
Grandes/Médios empresários	–	–
Outros (2)	1,0	1,0

FONTE: PED RMS (1987/1988) COINT-SETRAB/SUDENE/SINE-BA/UFBA/DIEESE/SEADE  
PED RMS (1996/1999) SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE.

Elaboração própria

Nota: (1) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

(2) Inclui Profissional Universitário Autônomo, Empregados que prestam serviço militar obrigatório, assistencial ou religioso com alguma remuneração, Empregados que recebem exclusivamente em espécie benefício e Assalariados que não sabem a que setor pertence a empresa em que trabalham.

A pertinência do estudo da informalidade na RMS é dada por sua importância e volume para a ocupação da população metropolitana. Os dados da PED indicam a presença na RMS de um setor informal de dimensões consideráveis. Do total de ocupados analisados 37,6% exercem ocupações que escapam da relação de assalariamento, e tem na informalidade sua principal fonte de renda e sobrevivência.

Em resumo, as evidências amostrais informam que a intensa transformação na estrutura produtiva regional não foi capaz de provocar a incorporação do conjunto de trabalhadores à esfera do assalariamento, revelando a persistência de um espaço significativo para a atuação dos trabalhadores informais.

O percentual próximo a 40% informa pouco acerca da inserção destes indivíduos na estrutura produtiva, tanto do ponto de vista das condições de trabalho enfrentadas quanto das características pessoais dos trabalhadores informais. Busca-se, portanto, identificar a possível heterogeneidade interna ao segmento informal, a partir do uso da categoria posição na ocupação, e analisar a evolução do perfil do trabalhador informal na Região Metropolitana de Salvador, no período 1987/89-1996/99, ressaltando os efeitos da crescente precarização da inserção sobre a estrutura ocupacional.

A partir da investigação dos dados da PED, na Grande Salvador, a informalidade pode ser apreendida segundo dois fenômenos. De um lado, como condição temporária, própria dos primeiros contatos com o mercado de trabalho. Para muitos trabalhadores, entretanto, ela é uma condição permanente, que configura uma nova inserção no mercado de trabalho, diante do recrutamento do desemprego. Outra característica da ocupação informal regional apreendida neste estudo é que ela não está limitada às atividades de subsistência dos indivíduos e das famílias, tipicamente associadas a atributos específicos (jovens e mais idosos, indivíduos de baixo nível de instrução e de capacitação, e de cor preta), subemprego e aos baixos níveis de produtividade. Embora o trabalho informal seja caracterizado pela inserção precária, a informalidade não é obrigatoriamente sinônimo de marginalidade social, exclusão ou pobreza, e, na Grande Salvador, ela pode vir a ser também uma estratégia bem-sucedida de inserção e ascensão sociais, frente aos postos de trabalho assalariado. Em outras palavras, embora em menor proporção, as atividades informais podem abrigar trabalhadores e empreendedores socialmente integrados, inclusive do ponto de vista da renda pessoal.

Em uma primeira abordagem, e tomando-se o conjunto das informações concernentes à distribuição da população ocupada, como o descrito anteriormente, verifica-se a estabilidade da ocupação informal e o crescimento da economia não-registrada, resultado do incremento do emprego sem registro em carteira e da queda da contribuição ao instituto da previdência social.

A hipótese levantada é a de que a crescente deterioração dos vínculos empregatícios tem como um dos seus determinantes a expansão do número de proprietários de pequenos negócios, entre os anos oitenta e noventa. Na análise dos dados levantados a partir da PED, o crescimento substancial da categoria empregador, que, no final da década de oitenta, representava apenas 2,3% do total da ocupação, passando a 4,1%, nos anos noventa, vem ratificar o incremento da economia não-registrada, configurada no crescimento dos pequenos negócios à margem da regulação do Estado. Do total de empregadores, 65,3% possuem negócios ou empresas com até 5 empregados. Ao considerarmos aqueles proprietários de empresas com até 49 empregados<sup>7</sup>, atingimos a quase totalidade do universo estudado, com 97% da amostra, o que, associa-

<sup>7</sup> Para o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, SEBRAE, o tamanho da empresa/negócio é definido conforme o número de empregados do estabelecimento: até 5 empregados, o empreendimento é classificado como microempresa, de 6 a 49 empregados, pequenas empresas, entre 50 e 99 trabalhadores, médias empresas, acima de 100 tem-se as grandes empresas.

do ao crescimento do número de trabalhadores sem carteira de trabalho assinada, leva à comprovação de que existe uma forte correlação entre pequenos negócios e emprego sem registro em carteira.

A precarização das condições de inserção a partir do crescimento da economia não-registrada é também investigada na análise das informações referentes à contribuição à previdência social. Com exceção do emprego doméstico e dos trabalhadores familiares, todas as outras categorias de posição na ocupação diminuem a contribuição à previdência. A queda da contribuição à previdência é especialmente dramática no caso dos empregadores, donos de negócio familiar e trabalhadores autônomos. O trabalhador por conta-própria, núcleo da análise da ocupação informal, tem na retração à contribuição à previdência um dos principais elementos da deterioração das suas condições de ocupação, já bastante precárias na RMS. No final dos anos noventa, 86,3% dos trabalhadores autônomos não tinham acesso aos benefícios da previdência social, agregando à insegurança própria da atividade do trabalho por conta-própria, a exclusão dos direitos a aposentadoria, seguro desemprego, etc. No caso específico dos trabalhadores autônomos para o público, cuja contribuição já era bastante baixa, a sua participação é reduzida em quase metade da observada no final dos anos oitenta (de 23,1% para 12,5%). Estas informações são relevantes para o estudo da precariedade da ocupação informal na RMS, visto que, do total de ocupados por conta-própria, 80,2% desenvolvem suas atividades para o público em geral, representadas principalmente por ocupações de baixa qualificação, nas quais se estabelecem níveis de remuneração menores que aqueles encontrados para os autônomos para a empresa.

As afirmações acima parecem confirmar o movimento de deterioração das condições de inserção no mercado de trabalho metropolitano. Dessa forma, mesmo nos mercados de trabalho já bastantes fragilizados, do ponto de vista da inserção ocupacional, a heterogeneidade da ocupação vem avançando a partir do crescimento da economia não-registrada, seja a partir da ausência do registro em carteira, ou no declínio da contribuição ao sistema de seguridade social patrocinado pelo Estado.

No caso dos empregados domésticos, o crescimento da contribuição ao instituto da previdência social é um dos indicadores da maior regulamentação do setor, com variações positivas no emprego doméstico mensalista e diarista. Apesar de percentuais ainda pouco expressivos de contribuição (30,5%), esta é uma das categorias que merece destaque na análise, diante do seu comportamento diferenciado, e devido a sua representatividade na ocupação da população da RMS, quando comparada com as demais regiões metropolitanas brasileiras.

Na análise da distribuição dos auto-ocupados<sup>8</sup> segundo atributos pessoais, verifica-se que na RMS este trabalhador é principalmente homem (59,1%), de cor negra (83,8%), com idade superior a 25 anos (79,9%), chefe de família (49,7%) e não-migrante (96,5%). Tais características se repetem para a desagregação dos autônomos segundo o tipo de demandante do serviço: o público em geral ou as empresas.

**Tabela 5**

Distribuição dos Trabalhadores Autônomos segundo Sexo, Cor, Faixa Etária, Posição na Família, Tempo de Residência na RMS e Grau de Instrução Região Metropolitana de Salvador, Outubro de 1987 a Dezembro de 1988 e Outubro de 1996 a Dezembro de 1999 (Em %)						
Atributos	Autônomo					
	Autônomo Total		Para o Público		Para a Empresa	
	Out/87- Dez/88	Out/96- Dez/99	Out/87- Dez/88	Out/96- Dez/99	Out/87- Dez/88	Out/96- Dez/99
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Sexo</b>						
Homem	55,7	59,1	50,8	56,2	74,8	71,1
Mulher	44,3	40,9	49,2	43,8	25,2	28,9
<b>Cor</b>						
Negra	86,8	83,8	87,6	84,9	83,8	79,3
Branca	13,2	16,1	12,4	15,1	16,2	20,7
<b>Faixa Etária</b>						
10 a 17 anos	10,4	6,0	9,0	5,3	15,9	9,0
18 a 24 anos	16,9	14,0	13,7	12,1	29,1	21,9
25 a 39 anos	36,9	39,8	37,6	39,7	34,2	40,3
40 anos e mais	35,8	40,1	39,7	42,9	20,8	28,7
<b>Posição na Família</b>						
Chefe	45,4	49,7	46,5	50,4	41,4	46,5
Cônjuge	23,9	22,2	27,4	24,4	10,3	13,1
Filho	23,2	21,2	19,4	18,9	38,0	30,7
Outra	7,5	7,0	6,7	6,3	10,2	9,7
<b>Tempo de Residência RMS</b>						
Até 3 anos	4,6	3,4	3,8	3,1	7,5	4,8
Mais de 3 anos	95,4	96,5	96,1	96,8	92,5	95,2
<b>Grau de Instrução</b>						
Analfabeto	13,9	8,1	15,6	9,2	7,4	3,5
1ª Grau Incompleto	63,9	50,5	64,4	52,7	62,0	41,0
1ª Grau Completo/ 2ª Grau Incompleto	11,5	15,7	10,8	15,1	14,3	18,1
2ª Grau Completo/ 3ª Grau Incompleto	9,5	22,6	8,4	20,6	14,1	31,1
3ª Grau	(1)	3,2	–	2,4	–	6,3

Fonte: PED RMS (1987/1988) COINT-SETRAB/SUDENE/SINE-BA/UFBA/DIEESE/SEADE

PED RMS (1996/1999) SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE.

Elaboração própria

Nota: (1) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

Esses indicadores parecem fornecer uma descrição das características gerais da amostra utilizada neste estudo, repetindo-se entre os auto-ocupados os mesmos

<sup>8</sup> O trabalhador por conta-própria é identificado como a pessoa que explora seu próprio negócio ou ofício, sozinho ou com sócio(s), ou ainda com a ajuda de trabalhador(es) familiar(es) e, eventualmente, com algum ajudante remunerado por prazo determinado (SEADE/DIEESE, 1998).

elementos descritivos da população ocupada total. Quando comparadas, no entanto, às proporções da ocupação total, verifica-se maior participação relativa dos negros, jovens de até 17 anos (6,0%), indivíduos de 40 e mais (40,1%), chefes de família e indivíduos com baixo nível de escolaridade, no total dos trabalhadores autônomos<sup>9</sup>. A investigação da proporção do trabalho autônomo na ocupação destes segmentos populacionais vem confirmar a análise acima<sup>10</sup>.

Este padrão de inserção é modificado na investigação dos dados levantados para os trabalhadores autônomos que trabalham para uma ou mais empresas. Avaliando os dados da tabela 5, percebe-se que os trabalhadores com maior nível de instrução encontram-se relativamente mais presentes no trabalho autônomo para a empresa. Os homens estão sobre-representados nesta categoria ocupacional (71,1%), além da maior participação de brancos (20,7%), jovens (20,7%) e filhos (30,7%)<sup>11</sup>.

Diante dos resultados encontrados, uma das conclusões a que podemos chegar é a de que os trabalhadores autônomos, que exercem sua atividade para o público em geral, apresentam como requisito básico da sua inserção a experiência adquirida no exercício da ocupação ou a partir de atividades que lhe possibilitem as habilidades necessárias ao desempenho da função. A população mais velha é proporcionalmente maior entre os trabalhadores por conta-própria para o público, enquanto os mais jovens encontram melhores oportunidades como trabalhadores autônomos para uma ou mais empresas.

A investigação da evolução da ocupação por conta-própria entre o final dos anos oitenta e final da década de noventa mostra um crescimento da participação dos homens entre os auto-ocupados, representado, sobretudo, pelo incremento da sua ocupação entre os trabalhadores autônomos para o público. Este movimento é distinto daquele observado quando da análise dos dados referentes às mulheres. No final da década de noventa, as mulheres estão mais presentes no trabalho autônomo para a empresa. No que diz respeito às características pessoais, verifica-se o envelhecimento dos trabalhadores autônomos para a empresa e para o público, acompanhando o envelhecimento da PEA, maior participação dos brancos nas duas categorias de análise<sup>12</sup>, e maior importância do trabalho autônomo para os chefes de família, e cônjuges, no caso do trabalho autônomo para a empresa. Outro

<sup>9</sup> Conforme os dados da PED, no final dos anos noventa, os negros respondiam por 80,3% da ocupação total, os chefes de família 44,3%, jovens 5,6%, indivíduos de 40 anos e mais e com até o 1º grau incompleto, 32,0% e 43,7%, respectivamente.

<sup>10</sup> O trabalho autônomo respondia, no final dos anos noventa, por 24,1% do total da ocupação na RMS. Quando analisada a participação dos homens, este percentual eleva-se para 26,3% do total da ocupação masculina, 25,2% entre negros, 25,9% e 30,3% entre indivíduos mais jovens e mais velhos, 27,1% e 28,7% entre chefes e cônjuges, e finalmente, 31,2% para os indivíduos com o 1º grau incompleto.

<sup>11</sup> A maior participação dos jovens no trabalho autônomo para a empresa parece também resultar do agrupamento na amostra de trabalhadores por conta-própria e trabalhadores que ganham por produção.

<sup>12</sup> A maior inserção dos brancos deve, no entanto, ser vista com cautela. Os dados da PED mostram um crescimento do número de pessoas brancas na PEA, resultando na maior presença deste grupo populacional nas diversas categorias de posição na ocupação. O percentual do número de brancos na PEA passa de 16,0% para 18,2%, entre os anos oitenta e noventa. Este movimento acompanha as modificações encontradas na População em Idade Ativa da RMS.

fator que mostra a necessidade de maior experiência acumulada entre os trabalhadores autônomos é o decréscimo do percentual dos migrantes, sugerindo a necessidade de mais amplo conhecimento do mercado, para inserção nesta categoria ocupacional.

A mudança no padrão de ocupação no trabalho autônomo, no período analisado, é observada a partir da diminuição deste segmento na absorção da mão-de-obra feminina, de negros, jovens e trabalhadores menos escolarizados. A queda do número de trabalhadores autônomos para a empresa e para o público está configurada na migração das mulheres para o emprego sem registro e para o emprego doméstico, visto que o trabalho por conta-própria continua sendo importante fonte de ocupação para os homens, com crescimento no período. Os dados mostram que a incidência do trabalho por conta-própria cresce apenas para os homens, chefes de família e os indivíduos como maior grau de escolaridade, e para os indivíduos da faixa etária acima de 25 anos. Este movimento vem comprovar uma maior diversificação da auto-ocupação, ao mesmo tempo em que resulta na crescente precarização da inserção destes indivíduos.

A distribuição dos donos de negócio familiar<sup>13</sup> e trabalhadores familiares<sup>14</sup> sem remuneração salarial apresenta algumas especificidades que merecem destaque. Há uma maior concentração de homens entre os donos de negócio familiar, negros, pessoas na faixa etária acima de 40 anos, chefes de família e não-migrantes. Apesar do número maior de negros entre os donos de negócio familiar, este resultado reflete a composição da PEA. A análise dos dados referentes à distribuição do total de ocupados segundo a cor mostra uma maior participação relativa dos brancos nesta categoria ocupacional. O percentual de brancos é de 28,1%, e, portanto, mais elevado que a proporção de brancos na ocupação total (19,6%), o que confirma que estes estão relativamente mais presentes entre aqueles que têm a posse de um negócio de gestão familiar. Para as demais agregações, a distribuição dos ocupados mostra-se mais equilibrada, quando comparada às proporções da ocupação total. A investigação segundo o grau de instrução revela uma expressiva melhora da escolaridade dos donos de negócio familiar, com crescimento da concentração nas faixas de escolaridade 2º grau completo e 3º grau incompleto. Já os trabalhadores familiares são, na sua maioria, jovens, filhos, com baixo nível de escolaridade, resultado da sua menor idade.

---

<sup>13</sup> Tal qual definido pela metodologia da PED, o dono de negócio familiar é o indivíduo que gerencia um negócio ou uma empresa de sua propriedade exclusiva ou em sociedade com parentes, podendo haver situações nas quais trabalhem um ou dois empregados de forma permanente e remunerados. Esse indivíduo diferencia-se do trabalhador por conta-própria porque seu negócio é mais formalizado (requer licença e algum tipo de capitalização) e nunca trabalha sozinho. Diferencia-se também do empregador, já que pode ter no máximo, de forma permanente, dois empregados remunerados (SEADE/DIEESE, 1998).

<sup>14</sup> Trabalhador familiar é o indivíduo que exerce uma atividade econômica em negócios de parentes, sem receber um salário como contrapartida, podendo, no entanto, receber uma ajuda de custo em dinheiro ou mesada (SEADE/DIEESE, 1998).

A distribuição dos empregados domésticos deixa clara uma sobre-representação de mulheres e negros entre os trabalhadores domésticos mensalistas e diaristas. A participação dos jovens no emprego doméstico é decrescente, acompanhando o movimento da PEA e a crescente regulamentação do segmento, mas ainda há uma concentração importante dos indivíduos na faixa etária de 18 a 24 anos. Apesar do maior número de empregados domésticos na faixa etária de 25 a 39 anos, as crianças e adolescentes (10 a 17 anos) e os jovens (18 a 24 anos) estão proporcionalmente mais presentes nas atividades realizadas no domicílio (10,4% e 30,8%, respectivamente). O percentual de trabalhadores mais velhos se eleva na análise da distribuição dos empregados domésticos diaristas segundo a faixa etária. Ainda com base na distribuição do total de ocupados, a inserção do migrante (15,9%) no emprego doméstico é proporcionalmente maior do que aquela encontrada para as demais categorias ocupacionais. Outro indicador de destaque é a maior participação dos trabalhadores com até o 1º grau completo entre os trabalhadores domésticos, indicando a precariedade da inserção. Concluindo, o empregado doméstico na RMS é principalmente mulher (93,3%), negro (92,6%), migrante (83,9%), com baixo nível de escolaridade, destacando-se a desproporcionalidade da inserção do jovem de até 24 anos, e do migrante nesta categoria ocupacional.

A comparação da inserção dos trabalhadores informais na RMS é feita com os trabalhadores sem carteira de trabalho assinada. O emprego sem registro apresenta crescimento no período, passando de 8,0% para 11,0% do total da ocupação no mercado de trabalho regional. Analisando os dados da PED, pode-se perceber que os homens (65,1%), jovens (39,1%), negros (83,2%), e filhos (45,2%) estão relativamente mais presentes no emprego sem registro em carteira, visto que o percentual destes grupos populacionais é mais elevado neste segmento que a proporção encontrada na ocupação total. Os chefes de família respondem por grande parte da ocupação não-registrada, apresentando números crescentes para o período (23,4% e 30,6%, entre os anos oitenta e noventa), mas o assalariamento sem carteira é atividade reservada principalmente para os filhos, quando analisada a distribuição segundo a posição na família. Outro indicador de destaque é a maior presença de crianças e adolescentes (13,7%) e migrantes (6,9%) entre os trabalhadores sem carteira assinada<sup>15</sup>. Por fim, o assalariamento sem registro também é característica da inserção dos trabalhadores com baixo grau de instrução. Cabe destacar, no entanto, que, assim como para o conjunto dos ocupados, há uma melhora do nível de escolaridade entre os empregados sem carteira de trabalho assinada. Do ponto de vista da evolução no período considerado, há um crescimento das mulheres, brancos e da população mais velha nesta categoria ocupacional. Um ponto de destaque é o crescimento do emprego precário na ocupação dos chefes de família.

---

<sup>15</sup> Na distribuição dos ocupados segundo os atributos pessoais a população de 10 a 17 anos correspondia a 5,6% do total de ocupados, enquanto os migrantes apresentavam apenas 3,4% da ocupação.

A comparação da distribuição dos trabalhadores informais com aqueles sem registro em carteira mostra a maior inserção dos homens e dos jovens no emprego sem registro, além de um maior nível de escolaridade dos indivíduos inseridos nesta categoria ocupacional.

Focalizando os dados da inserção na atividade informal segundo a idade, é possível desenhar uma trajetória da informalidade, na qual o ingresso precoce no mercado de trabalho se dá prioritariamente através das ocupações não-registradas, com trabalhadores tendendo a se transferir para empregos formalizados à medida que avançam para a fase adulta, retornando, posteriormente, ao desempenho de atividades informais.

### *Informalidade, ocupação e condições de trabalho*

Tentando captar a heterogeneidade interna do segmento informal na economia metropolitana, são observadas mais detalhadamente as categorias de inserção na produção, promovendo algumas desagregações permitidas pela PED. Inicialmente é investigada a distribuição dos trabalhadores autônomos, donos de negócio familiar e trabalhadores familiares segundo o local de exercício da atividade.

Foi constatada no estudo empírico a existência de importantes fatores de diferenciação entre as formas de inserção produtiva no âmbito da própria informalidade. No caso específico dos trabalhadores autônomos, a investigação do grau de capitalização permite a avaliação dos requisitos materiais necessários para o trabalho por conta-própria, explicitando algumas das barreiras impostas ao exercício da atividade produtiva. Aqui está explícita a rejeição da noção de setor informal relacionada com a facilidade de entrada, cuja principal função seria a absorção da mão-de-obra sobrando e desqualificada. Em síntese, está-se admitindo a possibilidade de existência de diferentes graus de facilidade à entrada. Dessa forma, os dados referentes ao local de exercício da atividade constituem um importante indicador do grau de capitalização da atividade ou negócio dos ocupados informais.

Os dados captados pela PED revelam que os trabalhadores por conta-própria que prestam seus serviços diretamente para o consumidor, em sua maioria, exercem suas atividades sem instalações fixas, mas possuem equipamentos específicos para o exercício da função (29,8%), ou trabalham na própria residência em cômodo não-adaptado (20,0%). Na comparação entre os anos oitenta e noventa, verifica-se uma mudança da inserção deste trabalhador, com incremento do percentual daqueles que trabalham na residência em cômodo adaptado, fora da residência em construções mais formalizadas, ao mesmo tempo em que se consolidam as atividades que não exigem instalações fixas. A manutenção de um espaço reservado exclusivo para a do trabalho revela a intenção do indivíduo fixar-se na atividade por conta-própria, em detrimento de uma atividade assalariada. Já o trabalhador autônomo para a empresa está principalmente alocado fora da residência (70,5%), com um percentual mínimo daqueles que trabalham em casa (6,9%).

Há, no entanto, crescimento do número de trabalhadores por conta-própria para uma ou mais empresas que não possuem instalações fixas (22,0%).

Por fim, quase que a totalidade dos donos de negócio familiar e dos trabalhadores familiares exercem suas atividades fora da residência, o que sugere maior capitalização do negócio a que estão ligados. A análise mais detalhada mostra que, apesar de vir crescendo a organização do negócio, do ponto de vista do grau de capitalização, os donos de negócio familiar trabalham na sua maioria (86,5%) apenas com familiares ou sócios. A propriedade de um negócio mais estruturado, ou estabelecimento, exige um volume maior de recursos, restringindo a possibilidade de inserção de grande parte dos trabalhadores por conta-própria.

Com base na investigação da especificidade da inserção do trabalhador por conta-própria na atividade produtiva, a desagregação dos dados referentes ao número de ajudantes utilizados para o exercício da ocupação mostra que os trabalhadores autônomos para o público operam em pequena escala ou pequenos estabelecimentos, freqüentemente sozinhos (76,6%), com um percentual decrescente daqueles que exercem suas atividades com a ajuda de familiares e/ou sócios, no período considerado.

Um fator adicional importante para caracterizar o trabalho por conta-própria é o grau de autonomia no exercício da atividade produtiva. Uma aproximação da investigação do nível de subordinação do trabalho autônomo pode ser realizada a partir da análise do tipo de demandante do serviço (o público em geral ou uma ou mais empresas) e a propriedade dos instrumentos de trabalho utilizados para o exercício da atividade. Entre aqueles que trabalham para o público em geral, 70,3% são proprietários dos seus instrumentos de trabalho, contra apenas 33,1 % dos trabalhadores autônomos para a empresa, o que implica um alto grau de subordinação destes trabalhadores, conformando, muitas vezes, uma relação de assalariamento disfarçado.

### *Setor de atividade*

O perfil setorial da auto-ocupação na RMS é apresentado a seguir. Os setores de serviços e comércio respondem por 88,8% do total da ocupação entre os trabalhadores por conta-própria. No setor de serviços, este trabalhador é encontrado principalmente nas atividades de alimentação (13,4%), limpeza (11,7%) reformas e reparação de edificações (8,2%), transportes (6,3%), revelando uma participação proporcionalmente maior que aquela encontrada para o total dos ocupados na RMS<sup>16</sup>.

O trabalho autônomo realizado para uma ou mais empresas apresenta algumas especificidades que merecem ser destacadas. A concentração destes

---

<sup>16</sup> Na distribuição setorial do total de ocupados na RMS, no final dos anos noventa, são encontradas as seguintes proporções: alimentação (7,3%), limpeza (5,2%), reforma e reparação de edificações (2,3%) e transportes (4,3%).

trabalhadores se dá principalmente nos serviços auxiliares (10,1%), transportes (6,8%) e serviços especializados (6,5%). Destaca-se ainda a maior participação desta categoria ocupacional no setor industrial (7,5%), quando comparada à proporção apresentada para os trabalhadores por conta-própria para o público. Os trabalhadores autônomos para o público estão principalmente nos subsetores alimentação (15,2%), limpeza e outras (13,7%), reformas e edificações (9,1%) e transportes (6,1%). No que se refere à ocupação no comércio, os trabalhadores autônomos para a empresa estão sobre-representados nas atividades de comércio de mercadorias (17,2%), com menor incidência no comércio ambulante (6,9%).

Na análise da evolução, verifica-se o incremento da participação dos trabalhadores autônomos na indústria de transformação (3,6% no final dos anos oitenta, e 4,4% nos anos noventa), nos serviços de reformas e reparação de edificações (de 4,5% para 8,2%), limpeza (3,9% e 11,7%, respectivamente), transportes (4,0% e 6,3%), serviços especializados (1,6 e 3,5%) e, finalmente, no subsetor alimentação, no qual os autônomos aumentam a sua ocupação de 8,2% para 13,4%. Os subsetores de reforma, alimentação e limpeza são segmentos que exigem um volume pequeno de capital, local privilegiado para a inserção dos trabalhadores por conta-própria para o público em geral que, possuindo seus próprios instrumentos de trabalho ou utilizando aqueles fornecidos pelos contratantes, exercem seu ofício atendendo diretamente as demandas por pequenos serviços.

Inicialmente, a distribuição dos trabalhadores sem registro parece não diferir muito daquela verificada para os trabalhadores por conta-própria. Estes estão alocados principalmente no setor de serviços (58,8%), que agrega grande parte da população ocupada, com maior concentração nas atividades de alimentação (12,1%), educação (6,6%), seguidas dos serviços auxiliares (5,3%), especializados (5,3%) e oficinas de reparação mecânica (5,1%). A análise dos dados da distribuição do total de ocupados revela, no entanto, que os empregados sem carteira de trabalho assinada encontram-se relativamente mais presentes apenas nos subsetores oficinas, serviços especializados, alimentação e serviços auxiliares. Chama atenção a maior participação proporcional do emprego sem registro no total da ocupação da indústria, construção civil e comércio de mercadorias. Os dados parecem evidenciar um padrão de inserção diferente daquele encontrado para os auto-ocupados. Os empregados sem carteira assinada são proporcionalmente mais representativos nos setores de comércio, infra-estrutura e produção, em detrimento do setor de serviços.

Finalmente, a observação da taxa de informalização<sup>17</sup> no período mostra o crescimento do número de trabalhadores informais apenas na indústria de transformação, com retração nos demais setores analisados. A maior retração

<sup>17</sup> Taxa de Informalização é a relação entre os trabalhadores informais (trabalhador por conta-própria para o público e para a empresa, empregado doméstico mensalista e diaristas, trabalhador familiar sem-remuneração salarial e dono de negócio familiar) e o total de ocupados.

é verificada na construção civil, que vem apresentando decréscimo dos seus índices de ocupação com maior penetração do trabalho sem registro em carteira.

### *Jornada de trabalho*

No que diz respeito à jornada de trabalho, há uma melhora da inserção. Verifica-se a queda da jornada de trabalho a partir da análise dos dados referentes às horas semanais médias trabalhadas pelos ocupados e assalariados. Este movimento é resultado, em grande parte, da mudança na regulamentação da jornada de trabalho<sup>18</sup>.

Os trabalhadores autônomos para o público têm uma jornada média de trabalho maior que a apresentada para os trabalhadores por conta-própria para a empresa (42 e 40 horas/semana, respectivamente). Do ponto de vista da jornada de trabalho, há, no entanto, crescimento da precariedade da inserção para os trabalhadores autônomos para o público em geral, donos de negócio familiar e trabalhadores familiares sem remuneração salarial, no período considerado. Entre os ocupados informais, apenas os trabalhadores autônomos para a empresa e empregados domésticos têm decréscimo do número de horas trabalhadas em média na semana, o que indica a maior formalização do setor para os empregados domésticos, além do maior grau de subordinação para os conta-própria para a empresa.

Na comparação entre as categorias componentes da ocupação informal e ocupação sem registro, verifica-se que os empregados sem carteira de trabalho assinada apresentam jornadas de trabalho um pouco menos intensas (42 horas/semana) que aquelas verificadas para a maioria dos trabalhadores informais (44 horas/semana).

Uma elevada irregularidade do número de horas trabalhadas, com elevadas freqüências relativas nas maiores e menores faixas, parece explicar a concentração de trabalhadores informais entre os ocupados que trabalham 20 horas/semana ou menos e entre aqueles com jornadas de trabalho acima de 48 horas/semana. Entre os ocupados por conta-própria, 24,5% trabalhavam até 20 horas na semana, contra 13,6% dos empregados sem carteira de trabalho assinada. Os dados revelam ainda que as cargas superiores a 48 horas ocorrem para 34,4% dos auto-ocupados, e para 27,1% dos empregados sem contrato formal de trabalho, no final dos anos noventa. Entre os trabalhadores por conta-própria para a empresa, há uma menor dispersão em torno da jornada legal de trabalho, dos quais 29,4% trabalham mais que 48 horas na semana. As jornadas são mais extensas para os trabalhadores autônomos para o público (35,6% têm jornada acima de 48 horas semanais).

---

<sup>18</sup> Após a promulgação da Constituição de 1988, a jornada de trabalho no Brasil, que era de 48 horas/semana, foi reduzida para 44 horas/semana, com flexibilidade para aquelas atividades específicas, que exigem regulamentação especial (digitação, atividades com equipamento radioativo, etc).

A análise do número de horas trabalhadas, em alguns casos, tem que ser feita com cautela, em função da mensuração acontecer com base na jornada no trabalho principal. Destaca-se como uma das características do trabalhador autônomo o acúmulo de diversas atividades. Entre os trabalhadores autônomos na RMS, no entanto, apenas 8,9% possuem trabalho adicional, o que leva à conclusão da precariedade da inserção, revelada no baixo percentual de trabalhadores autônomos com jornadas de trabalho próximas àquela fixada institucionalmente.

Os empregados domésticos, por sua vez, estão, em sua maioria, entre os que trabalham acima de 48 horas semanais (47,8%), com destaque para os empregados domésticos mensalistas (52,6%). Entre os diaristas, 60% trabalham 20 horas semanais ou menos.

### *Ocupações*

As principais ocupações dos trabalhadores por conta-própria para o público se concentram, sobretudo, nas atividades de vendedores ambulantes (baleiros, sorveteiros, feirantes, doceiros, etc.), vendedores de jornais e revistas, com 26,1% do total das ocupações, além dos trabalhos fornecidos a domicílio (pedreiros, lavadeiras, passadeiras), trabalhadores em atividades em serviços (garçons, copeiros, atendentes de bar, barbeiros, cabeleireiros, esteticistas, alfaiates, costureiros) e trabalhadores na construção civil (trabalhadores braçais e operadores de máquinas/tratoristas).

Entre os trabalhadores para a empresa destacam-se também os vendedores ambulantes: vendedores de jornais e revistas, baleiros, sorveteiros, feirantes, quitandeiros (agregando 21,2% dos ocupados). A diferenciação na inserção ocupacional é dada pelo percentual de representantes comerciais, corretores de imóveis, seguros, etc.

Para os empregados sem carteira assinada, destacam-se os trabalhadores braçais, vendedores de jornais e revistas, estagiários, garçons, copeiros, atendentes de bar, balconistas no comércio e faxineiros e serventes.

Por fim, as ocupações informais abrangem um leque variado de atividades, que se estende desde as esferas tradicionais, que mantêm seu modo convencional de operação, até atividades modernas. Se algumas atividades organizadas de maneira não tipicamente capitalista são ocupações instáveis, exercidas sob condições de trabalho inadequadas pelos menos qualificados entre os trabalhadores, e que dão acesso irregular a uma renda de mera sobrevivência física, isto não é verdadeiro para a totalidade das atividades auto-organizadas. Estas englobam também ocupações regularmente exercidas por trabalhadores qualificados, que delas retiram uma renda relativamente elevada, em face da média de salários vigentes no mercado de trabalho, e que desempenham suas funções sob condições de trabalho satisfatórias. O setor informal é, desta forma, suficientemente heterogêneo para ser associado apenas a atividades de baixos requerimentos de capital e capacitação, além da vinculação do setor à pobreza.

## Rendimento

A análise dos rendimentos segundo atributos pessoais confirma os resultados já apresentados para a análise da distribuição. Mulheres, negros, jovens, migrantes e indivíduos menos escolarizados têm menores rendimentos entre os autônomos, apesar da maior incidência deste tipo de trabalho nestas categorias populacionais. Entretanto, para o total de trabalhadores autônomos os mais bem remunerados são os homens, brancos, de 40 anos e mais, chefes de família e os mais escolarizados. Considerando o tipo de demandante de serviço, os trabalhadores autônomos para a empresa estão mais bem inseridos, do ponto de vista do rendimento, independentemente do atributo pessoal analisado. O rendimento dos trabalhadores autônomos para o público representa cerca de 57% do valor recebido pelos autônomos para a empresa. Essas diferenças são maiores entre os brancos (51,4%) e trabalhadores com 40 anos e mais (39,2%).

### Tabela 6

<b>Rendimento Real Médio<sup>(2)</sup> dos Trabalhadores Autônomos segundo Sexo, Cor, Faixa Etária, Posição na Família, Tempo de Residência na RMS e Grau de Instrução</b>						
<b>Região Metropolitana de Salvador, Outubro de 1987 a Dezembro de 1988 e Outubro de 1996 a Dezembro de 1999</b>						
(Em Reais)						
Atributos	Autônomo					
	Autônomo Total		Para o Público		Para a Empresa	
	Out/87- Dez/88	Out/96- Dez/99	Out/87- Dez/88	Out/96- Dez/99	Out/87- Dez/88	Out/96- Dez/99
<b>Sexo</b>						
Homem	563	504	531	438	645	712
Mulher	246	269	235	249	330	395
<b>Cor</b>						
Negra	365	353	345	318	446	506
Branca	783	681	644	550	1180	1069
<b>Faixa Etária</b>						
10 a 17 anos	106	82	100	74	118	103
18 a 24 anos	338	250	317	230	376	295
25 a 39 anos	517	434	450	380	804	653
40 anos e mais	450	484	404	397	791	1013
<b>Posição na Família</b>						
Chefe	608	538	540	452	897	914
Cônjuge	244	287	231	267	381	433
Filho	256	261	239	230	287	340
Outra	371	277	347	258	433	328
<b>Tempo de Residência RMS</b>						
Até 3 anos	467	426	415	296	571	764
Mais de 3 anos	417	403	380	354	563	610
<b>Grau de Instrução</b>						
Analfabeto	225	169	216	170	295	161
1ª Grau Incompleto	342	259	339	252	356	294
1ª Grau Completo/ 2ª Grau Incompleto	514	433	477	413	618	500
2ª Grau Completo/ 3ª Grau Incompleto	958	677	798	568	1304	972
3ª Grau	(1)	1277	–	1011	–	1716

FONTE: PED RMS (1987/1988) COINT-SETRAB/SUDENE/SINE-BA/UFBA/DIEESE/SEADE  
PED RMS (1996/1999) SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE.

Elaboração própria

Nota: <sup>(1)</sup> A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

<sup>(2)</sup> Inflator utilizado – IPC da SEI. Valores em Reais de Dezembro de 2001.

Excluídos os Autônomos que não tiveram remuneração no mês.

Na análise da evolução, os trabalhadores autônomos apresentam queda do seu rendimento, configurada na deterioração da renda dos trabalhadores por conta-própria para o público. Os trabalhadores autônomos para a empresa são responsáveis pela relativa estabilidade do rendimento dos autônomos. Os donos de negócio familiar têm crescimento da sua remuneração, enquanto os empregadores apresentam retração dos seus rendimentos.

A deterioração do vínculo empregatício, com crescimento do trabalho sem carteira assinada, não parece ter afetado os rendimentos dos assalariados. A queda do rendimento dos assalariados é determinada principalmente pela retração da remuneração dos trabalhadores com registro em carteira e dos funcionários públicos.

Por fim, a melhora das condições de inserção dos empregados domésticos se reflete também nos rendimentos, tanto para os empregados domésticos mensalistas como para os empregados domésticos diaristas. Cabe ressaltar, no entanto, que, mesmo diante do alto percentual de ocupados como empregados domésticos na RMS, a média dos rendimentos não chega, nem mesmo para o empregado doméstico mensalista, ao salário mínimo determinado por lei<sup>19</sup>.

**Tabela 7**

<b>Rendimento Real Médio<sup>(1)</sup> dos Ocupados por Posição na Ocupação Região Metropolitana de Salvador, Outubro de 1987 a Dezembro de 1988 e Outubro de 1996 a Dezembro de 1999</b>		
<b>Posição na Ocupação</b>	<b>Período</b>	
	<b>Out/87-Dez/88</b>	<b>Out/96-Dez/99</b>
Autônomo	419	404
Para o Público	381	352
Para a Empresa	564	618
Dono de Negócio Familiar	612	781
Empregado Doméstico	142	156
Mensalista	145	159
Diarista	122	133
<b>Total Informal</b>	<b>353</b>	<b>336</b>
Assalariado	960	695
Com Carteira Assinada	845	657
Sem Carteira Assinada	280	304
Setor Público	1453	1017
Empregador	2535	1948

FONTE: PED RMS (1987/1988) COINT-SETRAB/SUDENE/SINE-BA/UFBA/DIEESE/SE PED RMS (1996/1999) SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE.

Elaboração própria

Nota: <sup>(1)</sup> Inflator utilizado – IPC da SEI. Valores em Reais de Dezembro de 2001.

Exclui os Ocupados que não tiveram remuneração no mês, os Trabalhadores Familiares sem remuneração salarial e os Trabalhadores que ganharam exclusivamente em espécie ou benefício.

<sup>(2)</sup> Inclui Trabalhadores Autônomos, Donos de Negócio Familiar e Empregados Domésticos.

<sup>19</sup> Salário Mínimo em abril de 2002: R\$ 180,00.

## CONCLUSÕES

Os resultados apresentados sobre a estrutura do emprego na Região Metropolitana de Salvador revelam a situação de deterioração do mercado de trabalho. A informalidade, por sua vez, ganha novas dimensões na RMS, à medida que se destaca como importante espaço de ocupação de parte relevante de trabalhadores, antes incorporados ao setor regulamentado da economia. Há, portanto, entre os anos oitenta e noventa, uma mudança qualitativa da informalidade. Devido ao limitado crescimento dos setores protegidos e à maior dificuldade de inserção dos homens, chefes de família, e indivíduos com maior nível educacional, no mercado de trabalho metropolitano, ocorre um deslocamento de parte desta população para atividades até então consideradas marginais e reservadas aos mais jovens, no seu primeiro contato com o mercado de trabalho, ou aos mais idosos, mulheres e indivíduos com baixo nível de qualificação.

Essa nova informalidade é resultado da rigidez da situação de desemprego, configurado no desemprego de longa duração, e da intensa redução do nível de assalariamento formal. Cabe ressaltar, no entanto, que, apesar da informalidade representar importante setor na estratégia de ocupação local, ela não é capaz, no período de análise, de absorver toda mão-de-obra disponível, resultando no crescimento do desemprego de longo prazo, com destaque para o incremento do desemprego oculto pelo trabalho precário. Desta forma, do ponto de vista do incremento ocupacional, o assalariamento formal perde importância no mercado de trabalho regional e amplia-se a heterogeneização da estrutura ocupacional, a partir do incremento das relações de trabalho não-regularizadas legalmente, em detrimento da auto-ocupação.

Por fim, cabe ressaltar que, embora o trabalho informal seja caracterizado pela inserção precária, a informalidade não é obrigatoriamente sinônimo de marginalidade, exclusão, ou pobreza, e, na Grande Salvador, ela pode vir a ser também uma estratégia bem sucedida de inserção e ascensão sociais, frente aos postos de trabalho assalariados com ou sem registro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, P. H. de; AZEVEDO, J. S. G. de. *Perfil sócio-econômico do trabalhador informal de Salvador*. Salvador: FCE/UFBA, abr. 1999. 101 p. (Relatório de pesquisa).

BAHIA. Secretaria do Trabalho e Ação Social. *Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Salvador (1987-1988)*. Salvador: SETRABS/SUDENE/SINE-BA/UFBA/DIEESE/SEADE, 1988.

BRAGA, T.; FERNANDES, C. M. Informalidade e ocupação não-registrada na Região Metropolitana de Salvador. *Bahia Análise & Dados: Trabalho*, Salvador: SEI, v. 8, n. 4, p. 27-35, mar. 1999.

CACCIAMALI, M. C. *Informalização recente do mercado de trabalho brasileiro*. Brasília: Ministério do Trabalho, nov. 1989. 62 p. (Texto para discussão, 19).

\_\_\_\_\_. *Setor informal urbano e formas de participação na produção*. 1983. 144 p. Tese (Doutorado) – IPE/USP, São Paulo.

\_\_\_\_\_. BRAGA, T. 2002. Políticas públicas voltadas para o setor informal. In: CHAHAD, J. P. Z. (Coord.). *Estudos e análise com vistas à definição de políticas, programas e projetos relativos ao mercado de trabalho brasileiro*. São Paulo: FIPE/MTE, jan. 2002. 82 p. (Relatório de Pesquisa).

DIEESE (São Paulo). *Situação do trabalho no Brasil*. São Paulo: DIEESE/AFL-CIO, 2001. 352 p.

FAGUNDES, M. E. M. *Informalidade na Região Metropolitana de Salvador: um estudo exploratório*. 1992. 201 p. Dissertação (Mestrado) FCE/UFBA, Salvador.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. *Pesquisa de Emprego e Desemprego PED: Conceito, metodologia e operacionalização*. São Paulo: SEADE/DIEESE, dez. 1995.

*Pesquisa de Emprego e Desemprego: Manual do Entrevistador*. São Paulo, 106 p.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa de Emprego e Desemprego: Manual do Entrevistador*. São Paulo: SEAD/DIEESE, 1998. 106 p.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. (1996-1999) *Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Salvador*. Salvador: SEI/SETRAS/UFBA-FCE/DIEESE/SEADE, 1999.

SOUZA, P. R. *A determinação dos salários e do emprego em economias atrasadas*. 1980. Tese (Doutorado) – IFCH/UNICAMP, Campinas. a

\_\_\_\_\_. Emprego, salário e pobreza. *Economia e Planejamento*. São Paulo: Hucitec, 1980 b.

TOKMAN, V. El sector informal: quince años después. *El Trimestre Económico*, México, v. 54, n. 215, p. 513-536, jul./set. 1987.



## A NOVA INFORMALIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

PATRÍCIA PUGLIESI E SILVA\*

O mundo do trabalho vem sofrendo rápidas mudanças nos últimos 30 anos e um dos mais graves subprodutos dessas transformações tem sido a informalização das relações de trabalho. A informalidade vem despertando as atenções tanto na literatura econômica quanto na mídia, fruto de sua maior visibilidade no final do século XX e início do XXI.

O fenômeno da informalidade se constitui, atualmente, num dos principais pontos da discussão acerca da evolução do mercado de trabalho no Brasil. Parte-se da concepção de que profundas transformações a partir do último quartel do século XX – políticas neoliberais, processo de reestruturação produtiva, a terceira revolução tecnológica e o fenômeno da globalização, com a hegemonia dos EUA na construção de uma Nova Ordem Econômica Mundial – têm provocado modificações no mercado de trabalho e, em particular, no da Região Metropolitana de Salvador.

Essas transformações criaram um ambiente não apenas de maior incerteza, mas também de menor crescimento econômico, provocando a precarização do mercado de trabalho e o aumento do desemprego. Diante desse cenário econômico contemporâneo, acredita-se que a reformatação das relações de trabalho no mercado formal da economia passaram a influenciar e modificar o mercado de trabalho informal.

Na verdade, essas mudanças estruturais redefinem as relações de produção, os processos e relações de trabalho e as formas de inserção dos trabalhadores. Assiste-se a um cenário marcado por terceirizações, subemprego, elevação das taxas de desemprego e o retorno de condições precárias que haviam sido amenizadas nas relações capital/trabalho durante os anos dourados do pós-guerra. Nessa mesma direção, nota-se que o desemprego atual vem atingindo os trabalhadores indiscriminadamente, independentemente de sexo, idade, etnia, extrato social, escolaridade ou qualificação. Diante desse fato, muitos desses desempregados migram para o setor informal, a fim de garantir a sobrevivência.

Atenta-se, contudo, que alguns desses desempregados foram trabalhadores por longos anos no setor formal – em organizações fordistas de acumulação – e que, ao longo desse tempo, absorveram muitos conhecimentos e adquiriram inúmeras experiências. Como alguns deles detêm relativo nível de escolaridade, conhecimentos adicionais ou experiências acumuladas anterio-

---

\* Mestranda do Curso de Economia da UFBA.

res, ao entrarem para a informalidade eles reconfiguram o “setor informal”, reformulando as atividades tradicionais e introduzindo atividades inovadoras, diferenciando-se da visão clássica de trabalhador informal.

Assim, a informalidade passa a desempenhar um novo papel na realidade econômica atual, não apenas recebendo a população migrante, mas, principalmente, acolhendo os trabalhadores expulsos pelo novo dinamismo industrial/empresarial e, principalmente, atuando de maneira articulada com a estrutura produtiva (Dedecca; Baltar, 1997, p. 74).

Na verdade, essas recentes transformações econômicas, que vêm influenciando o mundo do trabalho, têm contribuído para a instauração de uma nova informalidade. Essa nova informalidade se distingue da tradicional por estar articulada organicamente ao segmento produtivo formal – a exemplo dos conta-própria que trabalham para as empresas – ou, quando vinculada ao atendimento do público em geral, por apresentar padrões de qualidade mais elevados e, portanto, respondendo à demanda de parcelas da população com rendimentos mais elevados.

Este artigo, fruto de uma dissertação de mestrado que leva o mesmo título, está segmentado em três partes. Apresenta, de início, o conceito de informal adotado, enfocando os principais elementos que são utilizados para caracterizá-lo. Em seguida, a discussão volta-se para a existência de uma nova realidade, distinguindo a existência um circuito tradicional da informalidade de um novo circuito da informalidade. A partir dessa nova realidade, este estudo foca os novos informais na RMS, baseando-se em análises comparativas dos dados da PED entre os anos 80 e 90.

### O CONCEITO DE INFORMAL

Para a análise dessa nova realidade, torna-se importante ressaltar, de início, que o conceito de setor informal<sup>1</sup> utilizado neste trabalho segue a vertente que o identifica como pequeno negócio mercantil, no qual o produtor direto, de posse dos instrumentos de trabalho, e com a ajuda ou não de mão-de-obra familiar ou de auxiliares, produz bens ou, principalmente, presta serviços para o mercado. Assim, este trabalho está fundamentado na vertente que caracteriza o setor informal da seguinte forma:

- O ator principal no processo é o produtor-trabalhador, o qual possui um extenso controle sobre todo o processo de trabalho.
- O produtor-trabalhador combina a posse dos instrumentos de trabalho com os conhecimentos específicos de cada atividade, associando-os com sua capacidade de gerir o pequeno negócio.

---

<sup>1</sup> Cumpre destacar o caráter polissêmico do conceito de informalidade e mencionar a existência de variados estudos conceituais com distintas vertentes: setor informal, economia submersa, economia ilegal, etc., bem como suas diversas formas de operacionalização.

- O processo de produção pode apresentar descontinuidades ou até mesmo ser fragmentado em tarefas de acordo com a demanda, com as oportunidades, com o momento ou com a sazonalidade do negócio.
- A renda gerada visa primeiro garantir a reprodução do produtor e de seu núcleo familiar e depois a manutenção da atividade.
- Há uma forte heterogeneidade no perfil ocupacional desses trabalhadores.
- A forma como o processo de trabalho é exercido depende da cultura, experiência de vida, personalidade, rede de influência e renda auferida do produtor-trabalhador.

Ressalta-se, ainda, que este estudo está voltado para o setor informal urbano, sendo considerado como ocupado informal, para fins de operacionalização do conceito, os trabalhadores por conta-própria ou autônomos, os donos de negócio familiar e os trabalhadores familiares sem remuneração salarial atuantes na RMS.

#### UMA NOVA REALIDADE

Uma nova realidade começou a despontar na informalidade nos anos 90; trata-se de um novo perfil de trabalhadores informais, bem como o surgimento de novas atividades informais<sup>2</sup>, tanto inovadoras quanto atividades tradicionais reformuladas ou até mesmo modernizadas, que passam a configurar um cenário ainda mais heterogêneo para a informalidade.

A nova dinâmica econômica alimenta o setor informal, seja ao forçá-lo a absorver ex-assalariados de baixa qualificação em ocupações bastante precárias, como o comércio ambulante, seja ao estimular a formação de pequenos negócios sob a responsabilidade de ex-assalariados de melhor qualificação. Neste último caso, a atividade fim seria a prestação de serviços ou o fornecimento de produtos ao setor organizado ou, ainda, o desenvolvimento de atividades voltadas para os serviços que emergem do novo estilo de vida que vem se estabelecendo como fruto da reconfiguração produtiva (Dedecca; Baltar, 1997, p. 74).

Cumprе ressaltar que os motivos que levaram esses novos entrantes para a informalidade são totalmente diferentes daqueles que conduziram os que sempre estiveram no setor informal. Estes últimos geralmente provêm de famílias cuja atividade informal, em algum momento da vida, já se constituiu em única fonte de renda. Além disso, já nasceram vendo os pais exercerem atividades informais de subsistência e passaram boa parte de sua infân-

---

<sup>2</sup> O termo novas ocupações, neste estudo, refere-se tanto a algumas atividades tradicionais que foram totalmente reformuladas e aprimoradas, quanto às novas ocupações surgidas.

cia ajudando-os a aumentar os rendimentos familiares. Desde cedo, engajam-se na atividade informal como auxiliares ou ajudantes e, quando crescem, ao não conseguir emprego, ou continuam na mesma atividade ou passam a exercer outras atividades afins (também de subsistência), priorizando sempre os rendimentos auferidos, em detrimento da formação escolar e profissional. Na verdade, eles seguem um caminho aqui intitulado por circuito tradicional da informalidade.

A lógica desse circuito tradicional associa o informal aos trabalhadores menos qualificados. Com a existência de fatores que dificultam a inserção no mercado de trabalho – a exemplo do baixo nível de escolaridade, desqualificação profissional, falta de capital ou de habilidades técnicas –, muitos trabalhadores, diante da situação de desemprego e sem possibilidade de retorno ou reinserção no mercado de trabalho formal, caminham para as atividades informais visando auferir uma renda que lhes permita garantir sua sobrevivência, bem como de seus familiares (Cacciamali, 1989, p. 28). Como essa renda é relativamente baixa, fruto de sua diminuta produtividade, e como esses trabalhadores não dispõem de meios para investir em suas formações profissionais ou qualificações pessoais para atender as exigências do setor formal, eles tendem a manter-se por longo tempo na informalidade.

Dentre os milhões de trabalhadores que se encontram nesta situação, costuma-se lembrar imediatamente dos camelôs, dos vendedores de “bungingangas” em semáforos e daqueles que fazem “bico” enquanto aguardam uma nova oportunidade de emprego. Entretanto, o processo de informalidade sofreu profundas alterações diante das últimas transformações do capitalismo, passando a apresentar a inserção de trabalhadores com relativo nível de escolaridade e sólida formação profissional. Assiste-se agora a uma novidade neste campo do mercado de trabalho: o ingresso de uma fatia expressiva formada por uma mão-de-obra qualificada.

Diante do atual panorama econômico no mercado de trabalho, fruto da reestruturação produtiva, do avanço tecnológico e das conseqüências das políticas neoliberais, o desemprego passa a se tornar uma realidade para muitos trabalhadores – tanto para os expulsos do mercado formal como para os jovens recém-ingressos. Trata-se aqui de profissionais detentores de um relativo nível de escolaridade, conhecimento técnico e larga experiência profissional, que migram ou entram diretamente como a primeira ocupação para o setor informal, também a fim de garantir a própria sobrevivência e de sua família. Como possuem qualificações que os diferenciam dos demais, eles auferem rendimentos maiores do que os normalmente recebidos na informalidade tradicional. Assim, esses trabalhadores passam a desempenhar atividades informais, mesmo que temporariamente, dando origem a um fluxo que poderia ser denominado de novo circuito da informalidade.

Esse fluxo inovador, no entanto, pode ser interrompido desde que passem a existir oportunidades de emprego no mercado formal. Trata-se, portanto, de uma trajetória diferenciada da realidade anterior, dos trabalhadores menos

qualificados. Esses novos entrantes passam a tecer uma nova realidade para a informalidade no final do século XX e início do século XXI. Embora também movidos pelo desemprego, esses novos trabalhadores encontram na informalidade uma saída através das novas ocupações, totalmente articuladas com a demanda do mundo moderno.

Cumprir destacar que a emergência desse novo circuito da informalidade não elimina a vigência do anterior; ao contrário, eles operam simultaneamente, conduzindo os trabalhadores para velhas e novas ocupações no mercado informal, principalmente sobre a forma de trabalhadores por conta-própria.

A realidade da informalidade esboçada nos anos 90 compõe um cenário diferenciado do estudado pela literatura nas décadas anteriores. A tabela 1 mostra dados dos anos 90, em que, dos trabalhadores que estão na informalidade há menos de cinco (5) anos, a maioria, 83,5%, veio de algum trabalho anterior, sendo expressiva a presença masculina (90,7%). Apenas 14,4% dos indivíduos inseridos na informalidade, no período, não trabalharam anteriormente – inativos –, sendo estes principalmente do sexo feminino. A noção de trabalho anterior envolve tanto um emprego formal quanto um trabalho informal. Percebe-se, assim, que grande parte desses trabalhadores estava ocupada em algum tipo de atividade.

**Tabela 1**

**Trabalhadores do Setor Informal há Menos de 5 Anos na Atividade, por Sexo, segundo a Situação de Trabalho Anterior  
Brasil, 1997**

Situação de Trabalho Anterior	Total					
	Total	%	Homens	%	Mulheres	%
Total	4 670 005	100,0	2 827 772	100,0	1 842 233	100,0
Trabalharam anteriormente	3 902 885	83,5	2 565 644	90,7	1 337 240	72,6
Não trabalharam anteriormente	673 831	14,4	210 080	7,4	463 751	25,2
Sem declaração	93 289	2,1	52 048	1,9	41 242	2,2

Fonte: IBGE - ECINF/97

A informalidade, que era fruto da incapacidade de geração de empregos nos mercados formais e regulamentados – visão até início dos anos 80 –, ganha novas dimensões à medida que passa a incorporar contingentes antes empregados em todos os níveis do mercado formal. Acredita-se, assim, que a entrada desses novos trabalhadores, fruto da reestruturação produtiva e organizacional, abertura econômica, etc., vem redesenhando a informalidade nas regiões metropolitanas brasileiras, sobretudo na RMS.

## NOVOS INFORMAIS

Assiste-se a um cenário, composto por trabalhadores informais, cada vez mais heterogêneo. De um lado, tem-se o ingresso de novos trabalhadores informais com características diferenciadas dos tradicionais informais engajados em atividades voltadas para o público. Enquanto de outro lado, observa-se a entrada de trabalhadores provindos do setor formal, os quais,

em virtude das recentes transformações, foram demitidos e sofrem as consequências da precarização no mercado de trabalho ao desempenharem, às vezes, as mesmas atividades de maneira informal.

Denomina-se aqui de novos informais aqueles trabalhadores ingressos no setor informal, geralmente como conta-própria, os quais, por possuírem alguma experiência profissional anterior, no setor formal, e/ou por apresentarem um nível de escolaridade mais elevado, introduzem inovações nas atividades informais tradicionais, dando uma nova roupagem ao desempenhá-las, ou criam novas atividades adequadas à demanda do mundo moderno. Novas ocupações essas, marcadas por vínculos precários.

Uma nova realidade passou a se apresentar, sendo possível visualizar novos elementos que permitem identificar uma nova informalidade. Assim como nos mais variados locais, a RMS também vem apresentando evidências desta nova face do informal. Trata-se de um fenômeno que vem redesenhando os contornos da informalidade local. Desde logo, entretanto, cumpre considerar que esta mutação refere-se a um fenômeno recente e que, portanto, expressa uma parcela diminuta dos ocupados informais.

Tendo em vista captar essas transformações, a partir de uma análise comparativa de dados fornecidos pela PED para os anos 80, particularmente 87/88, e para os anos 90, especificamente 96/2000, este estudo capta os novos informais, na amostra deste último período, utilizando um corte no tempo de ocupação. Assim, foram considerados ocupados informais nos anos 90 aqueles que exerciam atividades informais há menos de cinco (5) anos, contados a partir da retomada da realização da pesquisa PED na RMS em 1996. Esse procedimento tem por objetivo evitar a dupla contagem em relação aos que já eram trabalhadores informais nos anos 80.

Além disso, torna-se importante mencionar que as análises deste trabalho voltar-se-ão para o estrato informal de maior rendimento – “Elite Informal” – por acreditar ser este o segmento em que melhor se visualiza a presença dos novos informais com perfil diferenciado. Para tanto, a amostra foi segmentada em decis, refletindo faixas de renda determinadas, sendo aqui utilizado para fins de análise o último decil – correspondente ao estrato dos 10% dos informais com maiores rendimentos.

A tabela 2 traz uma análise sobre os atributos pessoais e mostra a expressiva participação masculina entre os ocupados informais com maiores rendimentos. Contudo, nota-se que essa participação se reduziu dos anos 80 para os anos 90, passando de 82,1% para 76,7%. O crescimento da participação relativa feminina entre os ocupados informais com maiores rendimentos deve-se à maior inserção delas no mercado de trabalho, em virtude das mudanças estruturais sofridas na economia durante a década de 90.

Tabela 2

Ocupados Informais com Maiores Rendimentos, segundo Seus Atributos Pessoais RMS		
Atributos Pessoais	1987/1988	1996/2000
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Sexo</b>		
Homens	82,1	76,7
Mulheres	17,9	23,3
<b>Cor</b>		
Não-Negra	29,8	33,2
Negra	70,2	66,8
<b>Posição no Domicílio</b>		
Chefe	74,9	71,9
Demais	25,1	28,1
Cônjuge	9,2	14,4
Filho	9,8	10,4
Outros	6,1	3,3
<b>Faixa Etária</b>		
De 10 a 17 anos	0,3	0,2
De 18 a 24 anos	11,3	4,9
De 25 a 30 anos	18,6	14,6
De 31 a 39 anos	33,4	29,6
A partir de 40 anos	36,5	50,8

Fonte: PED RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE.  
Elaboração própria

Quanto ao atributo de cor, a história da RMS, e do município de Salvador em particular, explica a predominância da população negra, fato que determina a composição das amostras de ocupados da PED. No entanto, a comparação amostral dos anos 80 com os anos 90 revela que a presença de trabalhadores não-negros<sup>3</sup> no setor informal aumentou, passando de 29,8%, para 33,2% dos ocupados informais com maiores rendimentos.

Quando se observa a posição no domicílio dos ocupados informais com maiores rendimentos, percebe-se que o grupo dominante é o de chefes de família. Embora este grupo tenha sofrido uma pequena redução, passando de 74,9%, nos anos 80, para 71,9% nos anos 90, o fato de eles representarem mais de dois terços dos ocupados informais em questão configura um quadro grave.

Ainda segundo a tabela 2, nota-se um aumento na participação do cônjuge, passando de 9,2% nos anos 80 para 14,4% nos anos 90, o que reflete a necessidade de complementação de renda no orçamento doméstico e ratifica o aumento da participação feminina no mercado de trabalho. Afinal, à medida que a renda familiar gerada apenas pelo chefe de família torna-se insuficiente para atender as necessidades básicas, obriga outros membros da família – cônjuges e filhos – a se engajarem no mercado de trabalho.

<sup>3</sup> Torna-se importante ressaltar que, segundo o manual da PED, a categoria não-negro inclui: brancos e amarelos, enquanto a categoria negro representa os pretos e pardos.

Quanto à faixa etária, nota-se que o aumento da participação entre os ocupados informais com maiores rendimentos é diretamente proporcional à idade, sendo bastante expressiva a participação dos trabalhadores entre 31 e 39 anos e aqueles com mais de 40 anos. Tal fato revela um perfil de adultos no auge do seu ciclo de vida produtivo, os quais, por motivos variados – desemprego, principalmente –, não conseguem se inserir no mercado formal de trabalho. Na verdade, os indivíduos inseridos nas faixas etárias superiores no mercado de trabalho formal foram os mais atingidos pelo processo de reestruturação produtiva, tanto através de demissões (voluntárias ou não) quanto pela maior dificuldade de reinserção.

A instrução e a experiência desses novos informais são atributos/condicionantes essenciais para determinar o sucesso do negócio. Enquanto a escolaridade aumenta a visão de mundo e a capacidade de compreensão para descobrir nichos de mercado, o tempo de experiência é outro indicador importante de conhecimento do negócio, devido ao processo contínuo de *learning by doing* que se configura como acumulador de aprendizado.

Quanto ao nível de instrução, a tabela 3 mostra que houve uma relativa mudança no perfil do ocupado informal dos fins dos anos 80 para os fins dos anos 90, pois se observa um aumento na participação dos estratos com maiores níveis de escolaridade.

**Tabela 3**

<b>Ocupados Informais com Maiores Rendimentos, segundo o Nível de Instrução RMS</b>		
<b>Nível de Instrução</b>	<b>1987/1988</b>	<b>1996/2000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Analfabeto	3,4	0,8
Sem Escolaridade	1,3	0,1
Ensino Fund. Incompleto	43,8	17,7
Ensino Fund. Completo	11,3	9,8
Ensino Médio Incompleto	6,0	6,7
Ensino Médio Completo	24,3	45,5
Ensino Superior Incompleto	4,2	5,5
Ensino Superior Completo	5,8	13,9

Fonte: PED RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE.  
Elaboração própria

Enquanto, nos anos 80, 43,8% deles só possuíam o ensino fundamental incompleto e 24,3% deles detinham apenas o ensino médio completo, nos anos 90 ocorreu uma mudança significativa no perfil escolar destes informais, sendo observado que apenas 17,7% tinham o fundamental completo, ao passo que 45,5% já possuíam o médio completo. Soma-se ainda o expressivo aumento dos ocupados informais com maiores rendimentos que possuem o superior completo. Na década de 80, eles somavam 5,8%, enquanto nos anos 90 eles totalizavam 13,9% entre os ocupados informais com maiores rendimentos.

Em verdade, apesar de ter ocorrido uma melhora generalizada do nível de escolaridade no país, isto não foi suficiente para garantir a empregabilidade, mesmo para trabalhadores com nível superior e, assim, evitar a precarização – aqui

considerada sua entrada para o setor informal. O grande aumento da participação relativa de indivíduos com nível superior, entre o grupo dos ocupados informais com maiores rendimentos, reflete a realidade da grave situação do desemprego estrutural em vigor e reafirma o crescimento da participação feminina – que foi, de fato, o segmento que mais aumentou a escolaridade.

Novamente, percebe-se que indivíduos que desfrutavam de uma posição mais estável no mercado de trabalho, devido à posse de um título de nível superior, na década de 90 ficaram mais vulneráveis às mudanças ocorridas no mercado de trabalho, recaindo nas mais variadas formas de precarização – dentre elas: a informalidade.

Nota-se que esses novos trabalhadores inseridos na informalidade com atributos diferenciados da clássica caracterização do ocupado informal – maior nível de instrução e/ou algum tipo de experiência anterior – geralmente auferem rendimentos mais elevados do que dos tradicionais ocupados informais. Embora esses rendimentos sejam inferiores à realidade do setor formal, eles representam quantias elevadas em se tratando do setor informal, permitindo inclusive identificar quem os usufrui como uma espécie de “elite” segundo os padrões da informalidade.

A tabela 4 apresenta informações comparativas desses informais, em termos de setor de atividade. Percebe-se a grande representatividade do setor de serviços de produção entre os informais com maiores rendimentos, seguido pelas atividades de comércio. Já o setor industrial (tradicional + moderna) não sofreu significativa alteração durante o período em estudo.

No que se refere à construção civil, ocorreu uma significativa diminuição da participação dos ocupados informais com maiores rendimentos neste setor, de 10,1% nos 80 anos para 3,5% nos anos 90. Este fato pode estar associado à evolução dos materiais utilizados na construção civil, bem como às novas técnicas e estruturas pré-moldadas que demandam menor quantidade de mão-de-obra e agilizam o tempo de duração das obras. Com isso, muitos desses trabalhadores – pedreiros, ajudantes de pedreiro, etc. – buscaram caminhos alternativos para auferirem renda.

**Tabela 4**

<b>Ocupados Informais com Maiores Rendimentos por Setor de Atividades RMS</b>		
<b>Setor de Atividades</b>	<b>1987/1988</b>	<b>1996/2000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Ind. Tradicional	4,1	3,4
Ind. Moderna	1,3	2,0
Construção Civil	10,1	3,5
Comércio	32,0	21,1
Serviços	49,2	68,6
Serviços/Produção	30,5	51,5
Serviços Pessoais	16,6	13,2
Serviços Sociais	2,1	3,9
Outros	3,0	1,0

Fonte: PED RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE.  
Elaboração própria

Uma visão agregada do setor de serviços permite visualizar que a participação dos ocupados informais com maiores rendimentos cresceu de 49,2% nos anos 80 para 68,6% nos anos 90. Quase todo esse incremento deveu-se aos serviços de produção, que, sozinho, passou de 30,5% nos anos 80 para 51,5% nos anos 90. Dentre os serviços de produção mais evidentes estão principalmente os serviços especializados, os quais estão plenamente articulados com a demanda do mundo moderno, em particular aquelas oriundas da indústria reestruturada.

Nesse sentido, a entrada desses novos trabalhadores modifica as atividades e compõe uma nova realidade para a informalidade. São pequenas transformações na forma de executar suas atividades ou, ainda, inovadoras atividades – geralmente novos tipos de serviços – que paulatinamente passam a fazer parte do cotidiano da cidade. Assiste-se, hoje, a vendedores de coco em kombis e topics, usufruindo a mobilidade para atender maior número de consumidores, vendedores de cafezinho com carrinhos dotados de uma variedade de pequenos produtos e portadores de cestos de lixo, massagistas ao ar livre em locais de passagem de esportistas, motoristas que oferecem transporte escolar com serviço de bordo – mini-games, gibis, água, refrigerante, etc. – e muitas outras atividades que, embora já existissem, sofreram incrementos criativos, passando a atender os anseios do consumidor moderno.

Embora, geralmente, o produto seja o mesmo, como no caso do coco, ou o tipo do serviço seja igual, a exemplo do massagista, a forma de executar a atividade ou de tratar o cliente ou, ainda, de ofertar esses serviços de modo diferenciado – com mais qualidade – os diferencia dos ofertados pelos informais mais tradicionais. Seja na postura, na higiene ou no simples atendimento, as atividades passam a ser diferenciadas quando executadas por esses novos informais.

Diante do exposto, torna-se importante identificar as principais ocupações dos ocupados informais com maiores rendimentos ao longo do período em estudo. Para tanto, a tabela 5 apresenta essas informações tanto para década de 80 como para a de 90. Conforme se observa, a ocupação de vendedor era a mais expressiva (22%) nos anos 80 entre os ocupados informais com maiores rendimentos, possivelmente devido à maior facilidade de entrada, uma vez que não exige grandes requisitos para exercê-la. Em seguida, com 14,1%, está a ocupação de motorista, a qual absorvia muitos informais nos anos 80. Chama atenção a ocupação de pedreiro (5,4%), que está na 3ª posição do ranking. Cumpre lembrar que o setor da construção civil, nos anos 80, absorvia muita mão-de-obra, não tendo ocorrido ainda a introdução de novos materiais, técnicas e máquinas poupadoras de tempo e trabalho.

Quanto aos empresários de comércio (5,3%), eles representam aqui os micro-empresários informais, ou seja, os donos de pequenos negócios informais que, geralmente, desenvolvem suas atividades dentro de seus lares. Revendem mercadorias ou confeccionam algum produto, em quantidades limitadas, atendendo a demanda do local onde residem.

Atenta-se para as atividades dos baleiros, doceiros, feirantes, fruteiros, quitandeiros e sorveteiros (3,7%), as quais representam uma categoria de grande visibilidade na informalidade.

**Tabela 5**

Dez Principais Ocupações dos Ocupados Informais com Maiores Rendimentos RMS				
Posição	1987/1988		1996/2000	
	Ocupações	%	Ocupações	%
1º	Vendedores	22,0	Motoristas	20,4
2º	Motoristas	14,1	Vendedores	9,8
3º	Pedreiros	5,4	Representantes Comerciais	8,3
4º	Empresários no Comércio	5,3	Administradores de Serviços	7,5
5º	Representantes Comerciais	5,2	Corretores de Imóveis	4,3
6º	Baleiros, doceiros, feirantes, fruteiros, sorveteiros	3,7	Baleiros, doceiros, feirantes, fruteiros, sorveteiros	3,4
7º	Ocupações mal definidas	2,5	Copeiros, Garçons	2,6
8º	Empresários nos serviços	2,3	Cozinheiros	1,9
9º	Técnicos em eletrônica, eletrotécnica, enfermagem	2,1	Compositores e Músicos	1,8
10º	Alfaiates, camiseiros, costureiros	1,9	Técnicos de Análises de dados/contabilidade e estatística	1,7

Fonte: PED RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE.  
Elaboração própria

Ao que se refere às ocupações mal definidas, estas representam todas aquelas que não estão incluídas no cadastro de ocupações da PED, geralmente por serem desconhecidas até o momento de sua elaboração. Já os técnicos em eletrônica/eletrotécnica/mecânica e os alfaiates e costureiros detinham uma pequena participação, ou seja, representavam respectivamente 2,1% e 1,9%. Quanto a estes últimos, nota-se que seus serviços eram muito requisitados na época em estudo, possuindo uma demanda constante que alimentava a existência dessas atividades, o que não foi observado na década seguinte, fruto do aumento das confecções industriais e do surgimento das pronta-entregas.

O ranking das dez principais ocupações dos ocupados informais com maiores rendimentos nos anos 90 revela uma nova reorganização das posições das ocupações com o desaparecimento de algumas e o surgimento de outras. Ainda segundo a tabela 5, a ocupação de motorista, com 20,4% é a mais representativa, estando inclusos nesta categoria todos aqueles que atuam como transportes escolares, para eventos e para serviços de turismo. Esta atividade foi uma das que sofreu grande reformulação nos anos 90. De um lado, a abertura econômica do país permitiu a entrada de novas montadoras estrangeiras, bem como de veículos importados do tipo utilitário viabilizando a renovação da frota nacional, a fim de atender as mais variadas necessidades da população. De outro lado, somou-se o aspecto da inovação e visão de negócio desses novos informais que passam a incrementar diferenciais (mini-games, gibis, entretenimentos, tv, serviço de bordo) tendo em vista a conquista do cliente e os rendimentos auferidos.

Os vendedores representam a segunda ocupação de maior atuação (9,8%) entre os ocupados informais com maiores rendimentos nos anos 90. Trata-se de uma ocupação clássica entre os informais, contudo tem se revelado cada

vez mais contemporânea e articulada com o mundo moderno. Seus praticantes, além de inovarem em produtos, visando atender os fregueses, estão mais atentos às formas de atrair o público. Baseadas nisso, as inovações têm sido diárias e compõem um conjunto de atitudes que vai desde o atendimento gentil ao cliente, passando por cuidados com a higiene local, chegando até a prestação de algum serviço complementar. Além disso, a criatividade leva muitos desses vendedores a terem grandes estratégias de marketing (slogan e promoções), embora em alguns casos não tenham noção disso.

Assim como os vendedores, os representantes comerciais também possuem uma grande significância na RMS (8,3%). Estes, geralmente, atendem um público mais seletivo e seus produtos estão voltados para um nicho da sociedade. Incluem-se entre estes tanto as sacoleiras como os vendedores de bijuterias e folheados e, ainda, os revendedores de cosméticos etc.

Os administradores de pequenos serviços (7,5%) representam a categoria daqueles que começam um pequeno negócio informal, geralmente na própria casa. Prestam algum tipo de serviço ou organizam e administram uma pequena rede de ambulantes para comercializar nas ruas.

A posição dos baleiros, doceiros, feirantes, fruteiros, quitandeiros, etc. no ranking permaneceu inalterada entre os períodos em estudo. Com uma representatividade de 3,4%, muitos destes possuem vários pontos de venda pela cidade e alguns – os doceiros em particular –, além de atenderem por encomendas e a domicílio, realizam serviço de *buffer*. Trata-se de uma ocupação plenamente articulada com o cotidiano e demanda da população, sobretudo dos extratos da população com renda mediana.

Nesta mesma linha, as ocupações de garçom e copeiro representam 2,6%, enquanto a de cozinheiro 1,9%. São ocupações que também visam atender a necessidades contemporâneas com grande atuação e visibilidade na atualidade. A possibilidade de trabalhar em diversos eventos e festividades atrai alguns desses informais. Além disso, cabe ressaltar que a ocupação de garçom foi reformulada, surgindo outras ramificações, a exemplo da *coqueteleira* e do *bar-man*.

Cumpramos ressaltar, ainda, a participação dos compositores e músicos (1,8%). O surgimento de novos grupos, bandas e músicos nos anos 90, com a popularidade de novos ritmos, pode se constituir numa das justificativas para a presença e posição dessa ocupação no ranking.

Ainda merecem destaque as ocupações de técnicos de análises de dados, contabilistas e estatísticos, que, possivelmente em virtude da informatização vivenciada na última década, passaram a desenvolver suas atividades e prestar os serviços em seus lares, enviando apenas o fruto de seus trabalhos – consultores. Estes, geralmente, representam os *conta-própria* que trabalham para empresa e/ou prestam serviços particulares especializados.

Em geral, estas dez ocupações revelam um esboço do cenário da informalidade nos anos 90. De um lado, tem-se algumas ocupações que, embora já existissem, tomaram uma nova roupagem e passaram a ser desempenhadas de forma diferenciada, sendo possível perceber essa reconfiguração em relação aos anos 80, ou seja, evoluíram e ganharam novos incrementos criativos, modernizando-se. De outro, nota-se o aparecimento de novas ocupações, ausentes no ranking até então, evidenciando, sobretudo, o aumento da participação dos serviços, a exemplo dos administradores de serviços, dos copeiros e garçons e dos técnicos de análises de dados e contadores.

## CONCLUSÃO

Portanto, diante do exposto, nota-se que trabalhadores com determinadas características que anteriormente ocupavam posições consideradas mais “estáveis”, ou seja, menos suscetíveis aos ajustamentos do mercado de trabalho, hoje estão mais vulneráveis às recentes transformações. A entrada desses trabalhadores na informalidade passa a configurar uma nova realidade caracterizada, sobretudo, pelo aumento da participação relativa dos homens, dos chefes de domicílio, dos não-negros, dos mais escolarizados e de indivíduos mais velhos entre o conjunto dos ocupados informais com maiores rendimentos.

A presença desses novos informais estabelece uma nova face para a informalidade, fruto da real precarização no mercado de trabalho. São trabalhadores dotados de atributos e de qualidades profissionais que atendem às novas exigências do mercado. Além disso, que possuem experiência e capacitação para realizar as atividades propostas, mas que não encontram oportunidades de se inserir ou reinserir no mercado de trabalho formal.

Assim, a presença desses novos informais vem compondo uma nova realidade que aqui é denominada de Nova Informalidade, qual seja, uma informalidade dotada de trabalhadores mais escolarizados e mais experientes, que canalizam seus conhecimentos para o desempenho de atividades que garantam sua sobrevivência, principalmente no setor de serviços. A posse de alguns atributos associados à criatividade os diferencia, beneficiando-os em meio a uma elevada concorrência e estimulando inovações contínuas.

Percebe-se, entretanto, que aquilo que aparece como uma melhora relativa da informalidade, a saber: melhora no perfil dos ocupados informais, maior nível de escolaridade, etc., constitui-se, na verdade, numa precarização do conjunto do mercado de trabalho, do desemprego e/ou da migração do trabalhador do setor formal para o informal. Portanto, o desemprego e a precarização do trabalho no setor formal, de um lado, e as melhoras relativas no perfil dos ocupados informais, de outro, são produtos de um mesmo processo, qual seja: as transformações recentes na forma de funcionamento do capitalismo que vem “nivelando por baixo” trabalhadores com determinados atributos anteriormente considerados mais estáveis e competitivos no mercado de trabalho formal, conduzindo-os para a informalidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CACCIAMALI, Maria Cristina. A economia informal 20 anos depois. *Indicadores Econômicos*, Porto Alegre, v.21, n. 4, jan. 1994.
- \_\_\_\_\_. O setor informal revisado: novas evidências e perspectivas de políticas públicas. In: WORKSHOP INTERNACIONAL, 1997. Campinas: FECAMP/IPEA, jul. 1997.
- \_\_\_\_\_. As economias informal e submersa: conceitos e distribuição de renda. In: CAMARGO, J. M.; GIAMBIAGI, F. (Org). *Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 121-143.
- \_\_\_\_\_. Expansão do mercado de trabalho não regulamentado e setor informal. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v.19, n. esp., p. 25-48, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Setor informal urbano e formas de participação na produção*. São Paulo: IPE, 1983.
- DEDECCA, Cláudio S. Desemprego: de nada adianta tapar o sol com a peneira. *Indicadores Econômicos*, Porto Alegre, v. 26, n. 2, 1998.
- \_\_\_\_\_. BALTAR, Paulo E. A. Mercado de trabalho e informalidade nos anos 90. *Estudos Econômicos*. São Paulo, v.27, n. especial, 65-84, 1997.
- FILGUEIRAS, Luiz A. M. A desestruturação do mundo do trabalho e o mal estar desse fim de século. *Caderno do Ceas*, Salvador, n. 171, p. 9-29, set./out. 1997.
- IBGE. Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas da Região Nordeste. *Economia Informal Urbana 1997*. Rio de Janeiro, v.3, p. 19-32 e 309-340, 1999.
- JAKOBSEN, Kjeld; MARTINS, Renato; DOMBROWSKI, Osmir. *Mapa do trabalho informal*. São Paulo: Fundação Abramo, 2000. 64 p. (Coleção Brasil Urgente).
- PED. Manual do entrevistador. São Paulo: Seade/Dieese, jul/2000. p. 50-56.
- POCHMANN, Márcio. Velhos e novos problemas do mercado de trabalho no Brasil. *Indicadores Econômicos*. Porto Alegre, v. 26, n. 2, 1998.
- SILVA, Patrícia P. A nova informalidade na Região Metropolitana de Salvador. 2002. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, UFBA, Salvador.

# FORMALIZAÇÃO NA RMS: É OU NÃO O FIM DA PRECARIZAÇÃO?

LAUMAR NEVES DE SOUZA\*

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como finalidade discutir e problematizar o fenômeno de ampliação do grau de formalização do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador (RMS), procurando aventar quais são suas motivações. Em verdade, busca-se, com a sua elaboração, tentar responder a seguinte pergunta: será que tal fenômeno não significa simplesmente a reprodução daquilo que vem sendo observado no plano nacional (deterioração das condições de funcionamento do mercado de trabalho), apenas maquiado por uma nova roupagem que, muito embora possa confundir, revela no fundamental essa mesma tendência?

Não é de hoje que os estudiosos das relações de trabalho no Brasil chamam atenção para o elevado grau de heterogeneidade do mercado de trabalho nacional. Há um certo consenso de que o desenvolvimento econômico observado na economia brasileira, alicerçado, sobretudo, no processo de industrialização, detonado nas últimas décadas, não trouxe a homogeneização das condições socioeconômicas, especialmente daquelas que se estabelecem no mercado de trabalho. Prova inconteste desse fenômeno pode ser encontrada através da investigação da estrutura ocupacional, a partir da perspectiva das formas de trabalho, bem como do padrão de remuneração. Caminhando nessa direção, facilmente se percebe a escassez dos postos de trabalho que oferecem estabilidade, melhores condições de trabalho, fundamentados no sistema de proteção social existente, e que pagam os maiores salários (Dedecca; Baltar, 1997, p. 67).

Não obstante essa seja a regra geral, algo parece estar mudando no cenário nacional, mesmo que de maneira sutil e ainda muito incipiente, pois, ao se iniciar a década atual, órgãos oficiais do Governo Federal, mais precisamente o Ministério do Trabalho, começam a dar conta de um fenômeno completamente inesperado, dado o quadro de debilidade vivido pela economia brasileira nos últimos anos, bem como as pressões existentes no sentido de haver uma maior desregulamentação do mercado de trabalho nacional, qual seja, um aumento do grau de formalização do mercado de trabalho nacional. Onde estão as explicações que justifiquem essa ocorrência? Aparentemente, nenhum fato extraordinário surgiu que se preste a justificá-la, as suas razões parecem ainda estarem mascaradas por alguns outros fenômenos que trabalham silenciosamente e que, portanto, são de difícil percepção.

---

\* Doutorando em Ciências Sociais pela FFCH/UFBA e Bolsista Fapes.

No caso da Região Metropolitana de Salvador (RMS), esse movimento de ampliação do grau de formalização do mercado de trabalho já vem sendo percebido desde 1997<sup>1</sup>. Contudo, esse panorama não se apresenta de modo generalizado para outras regiões metropolitanas do país, nas quais essa pesquisa é realizada. Essa é, pois, a situação da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), onde se observa, ao contrário, uma diminuição do número de trabalhadores submetidos à chamada relação normal de trabalho, com carteira assinada no período que compreende os anos de 1997 e 2001, pois deixam de representar 41,3% dos ocupados, passando para 40,7% desse contingente.

Esse comportamento da RMS é por demais intrigante, pois, dentre todas as regiões metropolitanas onde há PED, a RMS se distingue das demais em dois aspectos extremamente negativos, quais sejam, possuir a mais alta taxa de desemprego e congregar um considerável leque de trabalhadores claramente inseridos no âmbito da informalidade. Em face disso, pode-se dizer que essa ampliação da formalização do mercado de trabalho dessa região se constitui num fenômeno singular, dada a sua persistência e magnitude.

Levanta-se aqui o questionamento de que esses números produzidos pela PED/RMS possam estar trazendo, nas suas entrelinhas, informações que, ao invés de comemoradas, devem se constituir em motivo de preocupação. A razão dessa suspeita se fundamenta, sobretudo, no fato de que, na literatura especializada em Economia e Sociologia do Trabalho, é ponto comum que a deterioração das condições de funcionamento do mercado de trabalho nacional, expressa, sobretudo, na ampliação do desemprego e na precarização no padrão de uso e remuneração da força de trabalho, começa a assumir proporções preocupantes, e não pára de crescer, já a partir do início dos anos 80.

#### BREVE PANORAMA DOS ANOS 80 E 90

Entre outras coisas, esse período marca o esgotamento do modelo de desenvolvimento da economia brasileira, assentado no processo de substituição de importações. Prova disso é que nesse momento se interrompe, de forma incontestada, o ritmo de crescimento da atividade econômica observado até então, instalando-se em seu lugar uma fase de estagnação da renda *per capita*, marcada por reduzidas taxas de investimento<sup>2</sup> e pela destruição de parte significativa do parque industrial nacional, especialmente nos subsetores têxtil, autopeças, calçados, máquinas e equipamentos. E, como reflexo imediato dessa difícil realidade, a capacidade de criação de postos de trabalho regulares e regulamentados passou a ser comprimida (Pochmann, 1997, p.173).

<sup>1</sup> A rigor, esse fenômeno passa a ser observado desde dezembro de 1996, época em que são retomados os trabalhos da PED na RMS.

<sup>2</sup> De acordo com Baltar, Montagner e Rosandiski (1999, p. 19), desde 1980 a taxa de investimento diminuiu de 25% do PIB para não mais de 17%, em média, e as de crescimento do PIB, além de mais instáveis, decresceram de 7% ao ano, em média, para menos de 3% ao ano.

Segundo informa esse mesmo autor (*ibid.*, p. 178), no transcorrer dos anos 80 para os 90 se passa a observar um fenômeno no mínimo instigante no mercado de trabalho brasileiro, qual seja, durante a primeira década havia uma certa sincronia, muito embora não perfeita, entre o nível do emprego regular e o sentido da evolução do PIB *per capita*. Todavia, a realidade da década seguinte é bem outra, não se constatando, mesmo que de forma tímida, nenhuma correlação positiva entre essas duas variáveis. Essa situação de descolamento entre a evolução do nível de emprego formal e o comportamento do PIB parece derivar de duas frentes: uma diz respeito à inexistência de crescimento econômico sustentado; a outra se refere aos efeitos perversos do Plano Real e das iniciativas de liberalização econômica levadas a cabo pelo governo FHC.

No contexto dos anos 90, é pertinente afirmar, assim como o faz Rosandiski (2000, p. 2-3), que a presença de um processo de reorganização produtiva passou a possibilitar crescimento da produção sem elevação do nível de emprego. Essa evolução, à primeira vista contraditória, deve-se fundamentalmente à existência de um processo de reestruturação da base produtiva, o qual já ganhava corpo desde os idos dos anos 80 e se estabelece definitivamente no decorrer da década seguinte, em função da implementação de uma política no plano interno, calcada num esquema de abertura externa indiscriminado e abrupto, resultando na eliminação de parte da capacidade produtiva de segmentos de atividade. No seu entendimento, a redução absoluta do emprego assalariado no segmento formal decorre diretamente desse processo, haja vista que uma de suas facetas mais importantes, que é a terceirização, produz um esquema de subcontratação de trabalhadores e/ou de produção que leva ao estabelecimento de relações produtivas entre os setores formal e o informal. Destarte, o crescimento do produto passa a estar dissociado, ou melhor, passa a não mais implicar em expansão do nível de emprego formal.

Tratando especificamente da questão do emprego formal, é importante, ainda, que se diga que outros países da América Latina também não conseguiram difundir-lo amplamente em seus respectivos mercados de trabalho nacionais. Segundo informam Dedecca e Baltar (*op. cit.*, p. 67-68), as causas desse fenômeno se encontram em três frentes. A primeira se relaciona ao fato de que o processo de modernização levado a cabo nas economias dessa região não resultou na ampliação do grau de assalariamento. A segunda tem a ver com o fato de que o processo de transformação econômica pelo qual passaram os países dessa região não suscitou alterações de grande monta no plano da organização social. A terceira, por sua vez, encontra-se na combinação de fatores de ordem econômica e política, os quais não perpetraram uma organização do Estado e da sociedade capaz de equacionar as grandes chagas que marcam os países de tal região: as questões agrária, regional, urbana e das políticas sociais.

A definição desse quadro conduz à conclusão de que o problema da exclusão econômica e social na América Latina – nos dias que correm ainda mais agravado, em função, sobretudo, da influência da globalização da econo-

mia mundial – tem sua origem na não-definição de uma estratégia de homogeneização social que permitisse o surgimento de um mercado de trabalho menos fragmentado. Em virtude desse estado de coisas é que os países dessa região não conseguiram detonar um esquema de amplificação das relações assalariadas, sujeitas à proteção social, a chamada *standard employment relationship*, como foi o caso, por exemplo, dos países de capitalismo avançado (Dedecca; Baltar, op. cit. p. 69).

Como se vê, o assalariamento com carteira de trabalho assinada sempre se constituiu num problema para a economia brasileira, dada a sua limitada difusão. E, nos últimos anos, mais precisamente a partir dos anos 90, isso se agravou mais ainda, em virtude dos freqüentes questionamentos feitos a essa forma de contratação da mão-de-obra, motivados pela intensa pressão no sentido de reduzir os custos das empresas.

Dentro dessa perspectiva, como explicar a expansão do número de trabalhadores com carteira assinada que exercem atividade no setor privado nos últimos anos na RMS, segundo a PED? À medida que essa ocorrência não encontra paralelo no mercado de trabalho nacional, dada a sua magnitude, muitas são as especulações que podem surgir, tentando fornecer explicações convincentes, para um fenômeno tão inusitado. Os analistas mais afoitos poderiam concluir, de pronto, que isso se constitui em algo extremamente positivo para o funcionamento do mercado de trabalho da RMS, tendo em vista que amplia seu grau de regulamentação ou controle por parte do poder público, fato que resguarda e protege os trabalhadores.

Sendo essa a realidade, a maior formalização do mercado de trabalho da RMS, na segunda metade dos anos 90 e princípio dos 2000, traz à baila pelo menos uma questão muito debatida, objeto de controvérsias homéricas, nos planos empresarial, político e acadêmico, qual seja, o custo da mão-de-obra no Brasil e a necessidade, tão pronunciada nesses tempos de reestruturação produtiva e avanço das políticas neoliberais, de flexibilização das relações de trabalho, a qual passa, entre outras coisas, pela utilização de um instrumento jurídico denominado contrato de trabalho por tempo determinado.

É fato reconhecidamente aceito por todos que o processo de reestruturação produtiva pelo qual vem passando os diversos setores da economia brasileira, assim como em outras economias, está sendo marcado pela incorporação de novas tecnologias e métodos organizacionais, os quais estão associados a profundas transformações nas relações de trabalho. Nos dias que correm, as empresas, nas suas buscas permanentes para ganhar competitividade e melhorar a qualidade dos seus produtos, adotam algumas estratégias que, quase sempre, vêm implicando numa transformação dos coletivos de trabalho, visando uma maior flexibilidade das relações de trabalho, a qual tem desencadeado, de um lado, uma crescente individualização de funções e salários e, de outro, num movimento contínuo que contribui para a formação de uma precariedade tanto no âmbito das empresas quanto do mercado (Dedecca; Menezes, 1995, p. 47).

Deve-se ressaltar que essa flexibilidade passa a ser potencializada com o avanço da implementação das políticas neoliberais, à medida que são criadas maiores facilidades para despedir e utilizar trabalhadores eventuais. Isso representa, do ponto de vista econômico, a tentativa do capital de estabelecer as novas regras nas relações de trabalho. Em outros termos, são gestadas novas formas para combater os custos relacionados ao trabalho, tais como: a redução dos empregos estáveis ou permanentes e uma subcontratação de trabalhadores eventuais, que conformaram, ao longo do tempo, o questionamento da relação padronizada de emprego, característica do padrão de desenvolvimento anterior, qual seja, o fordista.

### A QUESTÃO DA DESREGULAMENTAÇÃO

Nesse cenário, a nova palavra de ordem que está no centro do debate do capitalismo contemporâneo é flexibilidade. Busca-se, sobretudo, a flexibilidade da produção e do emprego. E, para se alcançar esta última, uma estratégia que vem sendo encampada, a cada dia com mais intensidade, é a busca da desregulamentação do mercado de trabalho.

E já que as coisas acontecem nesses termos, o emprego assalariado, a contratação formal e normatizada da força de trabalho, aquela do contrato de trabalho por tempo indeterminado, torna-se fora de moda, ou, dito de outro modo, passa a ser imprópria, em face das novas formas de produzir impostas pelo sistema capitalista. Nesse panorama, coloca-se em xeque o modelo de proteção social alicerçado no trabalho formal, e ganha espaço as atividades autônomas, sem a necessária regulamentação (Lavinias; Barsted, 1996, p. 547).

Diante desse panorama, é preciso se discutir uma questão, quase sempre alheia ao debate, quando se trata da problemática que envolve o tema flexibilização, de natureza mais subjetiva, que afeta sobremaneira a forma de vida dos trabalhadores. Contrariamente ao paradigma de relações de trabalho que prevalecia até bem pouco tempo atrás, no qual se privilegiava o emprego por tempo integral, com duração indeterminada, que gozava da proteção das leis trabalhistas e dos contratos de trabalho, assegurando, por conseguinte, ao trabalhador um elevado grau de estabilidade e segurança, na atualidade as relações de trabalho passam a ser pautadas em critérios diametralmente opostos, o que lhes acarreta desespero, insegurança e desesperança.

Há de se questionar, pelo menos na economia brasileira, essa avidez no sentido da desregulamentação do seu mercado de trabalho. Nunca é demais lembrar que esse mercado, mesmo nas fases mais positivas em termos de crescimento econômico, nunca chegou a se constituir num espaço homogêneo. Ao invés disso, sua marca mais indelével sempre foi a heterogeneidade, em que parcelas expressivas da população ocupada desempenhavam atividades de reduzida produtividade, com baixos rendimentos, exercidas na esfera da informalidade.

O interessante é que a formulação do discurso por parte dos que defendem, a ferro e fogo, essa desregulamentação conduz à conclusão de que ela é indispensável na resolução dos graves problemas que afligem o mercado de trabalho nacional, a exemplo do desemprego e da própria informalidade. Em nenhum momento, são cogitados os possíveis efeitos adversos que isso pode provocar na relação capital/trabalho, bem como, o que seria mais honesto, não é aventada a possibilidade dessa desregulamentação ser completamente inócua no sentido de corrigir os problemas para os quais pretende ser a solução. Ademais, não se coloca em pauta, talvez inconscientemente ou então de forma proposital, a questão das diferenças de poder primário e secundário presentes naquela relação, que limitam, enormemente, as estratégias daqueles que ofertam força de trabalho diante dos que a demandam (Offe; Hinrich, 1989).

No Brasil, como já levemente mencionado, um dos caminhos para se alcançar essa flexibilidade tem sido a adoção do contrato de trabalho por tempo determinado. Muito embora aqui sua utilização seja extremamente recente, em outros países, a exemplo de França e Espanha, ele foi instituído desde o início da década de 80, com o intuito de reduzir o desemprego, objetivo também intentado na economia brasileira. De uma forma geral, nesses dois primeiros países, a utilização desse tipo de contrato não gerou novos postos de trabalho; ele foi usado, essencialmente, como forma de alongar o período de experiência – no qual as empresas podem demitir com custos menores – e também como recurso reservado para contratação de pessoal para funções consideradas perigosas.

A esse respeito, merece ser destacado que, tanto na França quanto na Espanha, observou-se que os trabalhadores temporários apresentavam índices de acidentes de trabalho e até doenças profissionais muito mais elevados que os dos trabalhadores contratados por tempo indeterminado. Isso porque, os investimentos das empresas com o treinamento dos temporários é muito menor. O contratante parte do princípio que não vale a pena investir na qualificação e treinamento dos trabalhadores temporários já que eles serão substituídos pouco tempo depois.

Cabe chamar atenção para o fato de que, antes mesmo da legalização do contrato temporário de trabalho, a economia da RMS já convivia com o aumento da formalização do seu mercado de trabalho, medida pela elevação do número de trabalhadores com carteira assinada no setor privado. Tal ocorrência se torna ainda mais surpreendente se são considerados os elementos que conformam a dinâmica da economia local, mais precisamente os fatores que condicionam sua demanda e oferta de força de trabalho.

#### ALGUNS TRAÇOS DO MERCADO DE TRABALHO DA RMS

Do lado da demanda, é importante registrar que a economia da RMS há muito se mostra incapaz de responder aos sinais emitidos pela oferta, no sentido de garantir baixas taxas de desemprego. Prova disso são encontradas

em estudos que demonstram que, mesmo no auge do processo de desenvolvimento das forças produtivas da economia metropolitana, nos anos 70/80 (período no qual ocorreram expressivos investimentos tanto públicos quanto privados), não se conseguiu reduzir os excedentes de força de trabalho. Mesmo nesse período, mantém-se mais ou menos constante a proporção da População Economicamente Ativa (PEA) em atividades de baixa produtividade, associadas ao subemprego ou ao setor informal, bem como índices de desemprego elevados (Borges; Filgueiras, 1995).

Da segunda metade dos anos 90 em diante, as fragilidades do mercado de trabalho da RMS se acentuam ainda mais. Entre os anos de 1997 e 2001, a PEA cresce cerca de 15,8%. Esse resultado foi decorrente do aumento considerável do número de pessoas que não encontram trabalho de 299 mil para 440 mil, movimento que corresponde a uma variação percentual de 47,2%. Em termos de taxa, o desemprego salta, nesse mesmo período, de 21,6%, em 1997, para 27,5%, em 2001. Cabe salientar, no entanto, que a forma de desemprego que mais se manifestou, nesse intervalo de tempo, foi o chamado desemprego aberto<sup>3</sup>, que atingia 172 mil pessoas, em 1997, e passou a fazer parte da vida de 262 mil indivíduos em 2001 (tabela 1).

Analisando mais detalhadamente o fenômeno de ampliação do desemprego, vale mencionar que o desemprego oculto assumiu dimensões significativas. Dentro do contingente da população que se encontra na condição de desempregado oculto, a parcela que mais cresce é a dos indivíduos classificados como desempregados ocultos por trabalho precário<sup>4</sup>, que salta de 83 mil pessoas para 128 mil, variação percentual de 54,2%. Esse movimento é bem menos expressivo que o verificado para a parcela dos desalentados<sup>5</sup>, haja vista que, de 1997 a 2001, o número salta de 44 mil para 50 mil, o que implica uma variação percentual de 13,6% (tabela 1).

Nesse ponto, cabe indagar quais seriam as motivações para uma tão acentuada discrepância na manifestação dessas duas formas de desemprego oculto? Uma argumentação interessante, que, certamente, contempla uma resposta satisfatória para esse fenômeno, é a seguinte: num ambiente fortemente marcado pela queda dos rendimentos, torna-se praticamente impossível, por parte dos desempregados, o não-exercício de algum tipo de pressão no mercado de trabalho.

Em função dos baixos rendimentos, as estratégias de sobrevivência das famílias são reformuladas. Isso porque o padrão de vida das famílias está intima-

<sup>3</sup> Situação das pessoas de 10 anos ou mais que não estão alocadas no mercado de trabalho e apresentaram, efetivamente, procura de emprego ou trabalho nos 30 dias anteriores ao da entrevista.

<sup>4</sup> Diz respeito ao conjunto dos indivíduos de 10 anos ou mais que, simultaneamente à procura por um posto de trabalho, realizam trabalhos remunerados descontínuos e irregulares ou trabalhos não-remunerados na ajuda a negócios de parentes.

<sup>5</sup> Contingente da pessoas de 10 anos ou mais, sem trabalho e com disposição e disponibilidade para trabalhar. Não procuraram colocação no mercado de trabalho nos últimos 30 dias, devido às dificuldades em conseguir emprego ou por motivos pessoais – doença, problemas familiares ou falta de dinheiro – mas o fizeram nos últimos 12 meses.

mente relacionado com seus níveis de rendimentos totais e estes tendem a ser maiores à medida que mais membros de um domicílio desempenhem atividades remuneradas no mercado de trabalho. Dentro dessa perspectiva é que, desesperados, muitos trabalhadores, visando obter algum tipo de rendimento, partem para desempenhar as atividades mais precárias possíveis para não agravar, ainda mais, o padrão de vida das suas famílias.

Observar como evoluiu a ocupação também permite constatar a debilidade do mercado de trabalho da RMS. No período 1997 a 2001, a ocupação varia timidamente, pois o número total de ocupados cresce de 1.083 milhão para 1.161 milhão, o que corresponde a uma variação percentual de 7,2%. Em termos absolutos, apenas o setor Comércio apresenta contração da ocupação (0,5%). No setor Indústria, aquele que tradicionalmente oferece os melhores postos de trabalho, a ocupação cresce em termos absolutos. Todavia, convém chamar atenção para o fato de que esse crescimento se deu de forma incipiente, cerca de 3,3%. O setor Serviços é o que apresenta a mais expressiva variação em termos de ocupação (10,4%), fato que reforça a tese da vocação histórica da economia da RMS para criar e desenvolver atividades nesse setor (tabela 1).

Muito embora já tenha ficado claro que o movimento de ampliação do desemprego foi muito superior ao movimento de expansão da ocupação, no período 1997 a 2001, o crescimento do desemprego apresenta uma tendência bem definida, ou seja, ano após ano, sistematicamente, o número de desempregados é sempre maior. Isso já não é verificado quando se observa a evolução da ocupação, pois, em alguns momentos, especialmente nos anos de 1998 e 1999, registra-se recuo no número de pessoas ocupadas (tabela 1).

**Tabela 1**

**Estimativas Médias da População Total, População em Idade Ativa, População Economicamente Ativa e Inativos Região Metropolitana de Salvador, 1997-2001** (Em 1000 pessoas)

Estimativas Populacionais	Anos					Variação (2001/2000)		Relativa (%)
	1997	1998	1999	2000	2001	Absoluta	Relativa (%)	2001/1997
<b>TOTAL</b>								
População em Idade Ativa	2.307	2.378	2.453	2.530	2.607	77	3,0	13,0
População Economicamente Ativa	1.382	1.427	1.477	1.543	1.601	58	3,8	15,8
Desempregados	299	355	409	410	440	30	7,3	47,2
Aberto	172	202	230	231	262	31	13,4	52,3
Oculto	127	153	179	179	178	-1	-0,6	40,2
Pelo Trabalho Precário	83	104	124	128	128	0	0,0	54,2
Pelo Desalento	44	49	55	51	50	-1	-2,0	13,6
Ocupados	1.083	1.072	1.068	1.133	1.161	28	2,5	7,2
Indústria	90	86	87	92	93	1	1,1	3,3
Comércio	194	182	170	186	193	7	3,8	-0,5
Serviços	628	640	648	678	693	15	2,2	10,4
Outros (1)	171	164	163	177	182	5	2,8	6,4
Inativos	925	951	976	987	1.006	19	1,9	8,8

Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE.

(1) Incluem Construção Civil, Serviços Domésticos, e outras atividades

Pois bem, intuitivamente esperar-se-ia que esse panorama de elevado desemprego devesse potencializar a precarização desse mercado de trabalho, materializada, entre outras coisas, pela diminuição do seu grau de formalização. Entretanto, o que se observa, mais recentemente, é exatamente o oposto, pelo menos no que diz respeito ao seu nível de formalização. Esse resultado, em certo sentido, poderia estar contrariando os pressupostos da lei da demanda e da oferta. Todos sabem que no mercado, quando os demandantes encontram-se em melhor posição que os ofertantes, eles acabam fazendo com que suas prerrogativas prevaleçam.

Ao se analisar a distribuição dos ocupados segundo a posição na ocupação na RMS (tabela 2), tem-se a real magnitude desse fenômeno de formalização. Enquanto em 1997, os trabalhadores com carteira de trabalho assinada do Setor Privado representavam 29,2% dos ocupados, em 2001 expandem essa participação para 34,7%. Concomitantemente, o número daqueles que não possuíam carteira de trabalho assinada também aumenta, porém de forma menos significativa, passa de 10,8% para 11,9%.

Os autônomos, por sua vez, diminuem sua participação no mercado de 24,6% para 21,6%. Quem também reduz sua participação no mercado são os assalariados do Setor Público, que deixam de representar 16,1% da população ocupada e passam a corresponder a 14,5% desse total. Os trabalhadores domésticos, por seu turno, no decorrer desse período, mantêm sua participação no total dos ocupados na casa de 10,8%<sup>6</sup>.

Ao se comparar, em dois pontos do tempo, 1997 e 2001, a soma dos contingentes de trabalhadores que se submetem às relações de trabalho mais precárias, grosso modo, tomados aqui como os assalariados do setor privado sem carteira assinada, os autônomos e os empregados domésticos, percebe-se uma queda de 46,2% para 44,3%. Esse movimento se deve, sobretudo, à redução da participação dos trabalhadores autônomos de 24,6% para 21,6% no total da ocupação da RMS, conforme já informado anteriormente. Esse resultado conduz, necessariamente, à conclusão de que o padrão de utilização da força de trabalho na RMS logrou melhora nesse período, tendo em vista o aumento da ocupação no Setor Privado do assalariamento com carteira assinada (tabela 2).

---

<sup>6</sup> Cabe registrar que esse percentual supera o de trabalhadores que exercem atividades no setor industrial. No período 1997 a 2001, a ocupação nesse setor, em termos médios, situou-se em 8,1%.

Tabela 2

Distribuição dos Ocupados, segundo Posição na Ocupação Região Metropolitana de Salvador, 1997-2001					
Posição na Ocupação	Anos				
	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Ocupados</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Assalariados Total (1)	56,1	58,1	58,5	59,8	61,1
Assalariados Setor Privado	40,0	41,9	43,0	45,2	46,6
Subcontratados	4,1	4,6	5,1	4,8	4,9
Demais	35,9	37,3	37,9	40,4	41,7
Com Carteira Assinada	29,2	30,9	31,7	33,1	34,7
Sem Carteira Assinada	10,8	11,0	11,3	12,1	11,9
Assalariados Setor Público	16,1	16,1	15,4	14,6	14,5
Autônomo	24,6	23,5	23,9	22,5	21,6
que Trabalha para Empresa	4,9	4,2	4,9	4,4	3,8
que Trabalha para o Público	19,7	19,3	19,0	18,1	17,8
Empregadores	4,3	4,2	3,9	4,1	4,0
Empregados Domésticos	10,8	10,2	10,4	10,5	10,8
Demais	4,2	4,0	3,3	3,1	2,5

Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE.

(1) Inclusive os Assalariados que não sabem o tipo de empresa em que trabalham.

(2) Assalariados Sem Carteira de Trabalho Assinada (Setor Público ou Privado) e Estatutários.

## A FORMALIZAÇÃO E SEUS CONDICIONANTES NA RMS

Frente a essa contextualização, torna-se razoável fazer as seguintes indagações: será que o mercado de trabalho da RMS estaria a pregar uma peça nas leis mais fundamentais que ditam o modo de funcionamento de uma economia capitalista? Ou será que essa maior formalização do mercado de trabalho da RMS não estaria condicionada à ocorrência de fatores prejudiciais à própria dinâmica de funcionamento da economia da região?

Aí estão boas perguntas a serem respondidas. Uma hipótese de trabalho que pode ajudar a desvendar esse aparente paradoxo deve obrigatoriamente contemplar a questão dos rendimentos. Ou seja, em face de um cenário onde há um excedente estrutural de força de trabalho, fato visível nas elevadas taxas de desemprego, é natural que ocorra uma pressão para que os rendimentos do trabalho caiam. Essa situação se torna ainda mais dramática quando se constata que, nos últimos anos, tem havido uma queda generalizada dos rendimentos do trabalho, e de modo especial dos salários.

As informações divulgadas pela PED/RMS sobre o rendimento médio real dos ocupados e dos assalariados no trabalho principal, para o período em análise, revelam a gravidade desse problema. Os primeiros sofrem uma redução de seus rendimentos da ordem 10,3% (passando de R\$ 632, em 1997, para R\$ 567, em 2001). Já os segundos enfrentam uma queda dos seus salários de 12,4% (passando de R\$ 715 para R\$ 626) (tabela 3).

Tabela 3

**Rendimento Real Médio dos Ocupados segundo Posição na Ocupação  
Região Metropolitana de Salvador, 1997-2001**

Em reais de novembro de 2001

Posição na Ocupação	Anos					Variações	
	1997	1998	1999	2000	2001	2001/00	2001/97
<b>Total de Ocupados</b>	<b>632</b>	<b>621</b>	<b>577</b>	<b>576</b>	<b>567</b>	<b>-1,6</b>	<b>-10,3</b>
Assalariados (1)	715	697	645	637	626	-1,7	-12,4
Setor Privado	583	576	530	522	526	0,8	-9,8
Subcontratados	417	411	409	409	417	2,0	0,0
Com Carteira Assinada	674	665	610	596	598	0,3	-11,3
Sem Carteira Assinada	311	308	292	306	305	-0,3	-1,9
Setor Público	1035	1009	960	988	951	-3,7	-8,1
Autônomo	416	389	385	390	401	2,8	-3,6
Empregadores	1943	1975	1828	1821	1872	2,8	-3,7
Empregados Domésticos	153	157	156	159	163	2,5	6,5

Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE.

(1) Inclusive os Assalariados que não sabem o tipo de empresa em que trabalham.

Nota: Excluídos os assalariados e os empregados domésticos assalariados que não tiveram remuneração no mês, os trabalhadores familiares sem remuneração salarial e os trabalhadores que ganharam exclusivamente em espécie ou benefício. Inflator utilizado: IPC da SEI.

Tendo em vista a conformação de uma persistente trajetória de achatamento dos rendimentos do trabalho, de uma forma geral, e dos salários, em particular, levanta-se aqui a suspeita de que esse movimento vem favorecendo a contratação de trabalhadores pelas vias legais. Ou, dito de outro modo, diante do pagamento de rendimentos tão reduzidos, aqueles que contratam não se sentem incentivados a burlar a legislação trabalhista, evitando, por conseguinte, na hora de se demitir o trabalhador, possíveis problemas com a Justiça do Trabalho. O contratante opta, portanto, por incorrer com os custos que envolvem a contratação de trabalhadores.

Analisando, especificamente, a situação em termos de rendimento real médio dos assalariados com carteira de trabalho assinada, no período 1997 a 2001, em contraposição àqueles que não a possuem, percebe-se uma queda bem mais pronunciada para os primeiros, algo em torno de 11,3%, do que a que foi medida para esses últimos, a qual ficou no patamar de 1,9%. Esse fato, de certo modo, corrobora com a hipótese aqui defendida, pois, já que os salários dos com carteira caem proporcionalmente mais do que os salários dos que não têm carteira, torna-se razoável supor que os empregadores se sintam mais incentivados a realizarem contratações pelas vias legais (tabela 3).

Contudo, esse argumento precisa ser relativizado, haja vista a enorme distância que separa os salários reais médios dos indivíduos pertencentes a esses dois grupos. Mesmo levando em conta esse comportamento de queda dos salários, os vencimentos dos que não têm carteira representavam, em 2001, cerca de 48,2% dos vencimentos dos com carteira.

Como não bastasse essa pressão no sentido de reduzir os rendimentos do trabalho. Deve-se considerar que boa parte das ocupações criadas na economia da RMS não ocorreu nos setores mais dinâmicos, nos quais a produ-

tividade do trabalho é mais alta e os salários são melhores, o que pode ser percebido através da análise da tabela 4<sup>7</sup>.

**Tabela 4**

<b>Distribuição dos Ocupados, segundo Setor e Ramo de Atividade</b>					
<b>Região Metropolitana de Salvador, 1997-2001</b>					
Setor e Ramo de Atividade	Anos				
	1997	1998	1999	2000	2001
Ocupados	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Indústria</b>	<b>8,4</b>	<b>8,1</b>	<b>8,1</b>	<b>8,1</b>	<b>8,0</b>
Metal-Mecânica	1,3	1,3	1,3	1,1	1,2
Petroquímica, Química, Farmacêutica e Plásticos	2,4	2,3	2,0	2,1	2,2
Têxtil, Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecido	0,9	0,8	0,7	0,9	0,9
Alimentação	1,4	1,4	1,5	1,6	1,4
Gráficas e Editoras	0,6	0,6	0,6	(1)	0,6
Outras indústrias	1,8	1,7	2,0	1,9	1,7
<b>Comércio</b>	<b>17,9</b>	<b>17,1</b>	<b>15,9</b>	<b>16,4</b>	<b>16,6</b>
<b>Serviços</b>	<b>58,0</b>	<b>59,6</b>	<b>60,7</b>	<b>59,9</b>	<b>59,7</b>
Reformas e Reparação de Edificações	2,4	2,4	2,2	1,7	1,8
Oficinas de Reparação Mecânica	2,1	2,1	2,3	2,2	2,1
Outros Serviços de Reparação e Limpeza	5,2	5,1	5,1	5,1	5,0
Transportes e Armazenagem	4,3	4,3	4,4	4,5	4,4
Especializados	3,4	3,6	3,5	3,9	3,9
Utilidade Pública	9,0	9,5	9,7	9,8	9,7
Credícios e Financeiros	1,8	1,8	1,8	1,6	1,6
Alimentação	7,1	7,4	7,4	6,6	6,3
Educação	7,0	7,4	7,7	6,9	7,1
Saúde	4,5	4,4	4,3	4,4	4,8
Auxiliares	4,1	4,2	4,2	5,0	5,0
Outros Serviços	7,1	7,4	8,1	8,2	8,0
<b>Construção Civil</b>	<b>3,0</b>	<b>3,1</b>	<b>3,3</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>
<b>Serviços Domésticos</b>	<b>10,8</b>	<b>10,2</b>	<b>10,4</b>	<b>10,5</b>	<b>10,8</b>
<b>Demais</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,6</b>	<b>1,2</b>	<b>0,9</b>

Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE.

(1) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

(-) Dados não disponíveis.

Nesse ponto, cabe informar que, durante o período aqui analisado, o setor da atividade econômica da RMS que mais expande a ocupação é o da Construção Civil – historicamente reconhecido pela baixa qualidade das ocupações que congrega – (cerca de 33,3%). Isso se deve ao fato de que em 1997 tal setor abarcava 3% do total dos ocupados, ao passo que em 2001 reunia 4% desse total. Como pode ser constatado, esse setor aumenta sua participação relativa, no total da ocupação, sistematicamente, ou seja, ano após ano.

O setor Serviços, por sua vez, também incrementa sua participação relativa, a qual passa de 58% para 59,7%, movimento que corresponde a uma variação percentual de 2,9%, no comparativo dos anos 1997/2001. No entanto, essa ampliação de participação não ocorre de forma persistente. Pelo que se vê na tabela 4, o setor Serviços eleva sua participação no total da ocupação de 1997 a 1999, depois esse movimento sofre solução de continuidade. Para os demais setores, o que se constata é uma perda de participação rela-

<sup>7</sup> Anteriormente, quando se tocou na questão da ocupação, as informações fornecidas referiam-se a valores absolutos. Agora, diferentemente, o tratamento da ocupação será realizado levando-se em conta, única e exclusivamente, os movimentos relativos.

tiva, caso, por exemplo, da Indústria, do Comércio, ou então sua manutenção, situação dos Serviços Domésticos.

Ao se detalhar a análise, passando a observar, agora, apenas a distribuição dos ocupados com carteira assinada segundo setor e ramo de atividade (tabela 5), alguns fenômenos interessantes podem ser percebidos. O que chama mais atenção é, indiscutivelmente, a ampliação do emprego com carteira assinada na Construção Civil, justamente o setor que mais expande a ocupação, como já destacado anteriormente. Nele, o percentual de trabalhadores com carteira salta de 4,6%, em 1997, para 6,0%, em 2001, o que significa que houve uma variação percentual de 30,4%.

**Tabela 5**

<b>Distribuição dos Ocupados com Carteira Assinada, segundo Setor e Ramo de Atividade</b>					
<b>Região Metropolitana de Salvador, 1997-2001</b>					
<b>Setor e Ramo de Atividade</b>	<b>Anos</b>				
	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Ocupados com carteira assinada	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Indústria</b>	<b>13,9</b>	<b>13,5</b>	<b>13,1</b>	<b>13,0</b>	<b>12,9</b>
Metal-Mecânica	2,0	1,9	2,1	1,6	2,0
Petroquímica, Química, Farmacêutica e Plásticos	5,8	5,5	4,8	4,8	4,8
Têxtil, Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecido	1,3	1,2	1,2	1,4	1,5
Alimentação	2,3	2,2	2,4	2,3	2,1
Gráficas e Editoras	0,9	0,8	0,9	0,7	0,7
Outras Indústrias	1,6	1,8	1,7	2,2	1,8
<b>Comércio</b>	<b>16,1</b>	<b>16,8</b>	<b>16,0</b>	<b>16,1</b>	<b>16,0</b>
<b>Serviços</b>	<b>57,6</b>	<b>57,2</b>	<b>57,7</b>	<b>56,7</b>	<b>56,7</b>
Reformas e Reparação de Edificações	*	*	*	*	*
Oficinas de Reparação Mecânica	1,5	1,7	1,6	1,8	1,9
Outros Serviços de Reparação e Limpeza	4,3	4,5	5,0	5,1	5,4
Transportes e Armazenagem	5,9	5,9	5,7	5,5	5,6
Especializados	2,9	3,0	3,3	3,4	3,4
Utilidade Pública	9,0	7,8	7,7	7,2	6,6
Creditícios e Financeiros	4,0	3,4	3,7	3,2	3,1
Alimentação	3,0	3,4	3,4	3,5	3,0
Educação	6,9	6,7	6,3	5,4	5,8
Saúde	6,5	5,8	5,7	5,9	6,2
Auxiliares	6,1	6,7	6,7	7,6	7,6
Outros Serviços	7,1	7,9	8,5	8,0	8,1
<b>Construção Civil</b>	<b>4,6</b>	<b>5,0</b>	<b>5,3</b>	<b>6,1</b>	<b>6,0</b>
<b>Serviços Domésticos</b>	<b>7,7</b>	<b>7,3</b>	<b>7,7</b>	<b>7,9</b>	<b>8,3</b>
<b>Demais</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>

Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE.

(1) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

\* Dados não disponíveis.

Movimento semelhante, porém com uma intensidade significativamente menor do que o registrado para a Construção Civil, foi observado no setor Serviços Domésticos. No primeiro ano da série, ou seja, em 1997, 7,7% dos trabalhadores com carteira assinada desenvolviam atividades nesse último setor, ao passo que em 2001 esse percentual passa a ser de 8,3% (variação percentual de 8,1%). Nos demais setores, o que se percebe é uma perda de participação relativa de tais trabalhadores, sendo, contudo, mais importante

a que foi registrada no setor Indústria. Dentro deste, somente o ramo que engloba as indústrias Têxtil, de Vestuário, de Calçados e Artefatos de Tecido eleva a proporção de trabalhadores contratados pelas vias legais, através do registro em carteira (tabela 5).

Voltando à questão dos rendimentos, verifica-se uma queda quase que generalizada em todos os setores e ramos de atividade na RMS (tabela 6). Do ponto de vista dos setores, aquele que apresenta a maior perda de renda, para os ocupados no período 1997 a 2001, é a Construção Civil (19,4%), seguido de perto pela Indústria – na qual a retração se situou em 17,4%. Neste, o ramo de atividade que mais sofre os impactos desse processo é o de Alimentação (26,4%). Uma diminuição igualmente importante ocorre no setor Comércio (14,2%). Já no setor de Serviços, constata-se uma baixa da ordem de 8,5%, sendo que nele o ramo mais duramente penalizado é o relacionado às Oficinas de Reparação Mecânica. Para os Serviços Domésticos e os Demais Serviços, observa-se uma elevação de rendimentos que se situam no patamar de 6,5% e 2,8%, respectivamente.

**Tabela 6**

**Rendimento Real Médio dos Ocupados, segundo Setor e Ramo de Atividade Econômica  
Região Metropolitana de Salvador, 1997-2001**

Em reais de novembro de 2001

Setor e Ramo de Atividade	Anos					Variações	
	1997	1998	1999	2000	2001	2001/00	2001/97
<b>Ocupados</b>	<b>632</b>	<b>621</b>	<b>577</b>	<b>576</b>	<b>567</b>	<b>-1,6</b>	<b>-10,3</b>
<b>Indústria</b>	<b>966</b>	<b>955</b>	<b>789</b>	<b>818</b>	<b>798</b>	<b>-2,4</b>	<b>-17,4</b>
Metal-Mecânica	967	795	858	689	860	24,8	-11,1
Petroquímica, Química, Farmacêutica e Plásticos	1679	1757	1445	1632	1416	-13,2	-15,7
Têxtil, Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecido	494	600	487	492	435	-11,6	-11,9
Alimentação	677	556	513	426	498	16,9	-26,4
Gráficas e Editoras	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	–	–
Outras indústrias	512	549	426	518	505	-2,5	-1,4
<b>Comércio</b>	<b>549</b>	<b>518</b>	<b>448</b>	<b>471</b>	<b>471</b>	<b>0,0</b>	<b>-14,2</b>
<b>Serviços</b>	<b>706</b>	<b>694</b>	<b>663</b>	<b>656</b>	<b>646</b>	<b>-1,5</b>	<b>-8,5</b>
Reformas e Reparação de Edificações	328	319	365	347	348	0,3	6,1
Oficinas de Reparação Mecânica	589	514	482	478	433	-9,4	-26,5
Outros Serviços de Reparação e Limpeza	320	300	296	314	354	12,7	10,6
Transportes e Armazenagem	799	715	664	677	655	-3,2	-18,0
Especializados	1052	1166	1107	1006	999	-0,7	-5,0
Utilidade Pública	1052	1013	958	934	919	-1,6	-12,6
Creditícios e Financeiros	1529	1379	1334	1296	1327	2,4	-13,2
Alimentação	394	349	325	318	318	0,0	-19,3
Educação	587	628	633	637	609	-4,4	3,7
Saúde	993	988	886	917	854	-6,9	-14,0
Auxiliares	668	692	683	670	665	-0,7	-0,4
Outros Serviços	520	521	510	470	462	-1,7	-11,2
<b>Construção Civil</b>	<b>733</b>	<b>720</b>	<b>627</b>	<b>565</b>	<b>591</b>	<b>4,6</b>	<b>-19,4</b>
<b>Serviços Domésticos</b>	<b>153</b>	<b>157</b>	<b>156</b>	<b>159</b>	<b>163</b>	<b>2,5</b>	<b>6,5</b>
<b>Demais</b>	<b>325</b>	<b>346</b>	<b>363</b>	<b>335</b>	<b>334</b>	<b>-0,3</b>	<b>2,8</b>

Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE.

(1) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

(-) Dados não disponíveis.

Nota: Excluídos os assalariados e os empregados domésticos assalariados que não tiveram remuneração no mês, os trabalhadores familiares sem remuneração salarial e os trabalhadores que ganharam exclusivamente em espécie ou benefício.

Inflator utilizado: IPC da SEI.

Para qualificar ainda mais essa questão dos rendimentos, tomou-se o rendimento real médio dos ocupados, segundo grupos de ocupação. Ao se fazer isso, constatou-se que os trabalhadores que exercem as tarefas de apoio são os mais penalizados quando se avalia o movimento de contração dos rendimentos, visto que eles têm os seus rendimentos reduzidos em cerca de 8,8%, entre 1997 e 2001 (tabela 7). Essa situação é muito semelhante à dos trabalhadores ligados às tarefas de execução, cujo rendimento sofre uma perda de 8,3%. Quem realiza as tarefas de direção, gerência e planejamento e as mal definidas perdem menos, algo em torno de 5,2% e 4,9%, respectivamente.

**Tabela 7**

<b>Rendimento Real Médio dos Ocupados, segundo Grupos de Ocupação Região Metropolitana de Salvador, 1997-2001</b>							
Em reais de novembro de 2001							
Grupos de Ocupação	Anos					Variações	
	1997	1998	1999	2000	2001	2001/00	2001/97
<b>Total de Ocupados</b>	<b>632</b>	<b>621</b>	<b>577</b>	<b>576</b>	<b>567</b>	<b>-1,6</b>	<b>-10,3</b>
Direção, Gerência e Planejamento	1907	1909	1749	1821	1807	-0,8	-5,2
Execução	480	460	444	443	440	-0,7	-8,3
Apoio	509	492	486	474	464	-2,1	-8,8
Mal Definidas	263	258	252	257	276	7,4	4,9

Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE.

Nota: Excluídos os assalariados e os empregados domésticos assalariados que não tiveram remuneração no mês, os trabalhadores familiares sem remuneração salarial e os trabalhadores que ganharam exclusivamente em espécie ou benefício. Inflator utilizado: IPC da SEI.

Uma outra maneira de se avaliar a qualidade das ocupações criadas na RMS nos últimos anos é debruçando-se sobre a distribuição dos ocupados segundo grupos de ocupação (tabela 8). Confrontando os percentuais referentes aos anos limites da série, 1997 e 2001, constata-se que a única categoria que amplia sua participação no total da ocupação é aquela que desenvolve tarefas de apoio, passando de 20,5% para 21,7%. As melhores ocupações, aquelas relacionadas às tarefas de direção, gerência e planejamento, perdem participação naquele total; sua representatividade, que era de 12,8% em 1997, reduz-se para 11,7% em 2001. Tanto os ocupados que exercem atividades de execução quanto os que exercem atividades mal definidas mantêm praticamente estável sua participação no total da ocupação.

**Tabela 8**

<b>Distribuição dos Ocupados, segundo Grupos de Ocupação Região Metropolitana de Salvador, 1997-2001</b>					
(Em %)					
Grupos de Ocupação	Anos				
	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Ocupados</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Tarefas de Direção, Gerência e Planejamento	12,8	13,1	12,2	11,8	11,7
Tarefas de Execução	54,9	52,7	53,7	55,3	55,0
Tarefas de Apoio	20,5	21,5	21,2	20,5	21,7
Mal Definidas	11,8	12,7	12,9	12,4	11,6

Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE.

Ao se averiguar especificamente a distribuição dos ocupados com carteira segundo grupos de ocupação (tabela 9), constata-se uma ampliação tanto para os trabalhadores que exercem atividades de execução quanto para aqueles que se ocupam com as atividades mal definidas. Entre os anos de 1997 e 2001, o percentual de trabalhadores pertencentes ao primeiro grupo passa de 53,4% para 56,6% (variação percentual de 6%), já o percentual dos pertencentes ao segundo salta de 2,3% para 3% (variação percentual de 30,4%). Tal movimento contrasta com o que foi observado para os trabalhadores envolvidos com as atividades de direção, gerência e planejamento, bem como para aqueles envolvidos com as atividades de apoio, que perdem participação.

**Tabela 9**

<b>Distribuição dos Ocupados com Carteira Assinada, segundo Grupos de Ocupação Região Metropolitana de Salvador, 1997-2001</b>					
Grupos de Ocupação	Anos				
	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Total de Ocupados com Carteira Assinada</b>					
Direção, Gerência e Planejamento	10,8	11,3	10,0	9,5	10,0
Execução	53,4	53,7	55,2	57,6	56,6
Apoio	33,4	32,8	32,4	29,6	30,4
Mal Definidas	2,3	2,1	2,3	3,2	3,0

Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que chama mais atenção na ocorrência desse processo de formalização do mercado de trabalho da RMS é que ele se inscreve em um cenário, em que se manifesta uma forte pressão no sentido da flexibilização das relações de trabalho, o que tem levado as unidades produtivas a adotarem outras estratégias de contratação de mão-de-obra que não a contratação formal de trabalhadores.

É bom que se diga que não se quis aqui proceder a uma interpretação pessimista para um fenômeno tão importante como o aumento do grau de formalização do mercado de trabalho da RMS. É evidente que ele traz consigo elementos positivos, sobretudo, porque garante aos trabalhadores o acesso a determinados benefícios previstos na Consolidação das Leis do Trabalho. Deve-se salientar que certamente as condições de operação desse mercado de trabalho seriam ainda piores não fosse o crescimento da ocupação com carteira de trabalho assinada.

O que na verdade se procurou combater foi a leitura acrítica desse fenômeno, evitando assim uma postura despropositada de festejamento. A razão que fundamenta esse posicionamento se origina no fato do mesmo trazer à baila, como pano de fundo, alguns elementos extremamente prejudiciais à própria lógica de funcionamento da economia dessa região como, por exemplo, a queda dos rendimentos dos trabalhadores.

Em função das circunstâncias que cercam a ampliação do grau de formalização do mercado de trabalho da RMS torna-se impossível não se render à tese de Bourdieu de que “a precariedade está hoje por toda parte”. Por mais que as aparências, em alguns momentos, tentem desmenti-la – como é o caso quando nos deparamos com esse aumento da formalização na RMS –, um olhar mais cuidadoso e acurado sobre esse fenômeno logo a confirma.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALTAR, Paulo Eduardo; MONTAGNER, Paula; ROSANDISKI, Eliane. Subemprego e mercado de trabalho nos anos 90: abordagens a partir da PNAD. *Força de Trabalho e Emprego*, Salvador: SETRAS, v. 16, n. 1, p. 16-35, maio 1999.

BOURDIEU, P. A precariedade está hoje por toda parte. In: \_\_\_\_\_. *Contrafogos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998, p. 119-127.

DEDECCA, Cláudio, BALTAR, Paulo. Mercado de trabalho e informalidade nos anos 90. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 27, n. especial, p. 65-84, 1997.

\_\_\_\_\_. MENEZES, Wilson. A contratualidade das relações de trabalho e o problema do emprego na Europa Ocidental: as experiências sueca, italiana e francesa. *Revista de Economia Política*, v. 15, n. 3 (59), p. 47-65, jul./set. 1995.

DIEESE (São Paulo). *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo: DIEESE, 2001.

FILGUEIRAS, Luiz, BORGES, Ângela. Mercado de trabalho nos anos 90: o caso da RMS. *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v. 5, n. 3, p. 30-36, dez. 1995.

LAVINAS, Lena; BARSTED, Leila. Mudanças na sociedade salarial, regulamentação e emprego feminino. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 10º, 1996, *Anais eletrônicos...* Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/1996/T96V1A27.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2002.

OFFE, Claus; HINRICH, Karl. Economia social do mercado de trabalho: diferencial primário e secundário de poder. In: \_\_\_\_\_. *Trabalho & Sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho: a crise*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. v. 1.

POCHMANN, Márcio. Padrão de emprego e custo da mão-de-obra no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, 5º. Anais... Rio de Janeiro, 1997. p. 173-194.

ROSANDISKI, Eliane N. Panorama das mudanças no mercado de trabalho brasileiro nos anos 90. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 12º, 2000, *Anais eletrônicos...* Disponível em: <<http://www.abep.org.br>>. Acesso em: 12 jul. 2002.



# LIÇÕES DE DESIGUALDADE: INSTRUÇÃO, RAÇA E OPORTUNIDADES DE TRABALHO EM SALVADOR<sup>1</sup>

LUIZ CHATEAUBRIAND CAVALCANTI DOS SANTOS\*

## INTRODUÇÃO

O mercado de trabalho brasileiro conheceu grandes e importantes transformações ao longo da última década. Parcela significativa dessas mudanças esteve relacionada a alterações nos paradigmas de organização da produção, no sistema de distribuição, na estrutura produtiva e na divisão e gestão do trabalho, ocorridas no bojo de uma revolução tecnológica. Entre as muitas conseqüências desses processos, o mundo do trabalho ressentiu-se da destruição de milhares de postos, da deterioração da qualidade dos remanescentes, do surgimento de uma dissociação entre crescimento econômico e criação de empregos e de grandes mudanças nos requerimentos de habilidades e competências para a inserção produtiva.

Nos novos padrões de qualificação, a educação resultaria revalorizada, à medida que, ao viabilizar a aquisição e a renovação de conhecimentos específicos e gerais, pode favorecer a manutenção do posto de trabalho e/ou a ampliação das oportunidades de inserção produtiva. Observe-se, além disso, que o aumento das exigências de escolaridade e de qualificação para inserção no mundo do trabalho ocorreu *pari passu* a melhorias no perfil educacional da força de trabalho, refletido no desempenho dos indicadores de escolaridade no país.

Este texto se propõe a investigar os impactos que o aumento de exigência de instrução e a melhoria no perfil da escolaridade dos trabalhadores têm tido sobre a situação ocupacional dos diferentes grupos raciais da Região Metropolitana de Salvador (RMS). Trata-se de avaliar o *nexo* entre instrução, inserção produtiva e desigualdade racial, na perspectiva de que, na mais negra das grandes cidades brasileiras, as piores posições no mundo do trabalho estão reservadas aos negros (CASTRO e BARRETO:1998) (SANTOS: 1998), e de que as desigualdades de oportunidades educacionais entre os grupos raciais também são muito elevadas na região (QUEIROZ: 1999), penalizando

<sup>1</sup> Este texto é uma versão atualizada de um dos capítulos do relatório da pesquisa “Desigualdades raciais e requerimentos de escolaridade no trabalho na Região Metropolitana de Salvador”, desenvolvida para a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), com apoio da Fundação Ford, como resultado da execução de projeto de pesquisa premiado no Concurso Negro e Educação 2000. Para a elaboração do mencionado relatório, contou-se com a orientação da Dra. Jaci Menezes Ferraz e o acompanhamento das Dras. Maria Malta Campos, Regina Pahim Pinto e dos demais membros do Comitê Científico e pesquisadores. O autor agradece àquelas instituições e pessoas e alerta ao leitor que os erros e deficiências presentes neste texto são de sua inteira responsabilidade.

\* Professor, economista, mestre em Sociologia pela UFBA e trabalha na Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. luizchateau@sei.ba.gov.br

a população negra que chega ao mercado de trabalho com escolaridade bastante menor que a dos brancos<sup>2</sup>.

Para esta investigação, utilizou-se a Pesquisa de Emprego e Desemprego da Região Metropolitana de Salvador, nos dois momentos de sua coleta. O primeiro, realizado em vinte e quatro meses, a partir de outubro de 1987 até setembro de 1989, e o segundo, envolvendo trinta e seis meses, entre janeiro de 1999 e dezembro de 2001.

Evidentemente que, do ponto de vista teórico, diversas alternativas se apresentavam para a realização dessa reflexão. Em um primeiro momento, considerou-se a perspectiva da ocupação, observando os diferenciais de requerimento de instrução nos segmentos ocupacionais em que predominava um dos grupos raciais. Entretanto, constatou-se que, ao adotar esse delineamento, não contemplaríamos uma dimensão importante para a compreensão das diferenças raciais no heterogêneo mundo do trabalho soteropolitano: as barreiras à inserção produtiva dos negros, expressas nas elevadas taxas de desemprego e na sua presença desproporcional nas situações mais precárias de trabalho (SANTOS: 1998).

Assim, a investigação orientou-se para a compreensão da dinâmica das situações ocupacionais na PEA, compreendida como desigualdades de oportunidades, observando a diferenciação da situação de ocupado, tal como conceituada na Pesquisa de Emprego e Desemprego, entre ocupação formal e informal. Importava à investigação caracterizar as oportunidades de inserção produtiva, sua evolução recente e a população que foi preferencialmente excluída das posições de trabalho protegidas, as quais perdem expressão relativa na estruturação das oportunidades ocupacionais dos soteropolitanos ao longo dos últimos 10 anos.

A análise da inserção produtiva dos grupos raciais nos espaços estruturados e não-estruturados considerou, preferencialmente, o registro da relação de trabalho e o recolhimento de contribuição à previdência social, como tem sido tradicionalmente feito em muitos dos estudos sobre trabalho e informalidade no Brasil<sup>3</sup>. Entre os resultados, encontrou-se uma forte diminuição das

---

<sup>2</sup> A Pesquisa de Emprego e Desemprego da Região Metropolitana de Salvador revela, no período de janeiro de 1999 a dezembro de 2001, uma escolaridade média de 10,6 anos de estudos para a PEA branca e de 7,8 anos para os negros (pardos e pretos).

<sup>3</sup> Considerou-se como *informal* os empregados assalariados sem carteira de trabalho assinada, os empregados que recebem exclusivamente por produção, em espécie ou benefício, os trabalhadores autônomos que não contribuem para a previdência social, o empregador que não recolhe contribuição à previdência social, o profissional universitário autônomo que também não recolhe à previdência, o dono de negócio familiar que não recolhe a previdência e o trabalhador familiar sem remuneração salarial. Os trabalhadores domésticos foram classificados como informais mesmo no caso de possuírem carteira de trabalho assinada pelo empregador ou recolherem como autônomos à Previdência Social.

Classificou-se como *formal*: os trabalhadores assalariados com carteira de trabalho, desde que não inclusos nas condições de informalidade, os trabalhadores assalariados do setor público, os trabalhadores por conta-própria ou autônomo que declararam contribuir para a previdência social, empregadores com contribuição para a previdência, o profissional universitário autônomo que recolhe a previdência e o dono de negócio familiar que recolhe a previdência social.

oportunidades de trabalho, expressa pelo elevado crescimento do desemprego, devido à perda de expressão do trabalho regulado, já que o trabalho informal manteve sua expressão relativa.

Dada a expressão do desemprego na RMS, a apresentação dos resultados tem uma seção inicial dedicada a observação da relação entre desemprego e instrução. Essa análise é seguida do exame da relação entre escolaridade e oportunidade de trabalho nos segmentos formal e informal do mercado de trabalho. Em ambos os casos, tratamos, inicialmente, do comportamento das variáveis, seguido de sua observação segundo as características pessoais dos trabalhadores, especialmente em relação à raça.

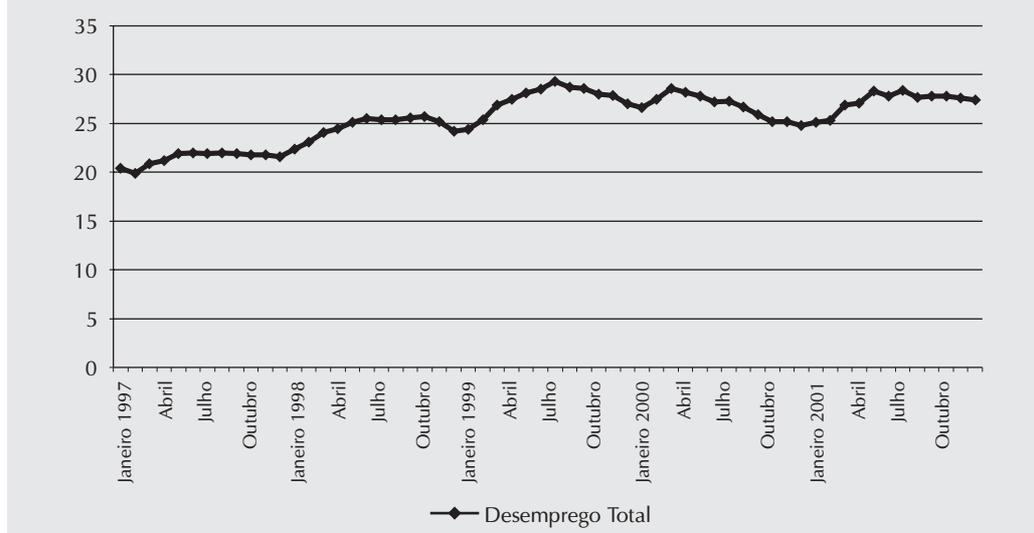
## DESEMPREGO E ESCOLARIDADE

O desemprego é um fundamento importante para a compreensão da dinâmica do mercado de trabalho da RMS. A taxa de desemprego regional está sistematicamente entre as mais elevadas dentre todas as áreas metropolitanas pesquisadas, seja pelas observações das pesquisas realizadas pelo IBGE, seja pelas do sistema de informações que utilizam a metodologia desenvolvida pelo DIEESE/SEAD.

O comportamento desse fenômeno, nos últimos anos da década de 1990 e no início do século XXI, mostrou-se similar. A taxa de desemprego total da RMS, medida pela Pesquisa de Emprego e Desemprego a partir de dezembro de 1996, apresenta-se tendencialmente crescente, como se observa no Gráfico 1:

**Gráfico 1**

**Desemprego Total na RMS**  
Jan 1997 a Dez 2001



Nesse contexto de redução de oportunidades de trabalho, é pertinente indagar sobre o papel da instrução. Seria verdade, como alguns querem fazer acreditar, que o elevado e crescente desemprego da RMS está relacionado ao baixo padrão de instrução de sua força de trabalho?

Os dados da Pesquisa mostram que o aumento da escolaridade dos trabalhadores, ao longo da última década, não foi acompanhado do crescimento das oportunidades ocupacionais. O desemprego cresceu *apesar* da evolução positiva dos indicadores do desempenho da educação da População Economicamente Ativa, atingindo *todos* os níveis de escolaridade, embora com intensidade diferenciada. Esvai-se, desse modo, a convicção presente em parte da literatura sobre mercado de trabalho, de que o elevado desemprego dos anos 1990 e do início dos 2000 se deva à baixa empregabilidade dos trabalhadores, que, em função de sua reduzida instrução, não encontrariam ocupação num mercado cada vez mais exigente de educação formal e de habilidades específicas (ALMEIDA: 1999).

Não se quer com isso afirmar que a evolução das taxas de desemprego esteja em desacordo com a idéia do aumento do grau de exigência de instrução e que o investimento em educação não tenha correspondência em termos de aumento de oportunidade. Muito pelo contrário. Nesse período, a média de instrução do trabalhador soteropolitano cresceu 31,5%, sendo que a dos desempregados aumentou 21,7% e a dos ocupados, 36,8%<sup>4</sup>, o que sugere valorização da escolaridade. Além disso, o desemprego daqueles com pouca instrução esteve sujeito a maior crescimento que o dos demais segmentos (Tabela 1).

O perfil da escolaridade dos desempregados nos finais das décadas de 1980 e o daqueles do início dos anos 2000 têm em comum (a) o fato de o desemprego atingir mais fortemente os trabalhadores com níveis intermediários de instrução e (b) um padrão hierárquico das taxas de desemprego que sugere forte valorização da conclusão do 2º e do 3º graus (Tabelas 1 e 2).

Observa-se que a evolução da taxa de desemprego entre os dois períodos coloca em destaque, ainda, duas outras ordens de fenômenos: a) uma diminuição gradativa do crescimento do desemprego conforme aumente o grau de escolaridade concluído, sugerindo uma valorização da educação como requisito para a inserção produtiva e b) um crescimento elevado do desemprego entre os que possuem o 3º grau completo, indicando o fim do “pleno emprego” para os trabalhadores com esses graus de escolaridade<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> A escolaridade média da População Economicamente Ativa da RMS era de 6,16 anos de estudo (1º grau incompleto) em 1987-89, e passa para 8,10 em 1999-2001 (1º grau completo). A escolaridade dos desempregados passou de 6,13 para 7,46 anos de estudo e a dos ocupados de 6,16 para 8,43.

<sup>5</sup> Como se vê na Tabela 1, os trabalhadores com o 3º grau permanecem, entretanto, com as taxas de desemprego mais baixas que a observada nos demais estratos de escolaridade, em que pese a elevada variação relativa.

Tabela 1

Taxa de Desemprego por Grau de Escolaridade RMS, 1987-89 e 1999-2001			
	(Em %)		
Escolaridade	1987-89	1999-2001	Varição (%)
Anaf_s/escolar	10,3	24,5	137,9
1ª Incompleto	17,5	31,9	82,3
1ª Completo	18,1	31,2	72,4
2ª Incompleto	23,4	38,9	66,2
2ª Completo	14,0	23,3	66,4
3ª Incompleto	12,8	21,1	64,8
3ª Completo	3,9	7,1	82,1
Total	15,9	27,3	71,7

FONTE: PED RMS-SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEAD

Tabela 2

Taxa de Desemprego Por Grau de Escolaridade até 1ª Completo RMS, 1987-89 e 1999-2001			
	(Em %)		
Escolaridade	1987-89	1999-2001	Varição (%)
Analf. e s/escolaridade	10,3	24,5	138,2
1ª a 3ª Série	14,3	29,5	106,1
4ª Série	16,0	29,8	86,3
5ª a 7ª Série	21,8	34,4	57,9
1ª Incompleto	17,5	31,9	82,3
1ª Completo	18,1	31,2	72,4

FONTE: PED RMS-SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEAD

## O desemprego diferenciado racialmente

O desemprego atinge diferentemente os grupos raciais, em prejuízo da população negra, que está mais sujeita a essa condição, tanto no final da década de 1980 quanto na de 1990 (Tabela 3). A pesquisa mostra que as mudanças recentes no mundo do trabalho têm penalizado ainda mais os trabalhadores negros, à medida que se registra aumento da distância entre as taxas de desemprego dos segmentos raciais. A taxa de desemprego dos brancos cresceu 56,5%, entre 1987-89 e 1997-99, frente ao acréscimo de 72,3% na dos negros.

O desemprego dos negros é sempre superior ao dos brancos, mesmo quando têm as mesmas características pessoais, excetuando-se os casos em que estar presente no mercado de trabalho pode representar desvantagens ou prejuízos para as carreiras profissionais.

É o que acontece com a idade. A taxa de desemprego da população negra só é inferior ou próxima à dos brancos na infância e na adolescência, sendo muito superior nas demais classes etárias. No caso dos menores, as diferenças de comportamento dos grupos raciais no mercado de trabalho se dão, principalmente, através da participação, da presença dos indivíduos na condição de vendedores de força de trabalho. De fato, a população negra é a esmagadora maioria na oferta de trabalho infantil e adolescente. No final dos anos 1980, os negros respondiam por 93,4% da PEA com 10 a 14 anos, e 91,4% daquela com 15 a 17. Em 1999-2001, essas parcelas correspondiam a 93,2% e 90,6%, respectivamente<sup>6</sup> (Tabela 3).

<sup>6</sup> Segundo a Pesquisa de Emprego e Desemprego, a população negra representava 84,1% da PEA em 1987-89 e 85,8% em 1999-2001. Sobre participação de crianças e adolescentes no mercado sotero-politano de trabalho ver: AZEVÊDO; MENEZES /e/ FERNANDES (2000).

Tabela 3

Taxas de Desemprego por Cor, segundo Características Pessoais RMS, 1987-89 e 1999-2001				
Características Pessoais	1987-89		1999-2001	
	Branca	Negra	Branca	Negra
10 A 14	20,6	18,6	S.R.	42,7
15 A 17	33,0	27,5	57,3	52,4
18 A 24	23,2	25,4	34,0	42,3
25 A 39	9,8	13,8	17,2	24,8
40 A 59	4,9	7,4	10,2	17,4
60 E +	1,8	4,4	7,8	10,1
Total	12,4	16,6	19,4	28,6
Masculino	10,0	14,7	16,5	26,3
Feminino	15,3	19,0	22,6	31,0
Anaf_s/Escolar	9,8	10,9	25,7	24,5
1ª Incompleto	16,3	17,6	27,3	32,3
1ª Completo	15,9	18,5	27,9	31,6
2ª Incompleto	21,8	23,8	31,3	39,8
2ª Completo	11,0	15,1	19,3	24,1
3ª Incompleto	11,6	13,8	21,0	21,2
3ª Completo	3,6	4,4	6,8	7,3
Total	12,4	16,6	19,4	28,6

FONTE: PED RMS-SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEAD

No que se refere à instrução, observa-se, nos dois períodos em análise, que o *desemprego dos negros é normalmente maior que o dos brancos, mesmo quando têm escolaridade igual*, com exceção dos trabalhadores sem escolaridade em 1999-2001. Deve-se considerar, além disso, o fato da população negra presente no mercado de trabalho ser menos escolarizada que a branca.

Em que pese a melhoria do grau de instrução da População Economicamente Ativa, os dados da pesquisa mostram que as relações entre as taxas de desemprego de brancos e negros resulta alterada na passagem entre os finais das décadas de 1980 e 1990. As distâncias entre as taxas de desemprego aumentam expressivamente para os trabalhadores com graus inconclusos de escolaridade e diminuem entre os que completam os ciclos. Esse fenômeno somente não é observado na população que ingressa nas universidades, cujas taxas de desemprego são praticamente idênticas em 1999-2001. (Tabela 4).

Tabela 4

Relação Entre as Taxas de Desemprego de Negros e Brancos* RMS, 1987-89 e 1999-2001		
Escolaridade	1987-89	1999-2001
Anaf_/Escolar	11,2	(4,7)
1ª Incompleto	8,0	18,3
1ª Completo	16,4	13,3
2ª Incompleto	9,2	27,2
2ª Completo	37,3	24,9
3ª Incompleto	19,0	1,0
3ª Completo	22,2	7,4
Total	33,9	47,4

FONTE: PED RMS-SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEAD

\* ((Tx de desemprego dos negros/tx dos brancos)-1)\*100

## Inserção produtiva, estruturação dos mercados e escolaridade: o caso da Região Metropolitana de Salvador

O crescimento da importância relativa da ocupação não-regulamentada foi um fenômeno marcante no mercado de trabalho brasileiro, já na década de 1980 (CACCIAMALI, 1989). A abertura da economia nacional à competição internacional, no início dos anos 1990, seguida de intensificação do processo de reestruturação produtiva e de políticas de valorização do câmbio e de flexibilização das relações de trabalho, estão associadas à ampliação da informalidade, ao agravamento das condições de emprego e a um certo “descolamento” entre os níveis de atividade econômica e o de emprego.

Em que pesem as especificidades locais, a Região Metropolitana de Salvador tem na informalidade das relações de trabalho um traço histórico fundamental na estruturação do seu mercado de trabalho. Entretanto, para os objetivos deste texto, é suficiente ter em mente que o peso do segmento informal na oferta de oportunidades de trabalho já era muito elevado no final dos anos 1980 (FAGUNDES; 1992), e que a década seguinte aprofundou um quadro de relações instáveis e precárias na região (MENEZES e CARRERA-FERNANDEZ; 1998).

Com efeito, a taxa de informalidade da RMS evoluiu de 43,7% dos ocupados no período 1987-89 para 49,0%, em 1999-2001<sup>7</sup>, um crescimento relativo de 12,1% da taxa de informalidade da população ocupada.

A probabilidade de um indivíduo presente no mercado de trabalho da RMS (i.e. um ofertante de força de trabalho) estar desempregado no final dos anos 1980 era de 15,9%; a de encontrar-se no trabalho informal, 36,7%, e a de ocupar um posto no mercado formal, 47,3%, superior, portanto, às chances de inserção nos mercados não-regulados (Tabela 5).

Pouco mais de 10 anos depois, a probabilidade das pessoas na mesma condição de vendedoras de força de trabalho serem atingidas pelo desemprego aumentou para 27,3%; a de se inserirem no mercado informal, para 35,3%, e a de estarem em um posto protegido, decrescido para 37,4% (Tabela 5). Observe-se que, embora as chances de acesso aos postos regulados tenham permanecido superiores às da informalidade, a distância entre essas situações passou a ser muito pequena. Com isso, na RMS, a perda de importância relativa dos mercados formais reverteu-se mais em crescimento do desemprego que em aumento da informalidade, contrariamente ao que parece ter acontecido em outras regiões metropolitanas brasileiras.

Essas constatações põem em questão a proclamada eficácia do papel de “colchão de amortecimento” das crises do mercado de trabalho atribuído ao

<sup>7</sup> Observe-se que essas taxas de informalidade foram calculadas em relação à *população ocupada*, diferentemente, portanto, da Tabela 5 e das seguintes, nas quais os valores relativos à informalidade foram calculados frente a *População Economicamente Ativa*, resultando, conseqüentemente, em valores menores.

setor informal, ao menos em relação ao heterogêneo e pouco estruturado mercado da Região Metropolitana de Salvador no período recente.

Os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego sugerem que o comando da dinâmica do mercado soteropolitano de trabalho no começo dos anos 2000 estaria no trânsito do trabalho formal para o desemprego e não para a informalidade. Nessas condições, o pequeno crescimento relativo da informalidade estaria representando um certo “esgotamento” das possibilidades de crescimento da ocupação nesse segmento, nas condições econômicas e sociais vigentes.

Esses resultados nos conduzem à formulação das seguintes indagações: qual o papel da instrução na estruturação das oportunidades ocupacionais nos mercados formais e informais? Como esse papel tem evoluído e qual o seu significado numa década de transformações tão profundas?

### Escolaridade e inserção produtiva: características da evolução recente

Os dados da Tabela 5 mostram que as oportunidades de inserção nos segmentos formal e informal do mercado de trabalho variam segundo o grau de instrução dos trabalhadores.

**Tabela 5**

Situação Ocupacional por Grau de Escolaridade RMS, 1987-89 e 1999-2001 (Em %)						
Escolaridade	1987-89			1999-2001		
	Desempregado	Formal	Informal	Desempregado	Formal	Informal
Anaf_/Escolar	10,8	26,0	63,2	24,5	17,9	57,6
1ª Incompleto	17,5	37,5	45,0	31,9	23,0	45,1
1ª Completo	18,1	55,3	26,6	31,2	33,1	35,7
2ª Incompleto	23,4	48,8	27,8	38,9	28,2	32,8
2ª Completo	14,0	70,8	15,2	23,3	51,6	25,1
3ª Incompleto	12,8	67,0	20,2	21,1	41,9	37,0
3ª Completo	3,9	89,0	7,1	7,1	75,5	17,3
Total	15,9	47,3	36,7	27,3	37,4	35,3

FONTE: PED RMS-SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEAD

No mercado formal, as chances de acesso a um posto regulado crescem de forma diretamente proporcional ao aumento de escolaridade. No mercado informal, registra-se uma relação inversamente proporcional, de modo que o aumento de anos de estudo resulta em redução da probabilidade de inserção no setor.

Além disso, a Tabela 5 ilustra outras duas ordens de fenômenos relacionados à escolaridade: a) a conclusão dos ciclos escolares corresponde a momentos importantes na distribuição da PEA, ou seja: nas probabilidades de inserção nas diversas situações ocupacionais, e b) a relação entre grau de instrução e oportunidade ocupacional nos mercados formal e informal sugere diferenças de permeabilidade nesses mercados, em função da educação dos agentes.

A primeira ordem de fenômenos advém da observação da variação dos valores das chances de inserção nas situações ocupacionais à medida que os trabalhadores concluem os ciclos escolares. Grosso modo, a conclusão de um ciclo de escolaridade corresponde a um acréscimo na probabilidade de inserção no segmento formal do mercado de trabalho e decréscimo no informal, como se observa nos gráficos 2 e 3.

Gráfico 2

### Escolaridade Segundo a Situação na Ocupação RMS 1987-89

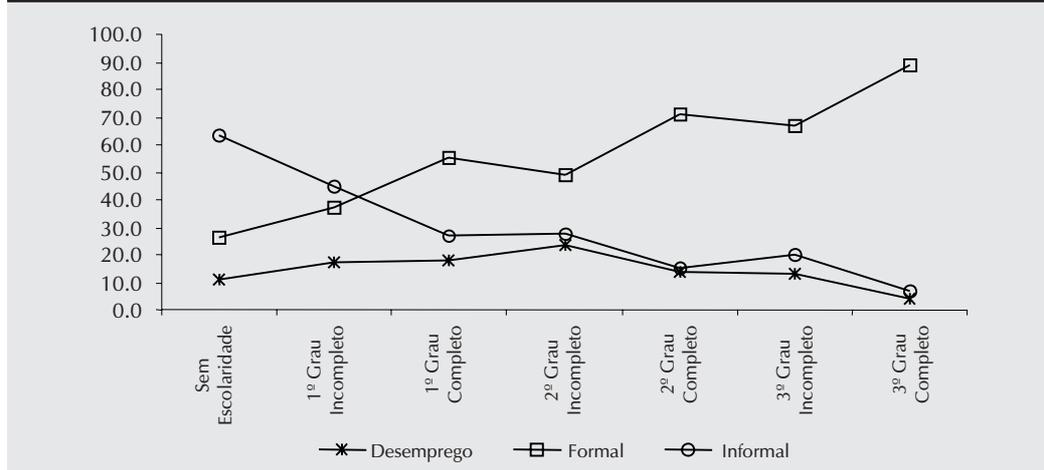
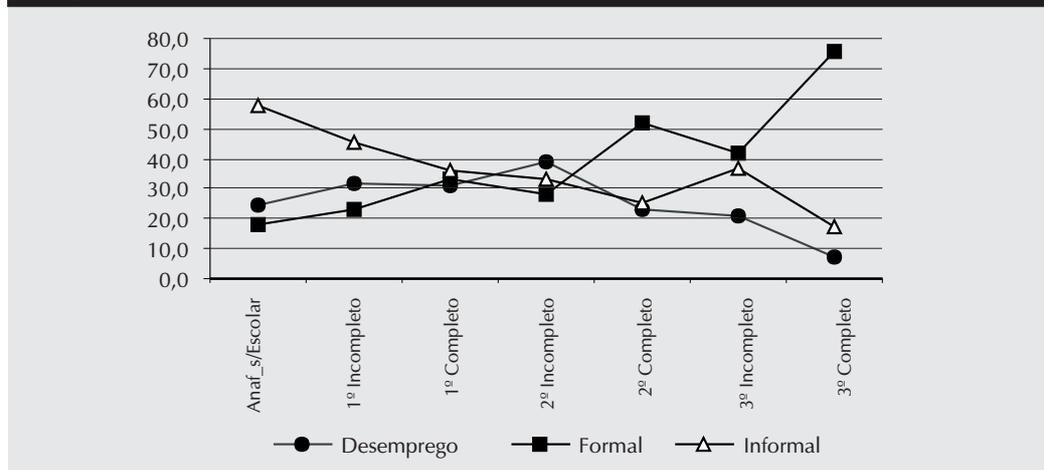


Gráfico 3

### Escolaridade Segundo Situação Ocupacional RMS, 1999-2001



Em relação às exigências de instrução, observam-se os seguintes fenômenos: i) os segmentos com mais escolaridade estão normalmente menos presentes no mercado informal – sobretudo no final dos anos 1980 –, embora, ii) as mudanças ocorridas na estruturação das oportunidades de inserção produtiva mostrem que a informalidade tem se generalizado no mercado de trabalho, atingindo mais fortemente os espaços que eram mais exigentes de formação escolar, nos quais o trabalho informal tinha, inicialmente, pouca expressão relativa.

Assim, trabalhadores sem instrução ou pouco escolarizados têm menores probabilidades de se inserir no mercado estruturado, ou formal, e os com o

3º grau completo estão relativamente pouco representados na informalidade. No final dos anos 1980, a chance de um trabalhador sem escolaridade estar em um posto regulado era de 26,0%, face a 63,0% de ocupar uma posição informal. Contrariamente, nas posições de trabalho que requeriam o terceiro grau completo, a oportunidade de um trabalhador alcançar um posto regulado era de 89,0%, frente a 7,1% de estar na informalidade (Tabela 5).

Enquanto o trabalho formal respondia, ao final dos anos 1980, por mais de (26,0%) das situações ocupacionais dos que não possuíam atributos escolares, o informal representava menos de um décimo (7,1%) das posições que exigiam o 3º grau completo.

A probabilidade de um trabalhador sem escolaridade empregar-se no setor formal diminuiu no período da pesquisa, enquanto cresce o desemprego desses trabalhadores. No segundo período, a chance de uma pessoa sem instrução encontrar-se desempregada era de 24,5%. Entre os trabalhadores com maior instrução as possibilidades de se integrar ao mercado numa posição regulada diminuiu de 89,0% para 75,5%, e a de fazê-lo num posto informal cresceu de 7,1% para 17,3% (Tabela 5).

A rigor, os dados sugerem que é apenas nos segmentos com maior instrução que a informalidade tem, efetivamente, funcionado como “colchão de amortecimento” da crise do mercado de trabalho, à medida que, nesse segmento, a redução das oportunidades no mercado estruturado resultou em forte crescimento da informalidade, além de ampliar a parcela da PEA desempregada.

As Tabelas 6 e 7 mostram os ganhos relativos que os ingressos nos ciclos escolares posteriores trazem para as possibilidades de inserção nas diversas situações ocupacionais. Observa-se que, no final dos anos 1980, a conclusão do 3º grau representava uma grande diminuição das chances do trabalhador se encontrar na situação de desempregado ou de ocupado no setor informal.

Os resultados relativos ao final dos anos 1980 mostram, também, que as chances de inserção no setor formal tinham a seguinte distribuição: a) a presença no sistema de ensino, representada pelo 1º grau incompleto, aumentava em 44,2% as possibilidades de acesso a uma posição regulada; b) a conclusão do 1º grau acrescia 47,6%; a do 2º grau, 45,2% e a do 3º grau ampliava as possibilidades de se conseguir um emprego formal em quase 1/3 (32,8%). Observe-se que os ciclos incompletos, mesmo representando uma aquisição efetiva de escolaridade, medida em anos de estudo, representam diminuição das chances de inserção em um posto formal de trabalho (Tabela 6).

A informalidade tinha uma estrutura de oportunidades inversa à do setor formal. Os ciclos incompletos de estudo aumentavam as chances de inserção no segmento, e, à medida que os trabalhadores avançavam na aquisição de escolaridade, diminuía as possibilidades de se inserirem na informalidade.

**Tabela 6****Acréscimo Relativo das Chances de Pertencimento a Situação Ocupacional, em Função do Aumento da Escolaridade RMS, 1987-89**

Escolaridade	1987-89		
	Desempregado	Formal	Informal
Anaf_/Escolar			
1ª Incompleto	62,0	44,2	(28,8)
1ª Completo	3,4	47,5	(40,9)
2ª Incompleto	29,3	(11,8)	4,5
2ª Completo	(40,2)	45,1	(45,3)
3ª Incompleto	(8,6)	(5,4)	32,9
3ª Completo	(69,5)	32,8	(64,9)

FONTE: PED RMS-SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEAD

Os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego, relativos ao segundo período, mostram que a diminuição das oportunidades de acesso a um emprego regulado foi acompanhada de uma valorização da instrução como requisito para a inserção no setor formal da economia. Os valores relativos ao crescimento das chances de acesso ao segmento formal, em função do acréscimo de educação, elevaram-se sobremaneira (Tabela 7). Além disso, a hierarquia resulta alterada, no sentido da maior valorização da conclusão dos ciclos mais elevados de escolaridade, embora o maior ganho, em termos de oportunidade de acesso ao setor formal, permaneça sendo a conclusão do 2º grau. A conclusão do 3º grau, que acrescia as chances de inserção no mercado formal em pouco menos de 1/3 no final dos anos 1980, passa a ampliar as referidas oportunidades em cerca de 3/4, ou 80,2%, quase o dobro do acréscimo obtido pela conclusão do 1º grau (Tabelas 6 e 7).

**Tabela 7****Acréscimo Relativo das Chances de Pertencimento a Situação Ocupacional, em Função do Aumento da Escolaridade RMS, 1999-2001**

Escolaridade	1999-2001		
	Desempregado	Formal	Informal
Anaf_/Escolar			
1ª Incompleto	30,2	28,5	(21,7)
1ª Completo	(2,2)	43,9	(20,8)
2ª Incompleto	24,7	(14,8)	(8,1)
2ª Completo	(40,1)	83,0	(23,5)
3ª Incompleto	(9,4)	(18,8)	47,4
3ª Completo	(66,4)	80,2	(53,2)

FONTE: PED RMS-SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEAD

A aquisição de escolaridade permanece como fator de distanciamento da informalidade. De fato, no setor informal, observa-se, grosso modo, que o acréscimo de instrução reduz as possibilidades no mercado informal, com exceção do acesso à universidade, possivelmente devido à generalização do trabalho de estudantes como estagiários<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Segundo AZEVEDO (2000), o crescimento do número de estagiários entre o final dos anos 1980 e a rodada atual da PED pode indicar uma maior utilização deste tipo de relação de trabalho como também pode ser consequência de diferenças de procedimentos de coleta de informações entre os dois períodos.

## Inserção produtiva, escolaridade e desigualdade racial

O desemprego e a informalidade são mais relevantes na estruturação das oportunidades dos grupos em posições subalternas, como jovens, mulheres, filhos, cônjuges e negros, que representam parcelas mais expressivas dos contingentes nessas situações ocupacionais, do que na dos homens, trabalhadores adultos e maduros, chefes de família e brancos (SANTOS: 2001), como se depreende da observação da Tabela 8.

O acesso a uma posição de trabalho formal ou regulado, por seu turno, tem a seguinte estruturação: probabilidades crescentes de inserção entre a infância e a idade madura<sup>9</sup> e para as pessoas com mais tempo de residência na região metropolitana, e possibilidades mais favoráveis para indivíduos do sexo masculino, chefes de família e brancos, do que para mulheres, outros membros do grupo doméstico e negros.

Assim, observa-se que, no final dos anos 1980, a probabilidade de um negro ter acesso a um posto de trabalho protegido era próxima a (72,9%) da que tinha um branco, e as chances que tinha uma mulher era de cerca de 2/3 (63,2%) das possibilidades que tinha um homem. Os resultados relativos ao setor informal revelam que a menor presença de mulheres nos espaços de trabalho regulados se convertia em maioria na informalidade, à medida que as chances de um homem estar nesse mercado era quase 2/3 (63,5%) da feminina.

Para a população negra trabalhadora, as menores oportunidades de inserção produtiva nos setores regulados não resultavam em maior presença no mercado informal, porém em maior desemprego, diferenciando seu comportamento daquele identificado para as mulheres, que tinham mais oportunidades na informalidade. As chances de um branco estar no mercado informal equivaliam, no final dos anos 1980, a cerca de 2/3 (67,0%) das de um negro.

Os resultados relativos ao final dos anos 90 mostram que a diminuição das posições reguladas não alterou a desigualdade racial existente nesse mercado. Com efeito, os negros permanecem com quase 3/4 (72,6%) das chances dos brancos para inserção neste setor. Entretanto, diminuíram as diferenças fundamentadas no gênero, à medida que a probabilidade de uma mulher encontrar posição de trabalho nesse mercado cresceu para 72,8% da de um homem (Tabela 8). Portanto, pode-se dizer que as transformações recentes no mercado sotropolitano de trabalho mantiveram inalteradas as desigualdades de oportunidades de trabalho racialmente estabelecidas, diminuindo, entretanto, as distâncias entre homens e mulheres.

---

<sup>9</sup> Como se observa na Tabela 8, estamos considerando as seguintes classes de idade: 10 a 14 anos, considerada como infância, 15 a 17, equivalendo à adolescência, 18 a 24, jovens, 25 a 39, jovens maduros, 40 a 59, como pessoas maduras e, com 60 anos e mais, chamados de idosos.

Tabela 8

Distribuição da População Economicamente Ativa por Situação Ocupacional, segundo Características Pessoais RMS 1987-89 e 1999-2001 (Em %)								
Escolaridade	1987-89				1999-2001			
	Desempregado	Formal	Informal	Total	Desempregado	Formal	Informal	Total
10 A 14	18,8	N.R.	80,0	99	43,4	N.R.	56,3	100
15 A 17	28,0	5,7	66,3	100	52,8	N.R.	45,6	98
18 A 24	25,1	38,0	36,9	100	41,3	23,0	35,7	100
25 A 39	13,1	59,8	27,1	100	23,7	43,9	32,4	100
40 A 59	6,9	60,8	32,3	100	16,2	49,3	34,5	100
60 E +	3,8	41,8	54,4	100	9,6	32,7	57,7	100
Total	15,9	47,3	36,7	100	27,3	37,4	35,3	100
Masculino	14,0	57,1	28,9	100	25,0	43,0	32,1	100
Feminino	18,3	36,1	45,5	100	29,8	31,3	38,9	100
Branca	12,4	62,1	25,6	100	19,4	48,9	31,6	100
Negra	16,5	45,3	38,2	100	28,6	35,5	35,9	100

FONTE: PED RMS-SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEAD

Esse tipo de fenômeno não se evidencia no mercado informal. As transformações no mundo do trabalho soteropolitano efetivamente ampliaram as possibilidades dos brancos e dos homens, de modo que as chances de inserção de brancos e de homens nesse mercado são, hoje, cerca de 4/5 das dos negros e das mulheres<sup>10</sup>. Esses resultados sugerem que o estreitamento das oportunidades ocupacionais trouxe maiores parcelas de brancos e homens para espaços ocupacionais antes destinados a negros e mulheres.

Resumidamente, os brancos ampliaram suas oportunidades no setor informal relativamente aos negros. O mesmo acontece com os homens em relação às mulheres. Entretanto, as mulheres melhoraram suas chances de inclusão no mercado formal de trabalho face aos homens, enquanto os negros permaneceram no mesmo patamar de desigualdade no trabalho protegido de dez anos atrás.

O que se indaga é como as diferenciações relativas à inserção produtiva rebatem sobre indivíduos com atributos raciais diferentes, porém com a mesma escolaridade?

Os dados da Tabela 9 mostram como se estruturam as chances de inserção no mercado de trabalho em função da raça no final dos anos 1980.

Observe-se que as chances de inserção produtiva nos setores formais e informais segundo o grau de escolaridade de brancos e negros eram estruturalmente idênticas. Mais instrução correspondia a maior probabilidade de inserção no setor formal. Menos instrução, mais chances no informal. Entretanto, a oportunidade de um negro com o mesmo grau de escolaridade ingressar no mercado formal era, geralmente, inferior à de um branco.

<sup>10</sup> Em valores relativos, as chances de um branco estar na informalidade passou para 81,5% das de um negro e a de um homem, para 82,9% das oportunidades de uma mulher presente no mercado de trabalho.

Tabela 9

Distribuição da População Economicamente Ativa, segundo o Grau de Escolaridade, por Raça RMS, 1987-89								
(Em %)								
Escolaridade	Branco				Negro			
	Desempregados	Ocupados			Desempregados	Ocupados		
		Formal	Informal	Total		Formal	Informal	Total
Anaf_/Escolar	9,8	27,7	62,5	100	10,9	25,8	63,3	100
1ª Incompleto	16,3	43,0	40,7	100	17,6	36,9	45,5	100
1ª Completo	15,9	58,0	26,1	100	18,5	54,8	26,7	100
2ª Incompleto	21,8	50,7	27,5	100	23,8	48,4	27,9	100
2ª Completo	11,0	74,6	14,4	100	15,1	69,5	15,4	100
3ª Incompleto	11,6	66,2	22,2	100	13,8	67,7	18,4	100
3ª Completo	3,6	88,4	8,0	100	4,4	89,7	5,9	100
TOTAL	12,4	61,7	25,8	100	16,6	44,6	38,8	100

FONTE: PED RMS-SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEAD

Isso era verdade até o nível de escolaridade relativo ao ingresso no curso universitário. Nesse patamar de instrução, a oportunidade de um negro ter acesso a um posto formal, no final dos anos 1980, era ligeiramente superior à de um branco e a de estar na informalidade, inferior. Nos mercados em que se exige o 3º grau completo ou incompleto, as chances dos brancos superavam as dos negros<sup>11</sup> (Tabela 9).

A população branca obtinha maiores ganhos relativos em termos de oportunidades de acesso ao mercado formal de trabalho com o acréscimo de graus de instrução. Isso acontecia quando concluíam os 2º e 3º graus ou quando ingressavam no curso fundamental, mesmo sem concluí-lo. Os negros só obtinham ganhos de oportunidade superiores aos dos brancos ao passarem do 1º grau incompleto para o completo. Nesse caso, devido ao fato de, para os negros, as oportunidades de ingresso nesse mercado aumentarem pouco em função do ingresso no sistema escolar. Dito de outra forma: em termos de oportunidades de acesso ao emprego formal, o ingresso no sistema formal de ensino era menos importante para a população negra do que era para a população branca (Tabela 10).

Tabela 10

Acréscimo Relativo das Chances de Pertencimento a Situação Ocupacional, em Função do Aumento da Escolaridade por Raça RMS, 1987-1989						
(Em %)						
Escolaridade	Branco			Negro		
	Desempregado	Formal	Informal	Desempregado	Formal	Informal
Anaf_/Escolar						
1ª Incompleto	65,6	55,1	(34,8)	62,1	42,9	(28,2)
1ª Completo	(2,2)	34,8	(35,8)	5,0	48,6	(41,3)
2ª Incompleto	37,0	(12,4)	5,1	28,3	(11,7)	4,4
2ª Completo	(49,7)	47,1	(47,5)	(36,6)	43,6	(44,5)
3ª Incompleto	5,6	(11,3)	54,3	(8,0)	(2,5)	19,3
3ª Completo	(69,2)	33,5	(63,8)	(68,2)	32,5	(68,1)

FONTE: PED RMS-SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEAD

<sup>11</sup> Os postos de trabalho que requerem o terceiro grau são possivelmente as melhores posições do trabalho informal. São os profissionais liberais, os técnicos de elevada qualificação, consultores etc.

Entretanto, pode-se dizer que, do ponto de vista das oportunidades de inserção no emprego formal, completar o 1º grau constituía-se num importante ganho de oportunidade de trabalho nos últimos anos da década de 1980.

No período 1999 a 2001, a estruturação das oportunidades de inserção no setor formal segundo a escolaridade permanece semelhante à de dez anos atrás. O acesso a um posto formal cresce à medida que se completam os graus de escolaridade. Isso é verdade para ambos os grupos raciais (Tabela 11).

A principal diferença na estruturação das chances de inserção produtiva dos grupos raciais está no crescimento da importância da informalidade, especialmente elevado para a população branca mais instruída. Isso pode ser ilustrado pela Tabela seguinte:

**Tabela 11**

<b>Distribuição da População Economicamente Ativa, por Raça RMS, 1999-2001</b>							(Em %)
Escolaridade	Branco			Negro			
	Desempregado	Formal	Informal	Desempregado	Formal	Informal	
Anaf_/Escolar	S.R	S.R	57,2	24,5	17,9	57,6	
1ª Incompleto	27,3	25,6	47,1	32,3	22,8	44,9	
1ª Completo	27,9	34,5	37,6	31,6	32,9	35,5	
2ª Incompleto	31,3	31,7	37,0	39,8	27,8	32,4	
2ª Completo	19,3	54,2	26,6	24,1	51,1	24,8	
3ª Incompleto	21,0	39,0	40,0	21,2	43,3	35,5	
3ª Completo	6,8	74,4	18,8	7,3	76,3	16,4	
Total	19,4	49,0	31,6	28,6	35,5	35,9	

FONTE: PED RMS-SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEAD

Assim, os ganhos relativos dos aumentos de escolaridade, medidos em termos de oportunidade de inserção produtiva, não se alteram. Os brancos permanecem, grosso modo, auferindo maiores vantagens no acréscimo de instrução (Tabela 12).

**Tabela 12**

<b>Acréscimo Relativo das Chances de Pertencimento a Situação Ocupacional, em Função do Aumento da Escolaridade, por Raça RMS, 1999-2001</b>							(Em %)
Escolaridade	Branco			Negro			
	Desempregado	Formal	Informal	Desempregado	Formal	Informal	
Anaf_/Escolar							
1ª Incompleto			(17,7)	31,8	27,4	(22,0)	
1ª Completo	2,2	34,8	(20,2)	(2,2)	44,3	(20,9)	
2ª Incompleto	12,2	(8,1)	(1,6)	25,9	(15,5)	(8,7)	
2ª Completo	(38,3)	71,0	(28,1)	(39,4)	83,8	(23,5)	
3ª Incompleto	8,8	(28,0)	50,4	(12,0)	(15,3)	43,1	
3ª Completo	(67,6)	90,8	(53,0)	(65,6)	76,2	(53,8)	

FONTE: PED RMS-SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEAD

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, procurou-se observar os efeitos do aumento de exigência de instrução para inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho em dois momentos distintos da vida econômica e social da RMS: o final da década de 1980 e a passagem para o século XXI, que retratam instantes específicos do desenvolvimento do capitalismo na Região Metropolitana de Salvador.

O quadro que emerge do estudo empírico reafirma as idéias de que as transformações recentes no mercado de trabalho resultam em valorização da instrução como atributo necessário à inserção no mercado, especialmente no acesso aos postos protegidos, e da existência de umnexo entre escolaridade, oportunidades de trabalho e desigualdade racial, em prejuízo da população negra, que, mesmo quando tem escolaridade idêntica à dos brancos, tem maiores taxas de desemprego e menores chances de ocupar os postos qualificados, em que pese a sua presença majoritária.

A análise indica uma enorme necessidade de políticas públicas orientadas para equilibrar as oportunidades de trabalho e de acesso à educação entre negros e brancos e entre homens e mulheres. O fato dos segmentos raciais se apropriarem diferentemente dos benefícios da instrução, especialmente nos ciclos iniciais da escolaridade, demonstra a necessidade de estímulos i) à sua presença nas escolas e ii) à persistência para avançar na aquisição de escolaridade, face aos menores benefícios que obtêm em termos de acesso aos postos protegidos.

Observou-se, ao longo do texto, que as desigualdades de oportunidades eram menores entre os trabalhadores que concluíram o terceiro grau, ou curso universitário. Esse fenômeno mostra o acerto das políticas que objetivam equalizar a presença dos segmentos raciais nesse nível de escolaridade. É necessário, entretanto, ter em mente que a aquisição do terceiro grau completo não é condição suficiente para a eliminação das desigualdades e que as parcelas destinadas à população negra nos cursos universitários jamais poderão ser inferiores a: primeiro, a sua distribuição atual e, segundo, a expressão relativa do segmento negro na população.

Os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego da RMS, no período de 1999 a 2001, mostram que embora apenas 14,2% da População Economicamente Ativa fosse branca e 85,8% negra – parda ou preta –, entre os trabalhadores com curso universitário essa proporção era de 40,4% de brancos e 59,5% negros.

Desse modo, embora a investigação tenha logrado aprofundar o conhecimento da natureza e profundidade das desigualdades entre os grupos raciais presentes no mundo do trabalho da RMS, particularmente do *nexo* entre instrução e oportunidades de inserção produtiva, os resultados ressaltam novas áreas para a investigação, como é de se esperar de uma pesquisa.

Por um lado, é necessário reconhecer que o segmento do mercado de trabalho chamado informal é, cada vez mais, um espaço heterogêneo e diversificado, no

qual coexistem situações ocupacionais bastante diversas. Essa realidade se insinua, por exemplo, no crescimento das probabilidades de inserção nesse setor de trabalhadores com o 3º grau completo. Uma maior qualificação do setor informal pode revelar um quadro de desigualdades ainda mais complexo e expressivo.

Por outro, a ausência de pesquisas associando oportunidades ocupacionais, instrução e raça orientou a investigação nesse sentido, porém, não eliminou a necessidade de se investigar o papel da instrução nos espaços de trabalho de negros e brancos. É preciso avançar nesse sentido e também esclarecer como os benefícios materiais da aquisição de escolaridade são apropriados por esses grupos. Agora não mais em termos de oportunidade de inserção nos mercados segundo o seu grau de estruturação, mas em termos de renda. Enfim, novos desafios estão colocados à pesquisa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Henrique de (1999) *Salvador dinâmica: a economia soteropolitana pela ótica da ocupação*. Universidade Federal da Bahia Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente. Salvador (Mineo) 1999.

AZEVÊDO, José Sérgio Gabrielli de (2000) *Perfil das Ocupações na Região Metropolitana de Salvador*. Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Ciências Econômicas Salvador (Mineo) 2000.

AZEVÊDO, José Sérgio Gabrielli; MENEZES, Wilson F. /e/ FERNANDES Cláudia Monteiro (2000) *Fora de lugar: crianças e adolescentes no mercado de trabalho*. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET), 2000.

CACCIAMALI, M.C. (1989) *Informações recentes do mercado de trabalho brasileiro*. São Paulo: IPE/USP/MT, nov. 1989

CARRERA-FERNANDEZ, José /e/ MENEZES, Wilson F. (1998) *Ocupação e informalidade no mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador*. In Conjuntura & Planejamento Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia v. 1 n. 45 Fevereiro 1998

CASTRO Nadya Araujo/e/ BARRETO, Vanda Sá (Orgs.) (1998) *Trabalho e desigualdades raciais: negros e brancos no mercado de trabalho em Salvador*. São Paulo: Annablumme e A Cor da Bahia, 1998.

FAGUNDES, Maria Emília. (1992), *Informalidade na Região Metropolitana de Salvador: um estudo exploratório* (Tese de Mestrado em Economia pela UFBA), Salvador 1992.

QUEIROZ, Delcele Mascarenhas (1999) *Raça e educação na Bahia nos anos 90*. In Revista da FAAEBA N.12, ano 8 julho/dezembro 1999 p.199-121

SANTOS, Luiz Chateaubriand Cavalcanti dos (1998) *Desigualdades ocupacionais entre brancos e negros na Região Metropolitana de Salvador (1987-97)*. Dissertação apresentada ao Mestrado em Sociologia da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 1998.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ (2001) *Trabalha, trabalha negro: participação dos grupos raciais no mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador* In Bahia, Análise & Dados – População, Meio Ambiente e Desenvolvimento. V.10, n.4. Salvador, março 2001



# REFORMA DA CLT E FLEXIBILIZAÇÃO DO DIREITO DO TRABALHO

ISABELA FADUL DE OLIVEIRA\*

“Entre o forte e o fraco, a liberdade oprime; é a lei que salva”.

Henri Lacordaire

O mundo do trabalho vem sofrendo profundas transformações, seja no que se refere ao modo de organizar a produção, seja no que diz respeito ao padrão de regulamentação social das relações de trabalho. No Brasil, essas mudanças podem ser notadas com maior clareza a partir do início da década de 90, quando se observa a intensificação do processo de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro iniciado na década anterior<sup>1</sup>.

Tal processo decorre de fatores políticos e econômicos (estagnação da economia na década de 80, abertura dos mercados, reestruturação produtiva com introdução de novas tecnologias, etc.) responsáveis por altas taxas de desemprego em todas as regiões do país, e por uma tendência de subcontratação da mão-de-obra, aumento de ocupações nos setores não-organizados da economia, informalização, crescimento do trabalho não-remunerado, da instabilidade e da rotatividade no emprego.

Nesse contexto, um fenômeno merece destaque e chama a atenção dos estudiosos das relações laborais. Trata-se do processo de modificação da legislação trabalhista, também denominado “flexibilização do Direito do Trabalho”. A flexibilização da legislação trabalhista pode ser conceituada como o processo de transformação pelo qual esta vem passando desde o início da década de 90, com a promulgação e formulação de um conjunto de leis, cujo objetivo é servir de instrumento de combate ao desemprego, de incentivo à competitividade empresarial e de harmonização entre os fatores capital e trabalho. Essas leis estabelecem novas formas de regulamentação dos principais aspectos da relação de emprego, alterando o padrão regulatório estabelecido pela Consolidação da Legislação Trabalhista<sup>2</sup> e contrariando os princípios<sup>3</sup> mais importantes do Direito do Trabalho.

\* Professora de Direito do Trabalho das Faculdades Jorge Amado (FJA), coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Extensão das FJA, especialista em Economia do Trabalho e Sindicalismo pela Unicamp e doutoranda em Direito do Trabalho pela Faculdade de Direito da USP.

<sup>1</sup> Sobre o processo de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro, ver Márcio Pochman (1999).

<sup>2</sup> A CLT foi promulgada em 1943 e continua em vigor no país.

<sup>3</sup> Conforme Sussekind, “princípios são enuncia dos genéricos, explicitados ou deduzidos do ordenamento jurídico pertinente, destinados a iluminar tanto o legislador, ao elaborar as leis dos respectivos sistemas, como o intérprete, ao aplicar as normas ou sanar omissões” (2000, p.147).

Neste artigo, tem-se como objetivo ressaltar as principais mudanças e propostas de alterações na legislação trabalhista nos últimos anos, observando-se a participação do movimento sindical nesse processo e indicando possíveis efeitos dessas alterações para o trabalhador. Para tanto, consideraremos três aspectos relevantes da relação de trabalho: a forma de contratação da mão-de-obra, a duração da prestação do trabalho e a remuneração do trabalhador.

### Mudanças na legislação trabalhista na década de 90

As relações individuais de trabalho estão submetidas a um conjunto de normas reunidas na Consolidação da Legislação Trabalhista (CLT), promulgada em 1943, que se mantém até hoje sem muitas alterações. Essas normas são orientadas por princípios que nortearam sua elaboração e que se constituem em diretrizes a serem seguidas quando da sua interpretação e aplicação. Dentre eles, destacam-se, pela sua importância, os princípios da proteção ao hipossuficiente econômico (aplicáveis a partir das regras do *in dubio pro operário*, da norma mais favorável e da condição mais benéfica), da irrenunciabilidade de direitos, da continuidade da relação de emprego, da primazia da realidade e da força atrativa do salário, que conferem ao Direito do Trabalho a qualidade de um ramo autônomo do Direito.

Conforme orienta o princípio de proteção, cabe ao Estado intervir nas relações de trabalho com o objetivo de opor obstáculos ao exercício da autonomia da vontade das partes na formação do contrato. O amparo jurídico ao trabalhador é efetivado quando se segue a orientação de preferir-se, no caso de uma norma que permita mais de uma interpretação, aquela que mais favoreça ao empregado. Ainda no que se refere à aplicação das normas, recomenda-se que, havendo pluralidade de normas em vigor aplicáveis a uma mesma situação jurídica, prevalecerá aquela que for mais benéfica ao trabalhador.

Segundo o princípio da irrenunciabilidade, não se reconhece validade ao ato jurídico através do qual o empregado abra mão de direito reconhecido a seu favor, considerando-se o poder econômico do empregador de pressionar o empregado no sentido de renunciar a seus direitos em troca, por exemplo, do acesso ao emprego.

Já o princípio da primazia da realidade garante que, havendo divergência entre as condições de trabalho que foram ajustadas no contrato e aquelas verificadas em sua execução, deverá prevalecer a realidade dos fatos, ainda que contrária ao que estabelecido formalmente entre as partes.

Por fim, os princípios da continuidade da relação de emprego e da força atrativa do salário orientam no sentido de emprestar ao contrato individual de emprego a maior duração possível (e para tanto se estabelecem as situações em que o empregador poderá, excepcionalmente, contratar um empregado por tempo determinado) e de conferir a natureza salarial (e toda a pro-

teção conferida pela lei ao salário) às parcelas remuneratórias pagas com habitualidade.

Segundo Rodrigues Pinto, o Direito do Trabalho pode ser entendido como “um conjunto de princípios e normas jurídicas destinado a disciplinar as relações entre empregadores e empregados, nos planos do interesse individual e coletivo, e entre estes e o Estado, no plano do controle da observância de seu conteúdo de ordem pública” (2000, p.46). Não se trata da regulamentação das relações de trabalho como um todo, mas apenas das chamadas “relações de emprego” estabelecidas através do contrato individual de emprego, que envolvem prestação de trabalho com subordinação, permanência, onerosidade e pessoalidade, por uma pessoa física a um empregador que assume os riscos da atividade econômica<sup>4</sup>. Esta regulamentação tem como escopo conferir proteção jurídica ao empregado, reconhecendo sua situação de desigualdade e debilidade econômica na relação jurídica, a fim de diminuir a assimetria inerente às partes que firmam um contrato de trabalho. Como explica Plá Rodrigues, “todo o Direito do Trabalho nasceu sob o impulso de um propósito de proteção (...). Surgiu com o preciso objetivo de equilibrar, com uma desigualdade jurídica favorável, a desigualdade econômica e social que havia nos fatos” (2000, p. 80).

Assim, o Direito do Trabalho nasceu do reconhecimento, pela sociedade, de ser necessária a regulamentação pública do uso da força de trabalho pelos detentores dos meios de produção, garantindo certas condições para a reprodução da força de trabalho, além de um ambiente de segurança para o investimento do capital na produção.

Essas condições foram alcançadas, além de por outros meios, com uma legislação estatal limitadora da liberdade das partes de estabelecer as cláusulas do contrato de trabalho e que procurou garantir ao trabalhador continuidade, estabilidade e segurança no emprego, contratação direta com o empregador sem a intermediação de terceiros, isenção do empregado quanto à responsabilidade sobre o risco do negócio, limites para as jornadas de trabalho, descansos obrigatórios, remuneração digna e protegida contra redução, limites ao poder diretivo do empregador e às possibilidades de alterações das cláusulas do contrato, etc.

Com isso, a regulamentação da relação de trabalho foi afastada do âmbito do Direito Civil, no qual se supõe a igualdade jurídica dos contratantes, ficando reconhecida a necessidade de se conferir proteção social ao trabalhador subordinado e assalariado e impedido o livre estabelecimento de cláusulas do contrato de trabalho, nos seus mais variados aspectos.

---

<sup>4</sup> Conforme a Consolidação das Leis do Trabalho, artigos 2º e 3º respectivamente, “considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviços”, e empregado, “toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário”.

## A forma de contratação do trabalho

No âmbito da forma de contratação, a indeterminação do prazo do contrato de trabalho é a regra. A CLT estabelece, no artigo 443, as situações em que fica permitido ao empregador contratar um empregado através de contrato com termo final previamente estabelecido<sup>5</sup>. Além disso, há a presunção de que o contrato individual de trabalho tenha sido firmado por prazo indeterminado, a menos que haja prova em contrário. Tal medida visa proteger o trabalhador da instabilidade no emprego e dos vínculos de curta duração, imprimindo ao contrato a maior duração possível.

Dentre as alterações recentes na legislação quanto a esse aspecto da contratação, destaca-se o novo contrato por tempo determinado, autorizado pela Lei nº 9.619, de 1998. A nova lei permite que o contrato provisório possa ser estabelecido em qualquer hipótese, independentemente das situações autorizadas pelo art. 443 da CLT. Para tanto, é preciso apenas: (1) que haja previsão dessa possibilidade de contratação em norma coletiva convencional (acórdão ou convenção coletiva) e (2) que a contratação por tempo determinado resulte em acréscimo do número total de empregados da empresa contratante.

Como não poderia deixar de ser, a nova lei tem objetivos bem específicos, determinados pela complexidade do seu tempo e pelas demandas de atores sociais que prevalecem neste momento histórico. Nesse caso, alega-se tratar-se de uma lei que visa colaborar com as medidas tomadas para enfrentar o desemprego, a informalidade e baixa qualificação dos trabalhadores brasileiros, dentro de uma política mais ampla de reforma no ordenamento jurídico trabalhista. É o que pode ser compreendido da leitura da exposição de motivos nº 16/MTb, encaminhada pelo Ministro de Estado do Trabalho ao Presidente da República em 28 de março de 1996, que justificou o acolhimento do conteúdo do Projeto de Lei e conversão do mesmo na Lei nº 9.619/98.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

A questão do emprego assume especial relevo no contexto mundial neste fim de século. As mais diversas nações, cada qual em sua peculiaridade, discutem o tema, em face dos desafios da ordem econômica globalizada e do célere avanço tecnológico, a substituir postos de trabalho. Neste quadro, o Brasil, igualmente, enfrenta dificuldades quanto à empregabilidade de seus trabalhadores, quer pela ausência de qualificação profissional, quer pela redução dos postos de trabalho.

O combate a esta situação inclui diversas ações. Entre elas, destaca-se a necessária alteração da legislação, de modo a se facilitar o ingresso no mercado de trabalho.

Este, Senhor Presidente, é o propósito maior deste Projeto de Lei: criar empregos. E, consoante a proposta ora inclusa, tratam-se (*sic*) de vagas novas, sempre decorrentes do acréscimo no quadro de pessoal da empresa.

---

<sup>5</sup> Conforme o parágrafo 2º do artigo 443 da CLT, é admitida a contratação por intermédio de um contrato por tempo determinado quando (1) o serviço prestado tem natureza provisória ou é transitório, (2) a atividade empresarial tem caráter transitório, ou (3) quando se trata de contrato de experiência.

Deste modo e com este propósito, submeto à consideração de Vossa Excelência o presente Projeto de Lei que dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado e dá outras providências.

A proposta privilegia a via negocial, na medida em que o modelo contratual por ela introduzido condiciona-se à celebração de convenção ou acordo coletivo, a impor, preliminarmente, o entendimento entre os empregados [empregadores] e os trabalhadores. Adotou-se a figura do contrato por prazo determinado, já tratada na CLT, atribuindo-lhe, nesta situação especial, caráter universal, ou seja, para todas as atividades da empresa, sem as amarras elencadas no parágrafo 2º do artigo 443 da Consolidação. Estas constatações, todavia, só prevalecem para admissões que representem efetivo acréscimo do número de empregados da empresa, de modo a se afastar o risco de substituição de mão-de-obra.

Para conferir atratividade nestas contratações e, concomitantemente, reduzir o custo da folha salarial, são propostas reduções temporárias (pelo prazo de um ano) nas contribuições devidas ao denominado sistema S, ao SEBRAE, INCRA, Salário Educação e Seguro de Acidente do Trabalho. Na mesma vertente, a alíquota do FGTS seria reduzida a 2% (dois por cento), facultando-se às partes, na negociação coletiva, introduzir a obrigatoriedade de depósitos mensais, a favor do empregado, com periodicidade determinada de saque, em qualquer estabelecimento bancário.

As aludidas reduções subsistiriam desde que mantido o acréscimo do número de empregados (cujo limite, não superior a 20% (vinte por cento), e fixado na convenção ou acordo coletivo) e a folha salarial continuasse majorada, demonstrando, sempre, o incremento das contratações. Subsidiando o controle do modelo ora proposto, haveria a obrigação de registro no respectivo sindicato de trabalhadores, de cada contrato celebrado nas condições propostas.

Com intuito de fomentar, ainda mais, o modelo sugerido, introduz-se o comando relativo à preferência para obtenção de financiamentos oficiais, especialmente junto ao BNDES, a favor das empresas que contratem empregados nos termos propostos pelo Projeto de Lei.

Adita-se, ainda, derradeiro artigo que modifica o caput e o parágrafo 2º do artigo 59 da CLT, de modo a se inibir a realização do horário extraordinário, devolvendo-lhe o caráter realmente excepcional e vinculando sua prestação a prévia negociação, bem como a permitir a compensação anual da jornada de trabalho.

Todo o modelo proposto, reitera-se, mantém incólumes os direitos dos trabalhadores.

São estas, Senhor Presidente, as propostas que consubstanciam o Projeto de Lei anexo. É, também, de bom alvitre ressaltar que o modelo ora proposto foi exaustivamente discutido com expressivas lideranças parlamentares, sindicais e empresariais. Pelas suas características, indago, por fim, da viabilidade de se solicitar urgência na respectiva tramitação legislativa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1996).

O novo tipo de contrato por tempo determinado ou contrato provisório, como vem sendo chamado pela doutrina trabalhista, distingue-se dos demais casos previstos na CLT nos seguintes aspectos: (1) deve ser previsto em convenção ou acordo coletivo de trabalho enquanto os demais são estabelecido no âmbito individual, entre empregado e empregador; (2) pode ser prorrogado inúmeras vezes, desde que não ultrapasse o tempo máximo de dois anos, enquanto os demais só podem ser prorrogados uma única vez dentro do mesmo período

(com exceção do contrato de experiência cujo prazo é de, no máximo, 90 dias); (3) sujeita as partes a uma indenização prevista no acordo ou convenção no caso de rescisão antes do prazo enquanto os demais estão sujeitos à indenização prevista na CLT (art. 479 e 480).

## A duração do trabalho

O tempo de trabalho há muito é alvo de uma regulamentação no sentido de estabelecer seus limites. No Brasil, a mais recente limitação à jornada máxima de trabalho foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988, que define ser direito dos trabalhadores, urbanos e rurais, a duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultando a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho (art. 7º, inc. XIII). Está ainda definido que a remuneração do serviço extraordinário deve ser superior à do horário normal, no mínimo, em cinquenta por cento (art. 7º, inc. XVI).

Esses são os principais parâmetros para a definição da jornada de trabalho, que evitam o acúmulo da fadiga e o comprometimento da produtividade do empregado no desempenho de suas funções. Além disso, a limitação da jornada e o aumento do custo da hora extra atuam como mecanismos de repartição dos postos de trabalho.

No âmbito das limitações quanto à duração do trabalho (e não mais à duração do contrato), e em conformidade com o previsto na Constituição Federal, foi estabelecido um novo sistema de compensação da jornada de trabalho, autorizado pela Lei nº 9.601/98 e pela Medida Provisória nº 1779-11 de 1999, reeditada sucessivas vezes, que alterou o parágrafo segundo do artigo 59 da CLT. Com nova redação, o mencionado artigo assim dispõe:

Art. 59. A duração normal do trabalho poderá ser acrescida de horas suplementares, em número não excedente a de duas, mediante acordo escrito entre empregador e empregado ou mediante contrato coletivo de trabalho.

Parágrafo 2º. Poderá ser dispensado o acréscimo de salário se, por força de acordo ou convenção coletiva de trabalho, o excesso de horas em um dia for compensado pela correspondente diminuição em outro dia, de maneira que não exceda, no período máximo de um ano, à soma das jornadas semanais de trabalho previstas, nem seja ultrapassado o limite máximo de dez horas diárias.

Até então, o sistema de compensação funcionava semanalmente e era estabelecido no âmbito dos contratos individuais de emprego. Para que não precisasse trabalhar aos sábados, o empregado trabalhava uma hora a mais por dia, de segunda a sexta-feira. Nos casos de jornadas diárias superiores a oito horas, não era devido o adicional de horas extras, desde que não se ultrapassasse a jornada total de 44 horas semanais.

Com a nova regulamentação, o sistema de compensação é ampliado, ainda que condicionado à existência da negociação coletiva. O empregador tem a possibilidade de ter seus empregados à sua disposição em um período extra-jornada, sem precisar arcar com o ônus de uma remuneração mais alta, bastando adequar o sistema de compensação à produção da empresa para deixar de ser obrigado a contratar força de trabalho mais cara quando o momento da empresa exigir. Para tanto, é preciso, apenas, garantir a compensação desse tempo trabalhado posteriormente, o que pode ser feito quando sua produção ou atividades permitirem. Assim, a compensação, que inicialmente era semanal, passa a ser ampla, possível em qualquer período inferior a um ano.

Tal sistema de compensação, que vem sendo chamado de “banco de horas”<sup>6</sup>, não só se refere a horas suplementares trabalhadas e posteriormente compensadas com a folga do empregado, mas também à compensação de um período não trabalhado a ser compensado com horas trabalhadas posteriormente, em jornadas diárias ampliadas, desde que não se ultrapasse o limite de dez horas diárias.

### **A forma de remuneração do trabalho**

No âmbito da limitação quanto à forma de retribuição do empregado, tem-se a regulamentação do instituto da participação nos lucros, antiga bandeira de luta da classe operária. Apesar de ser um direito garantido constitucionalmente há algumas décadas, tal instituto jurídico só foi regulamentado recentemente, através da Lei nº 10.101 de 2000.

A participação nos lucros e resultados é tida como um instrumento de integração entre o capital e o trabalho e de incentivo à produtividade (art. 3º), devendo ser objeto de negociação entre a empresa e seus empregados, mediante comissão escolhida pelas partes ou mediante convenção ou acordo coletivo (art. 2º). Dispõe ainda que ela não substitui ou complementa a remuneração devida a qualquer empregado, nem constitui base de incidência de quaisquer encargos trabalhistas, não se lhe aplicando o princípio da habitualidade (art. 3º).

Ao retirar-se da participação nos lucros e resultados qualquer natureza salarial, e considerando-se que não há nenhuma proibição de que esta venha a ser uma prática habitual (muito pelo contrário), acaba-se por contrariar as diretrizes seguidas até então pelo legislador, no sentido de conferir natureza

---

<sup>6</sup> Conforme Rodrigues Pinto, o banco de horas consiste em “uma virtual conta corrente de horas extraordinárias, na qual empregador e empregado depositam seus créditos de horas trabalhadas a menos, com pagamento, e a mais, sem indenização, para futuro saque, mediante compensação não apenas das jornadas, mas da retribuição homogênea do trabalho”, consistindo em “um sistema de compensação de horas trabalhadas a menos, sem prejuízo do pagamento, com as trabalhadas a mais, sem a respectiva retribuição indenizada, para compensação após determinado período convencionalizado pelos contratantes, sindicalmente autorizados, com resgate do saldo pelo credor final” (2000, p.528).

salarial a toda retribuição dada com habitualidade ao empregado como contraprestação do trabalho<sup>7</sup>.

Além disso, se a participação nos lucros passa a ser utilizada na negociação como uma moeda de troca por melhores salários, e é isso que vem ocorrendo, o que acaba acontecendo é uma efetiva diminuição da remuneração dos trabalhadores, que, em troca de um aumento salarial, recebem uma “maior” participação nos lucros da empresa (caso os lucros existam ou sejam divulgados pela empresa). Mais do que isso, termina-se por estimular uma remuneração variada pelo trabalho prestado, vinculada à produtividade do empregado e aos bons resultados da empresa.

### Projeto de Lei nº 5483/2001 e a CLT

Pode-se observar que essas três alterações fazem parte de um conjunto de normas que visam flexibilizar a CLT e que acabam questionando a própria existência do Direito do Trabalho, ao menos nas bases principiológicas em que foi construído. Ainda que regulamentem os aspectos, a nosso ver, mais relevantes da relação de emprego, essas normas encontram-se no bojo de uma mudança maior, fazendo parte de um conjunto que vem alterando a CLT com o mesmo objetivo: a flexibilização do uso do trabalho pelo empregador. São exemplos: a inserção do art. 58-A na CLT, instituindo o contrato por tempo parcial; do art. 476-A, instituindo novas condições de suspensão do trabalho para participação do empregado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador e custeado pelo FAT; do parágrafo único no art. 442, determinando a inexistência de vínculo empregatício entre cooperativas de trabalho e seus associados e entre estes e a empresa tomadora dos serviços.

Ainda no bojo dessas mudanças no marco legal trabalhista, existe a proposta de alteração do art. 618 da CLT que, conforme Projeto de Lei da Câmara nº 134, de 2001 (originalmente Projeto de Lei nº 5.483, de iniciativa do Presidente da República), atualmente em tramitação no Senado Federal, passaria a vigorar da seguinte forma:

Art. 618. Na ausência de convenção ou acordo coletivo firmados por manifestação expressa da vontade das partes e observadas as demais disposições do Título VI desta Consolidação, a lei regulará as condições de trabalho.

Parágrafo 1º. A convenção ou acordo coletivo, respeitados os direitos trabalhistas previstos na Constituição Federal, não podem contrariar lei complementar, as Leis nº 6.321, de 14 de abril de 1976, e nº 7.418, de 16 de dezembro de 1995, a legislação tributária, a previdenciária e a relativa ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, bem como as normas de segurança e saúde do trabalho.

<sup>7</sup> Conforme a legislação trabalhista brasileira, as parcelas remuneratórias pagas ao trabalhador em decorrência do contrato de trabalho que tenha natureza salarial, estão sujeitas a um “sistema de proteção do salário” cujas regras e princípios impõem a irredutibilidade, indisponibilidade e inalterabilidade salarial, o pagamento mensal em moeda corrente do país, o proibição de efetuar descontos, etc.

Parágrafo 2º Os sindicatos poderão solicitar o apoio e o acompanhamento da central sindical, da confederação ou federação a que estiverem filiados quando da negociação de convenção ou acordo coletivo previsto no presente artigo.

A justificativa da alteração segue a mesma linha da exposição de motivos da Lei nº 9.601/98, conforme pode ser percebido pela leitura do documento que segue abaixo, encaminhado à Presidência da República pelo então Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, Francisco Dornelles:

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência o incluso anteprojeto de lei, objetivando promover alteração no art. 618 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para estabelecer as hipóteses em que as condições de trabalho ajustadas mediante negociação coletiva prevaleçam sobre o disposto na legislação infraconstitucional.

Na gestão de Vossa Excelência, importantes modificações foram introduzidas na legislação visando à modernização das relações trabalhistas, sempre privilegiando a via negocial, tais como: banco de horas, contratação a tempo parcial, suspensão do contrato de trabalho para a qualificação profissional, contrato de trabalho por tempo determinado, participação nos lucros e resultados das empresas e instituição das comissões de conciliação prévia.

Com o mesmo espírito o presente anteprojeto de lei procura, novamente, prestigiar a negociação coletiva sem agredir direitos e garantias constitucionais. Trata-se, sem sombra de dúvidas, de uma iniciativa que amplia o poder negocial das entidades sindicais, realça e fortalece a importância dos sindicatos no cenário trabalhista e deles exige responsabilidade e comprometimento no trato dos interesses de seus representados.

É importante destacar que, no ambiente democrático consolidado no país, o diálogo social, no qual está inserida a negociação coletiva, é valor fundamental. No âmbito das relações de trabalho, a disposição sobre direitos negociáveis será feita por quem deseja e considera mais vantajoso negociar. Em outras palavras, serão os próprios interessados que, afinal, e de comum acordo, decidirão livremente se o direito legislado deverá ou não prevalecer.

A economia corre em tempo real, pede direito negociáveis e contratualizados. E não, apenas, direitos inegociáveis e legislados. É sabido que cada setor e região da economia têm as suas peculiaridades e demandam regulação própria, o que torna difícil o enquadramento de inúmeras situações de trabalho em um bloco de direitos rígidos. Essa condição de rigidez desestimula a geração de novos empregos e a inserção formal do trabalhador no mercado de trabalho.

Também é verdade que o capital e o trabalho, imersos em uma realidade de constantes mudanças, encontram dificuldades na adequação das normas legais às suas necessidades. A demora de um processo amplo de modificação do texto consolidado não acompanha a celeridade das mudanças requeridas pela sociedade. Daí porque é oportuno devolver aos atores sociais, com segurança jurídica, a capacidade e a legitimidade de dirigir os próprios interesses por meio da negociação coletiva.

Isso não que dizer que a negociação coletiva preconizada na presente proposição seja ilimitada. Muito pelo contrário, o respeito e a preservação dos direitos mínimos

do trabalhador previstos na Constituição Federal e nas normas de segurança e saúde do trabalho permanecem indisponíveis.

São estas, Senhor Presidente, as razões que submeto a Vossa Excelência ao propor o encaminhamento do presente anteprojeto de lei ao Congresso Nacional (SENADO FEDERAL, 2001).

Esta seria, não resta dúvida, a consolidação do processo de flexibilização da legislação trabalhista, vez que propõe a prevalência de convenção ou acordo coletivo de trabalho sobre as regulamentações infraconstitucionais das relações de trabalho.

Como se pode perceber, tudo que for decidido no âmbito da negociação coletiva tem valor, ainda que contrarie o estabelecido na CLT, sobretudo o disposto no artigo 468, segundo o qual só é permitida a alteração das condições dos contratos individuais de emprego se houver o mútuo consentimento ou se não resultar em prejuízos ao empregado.

### **O papel do movimento sindical e efeitos da flexibilização para os trabalhadores**

Parece claro que, neste programa de reforma trabalhista, os sindicatos exercem um papel central. Em todos os casos abordados, a negociação é uma peça fundamental como indicador do consentimento coletivo das partes de assim procederem. Ou seja, não se trata de uma imposição, mas de algo construído pelas partes diretamente envolvidas e interessadas. Serão elas que irão estabelecer, em cada caso concreto, a autorização da contratação por tempo determinado e da instalação do banco de horas, ou, quando for o caso, a forma de participação nos lucros e resultados da empresa.

Ao constituir-se em um instrumento central para a eficácia jurídica dessa nova regulamentação, a atuação sindical acaba por legitimar o processo de desregulamentação, ou melhor, de regulamentação privada das condições do contrato de trabalho.

Cumpre-se questionar o poder de negociação do sindicato hoje no país. Como se sabe, o movimento sindical brasileiro tem enfrentado, desde o início da década de 90, problemas no que se refere a sua base de representação e atuação<sup>8</sup>. A cada dia que passa, acentua-se o processo de crise de representatividade com a diminuição do número de filiados e a pulverização das demandas e dos interesses de classe. Em um contexto de desemprego e vulnerabilidade da classe trabalhadora, a implementação de uma legislação trabalhista mínima e flexível, que permita o exercício da autonomia das partes para estabelecerem livremente as condições da compra, venda e uso de trabalho subordinado no âmbito da negociação sindical, significa,

---

<sup>8</sup> Nesse sentido ver Oliveira (1988).

necessariamente, a precarização das relações de trabalho e a intensificação do processo de fragmentação da organização sindical.

Em última análise, o sindicato aparece como incentivador das políticas liberais de estímulo à contratação por tempo determinado, ao uso do trabalho extraordinário sem maiores ônus para o empregador e da remuneração flexível. Mais do que isso, qualquer alteração no contrato individual de emprego, ainda que em prejuízo do trabalhador em contrário ao disposto na CLT, seria legítima, já que se presumiria o consentimento das partes presentes no acordo ou convenção que trate da matéria.

Com isso, postula-se um novo paradigma para o Direito do Trabalho, como garantidor do direito ao trabalho com base na melhor adequação das condições de prestação do trabalho às exigências da empresa. Priorizam-se a geração de emprego e a diminuição das demissões, ainda que isso signifique um padrão mais precário de contratação.

Esse novo paradigma de proteção do empregado propõe, por fim, a divisão do risco do negócio, tido, até então, como um elemento de responsabilidade e ônus exclusivos da empresa. Isso ocorre quando se possibilita e se estimula a contratação sob a égide de um padrão precário de trabalho (contrato por tempo determinado), quando se permite e se estimula a prática do trabalho extraordinário sem ônus para o trabalhador, e quando se vincula a retribuição pelo trabalho aos lucros da empresa.

O Direito do Trabalho passa a ser visto como um instrumento de gestão da crise econômica e empresarial. Deixa-se de proteger o trabalhador, independentemente das possibilidades das empresas para vincular sua proteção à situação econômica da mesma. Isso em um contexto cada vez mais desfavorável à classe trabalhadora, no qual, como aponta Plá Rodrigues, “o aumento da desocupação e o enfraquecimento dos sindicatos têm tido um sério efeito desprotetor que voltou a manter as desigualdades de uma forma aguda” (2000, p. 97) – em um momento em que, mais do que nunca, faz-se necessária uma legislação rígida e protetora, um Direito do Trabalho com sentido tutelar, a fim de se limitar o poder econômico e se evitar o estabelecimento de uma ordem selvagem de uso da força de trabalho.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de motivos n.16/MTb, de 28 de março de 1996, do Senhor Ministro do Estado do Trabalho. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, abr. p.10.935, 1996.

BRASIL. *Consolidação das Leis Trabalhistas*. São Paulo: LTr, 2001.

BRASIL. Senado Federal. *Exposição de motivos n. 26/MTE*, de 27 de setembro de 2001, do Senhor Ministro do Estado do Trabalho e Emprego. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, 2001. OS: 22229/2001, p. 4.

OLIVEIRA, Marco Antônio. Notas sobre a crise do novo sindicalismo brasileiro. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.12, n.1, p.24-29, 1998.

PINTO, José Augusto Rodrigues. *Curso de direito individual do trabalho*. São Paulo: LTr, 2000.

POCHMANN, Marcio. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Contexto, 1999.

RODRIGUEZ, Américo Plá. *Princípios de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2000.

SUSSEKIND, Arnaldo *et al.* *Instituições de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2000.

# REESTRUTURAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES: UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS SOBRE O PERFIL E O NÍVEL DE EMPREGO DO SETOR NO ESTADO DA BAHIA

ANA MARGARET SIMÕES\*  
EMERSON ARAÚJO FERNANDES\*\*  
LAVÍNIA MARIA DE MOURA FERREIRA\*

## APRESENTAÇÃO

O presente texto tem por finalidade analisar o comportamento do emprego e das negociações coletivas no setor de telecomunicações no estado da Bahia, no período de 1990 a 2001. O objetivo principal é identificar as mudanças ocorridas no nível e perfil do emprego no setor, fundamentalmente a partir do processo de reestruturação e da privatização do antigo Sistema Telebrás, ocorrida em julho de 1998, bem como averiguar o estágio em que se encontram as garantias contratuais asseguradas aos trabalhadores nesse processo.

O texto está estruturado em três partes. A primeira contextualiza o setor historicamente, apresenta as etapas do processo de reestruturação e privatização e a nova configuração do setor resultante dessas mudanças. A segunda parte analisa a evolução do emprego no setor de telecomunicações, no estado da Bahia, enfocando as mudanças ocorridas no nível de emprego e perfil dos trabalhadores, considerando os seus atributos individuais (sexo, faixa etária e grau de instrução), assim como as mudanças ocorridas no conteúdo posto de trabalho, a exemplo da remuneração e do tempo de permanência no emprego. Para esta análise, utilizaram-se os dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego, RAIS/MTE.

A terceira parte faz um breve levantamento do conteúdo dos acordos coletivos de trabalho celebrados entre o Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações do Estado da Bahia – SINTTEL-Bahia – e a Telecomunicações da Bahia S/A, Telebahia, antiga subsidiária do sistema Telebrás, de 1990 a 1998, e de 1999 a 2001, já com a Telemar Norte-Leste S/A-Filial Bahia, analisando o que permaneceu e o que mudou nos acordos coletivos.

## INTRODUÇÃO

Nos anos 80, com a redemocratização do país, assistiu-se à ascensão do sindicalismo, que, estrategicamente, direciona-se à organização interna e à consolidação de um espaço de discussão e normalização de questões de

\* Economistas, técnicas do DIEESE.

\*\* Graduando em Economia, auxiliar técnico do DIEESE.

interesse dos trabalhadores. É nesse período que se notam, marcadamente, a evolução e a sofisticação do processo de negociação coletiva, tanto no que se refere à forma, quanto ao conteúdo e resultados. Já nos anos 90, a reestruturação da economia brasileira ocorre em um ambiente de altas taxas inflacionárias, desemprego e queda da atividade produtiva, provocando uma estagnação das conquistas trabalhistas e uma clara investida patronal contra direitos já adquiridos. As novas relações entre capital e trabalho, a partir de então, desenrolam-se em um ambiente que acentua o desequilíbrio entre as partes.

Essa nova dinâmica imposta pelo capitalismo é ditada, mais uma vez, pelo comportamento das grandes corporações, que necessitam ampliar seus mercados fora das fronteiras nacionais. Elas são responsáveis pela maior parte dos fluxos internacionais das finanças, produção e comércio, o que lhes garante grande força econômica e política frente aos Estados Nacionais, cada vez mais endividados e com restrições de recursos. No bojo desse cenário, surge a grande onda de privatizações no mundo inteiro, inclusive no Brasil.

Aqui, um dos principais setores atingidos por esse movimento de privatizações foi o de serviços de telecomunicações. Já no início dos anos 90, surgem no Brasil os primeiros sinais em direção ao fim da hegemonia estatal no setor. Em 1998, o governo, na falta de um projeto nacional de desenvolvimento e com o discurso de não poder mais efetuar os pesados investimentos em tecnologia que o setor demandava, passa definitivamente o controle do sistema brasileiro de telecomunicações para o setor privado, comandado por capitais europeus, canadenses, norte-americanos e também brasileiros, com destaque para os bancos e os fundos de pensões<sup>1</sup>.

Para a população, os benefícios anunciados ainda não se concretizaram. Quanto aos trabalhadores, a privatização trouxe demissões em massa e os sindicatos enfrentam grandes dificuldades em sua atuação, por conta de várias questões: uma postura mais refratária à negociação, por parte da área de recursos humanos das empresas; a fragmentação da classe trabalhadora, imprimida pelo intenso processo de terceirização; e a falta de cultura sindical dos novos trabalhadores.

## O SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL – HISTÓRICO, DESREGULAMENTAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO

### **Antecedentes da Privatização**

Os serviços de Telecomunicações no Brasil, até inícios dos anos 1960, eram operados pela iniciativa privada. Seis empresas estrangeiras atuavam nas grandes capitais do País: as norte-americanas Radiobrás, Radional e IT&T; a inglesa Wesrtern Telegraph; a canadense Brazilian Traction e a italiana Itaucable.

---

<sup>1</sup> DIEESE, maio de 2002.

Em 1962, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações, estabelecendo as diretrizes para o planejamento nacional do setor, com a definição da sistemática tarifária e a integração das telecomunicações em um Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT). Além disso, o Código criou o Conselho Nacional de Telecomunicações, subordinado à Presidência da República, com as atribuições de coordenar, supervisionar e regulamentar o setor. Foi autorizada a criação da Embratel, com a responsabilidade de operar a comunicação à longa distância, cujo financiamento ficaria a cargo dos recursos do Fundo Nacional das Telecomunicações, FNT, criado com esta finalidade. Em 1967, foi criado o Ministério das Comunicações.

Em 1972, houve um importante avanço na direção de nacionalizar e unificar o sistema de telecomunicações no Brasil, com a criação da Telebrás – Telecomunicações Brasileira S.A., holding sob o controle acionário estatal. A lei que criou a Telebrás previa a incorporação de empresas prestadoras de serviços, conforme suas concessões fossem expirando. Essa lei ainda investiu a Telebrás do direito de desapropriar empresas telefônicas privadas e transferir os ativos para as subsidiárias do sistema. Com este objetivo, a Telebrás instituiu em cada estado uma empresa-pólo e promoveu a incorporação das companhias telefônicas existentes, mediante aquisição de seus acervos ou de seus controles acionários. O Sistema Brasileiro de Telecomunicações passou, então, a ser formado: pela Companhia Rio Grandense de Telecomunicações, CRT<sup>2</sup>, pela Embratel e por mais 26 operadoras estaduais de telefonia fixa, representadas pela *holding* estatal Telebrás.

A atuação da Telebrás foi significativa. Ainda na década de 70, a planta telefônica se expande, passando de 1,4 milhões para 5 milhões de terminais instalados<sup>3</sup>. Além dos recursos do FNT, o sistema era autofinanciado através das ações adquiridas pelo consumidor ao comprar uma linha telefônica. Visando o desenvolvimento tecnológico do setor, a Telebrás implantou em Campinas, São Paulo, o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento; também estabeleceu uma política industrial para consolidação da indústria nacional voltada à demanda da SNT.

Nos anos 80, o rápido desenvolvimento tecnológico e a necessidade de expansão do sistema para atender a demanda exigiam altos investimentos, que não puderam ser realizados pelo Estado brasileiro, entre outros motivos, devido ao desequilíbrio das contas públicas; o autofinanciamento e o sistema tarifário não eram mais capazes de prover tais recursos. Em consequência, apenas a população de maior poder aquisitivo tinha acesso aos serviços do sistema.

Nos anos 1990, ainda sob o sistema Telebrás, algumas mudanças ocorreram no sentido de ampliar o acesso e melhorar a qualidade dos serviços de tele-

---

<sup>2</sup> Estatal criada em 1962, pelo governo do estado do Rio Grande do Sul, através da aquisição da operadora local, IT&T.

<sup>3</sup> <http://www.telebras.com.br> (acessado dia 17/09/2002).

comunicações: iniciaram-se as instalações do sistema de telefonia móvel celular e de rede inteligente; introduziu-se o uso da fibra ótica – aumentando a capacidade de transmissão de informações; implantaram-se as centrais de comutação telefônica digital – que permitiu maior variedade de serviços não-disponíveis nas centrais convencionais; e instalou-se o sistema de comunicação de dados e textos, permitindo a interligação de terminais de computadores à rede telefônica<sup>4</sup>. Foi nessa década que a Telebrás alcançou o patamar de 10 milhões de acessos telefônicos instalados, elevando o Brasil à condição de 11º país do mundo em número de terminais instalados. Contudo, toda esta expansão não foi suficiente para atender a demanda existente, e, apesar do enorme crescimento, a densidade telefônica em 1995, medida pelo número de aparelhos por 100 habitantes, era de apenas 10,74 (9,3 convencionais + 1,04 celular), abaixo dos valores observados, por exemplo, na Argentina e no Chile<sup>5</sup>.

## Os instrumentos legais e a privatização do setor

Em 1995 tem início o processo de desregulamentação do setor com a aprovação da emenda constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995, que modifica o artigo 21 da Constituição Federal, extinguindo o monopólio estatal das telecomunicações, permitindo que a operação dos serviços fosse executada também pelo setor privado. A emenda já previa a elaboração de uma nova legislação, dispendo sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.

Um ano depois, foi aprovada a Lei 9.295, de 19 de julho de 1996, denominada Lei Mínima do Celular – o então Ministro das Comunicações, Sérgio Motta, ao perceber que seria difícil aprovar no Congresso, naquele momento, uma legislação completa prevendo a privatização de todo o setor, adiantou a aprovar, em caráter emergencial, uma lei menos complexa – a Lei Mínima<sup>6</sup> –, estabelecendo critérios para a exploração dos serviços: *móvel celular, limitados, via satélite e, os serviços de valor adicionado*. Além disso, a Lei Mínima estabeleceu as condições para a licitação da concessão da Banda B de telefonia móvel celular.

Dando continuidade a esse processo, foi promulgada a Lei 9.472 de 16 de julho de 1997, chamada de Lei Geral das Telecomunicações, LGT, abrangendo: i) a definição dos princípios fundamentais que regeriam os serviços de comunicação, bem como o papel do poder público e os direitos e deveres do usuário; ii) a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com a função de órgão regulador; iii) a organização dos serviços de telecomunicações, imprimindo-lhe uma nova classificação, quanto à abrangência de interesse (restrito ou coletivo) e quanto ao regime de exploração (privado ou público), bem como a não-exclusividade nas concessões;

---

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> FIUZA & NERI, julho de 1998.

<sup>6</sup> NOVAES, fevereiro de 2000.

e iii) a reestruturação e a privatização do Sistema Telebrás, estabelecendo as diretrizes para a modelagem e venda das empresas estatais<sup>7</sup>.

O Decreto 2.534 de 02 de abril de 1998 estabeleceu o Plano Geral de Outorgas, PGO, que fixou os parâmetros gerais para a concorrência no setor e definiu as áreas de atuação das operadoras. Como previsto na LGT, o sistema Telebrás foi reestruturado, sendo desmembrado em 3 *holdings* de concessionárias de telefonia fixa (a Telesp, a Tele Norte-Leste e a Tele Centro-Sul), de forma a atender as regiões definidas no PGO; foram criadas oito concessionárias de telefonia celular de Banda A, para operar os serviços que até então eram oferecidos pelas subsidiárias da Telebrás. A Embratel foi mantida em sua configuração original. Também foram definidos os critérios para operação das empresas-espelhos nas mesmas áreas de atuação das concessionárias, dando cumprimento à determinação legal de não-exclusividade das concessões<sup>8</sup>.

Em 15 de Maio de 1998, foi aprovado o Plano Geral de Metas para a Universalização, PGMU, através do Decreto 2.592, estabelecendo metas de expansão da oferta de acessos aos serviços individuais e coletivos. Uma resolução da ANATEL, de 26 de junho de 1998, estabeleceu o Plano Geral de Metas de Qualidade, PGMQ. As metas têm caráter quantitativo e qualitativo, devendo ser cumpridas até 2005, no vencimento dos contratos de concessão.

A reestruturação tarifária foi outro aspecto importante do processo de privatização. Na verdade, as empresas do Sistema Telebrás começaram a ser preparadas para a privatização já em 1994. Desde aquele ano até 1998, o governo aumentou o nível de investimentos nas empresas e foi eliminando o chamado subsídio cruzado. O subsídio cruzado permitia ao governo manter baixas as tarifas dos serviços de telefonia fixa local, a cesta local, compensando a diferença nas tarifas interurbanas nacionais e internacionais.

Ao preparar as operadoras para a gestão privada, o governo fez uma reestruturação tarifária, elevando significativamente as tarifas locais e reduzindo as tarifas interurbanas nacionais e internacionais. Entre 1994 e julho de 1998, o valor do pulso local passou de R\$ 0,019 para R\$ 0,058, com um reajuste de 205,26%. A assinatura básica residencial foi reajustada em 2.172,73%, no mesmo período, passando de R\$ 0,44 para R\$ 10,00<sup>9</sup>.

O leilão de privatização ocorreu em 29 de julho de 1998, na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, sendo considerado o maior processo de privatização do século. As 12 empresas do Sistema Telebrás foram vendidas por um total de R\$ 22,057 bilhões, com o ágio médio atingindo 63,75% em relação ao preço mínimo, que era de R\$ 13,47 bilhões<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> PIREZ, setembro de 1998.

<sup>9</sup> DIEESE, maio de 2002.

<sup>10</sup> Idem.

O consórcio Telemar adquiriu a Tele Norte-Leste, maior operadora do país e a segunda da América Latina; sua área de cobertura atinge uma população de aproximadamente 86 milhões de pessoas. A Tele Centro-Sul, que atende uma população de 27 milhões, foi adquirida pelo consórcio Solpard e terá como empresa responsável pela gestão a Telecom Itália, empresa italiana de capital privado. A Telefónica de España, que antes havia adquirido 35% das ações da CRT, colocadas à venda pelo governo gaúcho, amplia ainda mais sua participação no mercado brasileiro com aquisição da Telesp. Por último, a operadora de telefonia fixa de longa distância, Embratel, foi adquirida por uma única empresa, a MCI, segunda maior operadora de ligações interurbanas dos Estados Unidos<sup>11</sup> (Tabela 1).

**Tabela 1**

<b>Telefonia Fixa Pós-Privatização</b>		
<b>Área de Atuação</b>	<b>Consórcio</b>	<b>Participantes do Consórcio</b>
Tele Norte-Leste (AL, AM, AP, BA, CE, ES, MA, MG, PA, PB, PE, PI, RJ, RN, RR e SE)	Telemar Participações S.A.	Andrade Gutierrez, Inepar, Macal, La Fonte, BR Veículos, Cia. de Seguros Aliança do Brasil, fundos de pensão* e BNDESPar
Tele Centro-Sul (AC, DF, GO, MS, MT, PR, RO, RS, SC e TO)	Solpard	Telecom Itália, Algar, Opportunity e Splice
Telesp (SP)	Telesp	Telefónica de España, Portugal Telecom, RBS, Iberdrola e BBV
Embratel (Brasil)	Embratel	MCI

Fonte: ANATEL in Boletim DIEESE, Set/1998 e NOVAES, fev/2000.

Elaboração: DIEESE

\*Os fundos de pensão são: Previ (Banco do Brasil), Funcef (Caixa Econômica Federal), Petros (Petrobrás), Sistel (Telbrás) e Telos (Embratel).

Além da Telesp e CR, a Telefónica de España está presente também na Tele Sudeste Celular e Tele Leste Celular, totalizando quatro empresas e consolidando sua estratégia de crescimento na América Latina. A Tabela 2 resume as informações referentes aos consórcios vencedores na privatização da Banda A e na licitação da Banda B de telefonia celular.

Como pode ser constatado nas Tabelas 1 e 2, tanto na telefonia fixa – com exceção da Tele Norte-Leste – quanto na celular, as novas empresas passaram a ter, em seu grupo de controle, a presença de acionistas cuja atividade principal é o fornecimento de serviços de telecomunicações, fabricantes de equipamentos de telecomunicações e a presença do setor financeiro seguindo sua estratégia de diversificação das atividades para outros setores da economia.

<sup>11</sup> DIEESE, setembro de 1998.

Tabela 2

Telefonia Celular Pós-Privatização					
Região	Empresas	Banda A		Banda B	
		Participantes do Consórcio	Empresas	Participantes do Consórcio	
ES e RJ	Tele Sudeste Celular	Telefónica de Espanha, Iberdrola, NTT e Itochu	Algar	Lightel Tecnologia da Informação, Queiroz Galvão, Korea Mobile Telecom International	
SP	Telesp Celular	Portugal Telecom	Tess	Telia, Eriline e Primave	
BA e SE	Tele Leste Celular	Telefónica de Espanha e Iberdrola	Maxitel		
MG	Telemig Celular	Telesistem International Wireless (TIW) e Banco Opportunity	Maxitel	Vicunha, Globopar, Bradesco e Telecom Itália Mobile (TIM)	
AM, AP, MA, PA, RR	Tele Norte Celular	Telesistem International Wireless (TIW) e Banco Opportunity			
AL, CE, PB, PE, PI, RN	Tele Nordeste Celular	Telecom Itália, Globopar e Bradesco	BCP	Bell South, Splice, O Estado de São Paulo e Banco Safra	
PR, RS e SC	Tele Sul Celular	Telecom Itália, Globopar e Bradesco	Telet (RS) Global Telecom	International Equity, TIW Bell Canadá Suzano de Papel e Celulose, DDI, Nissho Iwai, Motorola e Inepar	
AC, DF, GO, MS, MT, RO, TO	Tele Centro Oeste Celular	Splice do Brasil	Americel	TIW, Bell Canadá, Citybank, Banco do Brasil, Opportunity, Grupo Jereissati e fundos de pensão	

Fonte: Boletim DIEESE, set/1998 e NOVAES, BNDES, fev/2000.  
Elaboração: DIEESE

### A conjuntura pós-privatização

Um ano após a privatização, as operadoras não cumpriram as metas previstas no Plano Geral de Metas para a Universalização, PGMU, nem aquelas previstas nos protocolos de compromissos assinados com a Anatel. Os protocolos de compromissos continham 22 metas a serem cumpridas até dezembro de 1999. Deste total, a Telemar deixou de cumprir 14, e 7 não foram cumpridas pela Tele Centro Sul e pela Telefónica.

Quanto à universalização, 3.931 telefones de uso público e 34.155 acessos fixos comutados não foram colocados em serviço pela Telemar; as demais, embora com atraso, cumpriram suas metas. Na verdade, a eficiência da Anatel em fiscalizar as empresas tem sido questionável. As inúmeras reclamações nos Procons e Ministério da Justiça comprovam que a Anatel, apesar de todo o aparato jurídico, não tem conseguido cumprir o seu papel de órgão fiscalizador e nem proteger o usuário e os interesses nacionais.

Segundo os defensores da privatização, o governo não teria recursos financeiros para realizar os investimentos necessários; dessa forma, a privatiza-

ção do Sistema Telebrás seria a melhor saída para a universalização e a melhoria da qualidade dos serviços prestados. A concorrência resultante desse processo e defendida como instrumento capaz de garantir, ao conjunto da população, o amplo acesso aos serviços de telefonia parece ter funcionado apenas na telefonia celular e nas operadoras de longa distância, representada pela guerra de tarifas entre Embratel e Intelig.

No caso da telefonia celular, a concorrência tem acontecido e trouxe, efetivamente, melhorias no sistema e plena expansão da rede, além da redução de tarifas. Os telefones celulares pré-pagos, por exemplo, têm permitido o acesso de maior parcela da população ao serviço. Naturalmente, não o grande contingente da população brasileira que hoje está excluída de qualquer outro serviço.

Na telefonia fixa, a concorrência não foi capaz de garantir tarifas acessíveis. O sistema de tarifas, até a metade dos anos 90, baseava-se nos subsídios cruzados. Com sua extinção, o que se assiste hoje é um brutal aumento nos preços dos serviços, respaldado pelos contratos de concessão entre as operadoras e a Anatel. Nos contratos estão garantidos aumentos reais de nove pontos percentuais acima do índice de inflação (IGP-DI), medido pela Fundação Getúlio Vargas. Assim, para a população, um dos grandes desafios atuais não é mais ter acesso a uma linha telefônica, mas conseguir mantê-la.

#### EVOLUÇÃO E PERFIL DO EMPREGO NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NA BAHIA

Este tópico se propõe a avaliar a evolução do emprego no Setor de Telecomunicações, no estado da Bahia, considerando os momentos pré e pós-privatização. O principal objetivo é traçar e avaliar as mudanças ocorridas no perfil da força de trabalho ocupada no setor, considerando os seus atributos pessoais, sexo, faixa etária, grau de instrução, bem como as principais características do posto de trabalho, como tempo de permanência no emprego e remuneração.

A principal fonte de dados utilizada para esta análise foi a Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego – RAIS/MTE, um registro administrativo do mercado formal, a que todas as empresas anualmente devem responder. O período estudado, com base na RAIS, ora considerou o intervalo de 1994<sup>12</sup> a 2001, ora comparou os anos de 1997 e 2001, sendo que, para o ano de 2001, os dados ainda são preliminares.

O setor em estudo foi delimitado na RAIS, através da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), como telecomunicações. Assim, o setor de telecomunicações compreende:

<sup>12</sup> O setor de telecomunicações surge agregado como subsetor diferenciado na RAIS, a partir de 1994; nos anos anteriores, havia outras subdivisões, como telefonia, telegrafia e correios e ainda outros serviços de comunicações. Para manter a comparabilidade dos dados anuais, foi elaborada uma compatibilização com o código do IBGE. Ressalte-se que, para desagregação acima de 26 subsectores, não existe uma boa correlação entre os dados compatibilizados. Por esta razão, optou-se por utilizar as informações somente a partir de 1994.

“a transmissão de sons, imagens e outros tipos de informação por cabo e ‘broadcasting’, por repetidor ou via satélite; a comunicação por meio de telefones, telégrafo e telex, a transmissão de programas de rádio e televisão e a manutenção das redes de telecomunicações.”

Por outro lado, a classificação CNAE não inclui neste setor a produção de programas de rádio e televisão, estando ou não combinadas com a difusão de tais programas.

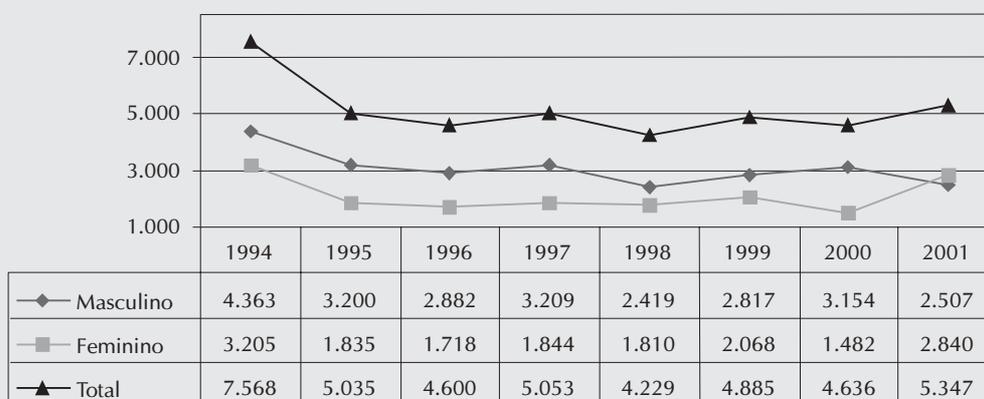
## Evolução do Emprego

O intervalo de tempo analisado permite situar o período anterior a 1998, quando o governo já estava preparando as empresas para a privatização. Neste período, já é possível identificar o declínio do emprego, somente entre 1994 e 1995, de 7.568 ocupações para 5.035, sendo eliminados aproximadamente 2.500 postos de trabalho, representando uma queda de 33,47%, como comprovam os dados da RAIS no Gráfico 1. Em 1996, a ocupação permanece caindo, recuperando-se ligeiramente em 1997. Em 1998, ano da privatização, a ocupação no setor experimenta o seu nível mais baixo. Entre 1994 e 1998, período em que aconteceram as principais modificações no setor rumo a desregulamentação, foram eliminados mais de 3.000 postos de trabalho no setor, cerca de 44,12% do total existente em 1994.

Nos anos posteriores, o emprego oscila entre uma recuperação em 1999 (15,51%), volta a cair em 2000 e, em 2001, eleva-se em 15,34%, atingindo o montante de 5.347 pessoas ocupadas no setor. Note-se que, mesmo observando-se uma recuperação em 2001, não se atingem os níveis anteriores à privatização.

**Gráfico 1**

**Evolução no Número de Trabalhadores no Setor de Telecomunicações Total e segundo o Sexo Bahia, 1994 a 2001**



2001 - Dados Preliminares.

Fonte: MTE - Relação Anual de Informações Sociais - 1994/2001.

Elaboração: DIEESE.

## Distribuição dos trabalhadores do setor segundo gênero

Também no Gráfico 1 pode ser observada a evolução do emprego segundo o sexo. No período de 1994 a 1998, a redução dos postos de trabalho atingiu indistintamente homens e mulheres, 44,56% e 43,53%, respectivamente. Porém, nos anos seguintes, observa-se que a recuperação do emprego no setor, particularmente no ano de 2001, deu-se através de uma maior contratação da força de trabalho feminina. Como pode ser observado na Tabela 3, neste ano, a ocupação no setor passa a ser majoritariamente feminina.

**Tabela 3**

Distribuição dos Trabalhadores no Setor de Telecomunicações segundo o Sexo Bahia, 1994 a 2001								
	(Em %)							
Sexo	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>1</sup>
Masculino	57,65%	63,56%	62,65%	63,51%	57,20%	57,67%	68,03%	46,89%
Feminino	42,35%	36,44%	37,35%	36,49%	42,80%	42,33%	31,97%	53,11%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>							

<sup>1</sup> – Dados Preliminares

Fonte: MTE – RAIS - Relação Anual de Informações Sociais – 1994/2001

Elaboração: DIEESE

## Distribuição dos trabalhadores segundo a faixa etária

Entre os atributos pessoais, o perfil etário do trabalhador do setor de telecomunicações foi um dos mais afetados. Em 1997, 77,46% dos postos de trabalho do setor eram ocupados por trabalhadores entre 30 e 49 anos de idade, enquanto apenas 15,44% estavam na faixa de 18 a 29 anos. Em 2001, para essas mesmas faixas etárias, já se nota a mudança: os mais jovens passam a constituir-se na maioria dos ocupados do setor (56,03%), enquanto a faixa etária entre 30 e 49 anos reduz significativamente sua participação, como pode constatar na Tabela 4.

**Tabela 4**

Distribuição dos Trabalhadores no Setor de Telecomunicações por Faixa Etária Bahia, 1997 a 2001					
	(Em %)				
Faixa Etária	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>1</sup>
Até 17 anos	0,08	0,00	0,04	0,09	0,17
18 a 29 anos	15,44	23,62	34,27	35,53	56,03
30 a 49 anos	77,46	72,64	61,86	60,03	40,66
50 anos e mais	7,01	3,74	3,83	4,25	3,14
Ignorado	0,02	0,00	0,00	0,11	0,00
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

<sup>1</sup> – Dados Preliminares

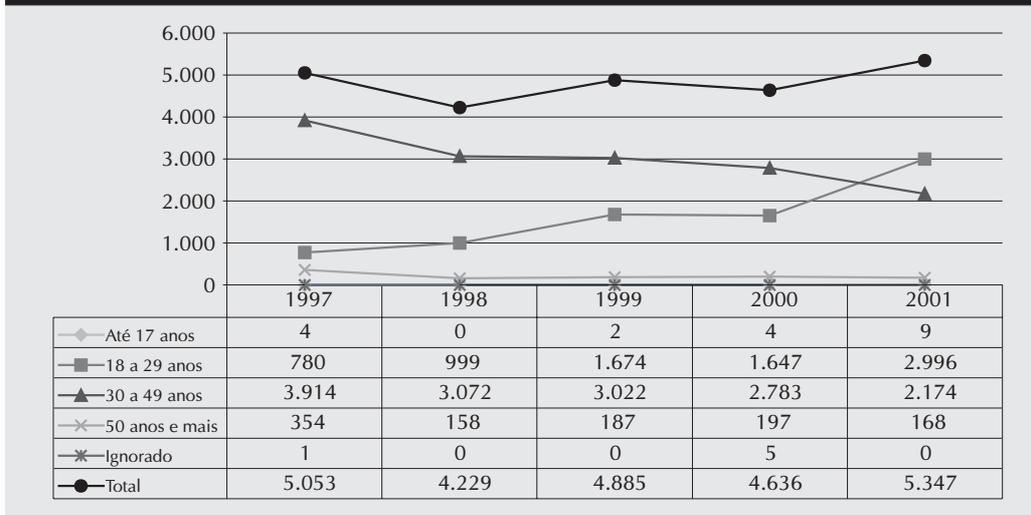
Fonte: MTE – RAIS - Relação Anual de Informações Sociais – 1994/2001

Elaboração: DIEESE

Também no Gráfico 2, pode ser verificado que a redução do emprego atingiu preferencialmente os trabalhadores mais velhos, na faixa de 30 a 49 anos, na qual se constata uma redução de 44,46% e, na faixa acima de 50 anos, esta redução foi de 52,54%. Por outro lado, a elevação no nível de emprego, ocorrida nos anos seguintes à privatização, concentrou-se nos trabalhadores mais jovens.

Gráfico 2

### Evolução no Número de Trabalhadores no Setor de Telecomunicações Total e segundo a Faixa Etária Bahia, 1994 a 2001



2001 - Dados Preliminares.

Fonte: MTE - Relação Anual de Informações Sociais - 1994/2001.

Elaboração: DIEESE.

### Distribuição dos empregados segundo o grau de instrução

O grau de instrução dos ocupados foi outro atributo significativamente afetado pelas mudanças ocorridas no setor. Com base nos dados da Tabela 5, é possível verificar que o nível de instrução dos trabalhadores do setor de telecomunicações sempre foi bastante elevado: em 1994, cerca de 85% dos ocupados já haviam concluído o segundo grau, possuíam ou cursavam nível superior.

Até 1997, o perfil educacional mantém-se praticamente inalterado. No entanto, a partir de 1998, observa-se uma significativa elevação no nível de instrução dos ocupados, caracterizada pela redução da participação dos trabalhadores com menores níveis educacionais e crescimento da participação dos ocupados com maior escolaridade. Em 2001, os trabalhadores com segundo grau completo, ou que já cursavam ou haviam concluído o curso superior, superavam a taxa de 93%.

A maior escolarização dos trabalhadores poderia ser um fator positivo, não fossem os números a comprovarem que esta rápida melhoria no perfil educacional do setor no período pós-privatização é resultado da substituição dos indivíduos com menor nível de escolaridade por outros com mais anos de estudo.

Tabela 5

Distribuição dos Trabalhadores no Setor de Telecomunicações segundo o Grau de Instrução								
Bahia, 1994 a 2001								
	(Em %)							
Grau de Instrução	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>1</sup>
Analfabeto	0,13	0,24	0,04	0,22	0,38	0,06	0,02	0,09
4ª Série Incompleta	0,85	1,65	0,65	0,53	0,92	0,43	0,39	0,45
4ª Série Completa	2,42	3,24	2,11	1,52	0,47	0,72	0,39	0,26
8ª Série Incompleta	1,56	1,03	0,72	1,27	1,04	1,25	4,81	1,59
8ª Série Completa	6,59	7,63	6,93	6,85	4,33	3,77	7,27	2,90
2ª Grau Incompleto	3,24	2,92	2,87	2,65	1,96	2,76	3,08	1,68
2ª Grau Completo	67,85	66,04	67,09	64,77	59,71	56,87	50,78	48,36
Superior Incompleto	4,40	2,38	2,76	3,01	9,84	11,87	9,02	23,56
Superior Completo	12,83	14,66	16,65	19,12	21,33	22,27	24,25	21,10
Ignorado	0,13	0,22	0,17	0,06	0,02	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>100,00</b>							

<sup>1</sup> – Dados Preliminares

Fonte: MTE – RAIS - Relação Anual de Informações Sociais – 1994/2001

Elaboração: DIEESE

### Distribuição dos empregados segundo o tempo de permanência no emprego

A Tabela 6 informa o tempo médio de permanência no emprego do pessoal ocupado no setor, nos anos de 1997 e 2001. A primeira observação é de que o ajuste entre os dois anos se localizou, principalmente, no pessoal “antigo”, ao mesmo tempo em que cresce a parcela de trabalhadores com até 1 ano de casa. Um dos principais instrumentos de ajuste do quadro de pessoal utilizado pelas empresas do Sistema Telebrás, no período que antecedeu a privatização, em 1998, foi o Programa de Demissão Voluntária, PDV, cujo objetivo era não apenas a redução do quadro funcional, mas a renovação da mão-de-obra existente, com a contratação de pessoal mais escolarizado e com menores salários. Os trabalhadores, de outro lado, sob pressão, e temendo novas perdas, inclusive de serem demitidos sem as vantagens do PDV, apressavam seu desligamento das empresas.

Tabela 6

Distribuição dos Trabalhadores no Setor de Telecomunicações segundo o Tempo de Emprego		
Bahia, 1997 a 2001		
	(Em %)	
Tempo de Emprego	1997	2001 <sup>1</sup>
Até 1 ano	15,18	55,79
Mais de 1 ano a menos de 3 anos	8,23	18,70
Mais de 3 anos a menos de 5 anos	22,09	6,04
Mais de 5 anos a menos de 10 anos	8,37	5,78
10 anos e mais	46,11	13,69
Ignorado	0,02	0,00
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

<sup>1</sup> – Dados Preliminares

Fonte: MTE – RAIS - Relação Anual de Informações Sociais – 1994/2001

Elaboração: DIEESE

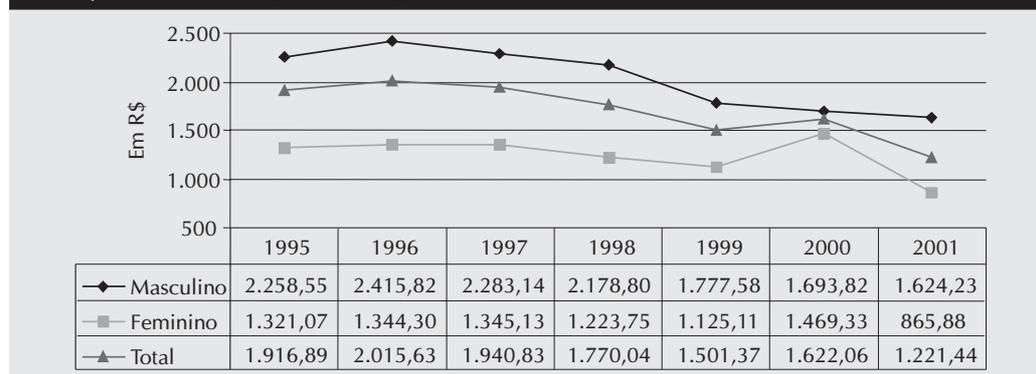
Os dados de remuneração<sup>13</sup> (Gráfico 3) mostram que a remuneração média real dos ocupados do setor de telecomunicações de 1995 a 1997 manteve-se relativamente estável. A partir de 1998, a tendência de queda na remuneração fica evidente. Em 2001, a remuneração média real do setor acumula uma queda de 36,28% em relação àquela vigente em 1995.

Em termos de remuneração média, os homens levam larga vantagem: a remuneração dos trabalhadores do sexo feminino correspondia, em média, a 57% daquela recebida pelos homens entre 1995 e 1997. Em 1999, em razão da significativa redução na remuneração média real dos homens, ocorre uma melhoria nesta relação, com as mulheres recebendo 63% da remuneração média masculina. Da mesma forma, em 2000, em razão de um crescimento atípico da remuneração feminina, esta passa a representar 87% da remuneração masculina, situação que não é mantida em 2001, ano em que a remuneração média real das mulheres atingiu um dos menores patamares no período analisado, R\$ 865,88.

Em 2000 foram eliminados 586 postos de trabalho feminino, representando uma queda de 28,34% em relação ao ano anterior. Esta queda brusca pode explicar o crescimento ocorrido na remuneração média real das mulheres em 2000, como resultado de uma redução das ocupações de menor remuneração, o que não se configura numa reversão da tendência de queda na remuneração, que vem caracterizando a trajetória da ocupação feminina no setor. Ao contrário, no ano seguinte ocorreu uma queda expressiva da remuneração média real, ao mesmo tempo em que houve uma significativa elevação dos postos de trabalho feminino no setor.

### Gráfico 3

**Remuneração Média<sup>1</sup> dos Trabalhadores no Setor de Telecomunicações segundo Sexo Bahia, 1995 a 2001(em Reais<sup>2</sup>)**



1 Remuneração média relativa ao mês de dezembro.

2 Valores em Reais de dezembro de 2001 - (Inflator utilizado IPC-SEI).

2001 - Dados Preliminares

Fonte: MTE - Relação Anual de Informações Sociais - 1995/2001.

<sup>13</sup> Integram as informações referente à remuneração captadas pela RAIS, os salários, ordenados, vencimentos, adicionais, gratificações, dentre outras, excluindo o 13º salário. Esses dados foram gerados a partir de 1995 porque a base RAIS apresenta dificuldades de desagregação para o ano de 1994, nesta variável, e especificamente neste subsetor, provavelmente por este ser o primeiro ano de agregação do mesmo.

## AS NEGOCIAÇÕES COLETIVAS DE TRABALHO NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES DE 1990 A 2001 – TELEBAHIA/TELEMAR

Neste tópico, pretende-se averiguar qual o impacto das mudanças estruturais ocorridas no setor, com o processo de privatização e reestruturação produtiva, sobre as negociações coletivas de trabalho, e detectar o estágio em que se encontram as garantias contratuais asseguradas aos trabalhadores nesse processo.

Utilizou-se como referência, neste estudo, o setor de telefonia fixa no estado, antes e após a privatização. Para isso, foram analisados os documentos resultantes das negociações coletivas praticadas entre os anos de 1990 e 2001. Até novembro de 1999, o acordo coletivo em vigor ainda foi o instrumento negociado e assinado entre o Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações do Estado da Bahia – SINTTEL-Bahia – e a Telecomunicações da Bahia S/A – Telebahia. Como foi assinado em 1998, com vigência até novembro de 1999, neste período passou a ser cumprido pela Telemar Norte-Leste S/A-Filial Bahia, que assumiu a operação da telefonia fixa no Estado. A partir de 1º de dezembro de 1999, as negociações e os acordos coletivos passam a ser negociados e celebrados com esta empresa e o SINTTEL-Bahia.

A análise buscou observar o incremento ou a supressão de cláusulas, bem como modificações em seu conteúdo, no decorrer do tempo. Optou-se por trabalhar cláusulas selecionadas dos acordos coletivos de trabalho do período em questão, contemplando os documentos mais representativos das negociações no setor.

Na seleção de cláusulas para análise, foram identificados os temas que contemplam os diversos aspectos das relações de trabalho que possam ter sido afetados pelo processo de reestruturação da empresa nos anos 90. Isto foi feito de forma a englobar as questões que têm sido alvo das negociações, tanto por parte do movimento sindical quanto do empresariado. Para apresentação dos resultados, as cláusulas foram resumidas e agrupadas em cinco blocos distintos: remuneração, condições de trabalho, emprego e formas de contratação, processo e exercício do trabalho e relações sindicais.

### **Remuneração**

Após três décadas de altas taxas de inflação, a estabilização dos preços, a partir de meados de 1994, reduz significativamente a corrosão dos salários. Neste período, o governo extingue a política salarial e um número crescente de categorias não consegue obter a recomposição do poder aquisitivo de seus salários no período posterior ao Plano Real, ao mesmo tempo em que se dissemina a negociação por participação nos lucros ou resultados das empresas, introduzida pelo Governo Federal através de medida provisória. Para o empresariado, colocava-se a necessidade de adaptar os salários às flutuações das atividades das empresas, vinculando-os ao desempenho das mesmas; tratava-se de transformar custos fixos em variáveis.

No grupo de cláusulas sobre remuneração, averiguou-se a existência ou não de mecanismos que possam indicar modificações no tratamento dos salários, especialmente no que se refere à possibilidade de flexibilização. Assim, foi examinado o comportamento de cláusulas referentes a reajustes salariais, produtividade, abonos indenizatórios, adicional por tempo de serviço, gratificação para dirigir veículos, adicional de férias e participação nos lucros ou resultados das empresas, entre outros.

No levantamento realizado, observou-se uma queda significativa, a partir de 1996, no percentual de reajuste que assegurava a recomposição do poder aquisitivo dos salários, situando-se, a partir de então, em patamares inferiores à inflação, sendo que, no ano da privatização, não houve reajuste salarial. No período analisado, observou-se que, até 1996, foi possível manter os benefícios conquistados; a partir desse ano, começaram as primeiras supressões. A gratificação de férias de 70%, os adicionais, noturno, de sobreaviso e por tempo de serviço (anuênio) foram eliminados do acordo coletivo, sendo garantidos apenas para os trabalhadores contratados até 30 de novembro de 1996. Com a assinatura deste novo acordo, com vigência a partir de 1º de dezembro de 1996, os trabalhadores contratados, a partir desta data, não teriam mais direito a esses benefícios. Para estes, foi instituído o quinquênio em substituição ao anuênio, e passaram a arcar com uma maior participação no custeio do plano de saúde, cuja responsabilidade do empregado passou a ser de 50%. Além disso, foram suprimidas as cláusulas que garantiam o adiantamento de 30% dos salários e o pagamento do ticket alimentação por ocasião das férias, sendo os trabalhadores indenizados, na ocasião, em 60% da remuneração, acrescidos de R\$ 250,00.

No acordo coletivo para o período 1998/1999, todos os benefícios citados acima, que estavam garantidos apenas para os trabalhadores admitidos até 30 de novembro de 1996, foram eliminados de vez e indenizados com valores proporcionais aos respectivos salários nominais. O anuênio e o quinquênio foram transformados em valores monetários e passaram a constar como parcela salarial extinta no contracheque do empregado. Outras cláusulas que complementavam a remuneração do trabalhador, como a cesta básica e o auxílio creche, tiveram seus valores reduzidos e sua abrangência restringida. Por último, o acordo coletivo para o período 1999/2000, assinado com a Telemar, limita o auxílio creche à idade de seis anos e extingue os últimos benefícios ainda existentes: o empréstimo de férias, que se constituía num benefício histórico dos trabalhadores, o adicional para dirigir veículos e um abono que vinha sendo pago desde 1992, foram suprimidos e indenizados.

É importante destacar que estes benefícios constituíam-se em parcelas importantes da remuneração, resultantes de processos negociais e de organização dos trabalhadores ao longo de muitos anos, cuja supressão foi negociada em uma conjuntura de extrema fragilidade do movimento sindical. Por outro lado, a retirada desses benefícios sem a devida compensação nos salários implicou em perda do poder aquisitivo do trabalhador, sendo uma das causas da redução salarial ocorrida no período.

## Condições de Trabalho

Nesse grupo, foram analisadas cláusulas que visam regulamentar as condições para realização do trabalho, tais como jornada de trabalho, horas extras, banco de horas, jornada compensatória, saúde e segurança no trabalho, doenças profissionais, eliminação de riscos à saúde, entre outros.

No que se refere à jornada de trabalho, em todos os anos analisados ela se manteve a mesma: 8 horas diárias, perfazendo o total 40 horas semanais, salvo as jornadas especiais reduzidas para telefonistas e empregados que utilizam audífono, conforme lei específica. Porém, a partir de 1998, a cláusula que estabelece a jornada de 40 horas é modificada, buscando descaracterizar a sua redução em relação à jornada legal de 44 horas semanais.

A principal mudança na jornada do trabalhador ocorre por conta das jornadas compensatórias, introduzida em 1998 através da instituição do banco de horas. Além disso, as horas extras, antes remuneradas acima do mínimo legal, passam a ser pagas pela lei vigente já no acordo de 1996/1997, para os admitidos a partir de 1º de dezembro de 1996, sendo eliminado de vez em 1998. Essas informações demonstram que a grande novidade introduzida principalmente no período pós-privatização, com relação à jornada de trabalho é, de fato, sua flexibilização.

As poucas cláusulas existentes referentes à saúde e segurança no trabalho sofreram poucas alterações ou extinções, permanecendo, em sua maioria, nos acordos até o momento.

## Emprego e formas de contratação

Esse tema tem sido o maior fator de preocupação do movimento sindical, dada a brutal redução do nível de emprego e a acentuada desregulação das relações de trabalho, provocadas pela hegemonia das políticas neoliberais, no contexto da nova estrutura produtiva.

A intensificação do processo de introdução de inovações tecnológicas e organizacionais e, posteriormente, a privatização do setor de telecomunicações, alterou significativamente o emprego no setor, como visto anteriormente.

É no bojo dessas mudanças que, no decorrer do período em estudo, o problema do emprego assume grande importância nas negociações coletivas do setor, dada a drástica redução no número de trabalhadores no setor. Além disso, intensifica-se o quadro de precarização das relações de trabalho, com o aumento indiscriminado das terceirizações.

Para os trabalhadores, as conseqüências da adoção da terceirização são muito graves, pois criam diferenciações acentuadas entre os contratados da empresa operadora e os das prestadoras de serviços, as chamadas empreiteiras,

dado que os benefícios vigentes não são a eles estendidos. Também a representação sindical é afetada por esse processo, uma vez que os trabalhadores terceirizados saem, na maioria das vezes, da abrangência das entidades sindicais representativas das empresas contratantes.

O acordo coletivo assinado em 1990 já previa o compromisso da empresa em dar prosseguimento às ações com o objetivo de que as atividades fins viessem a ser executadas exclusivamente com pessoal próprio. Em 1991, foi estabelecido um prazo de 90 dias após a aprovação dos procedimentos pelos órgãos reguladores das estatais para eliminação da mão-de-obra contratada nas atividades fins; ao que parece, este procedimento não foi cumprido, pois, no período seguinte, novos prazos foram estabelecidos e, a partir de 1993, esta cláusula já não constava mais dos acordos coletivos. Hoje, a quase totalidade das atividades fins da empresa está nas mãos de empreiteiras e demais prestadoras de serviços.

Ainda em relação à garantia do emprego, foi introduzida, em 1994, e vigorou até 1998, uma cláusula de salvaguarda, garantindo a estabilidade provisória no emprego aos trabalhadores pré-aposentáveis com um mínimo de cinco anos na empresa e faltando 12 meses para aposentadoria. Nesta mesma linha de garantias específicas, havia uma cláusula que proibia a dispensa da empregada até 90 dias após o término da licença maternidade, cujo prazo era maior do que o previsto na legislação; esta garantia vigorou até 1999.

### **Processo e exercício do trabalho**

Nesse grupo, referente ao processo e exercício do trabalho, analisaram-se as cláusulas que estipulam condições para introdução de inovações tecnológicas e/ou organizacionais na produção. Também foram tratadas as relativas à qualificação do trabalhador para o exercício das atividades profissionais.

No primeiro acordo analisado, 1990/1991, já constava uma cláusula na qual a Teleshia se comprometia a não adotar iniciativa de dispensar seus empregados por conta de novas tecnologias, assegurando aos afetados pelo processo o direito a uma nova capacitação e realocação funcional. Em 1998, esta cláusula é suprimida.

### **Relações Sindicais**

Este grupo caracteriza-se por englobar cláusulas relacionadas às relações sindicato, empresa e trabalhadores. No modelo de relações sindicais existente no Brasil, o processo de negociação é restrito ao âmbito da categoria e ao momento da data-base. O objetivo deste modelo é dificultar a articulação de ações conjuntas entre os sindicatos, pulverizando assim as negociações.

No período analisado, observou-se que, até 1994, havia um conjunto de cláusulas que previam o desconto da contribuição sindical em folha, liberação de dirigentes para o exercício da atividade sindical, garantia da participação

dos dirigentes liberados em atividades de treinamento da empresa, fornecimento de informações ao sindicato sobre número de trabalhadores, planos de treinamento e modernização produtiva, além de reuniões periódicas com o SINTELL-Ba para avaliação e acompanhamento do acordo coletivo. No ano seguinte, esta última já não constava do acordo coletivo. Em 1996, as cláusulas desse grupo foram reduzidas a apenas duas, ainda assim com severas limitações, como o número de dirigentes liberados, que foi reduzido de cinco para três, e a inclusão de restrições para o desconto da contribuição sindical em folha. Em 1998, foi introduzida uma cláusula restringindo drasticamente o acesso do dirigente sindical às dependências da empresa. Em 1999, no acordo assinado com a Telemar, esta cláusula é suprimida.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalmente, para a população, os benefícios anunciados com a privatização ainda não aconteceram. A concorrência defendida como o instrumento capaz de alavancar a melhoria na qualidade dos serviços, além de ampliar o seu acesso mediante a redução tarifária, não se efetivou. As operadoras-espelho, não conseguiram na telefonia fixa local deter uma participação no mercado, de forma a garantir uma real concorrência; experimenta-se na prática uma situação de monopólio privado neste segmento. Obviamente, o setor privado prioriza as áreas que podem trazer-lhe lucro e não prejuízo.

Nesta situação, a atuação do órgão regulador torna-se fundamental para garantir o amplo acesso à população. Porém, é fato que a Anatel não consegue ainda exercer o seu papel, a sua ação tem sido meramente corretiva e não preventiva. Além disso, sua estrutura, extremamente centralizada na esfera federal, impede uma maior aproximação com o usuário. Contudo, esta situação tende a ser revertida à medida que a população, através dos órgãos de defesa do consumidor e outros, pressionem para que as soluções sejam implementadas.

Para os antigos trabalhadores, no entanto, as perdas são irreversíveis. Acostumados às condições de emprego no setor, que ficavam substancialmente acima da média do mercado, perderam conquistas históricas e uma vasta rede de benefícios individuais. Muitos desses benefícios foram conquistados, em grande parte, pela força dos sindicatos, que apresentavam uma alta taxa de sindicalização. Ao mesmo tempo, porém, tanto esses “novos padrões” de relações de trabalho, impostos aos sindicatos pelas empresas privatizadas do setor, quanto a precarização do trabalho, estão a exigir das organizações dos trabalhadores novas estratégias de enfrentamento, como forma de assegurar aos atuais e futuros trabalhadores do setor melhores condições de trabalho.

DIEESE (São Paulo). *As negociações coletivas e o emprego no setor de telecomunicações (1993-2001): um olhar sobre a privatização dos serviços*. São Paulo: DIEESE, maio de 2002.

\_\_\_\_\_. Subseção FITTEL. *Telecomunicações no período pós-privatização*. Março de 1999.

\_\_\_\_\_. Subseção FITTEL. *Telecomunicações – aspectos do setor 1 ano após a privatização*. Maio de 1999.

\_\_\_\_\_. *A Situação do Trabalho no Brasil*. São Paulo, 2001.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio; NERI, Marcelo Cortes. *Reflexões sobre os mecanismos de universalização do acesso disponíveis para o setor de telecomunicações no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para discussão, 573).

NOVAES, Ana. Privatização no setor de telecomunicações no Brasil. In: BNDES. *A Privatização no Brasil – o caso dos serviços de utilidade pública*. Brasília: BNDES, fev. 2000.

PERFIL dos novos controladores do sistema Telebrás. *Boletim DIEESE*, São Paulo, set. 1998.

PIRES, José Cláudio Linhares. A reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil. *Revista BNDES*, n. 11, jun. 1999.

TELEBRÁS. *A Telebrás e a evolução das telecomunicações*. Disponível em: <<http://www.telebras.com.br>>. Acesso em: 17 set. 2002.

TELEMAR. *Relatório Anual*. 2001.



## PLANO DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL DO TRABALHADOR – PLANFOR/BA: LIMITES E POSSIBILIDADES

MARIA REGINA F. ANTONIAZZI\*

O objetivo deste artigo é discutir os resultados, ainda que parciais, do **Plano Estadual de Qualificação Profissional – PLANFOR/BA**, entendido, de um lado, como política pública de emprego e renda, e, de outro, como desenvolvimento da qualificação profissional do trabalhador, baseada no que o Governo Federal chama de uma “nova institucionalidade” no campo da Educação Profissional<sup>1</sup>.

O PLANFOR/BA é uma Política Pública de Emprego e Renda do Governo Federal, desenvolvida através do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, que vem sendo implementado desde 1996, através do Ministério do Trabalho e do Emprego/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/SPPE e da Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETRAS. Ele faz parte do Plano Plurianual “Brasil em Ação”, tendo sido selecionado como projeto prioritário do Governo Fernando Henrique Cardoso e inserido no quadro de políticas ativas do Sistema Público de Emprego. É financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e regulamentado pelas Resoluções 194/98 e 223/99 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT.

Como política social de âmbito nacional, bastante complexa na sua concepção e operacionalização, descentralizou as suas ações, o que vem sendo feito através de diversas parcerias institucionais com órgãos públicos, prefeituras, sindicatos, organizações não-governamentais e outras instituições que compõem uma rede de Educação Profissional e universidades públicas federais e estaduais que, na quase totalidade das Unidades da Federação, encarregam-se também da sua Avaliação e Supervisão, na condição de projetos especiais.

Essa grande rede de parcerias, que viabiliza o PLANFOR, representa, de um lado, a tentativa de envolvimento da sociedade civil na implementação de uma política pública de qualificação e requalificação do trabalhador, e, de outro, a construção de uma nova institucionalidade através da integração de

---

\* Professora Assistente da Faculdade de Educação/UFBA, pesquisadora do Centro de Recursos Humanos – CRH/UFBA, doutoranda do programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas/UFBA.

<sup>1</sup> Este artigo se baseia na pesquisa que estou desenvolvendo para a minha tese de doutorado, cujo objeto de estudo é exatamente o **Plano Estadual de Qualificação Profissional – PLANFOR/BA**. Os dados aqui apresentados foram levantados dos Relatórios Finais (1996-2001) da avaliação externa desse Programa, realizada por professores da Faculdade de Educação/UFBA, de cuja equipe participei durante três anos (1999-2001) e também do banco de dados produzido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, síntese das avaliações externas estaduais.

diversos atores sociais – trabalhadores, governo e empresários. A pretensão do Governo Federal é de que essa política ultrapasse os limites do treinamento/adestramento, procurando atingir um novo patamar que possibilite ao trabalhador o desenvolvimento de capacidades criativas e a sua inserção num mercado de trabalho cada vez mais exigente em relação a um novo perfil de competências e habilidades.

Um dos aspectos mais destacados no PLANFOR é a adoção de um processo sistematizado e institucionalizado de avaliação externa, o que se constitui num avanço conceitual do ponto de vista de uma política pública. A investigação da ocorrência de eficiência, eficácia e efetividade social em relação às ações do PLANFOR tornam-se um imperativo político e ético, sobretudo se considerar a origem do seu financiamento, o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.

O artigo está constituído de quatro partes: na *primeira*, **O Desemprego no Capitalismo**, procuro discutir o problema do desemprego na sociedade contemporânea, e particularmente no Brasil e na Bahia, explicitando as posições do governo e dos estudiosos do tema, no sentido de poder compreender os limites e as possibilidades de uma política pública de emprego e renda, na conjuntura do neoliberalismo e da “acumulação flexível”; na *segunda*, **Planfor – Política de Emprego e Renda**, apresento a concepção do PLANFOR sobre qualificação profissional, assim como suas diretrizes enquanto programa nacional, apontando os critérios e os indicadores de eficiência propostos, que serviram de parâmetros à análise. O que pretendi, ainda como tentativa inicial, foi examinar a engenharia institucional e os traços constitutivos do PLANFOR: premissas, objetivos, diretrizes e metas e confrontá-los com os resultados encontrados na avaliação; na *terceira* **Resultados e Análise**, apresento os dados do Planfor/Ba no período de 1996/2001, indicando elementos de sua eficiência enquanto política pública; e, por fim, apresento as considerações finais.

## O DESEMPREGO NO CAPITALISMO

Embora os problemas relacionados ao mercado de trabalho estejam ocupando espaço cada vez mais importante na agenda dos debates internacionais e nacionais, a questão do emprego tem sido tratada, na maioria das vezes, restrita a variáveis endógenas do mercado de trabalho – funcionamento do mercado e a situação entre a oferta e a demanda de mão-de-obra. Se se pretende aprofundar a discussão sobre o trabalho, as causas centrais do desemprego são exógenas, condicionadas por variáveis estruturais, como, dentre outras, as mudanças tecnológicas, a menor capacidade dos Estados realizarem políticas nacionais, as políticas econômicas conservadoras, descompromisso com as metas de pleno emprego e de distribuição da renda, a intensificação da internacionalização das economias que se dá em ambiente de desregulamentação e de aprofundamento da concorrência. Portanto, é necessário discutir qual é o formato e o padrão de desenvolvimento econômico e social que foram conformados no final do século passado (Mattoso, 1999 e Pochmann, 1999c).

O capitalismo, após um longo período de acumulação de capitais, que ocorreu durante o apogeu do fordismo e da fase keynesiana, a partir do início dos anos 70 do século passado, começou a dar sinais de um quadro crítico. Os traços mais evidentes dessa crise foram: 1) queda da taxa de lucro, dada, dentre outros elementos causais, pelo aumento do preço da força de trabalho, que levou a uma redução dos níveis de rentabilidade do capital; 2) o esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção, dado pela incapacidade de responder à retração do consumo. Tratava-se de uma retração em resposta ao desemprego estrutural que se iniciava; 3) hipertrofia da esfera financeira, que ganhava relativa autonomia frente aos capitais produtivos – expressão da própria crise estrutural do capital e de seu sistema de produção, colocando aquele como prioritário para a especulação no processo de internacionalização; 4) maior concentração de capitais, graças às fusões entre as empresas monopolistas e oligopolistas; 5) a crise do *welfare state* ou “Estado do bem-estar social”, acarretando a crise fiscal do Estado capitalista e a necessidade de retração dos gastos públicos e sua transferência para o capital privado; 6) incremento acentuado das privatizações, tendência generalizada às desregulamentações e à flexibilização do processo produtivo, dos mercados e da força de trabalho (Chesnais, 1996).

O último quartel do século XX se mostrou decepcionante para quem esperava por uma evolução do emprego nas economias de mercado. Na composição relativa da população ocupada, observou-se, em geral, uma mudança setorial com aumento das vagas no setor terciário e o esvaziamento absoluto dos empregos nos setores primário e secundário, a permanência de altas taxas de desemprego e a deterioração das condições e das relações de trabalho. De uma PEA estimada em 2,5 bilhões de pessoas em todo o mundo, cerca de 35% encontrava-se na situação de subutilização do trabalho (desemprego ou subemprego). Nos países que fazem parte da OCDE, há indicações de que o número de desempregados esteja próximo dos 34 milhões de pessoas. Para este novo século, não são esperadas taxas de desemprego inferiores a 10% da PEA (Pochmann, 1999b).

Portanto, entender essa crise, seus elementos constitutivos, é de grande complexidade, dado que ocorreram mutações intensas: econômicas, sociais, políticas e ideológicas, com fortes repercussões no ideário, na subjetividade e nos valores da classe-que-vive-do-trabalho.

Embora se argumente que o desemprego é um fenômeno mundial, seu crescimento foi maior nos países pobres do que nos ricos, porque os países periféricos não têm competitividade suficiente para manter o grau de abertura comercial/financeiro exigido pelos governos dos países desenvolvidos, em particular o G7 (sob hegemonia americana), e as instituições multilaterais, como FMI, a OMC e o Banco Mundial, colocando-os em situação vulnerável frente a todo e qualquer evento negativo que ocorra no plano internacional, mesmo que seja de natureza conjuntural, e que se expressa em fuga de capitais e pressões sobre a taxa de câmbio.

Nos países denominados subdesenvolvidos, o número de desempregados era de 22,3 milhões de pessoas em 1975, chegando em 1999 a 109,5 milhões. O Brasil, por exemplo, vive atualmente a sua mais grave crise do emprego. No *ranking* mundial do desemprego aparece em 3º lugar, com um número de desempregados estimado em 7,7 milhões de pessoas em 1999, ficando atrás apenas da Rússia, com 9,1 milhões e da Índia com 40 milhões. Em 1990, o Brasil ocupava a oitava posição. Do total de pessoas sem emprego (1999), em 141 países pesquisados por Pochmann<sup>2</sup>, 5,61% estavam no Brasil. O total de desempregados, incluindo aqueles que exercem atividades precárias enquanto buscam uma ocupação, chega a 1 milhão de pessoas. Isso reflete o fracasso do Brasil na geração de postos de trabalho.

Conforme dados da Fundação Seade/Dieese<sup>3</sup>, São Paulo, por exemplo, bateu recorde histórico em abril de 2002 com 20,4% da PEA desempregada, superando a do mês anterior (19,9%) e a de abril de 2001 (17,7%). O desemprego reflete o péssimo desempenho da economia brasileira, diz o professor Anselmo Luís dos Santos, do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – Cesit, da Unicamp. O desemprego aumentou porque o nível de ocupação não cresceu na mesma velocidade que subiu a PEA, diz o Diretor do Dieese, professor Sérgio Mendonça. A expectativa de economistas que acompanham o mercado de trabalho é de que a taxa de desemprego deve continuar subindo no país até o final do ano porque, mesmo que o Governo venha a dar sinais de que pretende alterar a política monetária, baixando os juros por exemplo, a economia demoraria meses para reagir<sup>4</sup>.

Foi somente durante a campanha para o segundo mandato de Fernando H. Cardoso que o Governo Federal admitiu a grave crise de desemprego no País. Portanto, o processo de construção institucional de políticas de emprego no Brasil é muito recente. Programas públicos e massivos de qualificação de mão-de-obra ou programas de crédito e geração de renda destinados a grupos de trabalhadores pobres, há pouco tempo passaram a integrar o rol de ações voltadas à inserção profissional, e hoje fazem parte de ações do Governo Federal, ganhando destaque maior na agenda política nacional.

O debate, entretanto, é difuso e tem confundido, mais do que esclarecido as questões-chave do desemprego no Brasil. Verifica-se, ao mesmo tempo, a ausência de convergência, tanto no diagnóstico sobre o desemprego quanto na proposição de alternativas de políticas de emprego.

O diagnóstico do Governo sobre a crise do emprego e as políticas públicas daí decorrentes estão pautados na agenda liberal, sistematizada pelo chamado

---

<sup>2</sup> Cf. Jornal Folha de São Paulo/Folha Dinheiro, 2º Caderno, 27/01/2000: 1.

<sup>3</sup> Esse levantamento já é realizado desde 1985.

<sup>4</sup> Cf. Folha de São Paulo, Folha Dinheiro de 28/05/2002 página B1.

Consenso de Washington<sup>5</sup>, com adoção do plano de estabilização calcado em uma estratégia de abertura da economia e de sobrevalorização da moeda<sup>6</sup>.

As posições do Governo Federal em relação ao desemprego estão explícitas nos documentos oficiais e expressas nas políticas que estão sendo implementadas. Dizia o Governo, em 1998, que o mercado de trabalho brasileiro estava passando por grandes transformações, que se originavam, de um lado, da reorientação do modelo brasileiro de desenvolvimento que transitou da industrialização protegida para uma economia aberta e competitiva, e, de outro, do sucesso, ainda em consolidação, da estabilidade da moeda. A inserção da economia brasileira no processo de globalização trazia substancial impacto sobre os fluxos de comércio e de capitais, sobre a base tecnológica, gerencial e organizacional das empresas brasileiras e sobre o mercado de produção e de trabalho. Portanto, os requisitos para enfrentar a questão do emprego em uma economia aberta e competitiva residiam em: i) assegurar a estabilidade pelo equacionamento definitivo do déficit público; ii) dar continuidade às mudanças institucionais que deverão gerar poupança e atrair novos investimentos, nacionais e estrangeiros, ao criarem um ambiente e expectativas favoráveis a um ciclo sustentado de crescimento; iii) investir em capital humano, especialmente na educação básica das crianças e dos jovens, e na formação profissional da força de trabalho; iv) reformar as instituições que regulam o funcionamento do mercado de trabalho e os conflitos de natureza econômica entre empregadores e trabalhadores<sup>7</sup>.

O declínio do emprego formal, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, do Ministério do Trabalho, indica a eliminação de cerca de 2.560 milhões de empregos, entre janeiro de 1990 e dezembro de 1997, sendo que 60% desses empregos situavam-se na indústria de transformação. O volume e a rapidez da queda no número de postos de trabalho originam-se no processo de abertura comercial, que substituiu o antigo modelo de industrialização protegida, característico do desenvolvimento brasileiro até o final dos anos 80 (Filgueiras 1995, Mattoso, 1999, Pochmann 1999), como também das transformações da organização industrial e do trabalho no país, nessa mesma década. A grande maioria dos estudos já apontava, nessa época, a gestação de um novo paradigma de produção e do uso do trabalho, principalmente no setor automobilístico. Duas constatações estavam presentes na grande maioria desses estudos: 1) os impactos decorrentes da aplicação das práticas japonesas (JIT/TQC) sobre o trabalho são muito diferenciados; 2) as dificuldades nas relações industriais estavam na

<sup>5</sup> “O Consenso de Washington é hoje um conjunto, abrangente, de regras de condicionalidade, aplicadas de forma cada vez mais padronizada, aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização, acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes” (Fiori & Tavares, 1993:18).

<sup>6</sup> Cf. A História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições. Luiz A. M. Filgueiras. Boitempo Editorial. Salvador, 2000.

<sup>7</sup> Cf. Emprego no Brasil: diagnóstico e políticas. Governo Federal/MTE. Assessoria Especial do Ministério. Brasília, 1998.

oposição dos sindicatos ao JIT/TQC e no próprio caráter destas relações construídas historicamente. Essas duas constatações têm sido decisivas para que as políticas gerenciais e de recursos humanos (treinamento, qualificação, reestruturação hierárquica, demissões e estabilização da mão-de-obra) sejam aplicadas de forma seletiva, restrita e sem o objetivo de substituir as velhas e autoritárias práticas de gestão, daí resultarem sistemas mistos no interior da mesma planta. Portanto, velhas e novas práticas convivem e dão o tom, em grande parte, das empresas que adotaram o modelo japonês. (Castro 1994, apud Druck 1999).

Os impactos dessas práticas sobre o mercado de trabalho são tratados nos estudos mais recentes (Franco *et. al.* 1994, Borges e Filgueiras 1995, Castro e Deddeca 1998, Druck 1999), que concluem: 1) o fenômeno do desemprego ressurgiu em grandes proporções, atingindo trabalhadores qualificados e semiquilificados; 2) forte redução do emprego industrial; 3) diminuição do número de empregados com carteira assinada; 4) diminuição do poder dos sindicatos, sobretudo dos mais organizados. Nos anos 90, no caso da indústria automobilística, as estratégias visavam enxugar cada vez mais seu quadro de empregados, através da informatização da área administrativa, do uso cada vez mais seletivo de trabalhadores mais qualificados, de mudanças nos conteúdos do trabalho, pela adoção de novas tecnologias e outros.

Dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do IBGE, mostram que, em 2001, para seis regiões metropolitanas, a maior taxa de desemprego foi registrada entre os que possuíam de nove a onze anos de escolaridade (8,2% da PEA), superior aos que possuíam até quatro anos de estudo (4,6%) e entre os que possuíam entre cinco e oito anos (7,3%). Ainda que, entre os desempregados que possuíam 12 anos ou mais de estudo, a taxa seja menor (3,1%), foi entre estes que se registrou o segundo maior crescimento da taxa de desemprego entre 1994 e 2001 (29%), ficando atrás somente do grupo com nove a onze anos de estudo, cujo aumento da taxa foi de 36% no mesmo período. Para o total das seis regiões metropolitanas, dados ainda da PME, registra-se ampliação do desemprego juvenil, na faixa etária de 15 a 17 anos, de 11,7% em 1991 para 13,4% em 2001 e de 9,2% para 12,5%, no mesmo período, para a faixa de 18 a 24 anos<sup>8</sup>.

As instituições (DIEESE, IBGE) que pesquisam o desemprego, embora utilizem metodologias diferentes, indicam que ele está crescendo em todo o país. Na pesquisa do IBGE, por exemplo, o índice de desemprego em junho próximo passado foi de 7,5% contra 6,4% no mesmo período no ano anterior. Embora este índice refira-se apenas às maiores regiões metropolitanas do país (São Paulo, Salvador, Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre e Rio de Janeiro), ele equivale a seis milhões de desempregados, sendo que os setores que mais desempregam são o industrial e o da construção civil, este, maior absorvedor de mão-de-obra não-qualificada. A cidade que possui o maior

<sup>8</sup> Cf. Márcio Pochmann. Inclusão Juvenil como Estratégia Pública. *Jornal Folha de São Paulo - Tendências/Debates*, 23/04/2002: A3.

índice de desemprego do país, segundo o DIEESE, é Salvador, com 28,4%, seguida do Recife, com 21,7%, Brasília, com 20,9%, Belo Horizonte, com 18,4% e Porto Alegre 16%.

Cabe chamar a atenção que esses números são preocupantes hoje, visto que os próprios técnicos do Ministério do Trabalho afirmam que taxa de desemprego acima de 5% é muito alta para uma economia como a brasileira, que precisa gerar no mínimo 1,3 milhão de postos de trabalho por ano.

Em resumo, a economia brasileira estaria perdendo dinamismo na geração de empregos e uma parte substancial dos empregos criados é de baixa qualidade. De um lado, há uma crescente informalização da força de trabalho, conjugada a um processo de terceirização da ocupação. De outro, o desemprego é crescente, especialmente nas áreas metropolitanas.

As questões do trabalho e emprego na Bahia (Borges e Figueiras, 1995; Gabrielli, 1999; Couto e Couto Filho, 1999; Borges, 1999) refletem, como não poderia deixar de ser, as mudanças em curso na economia mundial e brasileira. Contudo, são marcadas por características estruturais da economia e da população regional que moldaram, ao longo das últimas décadas, um mercado de trabalho com as seguintes características: 1) a oferta de mão-de-obra, além de numerosa (a quarta maior do país), é composta por trabalhadores com baixos níveis de escolaridade e insuficiente qualificação profissional; 2) as oportunidades de trabalho e sobretudo de emprego são bastante reduzidas frente à magnitude da oferta, além de serem de baixa qualidade; 3) em 1996, com uma população em idade ativa (dez anos ou mais) da ordem de 10 milhões de pessoas e uma PEA de 5,7 milhões, a Bahia tinha 5,3 milhões de ocupados, dos quais tinham emprego apenas 2,2 milhões. O contingente dos empregados com carteira assinada era inferior a 1 milhão, ou seja, aproximadamente 16% da PEA do Estado; 4) como resultado, a Bahia como um todo registrava um patamar elevado de desocupação/desemprego em 1996 – cerca de 7,7% da PEA, sendo que Salvador apresentava as mais elevadas taxas de desemprego – aberto e total – dentre as regiões metropolitanas do país; 5) apesar do indicativo de queda (1997), as atividades agrícolas ainda têm grande importância na ocupação de mão-de-obra rural baiana. Em relação à ocupação em atividades não-agrícolas, a situação é mais dinâmica, apresentando crescimento na década de 90 nos ramos indústrias, de comércio de mercadorias, de prestação de serviços e social. Em relação à posição na ocupação, destacam-se os não-remunerados e os conta-própria nas atividades não-agrícolas. Enfim, quase toda a dinâmica de mudança na ocupação da mão-de-obra que ocorre no meio rural está concentrada nas áreas exclusivamente rurais e não nas periferias.

Gabrielli (1999), analisando as mudanças no padrão de ocupação na RMS, indica o aumento da precariedade nas relações de trabalho em geral, com a expansão dos postos ocupados por assalariados sem carteira assinada, ao tempo em que declina a participação dos assalariados com carteira.

A Bahia tem que enfrentar alguns desafios neste milênio. Segundo Borges (1999) a Bahia deverá enfrentar quatro grandes desafios: 1) assegurar oportunidades de acesso ao trabalho ao contingente de trabalhadores urbanos historicamente excluídos; 2) reincorporar os segmentos de trabalhadores expulsos das atividades empresariais afetadas pela reestruturação produtiva; 3) encontrar alternativas de trabalho e renda para os trabalhadores autônomos e proprietários de pequenos negócios, atingidos pelos ajustes macroeconômicos e; 4) garantir condições de inserção às gerações de trabalhadores que compõem a “onda jovem”, que estão chegando ao mercado de trabalho.

Trata-se de desafios de grandes proporções, ampliados pela baixa escolaridade e qualificação desses trabalhadores baianos. Acrescenta-se a queda das atividades agrícolas tradicionais em todo estado, responsáveis pela sobrevivência de largos contingentes de sua numerosa população rural. Uma mudança significativa desse cenário depende, fundamentalmente, de um novo ciclo de expansão da economia regional.

#### PLANFOR – POLÍTICA DE EMPREGO E RENDA

As políticas públicas de emprego do Governo Federal assentam-se em duas frentes, sendo uma programática e a outra normativa. A programática compete ao Estado executar políticas de fomento ao emprego e à educação, qualificação e requalificação profissional, bem como desenvolver programas de proteção ao trabalhador. A normativa diz respeito à modernização das instituições que regem as relações entre capital e trabalho no País.

A partir de 1995, o governo brasileiro inicia a implementação de um conjunto diversificado de políticas ativas de mercado de trabalho (formação profissional, crédito aos micro e pequenos empreendimentos, formais e informais, etc.). E a mais importante delas diz respeito ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, seja pela dimensão dos recursos envolvidos (R\$ 31 bilhões de patrimônio), seja, principalmente, pela natureza do Fundo, que permite conjugar múltiplas possibilidades de aplicações e, portanto, de manejo das políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho.

Dentre as políticas ativas de emprego, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR destaca-se como um dos programas prioritários do Governo Federal. O PLANFOR anuncia uma “nova institucionalidade” na área da Educação Profissional (EP), tendo como princípio básico promover ações de qualificação/requalificação profissional para segmentos da população, de forma que se chegue a qualificar, anualmente, 20% da PEA.

O PLANFOR propõe-se a construir e disseminar um conceito renovado e ampliado de EP, com foco na demanda do mercado de trabalho e no perfil da população-alvo, capaz de atender à diversidade social, econômica e regional da PEA, superando o viés branco, masculino, urbano industrial presente na oferta tradicional de formação; garantindo a preferência de acesso a pessoas mais vulneráveis econômica e socialmente em programas financi-

ados pelo FAT, levando em conta a situação de pobreza, baixa escolaridade, raça/cor, sexo, necessidades especiais e outros fatores de discriminação no mercado de trabalho<sup>9</sup>.

Assim, o PLANFOR propõe-se a considerar os seguintes critérios de atendimento preferencial, combinados segundo as características e demandas regionais: 1) **pobreza** – pessoas situadas no primeiro terço da distribuição da renda familiar *per capita*; 2) **escolaridade** – pessoas com instrução inferior ao 1º grau, em especial até quatro anos de estudo (analfabetos absolutos ou funcionais); 3) **sexo** – mulheres chefes de família; 4) **idade** – jovens de 14-24 anos, em especial, candidatos ao primeiro emprego e em risco social; 5) **raça/cor** – em especial pessoas de etnia afro-brasileira e indígena, além de outras minorias étnicas que possam existir nas diferentes regiões; 6) **localização** – moradores de periferia de áreas metropolitanas, de municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária e outras áreas urbanas e rurais; 7) **pessoas com necessidades especiais de visão, audição ou mentais**<sup>10</sup>.

Para discutir o PLANFOR, é necessário referir-se – mesmo que muito sinteticamente – ao debate sobre qualificação, que abarca uma noção polissêmica, podendo ser assumida com várias acepções e tomada, para efeitos de pesquisa, sob ângulos e enfoques distintos. A qualificação para alguns é considerada na perspectiva da preparação para o mercado de trabalho, que envolve um processo de formação profissional adquirido por um percurso escolar e através da experiência profissional. Outros entendem a qualificação como um processo de qualificação/desqualificação, próprio da organização capitalista do trabalho. Uma terceira visão aborda e define a qualificação a partir da investigação de situações concretas de trabalho, chamada de qualificação real e operacional. Esta é uma visão mais recente e se origina na sociologia do trabalho francesa.

Na evolução do debate sobre qualificação, surge a noção de competência como um conjunto de estatutos exigidos do trabalhador para o novo modelo de “especialização flexível”, que se baseia na capacidade de pensar, de decidir, de ter iniciativa e responsabilidade, de fabricar e consertar, de administrar a produção e a qualidade. O trabalhador é, ao mesmo tempo, operário de produção e de manutenção, inspetor de qualidade e engenheiro. Nesse “novo modelo produtivo” a qualificação, correspondência entre um saber, uma responsabilidade, uma carreira, um salário, tende a se desfazer à medida que a divisão social do trabalho se modifica. Às exigências do posto de trabalho se sucede “*um estado instável da distribuição de tarefas*”, no qual a colaboração, o engajamento, a mobilidade, passam a ser as qualidades dominantes. A imprecisão marca, assim, a noção de competência (Hirata, 1998).

<sup>9</sup>Cf. O Mercado de Trabalho e a Geração de Empregos, 1996 e Política Pública de Emprego e Renda: ações do governo, 1997. Ministério do Trabalho/Assessoria de Comunicação Social. Brasília.

<sup>10</sup> Cf. Guia do PLANFOR 2000. Ministério do Trabalho/Assessoria de Comunicação Social. Brasília, 1999.

A noção de competência no Brasil, apesar de já ser conhecida desde os anos 70 no âmbito das ciências sociais, passou a ser incorporada aos discursos dos empresários, dos técnicos dos órgãos públicos que lidam com o trabalho, e por alguns cientistas sociais, como se fosse uma decorrência natural e imanente ao processo de transformação na base material do trabalho. É empregada, indistintamente, nos campos educacional e do trabalho como se fosse portadora de uma conotação universal. No âmbito empresarial, é empregada como capacidade de agir, intervir, decidir em situações nem sempre previsíveis. O desempenho e a própria produtividade global passam a depender dessa capacidade e agilidade de julgamento e de resolução de problemas (Leite 1996, apud Manfredi 1998).

Os documentos da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE referem-se à competência como sendo processual, exigindo educação contínua, que desenvolveria um conjunto de habilidades: a) **básicas** – habilidades mais essenciais como ler, interpretar, calcular, até chegar ao desenvolvimento de raciocínios mais elaborados; b) **específicas** – dizem respeito aos saberes – saber-fazer e saber-ser; são exigidas por postos, profissões ou trabalhos em uma ou mais áreas correlatas; c) **de gestão** – relacionadas às competências de auto-gestão, de empreendimento, de trabalhos em equipes.

A partir dos anos 90, um novo modelo de educação profissional, decorrente da diversidade das ocupações atuais, vem sendo construído. Algumas condições, nessa construção, estão sendo consideradas: uma primeira, que envolve a **pactuação** entre todos os segmentos que atuam com a formação profissional (sistema “S”, PLANFOR, escolas técnicas e universidades), que começou a ser implementada a partir de 1996 pela Política de Emprego e Renda do Governo Federal executada nos estados através dos programas locais; a segunda, a **monitoração** e observação dos resultados do novo modelo de formação profissional, em construção, frente aos desafios recentes das transformações da economia brasileira, a partir de metas de efetividade, eficácia e eficiência em relação aos programas de qualificação profissional que estão sendo financiados com recurso do FAT; a terceira, refere-se ao **envolvimento dos atores** (setor produtivo, trabalhadores e governo) na execução do novo modelo de formação profissional, a partir da Comissão Tripartite proposta pelo PLANFOR, através de Resolução do CODEFAT.

Portanto, o objetivo geral do PLANFOR, desde sua implantação em 1995, tem sido articular toda a capacidade e competência de educação profissional (EP) existente no país, no setor governamental e não-governamental, catalisando e otimizando recursos públicos e privados, de modo a construir, gradativamente, capacidade de qualificação e requalificação profissional de pelo menos 20% da População Economicamente Ativa (PEA), maior de 14 anos de idade, como já mencionado anteriormente.

O PLANFOR estabelece que o planejamento dos programas estaduais tome como referência as demandas, atual e previsível, do mercado de trabalho e da população-alvo. Além disso, o planejamento deve prever a articulação

e integração entre os diversos programas desenvolvidos em cada estado (Fausto *et. al.*, 2001).

A forma de definir a demanda de mercado de trabalho se dá através de uma resposta objetiva e precisa sobre onde, em que tipo de atividades e ocupações há/haverá oportunidade de trabalho e renda em curto, médio e longo prazos. Para determinar a demanda, é preciso identificar e quantificar, com dados e fatos – em cada município – setores, atividades, ocupações, em processos de expansão, reestruturação/modernização e estagnação/retração (ibidem, *op. cit.* p. 81-89).

Outra dimensão desta demanda é identificar a população a ser atendida através da caracterização e quantificação da PEA do Estado/Município, segundo variáveis de sexo, idade, raça/cor, escolaridade, posição na ocupação/situação no mercado, localização (áreas metropolitanas, municípios de atuação do Programa Comunidade Solidária e zonas urbana/rural). As possíveis fontes de informação, além das convencionais, são os representantes do governo, empresários e trabalhadores na Comissão Estadual de Emprego (CEE) e Comissões Municipais de Emprego (CMEs). Estas últimas devem, segundo o PLANFOR, funcionar como “antenas locais” na identificação das demandas.

## RESULTADOS E ANÁLISE

A avaliação de uma política pública na dimensão do PLANFOR/BA é uma tarefa complexa devido a: quantidade e diversidade de cursos oferecidos para os diferentes setores econômicos (indústria, agropecuária, serviços etc.); diversidades das parceiras que executam os cursos de qualificação profissional (ONGs, Sindicatos, Sistema “S”, Fundações; SEBRAE, Empresas Públicas, Universidades); quantidade de municípios envolvidos considerando-se a extensão do Estado; entidades envolvidas (CMEs, CEE, prefeituras, SETRAS etc.). Portanto, dada a dimensão do Programa, restringi-me, neste artigo, a avaliar apenas a sua eficiência quanto ao planejamento e gestão de suas ações com dados agregados do Estado e aprofundar um pouco mais, analisando o município de Salvador com dados referentes apenas ao ano de 2001.

Para avaliar a eficiência do PLANFOR/BA, quanto ao planejamento e gestão, tomei como referência os critérios/indicadores do próprio PLANFOR. Para melhor compreensão dos resultados colhidos no processo de avaliação, procurei discutir e analisar o processo de planejamento do PLANFOR/BA no âmbito da SETRAS, com apoio nos documentos oficiais e nas entrevistas que foram realizadas com técnicos da própria Secretaria e membros das Comissões Municipais e Estadual; trabalhei com dados agregados em relação à otimização de investimentos, focalização da demanda de mercado e focalização da demanda social. Portanto, mostrei os resultados da abrangência do Programa no Estado como um todo.

O PLANFOR, em âmbito nacional, no período de 1996/2001, atingiu todos os estados das cinco regiões econômicas do país, qualificando ou requalifi-

cando cerca de 11.481.000 trabalhadores, utilizando R\$ 1.752.483.000,00<sup>11</sup>. Coube ao PLANFOR/BA qualificar cerca de 8% desses trabalhadores, investindo cerca de 5,7% do total dos recursos aplicados no Programa.

Dos 417 atuais municípios do Estado, o PLANFOR/BA começou atuando em 1996 em duzentos e quarenta e três, atingindo em 2001 trezentos e quarenta e sete, indicando uma abrangência espacial significativa. Em relação às parceiras, isto é, às instituições executoras dos cursos de qualificação, iniciaram em 1996 com vinte e oito instituições, chegando em 2001 a contar com trinta e cinco.

Embora os Planos de Trabalho – PLANFOR/BA – 1996/2001, do ponto de vista formal tenham sido elaborados conforme as diretrizes do PLANFOR, do ponto de vista da sua **operacionalização**, a qualificação distanciou-se dessas diretrizes pela falta de dados sobre as características da PEA por municípios. Os dados dos Planos de Qualificação do período (1996/2002) referem-se ao Estado, que tem quinze regiões econômicas muito diferentes. Portanto, a obediência da distribuição dos recursos ao critério de proporcionalidade da PEA é necessária, mas não suficiente para garantir que a qualificação tenha sido realizada com foco nas demandas do mercado e na população-alvo das comunidades locais.

Não obstante o PLANFOR/BA tenha, nesses seis anos de implantação, consolidado a participação das mais conceituadas e expressivas instituições de educação profissional do Estado, representativas de todas as modalidades previstas pelo CODEFAT, a atuação delas, segundo dados dos relatórios de avaliação, indica alguns limites: a) falta de empenho em divulgar junto ao seu pessoal técnico os princípios e diretrizes do Programa; b) embora a subcontratação seja proibida, algumas executoras não têm um único instrutor no seu quadro permanente de funcionários, mesmo atuando nos mais diferentes setores econômicos e com um número significativo de treinandos; c) falta de compreensão ou não-absorção do conceito de educação profissional, isto é, não incorporação da “nova institucionalidade” proposta pelo PLANFOR.

O planejamento do PLANFOR/BA em relação à distribuição de recursos foi realizado conforme as diretrizes nacionais: 30% para demandas fechadas definidas a partir do projeto estruturante do Estado (pólos calçadista e de celulose, Ford e calcenter telemarketing) e 70% para demandas dos municípios, identificadas pelas CMEs ou pelas prefeituras, associações de bairro, sindicatos e ONGs, no caso da inexistência dessa comissão. Além disso, algumas entidades executoras de cursos de qualificação profissional fazem suas próprias prospecções.

---

<sup>11</sup> Os dados utilizados neste artigo foram obtidos através de duas fontes: 1) do Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. PLANFOR – tabulações dos dados de 97/2001 para as Avaliações Estaduais; 2) Relatórios de Avaliação Externa produzidos pela equipe de professores da FACED/UFBA, 1996/2002.

A seguir, apresento os resultados quanto a: otimização de investimentos, focalização nas demandas do mercado de trabalho e população-alvo do PLANFOR/BA, no período 1996/2001.

#### ■ Otimização de investimentos:

Conforme dados da tabela 1, no período 1996/2001, pode-se constatar que o PLANFOR/BA, à exceção dos anos 2000 e 2001, em todos os demais houve uma superação das metas previstas em relação a treinandos e investimentos. Em 1996, por exemplo, previa-se a qualificação de 30 mil trabalhadores, no entanto a meta foi amplamente superada, haja vista que se conseguiu beneficiar, com o Programa, 85 mil trabalhadores, o que corresponde, portanto, a uma variação percentual de cerca de 183%. Esse dado é curioso, pois, quando se observa a diferença entre o volume de recursos que foi aplicado durante esse período, constata-se que justamente no ano de 1996 o investimento previsto foi superior ao que de fato foi realizado.

**Tabela 1**

<b>Metas Físicas: Previsto X Realizado 1996-2001</b>				
<b>ANO</b>	<b>TREINANDOS</b>		<b>INVESTIMENTO R\$ (MIL)</b>	
	<b>Prevista</b>	<b>Realizada</b>	<b>Prevista</b>	<b>Realizada</b>
1996	30.000	85.000	9.700	9.000
1997	117.000	151.000	15.900	16.400
1998	117.000	146.000	15.200	15.800
1999	91.000	93.000	11.800	12.100
2000	185.000	184.000	19.260	19.260
2001	236.000	226.000	27.341	27.341
<b>TOTAL</b>	<b>776.000</b>	<b>925.000</b>	<b>99.201</b>	<b>99.901</b>

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE Departamento de Qualificação Profissional.  
PLANFOR – Dados para as Avaliações Externas.

#### ■ Focalização na demanda de mercado de trabalho:

- **Focalização setorial** – qualificar para demandas efetivas do mercado de trabalho, geradas por dois tipos de setores: os que estão se expandindo e abrem postos ou nichos de trabalho e os que passam por processos de modernização ou reestruturação, exigindo novos perfis profissionais.

Duas questões importantes são constatadas: falta de características da PEA por município e desarticulação entre as CMEs, CEE e a própria SETRAS, o que impede de se garantir que a oferta de qualificação profissional no Estado tenha sido, de fato, a partir do foco na demanda do mercado de trabalho e da clientela local/regional. Os dados agregados permitiram caracterizar a PEA qualificada do Estado. Indicam que os homens (53,21%) foram um pouco mais beneficiados que as mulheres (46,78%); todas as faixas etárias foram atendidas (até 19 anos 17,56%, entre 20-24 anos 24,20%, 25-29 anos 15,58%, entre 30-39 anos 22,44% e com mais de 40 anos 20,19%); os pretos/pardos (69,70%) foram os mais qualificados; a concentração de cursos (55,26%) deu-se na zona urbana; em relação à escolaridade dos trabalhado-

res treinados, concentrou-se (60,19%) em pessoas com o ensino fundamental incompleto (36,70%) e completo (23,70%), atendendo, de certa forma, as diretrizes do PLANFOR.

Contudo, há um percentual significativo (28.86%) de trabalhadores com ensino médio completo, portanto mais escolarizados, quando a caracterização da PEA do Estado mostra que 49,58% são de trabalhadores com até três anos de escolaridade, sendo que 24,15% destes não têm instrução ou têm menos de um ano de escolaridade.

Dos 654.468 trabalhadores matriculados nos cursos do PLANFOR/BA no período 97/2001, 52,30% foram considerados desocupados e 47,69% ocupados (cf. tabela 2). As diretrizes do PLANFOR exigem, como população prioritária, que pelo menos 80% dos trabalhadores estejam desocupados, incluindo beneficiários do seguro-desemprego e jovens em situação de risco social.

Tabela 2

Perfil dos Treinandos no Mercado de Trabalho 1996-2001			
ANO	OCUPADOS	DESOCUPADOS	TOTAL
1996	NI	NI	NI
1997	55.640	95.269	150.909
1998	87.080	58.527	145.607
1999	36.619	37.518	74.137
2000	77.617	92.458	170.075
2001	55.183	58.557	113.740
<b>TOTAL</b>	<b>312.139</b>	<b>342.329</b>	<b>654.468</b>

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE Departamento de Qualificação Profissional.  
PLANFOR – Dados para as Avaliações Externas.  
NI – Não Informado

- **A Focalização espacial** que inclui alocação regional de recursos com base na distribuição da PEA, ponderada por fatores como pobreza e baixa escolaridade, não pode ser avaliada pela falta de dados das características da PEA por município, conforme já explicitado anteriormente.
- **Quanto ao encaminhamento de treinandos ao mercado de trabalho**, pode-se afirmar que, dos trabalhadores qualificados, somente 4,31% foram encaminhados ao mercado de trabalho, não significando que tenham conseguido emprego, ou que se tornaram ocupados.

Os dados apresentados a seguir são do município de **Salvador** e referem-se à atuação do PLANFOR/BA apenas em 2001. Anteriormente, contudo, forneço as tabelas 3 e 4 com dados gerais do Programa no Estado, no mesmo ano, para facilitar ao leitor uma compreensão melhor dos resultados no município.

Os dados de 2001 referem-se apenas a 57 contratos assinados entre a SETRAS e as parceiras até dezembro, pois, tendo sido o Programa prorrogado até março de 2002, os dados de vários contratos não foram computados. Assim, a avaliação diz respeito aos cursos contratados para serem executados naquele ano e, nesse sentido, as metas previstas quanto a treinandos e investi-

mentos em relação às realizadas estão defasadas, o que não poderia ser diferente já que se trabalhou com dados parciais. Mesmo assim, o Programa conseguiu qualificar 144.149 trabalhadores, investindo cerca de 15 milhões de reais (cf. tabela 3).

**Tabela 3**

<b>Realização das Metas em Relação aos Treinandos e Investimentos</b>		
<b>Metas</b>	<b>Número de Treinandos</b>	<b>Valor R\$</b>
Previstas	236.000	26.635.000,00
Realizadas	144.149	15.359.731,76
Defasadas	91.851	11.275.268,24

Fonte: Banco de Dados AVAL 2001

Como demonstra a tabela 4, dos 57 contratos analisados, 91,75% dos treinandos foram qualificados para atividades dos setores em modernização e em expansão, e investidos 94,84% dos recursos do PLANFOR/BA 2001. Contudo, a indústria de transformação que treinou apenas 5,41 % do total de trabalhadores no setor econômico em modernização foi a que recebeu maior volume de recursos, isto é, 23,60%. Já o setor econômico agropecuário, silvicultura, exploração florestal, que treinou cerca de seis vezes mais trabalhadores, recebeu, aproximadamente, 18% dos investimentos. Diante de tais dados, coloca-se a seguinte questão: será que essa situação se justifica pelo alto custo dos cursos da indústria de transformação e por este setor atender a demanda fechada?

**Tabela 4**

<b>Setor Econômico X Treinandos X Investimentos</b>		
<b>Setor Econômico</b>	<b>% Treinandos</b>	<b>% Investimentos</b>
<b>a) Setor em modernização</b>	<b>51,89</b>	<b>56,58</b>
Indústria da transformação	5,41	23,6
Agropecuária, silvicultura, exploração florestal	35,17	17,94
Construção	3,52	6,41
Comércio	4,35	5,4
Artesanato	2,79	2,85
Pesca	0,62	0,35
Cultura	–	–
<b>b) Setor em expansão</b>	<b>39,86</b>	<b>38,26</b>
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	33,95	33,76
Transporte, armazenamento e comunicações	2,45	1,42
Alojamento e alimentação	1,03	1,2
Serviço sociais e saúde	0,72	0,72
Turismo	0,58	0,41
Educação	1,12	0,07
Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas	–	–
<b>c) Setor em retração</b>	<b>0,79</b>	<b>4,85</b>
Administração pública, defesa e seguridade social	0,61	3,36
Atividades financeiras	1,81	1,18
<b>d) Setor em estagnação</b>	<b>0,27</b>	<b>0,29</b>
Serviços domésticos	0,27	0,29
Indústria extrativista	–	–
Produção e distribuição de eletricidade, gás e água	–	–

Fonte: Banco de Dados AVAL 2001

Em relação ao setor em expansão, **outros serviços coletivos, sociais e pessoais** receberam os maiores investimentos (33,76%) do total desse setor, qualificando quase 34% dos trabalhadores beneficiados com o Programa (cf. tabela 4).

Fornecidos os dados gerais da atuação do Programa no Estado, passa-se a analisar os dados de Salvador, terceira capital mais habitada do país, concentrando 81,6% da população regional, seguida muito de longe por Camaçari. A população residente em Salvador é de 2.443.107 habitantes, sendo que 99,95% se concentra na zona urbana.

A tabela 5 demonstra que foram aplicados em Salvador R\$ 4.460.804,30, quase 17% do total dos investimentos do FAT no Estado em 2001, qualificando 40.732 trabalhadores, 28,25% dos inscritos no PLANFOR/BA-2001.

**Tabela 5**

<b>Metas Físicas Salvador, 2001</b>		
<b>Metas</b>	<b>Treinandos</b>	<b>Investimentos (R\$)</b>
Previstas	37.832	4.667.000,00
Realizadas	40.732	4.460.804,30
Superada/Defasada	2.900	206.195,70

Fonte: Banco de Dados AVAL 2001

Esses trabalhadores foram qualificados através de 341 cursos, nos seguintes setores econômicos: administração pública, defesa e seguridade social; alojamento e administração; artesanato; atividades financeiras; comércio, reparo de veículos, objetos pessoais e domésticos; construção; educação; indústria de transformação; outros serviços sociais, coletivos e pessoais; pesca; saúde e serviços sociais; serviços domésticos e transporte, armazenamento e comunicações. O maior investimento – R\$ 2.832.538,54 – no município foi no setor econômico **outros serviços coletivos, sociais e pessoais**<sup>12</sup>, envolvendo 18 instituições na execução de 135 cursos, qualificando 23.623 trabalhadores. Desses cursos, 31 foram na área da informática, representando 63,17% do total de treinandos nesse setor econômico. A qualificação de 14.923 trabalhadores na área de informática significou 54,16% dos investimentos nesse setor econômico e 34,47% do total de investimentos na qualificação dos trabalhadores no município de Salvador (cf. tabela 6).

É importante ressaltar que apenas uma executora, das 18 que atuaram nesse setor, foi responsável por três cursos de informática básica (windows, word/excel; windows/word e windows, word, excel), com 385 turmas, todas com 30 alunos, treinando 11.550 trabalhadores (28,36% do total de treinandos do município). Somando-se todos os trabalhadores treinados na área de informática, obtém-se 16.839 que representa 41,34% do total de treinandos

<sup>12</sup> Houve uma variedade de cursos para esse setor: artesanato mineral, espanhol e inglês básicos, relações humanas, panificação, desenvolvimento de líderes, cuidados com idosos, costura industrial, segurança no trabalho, iniciação empresarial, economia do lar, cabeleireiro e manicure, informática, formação de preços etc., variando a carga horária entre 16h e 340h.

Tabela 6

Atividade Econômica X Treinandos X Investimentos		
Setor Econômico	Treinandos	Investimentos (R\$)
Saúde e serviços sociais	113	36.600,00
Alojamento e alimentação	275	20.600,00
Artesanato	1.600	217.492,60
Serviços domésticos	290	40.420,20
Comércio, reparo de veículos, objetos pessoais e domésticos	2.131	297.815,80
Construção	1.258	255.778,16
Educação	150	14.064,00
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	23.623	2.832.538,54
Transporte, armazenamento e comunicações	1.565	100.280,00
Administração pública, defesa e seguridade social	8.516	524.775,00
Atividades financeiras	1.080	77.040,00
Indústria da transformação	101	41.600,00
Pesca	30	1.800,00

Fonte: Banco de Dados AVAL 2001

do município e um investimento de R\$ 2.018.332,22, que corresponde a 45,25% dos recursos destinados à qualificação dos trabalhadores em Salvador. Diante desses dados, levantam-se algumas questões sobre a eficiência desses cursos de informática, da sua eficácia para melhorar a renda familiar do trabalhador e, por fim, a equidade na distribuição dos recursos:

- turmas com pequena carga horária, variando entre e 48 e 60h;
- turmas numerosas para esse tipo de curso (30 alunos), treinando o trabalhador apenas na habilidade específica, quando se sabe que a clientela atendida tem baixa escolaridade;
- baixo poder aquisitivo da clientela, que dificilmente poderá adquirir computador, o que garantiria, de alguma forma, a aplicação/treino do “aprendido”.

Por fim, a concentração dos recursos (29,36%) apenas em uma executora e em um único tipo de curso fica muito desproporcional ao restante dos setores da economia do município que realizaram cursos de qualificação profissional. A dúvida que se coloca é: será que os cursos de informática foram, de fato, demandados pelo mercado de trabalho e pela comunidade local? Qualificaram, de fato, o trabalhador?

Em segundo lugar vem o setor da administração pública, defesa e seguridade social, com 11,76% dos investimentos e o terceiro, o setor do comércio, reparo de veículos, objetos pessoais e domésticos, com 6,68% dos investimentos do FAT na qualificação do trabalhador no município. Os outros nove setores econômicos, incluindo construção e educação, ficaram com 18,06% dos recursos destinados à qualificação (cf. tabela 6).

Como demonstram as tabelas 7 e 8, os cursos de qualificação profissional desenvolvidos no município de Salvador atenderam ao público-alvo e clientela definidos pelo PLANFOR. Em relação ao público-alvo, por exemplo, os

mais beneficiados foram os desempregados (quase 28 mil), seguidos por aqueles que estão sob risco de desocupação (quase 11 mil). Em relação à clientela considerada prioritária pelo PLANFOR, o Programa no município de Salvador beneficiou primeiro os jovens à procura do 1º emprego (quase 15 mil), em seguida os desocupados (cerca de 12 mil) e em terceiro lugar ficaram os trabalhadores vinculados ao setor público (cerca de 8.500), considerados sob risco de desocupação.

**Tabela 7**

<b>Atendimento do Público-Alvo Prioritário</b>		
<b>População-Alvo</b>	<b>Treinandos</b>	<b>Investimentos (R\$)</b>
Outras clientelas	90	10.800,00
Pequenos e microprodutores	60	3.264,00
Pessoas desocupadas	27.795	3.455.514,30
Pessoas que trabalham por conta própria	1.870	179.885,20
Sob risco de desocupação	10.917	811.340,80

Fonte: Banco de Dados AVAL 2001

**Tabela 8**

<b>Atendimento a Pessoas Vulneráveis</b>		
<b>Clientela</b>	<b>Treinandos</b>	<b>Investimentos (R\$)</b>
Outros desocupados	12.272	1.254.006,50
A procura de 1º emprego	14.733	2.077.307,80
Autônomos	1.350	106.180,20
Cooperados	200	31.040,00
Empregados assalariados	2.401	286.565,80
Outros	410	53.465,00
Outros peq./microprodutores	60	3.264,00
Seguro-desemprego	790	124.200,00
Servidor público	8.516	524.775,00

Fonte: Banco de Dados AVAL 2001

Vinte e cinco entidades executoras desenvolveram cursos de qualificação profissional no município. Destas, apenas uma recebeu o maior investimento (29,36%) do PLANFOR/BA 2001, uma outra ficou em segundo lugar com 13,41%. Os 57,23% restantes, foram distribuídos pelas outras vinte e três instituições.

Dos 341 cursos de qualificação profissional desenvolvidos neste município, nos diferentes setores econômicos, apenas 71 trabalharam as três habilidades (básicas, específicas e de gestão) como propõe o PLANFOR em suas diretrizes. O desenvolvimento das três habilidades de aprendizagem, proposto pelo MTE/SPPE, está vinculado à identificação do público-alvo/clientela do Programa ter baixa escolaridade e da compreensão de que os cursos de qualificação não garantem o emprego ao trabalhador, mas criam condições à “empregabilidade”, daí a necessidade dos cursos trabalharem também a habilidade de gestão. Assim, cerca de 70% dos trabalhadores só desenvolveram, nos cursos de qualificação, a habilidade específica, não incorporando a “nova institucionalidade” de educação profissional proposta pelo PLANFOR.

Apesar desses resultados serem parciais, referem-se apenas ao planejamento e à gestão do PLANFOR/BA, ausente portanto a questão da efetividade social do Programa por falta de dados empíricos consistentes sobre a situação ocupacional do trabalhador após a qualificação profissional, pode-se, a partir da discussão teórica sobre o desemprego no capitalismo e dos dados da abrangência do PLANFOR/BA, fazer as seguintes considerações:

- Pelos resultados gerais no período 1996/2001, o conceito de educação profissional proposto pelo PLANFOR ainda não está presente no PLANFOR/BA pelas seguintes razões: 1) o foco na demanda do mercado de trabalho e no perfil da população-alvo, capaz de atender à diversidade social, econômica e regional, tornou-se difícil de ser alcançado exatamente por falta de caracterização da PEA por município; 2) a grande maioria dos cursos de qualificação ou requalificação profissional só trabalhou com a habilidade específica; 3) o “envolvimento dos atores” (setor produtivo, trabalhadores e governo) a partir das Comissões Tripartite e da SETRAS ainda é tênue pela desarticulação que há entre eles;
- A leitura dos dados dos trabalhadores qualificados permitiu concluir-se que os cursos do PLANFOR/BA não atenderam integralmente as diretrizes do Programa, uma vez que a população masculina ainda é a mais beneficiada e as faixas etárias entre 25 e mais de quarenta anos (58,21%) foram as mais qualificadas, quando o proposto é beneficiar mais a mulher e atender preferencialmente os jovens entre 14 e 21 anos;
- Muitos dos técnicos das instituições que executaram os cursos de qualificação profissional no período estudado desconhecem as diretrizes do PLANFOR e elas próprias não incorporaram o conceito de educação profissional;
- Não existe um compromisso das instituições e políticas do próprio Governo estadual com o encaminhamento dos trabalhadores qualificados ao mercado de trabalho;
- Finalmente, o que considero mais importante, fruto da revisão bibliográfica realizada e os dados empíricos coletados, refere-se à qualificação profissional dos 925 mil trabalhadores durante os seis anos de implantação do Programa na Bahia, com investimentos em torno de cem milhões de reais. Os estudos mais recentes, tanto no âmbito nacional (Franco *et. al.* /1999, Filgueiras/1995, Castro e Dedeca/1998, Druck/1999, Mattoso/1999, Pochmann/1999) quanto no âmbito local (Borges e Filgueiras/1995, Gabrielli/1999, Couto e Couto Filho/1999 e Borges/1999) indicam que o desemprego cresce em todo o mundo, contudo cresce mais nos países periféricos porque estes não têm competitividade suficiente para manter o grau de abertura comercial/financeira exigido

do pelos governos dos países desenvolvidos, em particular o G7. No Brasil, o volume e a rapidez na queda do número de postos de trabalho com carteira assinada e a precarização, através da terceirização, dos empregos criados, originam-se na agenda liberal, sistematizada pelo chamado Consenso de Washington com adoção do plano de estabilização, calcado em uma estratégia de abertura da economia e de sobrevalorização da moeda, atingindo trabalhadores qualificados e semiqualiificados. O crescimento do desemprego está associado, segundo esses estudos, ao baixo desenvolvimento econômico do país, que insiste na política de juros altos como forma de combater a inflação, e ao mesmo tempo garantir o fechamento das contas externas. A questão que coloca, diante dessa realidade é a seguinte: a política Pública de Emprego e Renda, implementada pelo PLANFOR/BA, não pode ser uma alternativa de combate ao desemprego porque depende, fundamentalmente, do desenvolvimento econômico do país. Assim, a *efetividade social* desse Programa estará comprometida, uma vez que a maioria dos trabalhadores qualificados não conseguirá ingressar no mercado de trabalho, tampouco conseguirá se auto-empregar, como propõe o PLANFOR, não justificando portanto o volume de recursos investidos nessa política. Seria prematuro afirmar que essa política é inócua?

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAHIA ANÁLISE & DADOS. Trabalho. Salvador: SEI, v. 8, n..4, mar. 1999. 145 p.

BARBOSA, A. de Freitas; MORETTO Amilton; DEDECCA, Cláudio S. (Org.). *Políticas de emprego e proteção social*. São Paulo: ABET, 1998. (Coleção ABET - Mercado de Trabalho, 1).

BORGES, Ângela. Trabalho e emprego na Bahia: mudanças e desafios no final do século. In: *Bahia 2000*. Salvador: SEI, 1999.

\_\_\_\_\_. As novas tendências do mercado de trabalho formal. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, SEI, v.6, n.03, p. 73-82, dez. 1996.

BRASIL. Governo Federal. Presidência da República. *O mercado de trabalho e a geração de empregos*. Brasília: Secretaria de Comunicação Social, 1996.

BRASIL. Ministério do Trabalho. *Guia do PLANFOR 1999 – 2002: Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador*. Brasília: SEPOR/FAT, mar. 1999.

BRASIL. Presidência da República. Governo Fernando Henrique Cardoso. *O mercado de trabalho e a geração de empregos*. Brasília: Secretaria de Comunicação Social, 1996.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Ed Xamã, 1996.

DRUCK, M. da Graça. *Terceirização: (des) fordizando a fábrica – um estudo do Complexo Petroquímico da Bahia*. Salvador: EDUFBA; Campinas: BOITEMPO EDITORIAL, 1999.

FRANCO, Tânia M. A. Mudanças de gestão, precarização do trabalho e riscos industriais. No limiar de um novo milênio. *Caderno CRH: no limiar de um novo milênio*, Salvador: FFCH/UFBA, n.21, jul./dez. 1994.

FAUSTO, A.; GARCIA, Cid; ACKERMANN, W. *Planejamento com foco na demanda do mercado de trabalho: apoio à elaboração dos planos estaduais de qualificação profissional (PEQs) 1999-2002*. São Paulo: UNESP, 2001.

HIRATA, Helena. Da polarização das qualificações ao modelo da competência. In: FERRETTI, Celso *et al.* *Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

MANFREDI, Maria Silvia. Trabalho, qualificação e competência profissional – das dimensões conceituais e políticas. *Educação & Sociedade*. Campinas, UNICAMP, v. 19, n. 64, Especial, set. 1998.

\_\_\_\_\_. *Política pública de emprego e renda: ações do governo*. Brasília: Secretaria de Comunicação Social, abril, 1997.

\_\_\_\_\_. *Trabalho e empregabilidade*. Brasília: PLANFOR, s/d.

MATTOSO, J. *A desordem do trabalho*. 1ª. reimpressão. São Paulo: Scritta, 1996.

\_\_\_\_\_. *O Brasil desempregado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, out. 1999.

POCHMANN, Márcio. Alternativas de políticas de emprego frente aos velhos e novos problemas do mercado de trabalho brasileiro. In: LACERDA, Antônio Correia de (Org.). *(Des)emprego e globalização: avaliação e perspectivas.*, São Paulo: Educ, 1998. p. 41-65 (Cadernos PUC economia).

\_\_\_\_\_. *O fenômeno do desemprego no Brasil: diagnóstico e perspectivas*. Trabalho encomendado pelo CRUB. Campinas, set. 1999a.

\_\_\_\_\_. O mundo do trabalho em mudança. In: NABUCO, Maria Regina; CARVALHO NETO, Antônio (Orgs.). *Relações de trabalho contemporâneas*. Belo Horizonte: PUC Minas/ Instituto de Relações de Trabalho, 1999c.

\_\_\_\_\_. Políticas de emprego e renda no Brasil: algumas considerações. In: BÓGUS, Lucia; PAULINO, Ana Yara (Orgs.). *Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais*. São Paulo: Educ, 1997. p. 21-46.

\_\_\_\_\_. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Contexto, 1999b. (Coleção economia).



FREDERICO FERNANDES DE SOUZA\*

Um conjunto de profundas transformações ocorridas no mundo do trabalho e de fragilização dos sistemas de proteção social, desencadeadas nas décadas recentes, tem demarcado a perda da centralidade do trabalho como fenômeno que se concretiza gradativamente, redefinindo os processos sociais, as formas de organização da produção e a estruturação do mercado de trabalho.

A reestruturação produtiva das empresas, com as conseqüentes mudanças nos padrões de gestão do trabalho, a adoção de inovações tecnológicas, simultânea à ocorrência de múltiplas iniciativas de desregulamentação de direitos sociais consagrados pelo *welfare state* e as mudanças na estrutura demográfica que determinam um crescente desequilíbrio entre receitas e gastos dos sistemas de seguridade social, têm determinado, nos países desenvolvidos, diferentes estratégias quanto aos ajustes impostos por tais transformações, nos sistemas de proteção social construídos ao longo do século passado.

Todas elas, no entanto, evidenciam a importância assumida pelo emprego como o aspecto central, e crítico, das políticas sociais, em um cenário em que as mudanças ocorridas no mundo do trabalho e seus efeitos cada vez mais dramáticos – desemprego estrutural, subemprego, elevação dos níveis do desemprego, informalização das relações de trabalho e precarização do mercado de trabalho – impõem a necessidade da elaboração de instrumentos, sob a coordenação do Estado, que enfrentem as diversas manifestações da crise do trabalho e consolidem as políticas públicas de emprego.

As políticas de emprego, de maneira genérica, abrangem tanto políticas passivas, de natureza compensatória, que buscam atuar no apoio financeiro ao trabalhador desempregado, através do seguro-desemprego, ou tentam reduzir o excesso de oferta de trabalho, por intermédio de estratégias tais como a transferência ao sistema de aposentadoria de alguns segmentos mais vulneráveis dos desempregados e a manutenção de jovens no sistema escolar, protelando o seu ingresso no mercado de trabalho, quanto políticas ativas, que buscam atuar diretamente sobre a oferta ou demanda de trabalho.

Os programas de qualificação profissional são exemplos de políticas ativas que buscam atuar sobre a oferta de trabalho, enquanto medidas que incentivem o trabalho autônomo, o crédito para pequenas e microempresas, o incentivo ao cooperativismo e subsídios à contratação de determinados grupos mais vulneráveis ao desemprego, configuram-se como políticas ativas que impactam a demanda por trabalho.

---

\* Economista, Assessor Especial da SETRAS.

Uma avaliação das políticas públicas de emprego executadas pelos países desenvolvidos, nas diversas alternativas adotadas, revela que todas as estratégias e experiências ocorridas apontam para a necessidade do desenvolvimento sustentado da economia em ritmo e padrões que favoreçam a inclusão social e a ampliação do mercado de trabalho. Isso requer uma reorientação das políticas macroeconômicas, priorizando a produção e buscando a articulação das políticas setoriais – políticas industriais, agrícolas, regionais, de comércio externo, etc. – na perspectiva de ampliar e diversificar o mercado de trabalho. Se é cada vez mais evidente o descompasso da relação entre os coeficientes de emprego gerados a partir dos incrementos na produção, o que situa o fato de que o crescimento da economia, por si, não resolve a questão do desemprego, em toda a sua dimensão e complexidade, cabe também sublinhar que o crescimento econômico, de maneira sustentada, é condição imprescindível, embora insuficiente, para o enfrentamento da exclusão social e do desemprego.

Um outro aspecto que se ressalta do debate sobre as experiências das políticas de emprego em curso nos países desenvolvidos é o que se refere à articulação entre o sistema de ensino formal e o sistema produtivo, cada vez mais premente face à necessidade de se compatibilizarem as exigências e os novos requisitos e padrões da demanda e o perfil da oferta de mão-de-obra, sobretudo diante de um quadro de retomada do desenvolvimento.

Se todas essas questões relativas à reestruturação dos mercados de trabalho e da elevação do desemprego, além da afirmação crescente do desemprego estrutural, estão presentes, de forma acentuada, na dinâmica econômica e nos processos sociais dos países desenvolvidos, em um país como o Brasil, assumem uma dimensão bem mais complexa e problemática. Aqui, trata-se de uma realidade social e, especificamente, de um mercado de trabalho que, estruturalmente, sempre esteve marcado por profunda heterogeneidade e segmentação, caracterizado pela convivência do arcaico e do moderno, seja no plano regional, seja no setorial.

É sobre esse país, historicamente demarcado pela desigualdade social, pela precariedade das relações de trabalho, pelos elevados índices de informalidade, por reduzidos níveis de escolaridade da força de trabalho e por um sistema de proteção social incipiente, no qual os instrumentos e políticas de um Estado de Bem Estar Social foram tardia e precariamente construídos, que incidem os “novos” problemas decorrentes da modernização tecnológica, da abertura dos mercados e da desregulamentação financeira, alguns dos aspectos do processo de globalização no qual o país se insere de forma mais incisiva a partir dos anos 90.

Na verdade, a emergência das políticas sociais e, especificamente, das políticas públicas de emprego, no país, são bastante recentes, delineadas a partir da crise do desenvolvimentismo, nos anos 70, que explicita, na década seguinte, os limites da concepção vigente, durante décadas, de que o cresci-

mento econômico resolveria as questões da distribuição da renda e da melhoria das condições de vida da população.

Um elemento que evidencia esse quadro de atraso quanto às relações entre capital e trabalho e a precariedade dos sistemas de proteção social é o fato de que, somente em meados da década de 80, quando a crise do emprego já se aprofunda, acentuando o desemprego estrutural, é que o país institui o mais tradicional dos instrumentos de uma política de emprego, o seguro-desemprego, mecanismo criado em décadas passadas, quando o fenômeno do desemprego assumia outra dimensão e se manifestava ciclicamente.

### O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO BRASIL

Desde 1950, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), organismo vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU), já recomendava, através da Convenção 88, que os países organizassem Sistemas Públicos de Emprego, instâncias de construção de políticas públicas destinadas a buscar garantir o direito ao emprego, no âmbito das políticas de proteção social.

Tanto as políticas passivas de emprego, a exemplo do seguro-desemprego e da intermediação de mão-de-obra, quanto as políticas ativas, tais como a qualificação profissional e os programas de geração de trabalho e renda, devem integrar, de maneira articulada entre si e com as políticas macroeconômicas e de desenvolvimento, um Sistema Público de Emprego que efetivamente enfrente, de forma eficaz, os profundos desafios que o mundo do trabalho impõe à realidade social.

No Brasil, a primeira experiência de organização de um Sistema Público de Emprego se materializou em 1975, com a criação do Sistema Nacional de Emprego, o SINE, posteriormente ratificado pela Constituição Federal de 1998, que atribui privativamente à União a competência para legislar sobre a organização de um Sistema Nacional de Emprego.

As ações essenciais do SINE: o atendimento ao seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra, a qualificação profissional, a geração de trabalho e renda e a geração de informações sobre o mercado de trabalho, requerem uma articulação entre a União, através do Ministério do Trabalho e Emprego, os estados, por intermédio das Secretarias Estaduais do Trabalho, e os serviços, agências, postos e balcões de emprego, público ou privado, atuando como uma rede integrada de órgãos e entidades, nos planos federal, estadual e municipal, que visa não somente proteger o trabalhador, como também melhorar as suas condições de inserção e permanência no mercado de trabalho.

Desde a criação do SINE, em 1975, até meados da década de 90, quando o Programa se reestrutura a partir do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, o Sistema Nacional de Emprego atuava basicamente nas áreas de intermediação de mão-de-obra e informações sobre o mercado de trabalho e, de ma-

neira muito incipiente e pontual, no apoio à geração de trabalho e renda, qualificação profissional e o atendimento ao seguro-desemprego, este, instituído em 1986, confirmado pela Constituição de 1988 e consolidado em 1990. As ações do SINE não tinham uma fonte de financiamento assegurada; sua estrutura nos estados era bastante diferenciada, sendo a maioria marcadamente frágil e ineficaz, com escassa autonomia na maior parte das unidades da federação, sem se configurar, de fato, como um sistema integrado das diversas políticas direcionadas para o emprego.

Somente em 1990, com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, por intermédio da Lei 7.998/90, que regulamentou o artigo 239 da Constituição, é que se estabelece uma fonte de financiamento destinada a estruturar as políticas públicas de emprego. A Lei dispõe que o FAT é um fundo contábil, de natureza financeira vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, e que tem como sua finalidade básica o custeio do Programa Seguro-Desemprego, o pagamento do Abono Salarial e o financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Posteriormente, no decorrer da década de 90, outras leis foram ampliando as suas áreas de atuação.

O FAT é um fundo público, constituído por várias fontes de recursos, dentre as quais a principal é a arrecadação do PIS/PASEP. Do montante arrecadado, 40% são destinados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, para o financiamento de programas e projetos que estimulem a geração de trabalho e renda, enquanto o restante é direcionado para o custeio das diversas atividades que integram o Sistema Público de Emprego.

A gestão dos recursos do FAT é de responsabilidade do Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), instância tripartite, com representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, que possibilita a participação da sociedade organizada na elaboração e execução das políticas públicas de emprego. Esse espaço de participação e de construção das políticas de emprego se reproduz no âmbito regional, através das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho e Emprego, instrumento fundamental para a expansão e consolidação de um Sistema Público de Emprego que efetivamente se estruture em todo o território nacional, baseado nas diretrizes de participação, descentralização e parceria.

A partir de 1994, com a instituição do Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, e de 1996, com a implementação do Plano Nacional de Educação Profissional – PLANFOR, as políticas de emprego assumem maior amplitude e se incrementa o grau de articulação entre as diversas atividades que integram o Sistema Público de Emprego, ainda que de forma bastante diferenciada entre os estados.

O PROGER, instituído pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, através da Resolução Codefat nº 59, de 25 de março de 1994, tem como objetivo básico a geração de trabalho e renda, mediante a concessão de linhas especiais de crédito a setores com reduzido acesso ao siste-

ma financeiro, a exemplo das micro e pequenas empresas, cooperativas e formas associativas de produção. O Programa foi efetivamente operacionalizado a partir de 1995, tendo como agentes financeiros, numa primeira etapa, o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste do Brasil e, posteriormente, a FINEP, o BNDES e a Caixa Econômica Federal. Estas instituições públicas de crédito foram estabelecendo linhas específicas de crédito para o Proger Urbano e o Proger Rural, estratégia que se complementaria com a implementação, em 1995, do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, destinado ao apoio financeiro a atividades agropecuárias exploradas diretamente pelo produtor e sua família.

No campo da educação profissional surgiu, em 1996, o Plano Nacional de Formação Profissional – PLANFOR, coordenado pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – SEFOR, do Ministério do Trabalho e Emprego. O PLANFOR é direcionado aos desempregados, trabalhadores do setor formal e informal, micro e pequenos empresários e produtores, no urbano e no rural, jovens à procura de emprego, jovens em situação de risco social, portadores de deficiência, mulheres chefes de família e outros tantos segmentos da População Economicamente Ativa mais vulneráveis no que se refere às suas possibilidades de inserção, reinserção e permanência no mercado de trabalho.

A implementação e operacionalização do Plano se realiza de forma descentralizada, por meio de planos estaduais de qualificação, sob a coordenação das secretarias estaduais de trabalho, sendo submetidos às comissões estaduais de emprego para aprovação. Os planos estaduais de qualificação profissional devem priorizar determinados segmentos populacionais, a partir da consideração de alguns programas essenciais: os **programas nacionais**, destinados aos grupos em situação de desvantagem social e/ou em setores ou regiões estratégicas, tais como: turismo, pesca, construção civil, serviços pessoais, assentamentos e comunidades rurais, artesanato, jovens em situação de risco social, portadores de deficiência, etc.; **programas estaduais**, definidos pelas secretarias de trabalho e comissões estaduais, para atendimento de demandas específicas de municípios e regiões; **programas emergenciais**, voltados para situações de crise ou processos de reestruturação produtiva que afetam determinados setores; e **projetos especiais**, para financiamento de apoio conceitual e metodológico aos programas de qualificação incluídos nos planos estaduais.

### O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NA BAHIA

Com a criação do SINE, em 1975, o Ministério do Trabalho busca a definição de ações que permitam uma maior articulação entre a oferta e a demanda de mão-de-obra, ao tempo em que estabelece novos instrumentos de acompanhamento e análise do mercado de trabalho. Isso ocorre em um período em que as taxas de crescimento da economia são elevadas, o desemprego aberto é ainda reduzido e os problemas estruturais de um mercado de trabalho segmentado, marcado pelo subemprego, elevada rotatividade

e níveis de escolaridade da força de trabalho extremamente baixos são escamoteados por uma situação conjuntural favorável à expansão do mercado de trabalho. Nesse cenário, a preocupação essencial do Ministério do Trabalho é enfrentar as situações de desemprego resultantes dos desajustes entre a oferta e a demanda de força de trabalho, o denominado desemprego friccional. Dessa maneira, é privilegiada a intermediação de mão-de-obra como estratégia central da política de emprego adotada pelo Sistema Nacional de Emprego, o SINE.

No estado da Bahia, coube à Secretaria do Trabalho e Bem Estar Social – SETRABES, através de sua Superintendência para o Trabalho – SUTRAB, executar o Programa SINE. O Programa buscou articular as ações da intermediação de mão-de-obra com a área de informações sobre o mercado de trabalho e foi incorporando atividades desenvolvidas nas áreas de apoio à microempresa, ao trabalhador autônomo, por intermédio do PATRA, e ações voltadas para a capacitação profissional. Tais atividades, no entanto, deparavam-se com dificuldades resultantes das incertezas e instabilidades quanto ao financiamento do sistema, os problemas relacionados à autonomia da gestão estadual do SINE no âmbito da Secretaria do Trabalho e a própria dimensão das ações desenvolvidas, circunscritas a determinadas regiões e setores, com alcance muito limitado. Apesar de tais dificuldades, e dadas as circunstâncias que delimitavam a estruturação do Sistema, deve-se frisar o destaque obtido pelo SINE/BA no decorrer da década de 80, em áreas como a intermediação de trabalho autônomo, através do PATRA, a de informações do mercado de trabalho, sendo o segundo estado do país a realizar a Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED, na Região Metropolitana de Salvador, além de algumas experiências de apoio a microunidades de produção.

A partir da década de 90, com a criação da Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETRAS, através da reforma administrativa realizada em 1991, a coordenação do SINE passa a ser de responsabilidade do Departamento de Desenvolvimento do Trabalho que, posteriormente, em uma outra mudança administrativa efetuada em 2000, transformou-se na Superintendência para o Desenvolvimento do Trabalho – SUDET.

É com a implementação do PROGER e do PLANFOR, em meados da década de 90, a constituição da Comissão Estadual de Emprego (Comissão Tripartite e Paritária de Emprego), a ampliação da rede de atendimento do sistema por intermédio dos Postos de Atendimento ao Trabalhador – PAT, a modernização e reestruturação dos instrumentos da intermediação de mão-de-obra e a ampliação decisiva da participação da SETRAS/SUDET no atendimento ao seguro-desemprego que se inicia uma nova etapa da estruturação do SINE na Bahia.

A atuação da Comissão Estadual de Emprego, com a representação paritária e tripartite do governo, trabalhadores e empresários, é fundamental na definição das diretrizes e prioridades que os planos estaduais estabelecem a

partir daí e na crescente configuração institucional de uma estrutura que se aproxima da concepção de um Sistema Público de Emprego.

Ao se configurar como eixo das políticas públicas de emprego, o Programa Seguro-Desemprego assegura a todo o sistema o financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Assim, além do atendimento aos beneficiários do seguro-desemprego, a geração de informações sobre o mercado de trabalho, a intermediação de mão-de-obra, a qualificação profissional e o apoio aos programas de geração de trabalho e renda também são financiados pelo FAT e integram o Sistema Público de Emprego, sob coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego, em articulação com as secretarias estaduais do trabalho.

Na Bahia, desde meados da década de 90, o SINE se realiza no âmbito do Programa Mãos à Obra, denominação adotada pela SETRAS/SUDET em 1996 e que consta no Plano Plurianual do Governo Estadual. Tal programa, além das linhas de ação já mencionadas, que integram o SINE, realiza também ações nas áreas de Apoio e Orientação em Segurança e Saúde do Trabalhador, Apoio e Orientação às Atividades Sindicais, Apoio e Orientação Trabalhista e Documentação Civil e Trabalhista.

A rede de atendimento da SETRAS/SUDET, responsável pela realização, descentralizada, de suas diversas ações, tem hoje, em todo o estado, 77 Postos de Atendimento ao Trabalhador – PAT, em 60 municípios, e 21 Balcões Mãos à Obra, unidades de serviços mais simplificadas, em municípios de menor porte. Algumas dessas unidades de atendimento (nove) estão localizadas nos SAC – Serviço de Atendimento ao Cidadão, onde são disponibilizados diversos serviços do SINE, de maneira integrada.

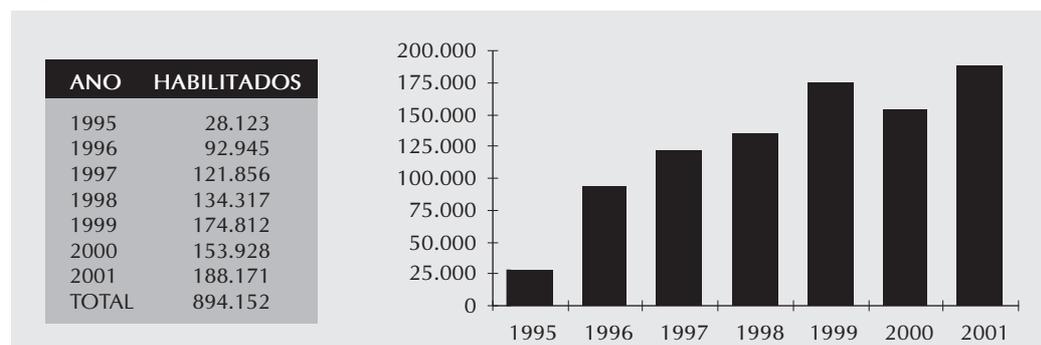
Visando uma análise das principais ações desenvolvidas pelo SINE, a partir de sua nova conformação delineada na metade da década passada, destaca-se, a seguir, a trajetória, no período 1995/2001, das atividades essenciais do sistema.

## O SEGURO-DESEMPREGO

Em 1995, o grau de cobertura do atendimento ao seguro-desemprego, por parte do SINE, no âmbito da Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETRAS, era bastante reduzido, em torno de 10%, sendo a maior parcela do atendimento efetuada pela Caixa Econômica Federal e pela Delegacia Regional do Trabalho. Isso significava que o maior contingente dos trabalhadores desempregados sem justa causa, habilitados ao seguro-desemprego, tinha acesso apenas à concessão do benefício financeiro, já que somente o atendimento da SETRAS/SUDET possibilitava o atendimento integrado, em que o segurado dispõe das alternativas de se qualificar e/ou requalificar para tentar o reingresso em um mercado de trabalho cada vez mais competitivo, de buscar sua reinserção através da intermediação de mão-de-obra ou o apoio financeiro e gerencial para o trabalho autônomo ou pequenos e médios empreendimentos, através dos programas de geração de emprego e renda.

Hoje, esse quadro inverteu-se, com cerca de 80% dos habilitados ao seguro-desemprego sendo atendidos pela SETRAS/SUDET. O número de habilitados ao seguro-desemprego abrangidos pela SETRAS evoluiu de cerca de 28.000, em 1995, para pouco mais de 188.000 em 2001, conforme quadro abaixo, o que, de um lado, reflete a maior participação do SINE no atendimento aos segurados, mas, de outro, traduz a elevação do desemprego no período, fato evidenciado pelos diversos indicadores sobre o mercado de trabalho, em todo o país.

**Quadro 1**



Embora tenha ocorrido, nesse período, uma evolução quanto à efetiva integração do atendimento ao seguro-desemprego com os serviços de intermediação e de qualificação do trabalhador, objetivo central de um Sistema Público de Emprego, persistem, ainda, enormes desafios para o aperfeiçoamento e a estruturação do SINE, como uma alternativa eficaz para a recolocação no mercado de trabalho. Um desses principais desafios consiste em compatibilizar a dinâmica de atendimento ao seguro-desemprego, que avançou substancialmente, na última década, quanto à modernização/informatização/eficiência dos serviços, com a insuficiência, rigidez e reduzida capacidade operacional dos serviços de intermediação e a sua precária articulação com a área de qualificação profissional.

Enquanto os serviços de atendimento ao seguro-desemprego, até pelas pressões advindas de uma conjuntura de crescente desemprego, foram sendo informatizados desde o início da década de 90, o atendimento efetuado pela intermediação de mão-de-obra avançou muito lentamente no que diz respeito à modernização e agilização de seus instrumentos de atuação. Somente no início da década atual, começou a ser implantado o Sistema Gerencial de Ações de Emprego – SIGAE, um sistema que busca reunir e integrar as ações de intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego e qualificação profissional e as demais bases de dados relativos a trabalhadores e empregadores disponíveis no Ministério do Trabalho e Emprego, nas agências do SINE, buscando favorecer as ações articuladas, necessárias a uma maior eficácia quanto à capacidade do Sistema de recolocar no mercado de trabalho os habilitados ao seguro-desemprego.

É evidente que as dificuldades quanto à reinserção dos desempregados ao mercado de trabalho, no período analisado, estão correlacionadas à traje-

tória desfavorável dos indicadores de emprego, caracterizados pela elevação substancial das taxas de desemprego (na RMS, a taxa média de desemprego, no período, segundo a Pesquisa de Emprego e Desemprego, gira em torno de 23% da População Economicamente Ativa, bastante superior à vigente no final da década anterior, por volta de 16%, fato que, aliás, reproduz uma tendência nacional de elevação dos patamares do desemprego), uma queda substancial do emprego assalariado com carteira assinada e uma acentuada precarização das relações de trabalho, tendências que acompanham o cenário de baixo crescimento da produção e da economia nesse período, face aos limites e constrangimentos impostos pela política econômica vigente no país.

Mas, além da situação conjuntural adversa à expansão do mercado de trabalho, outros aspectos, intrínsecos à estrutura e ao funcionamento do SINE, devem ser ressaltados no que diz respeito ao seu desempenho. Além do descompasso entre os ritmos de modernização dos serviços do seguro-desemprego e os da intermediação de mão-de-obra, já citado anteriormente, deve-se destacar, também, a insuficiência da estrutura do SINE quanto à sua capacidade de atender o universo dos inscritos no benefício do seguro-desemprego. Ressalte-se que houve, em todo o país, uma expansão da capacidade do SINE na recepção dos segurados. Enquanto, no início da década de 90, apenas 10% dos requerentes se habilitavam ao seguro-desemprego no âmbito do SINE, em 2001, pouco mais da metade dos habilitados foi atendida pelo sistema.

No entanto, permanece como um grande desafio a melhoria do desempenho dos serviços em termos de trabalhadores inscritos, captação de vagas por parte da intermediação e a efetiva colocação no mercado de trabalho, dos segurados atendidos pelo sistema. Mesmo com uma evolução do SINE, no que se refere ao número de trabalhadores colocados, traduzida pelos indicadores da intermediação, conforme o Quadro 2 (no plano nacional, o número de trabalhadores colocados pelo SINE passou de 94.000, em 1992, para cerca de 750.000, em 2001), a dimensão das vagas captadas e dos trabalhadores colocados no mercado de trabalho, diante do universo de desempregados, é ainda muito reduzida. Se é fato a melhoria de alguns indicadores nesse período, a exemplo da relação entre o universo dos trabalhadores inscritos pela intermediação e o dos habilitados pelo seguro-desemprego (que passa de 48%, em 1995, para 84%, em 2001) e da relação entre trabalhadores colocados e habilitados pelo seguro-desemprego (que evolui de 2,% em 1995 para 8,5% em 2001), esses números ainda traduzem um quadro de insuficiência, face ao potencial de cobertura e efetividade que o sistema pode propiciar, e expressam a incipiente articulação entre as diversas atividades abrangidas pelo SINE no estado da Bahia.

#### INTERMEDIÇÃO DE MÃO-DE-OBRA

A intermediação de mão-de-obra tem como objetivos essenciais a promoção de uma melhor articulação entre oferta e demanda de trabalho, auxili-

ando o recrutamento de trabalhadores por parte dos empregadores e recolocando os trabalhadores no mercado de trabalho; a redução dos custos de informações entre as partes; a redução do tempo de desemprego do trabalhador e do tempo de preenchimento das vagas nas empresas; e a elevação da qualidade do emprego para o trabalhador e da qualidade da mão-de-obra para o empregador. Com isso, busca-se enfrentar uma das dimensões do desemprego, o denominado desemprego friccional, resultante dos desajustes entre a oferta e a demanda de trabalho, e proporcionar uma alocação mais eficiente dos recursos produtivos.

Na concepção do Sistema Público de Emprego, a intermediação de mão-de-obra tem como objeto primordial a recolocação dos trabalhadores desempregados e daqueles que acessam ao seguro-desemprego. No entanto, o apoio na busca de nova ocupação vai além do universo daqueles beneficiários do seguro-desemprego, sendo oferecido a todo o cidadão, independentemente de sua condição de segurado. Dessa maneira, além das pessoas desocupadas e dos segurados, seu público passa a ser o conjunto de empregadores e de trabalhadores à procura de emprego, tais como: as pessoas candidatas ao primeiro emprego, os oriundos do Plano Nacional de Formação Profissional e Qualificação Profissional – PLANFOR, os portadores de deficiência física, os idosos, os que trabalham como autônomos, por conta própria, os recém-formados de nível técnico e universitário, os microempresários, etc.

Isso evidencia a necessidade de que as secretarias estaduais de trabalho e os SINES locais assumam a sua posição estratégica, no sentido de viabilizar a articulação das diversas políticas de trabalho, integrando a intermediação com os serviços da qualificação profissional e os programas de geração de emprego e renda, o que requer a disponibilidade de estatísticas e informações atualizadas sobre o mercado de trabalho local.

Nesse sentido, cabe registrar a existência de inúmeros instrumentos de acompanhamento do mercado de trabalho disponíveis, que permitem uma avaliação atualizada dos diversos universos que se relacionam no âmbito do Sistema Público de Emprego. Os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), do Ministério do Trabalho e Emprego, propiciam, mensalmente, um diagnóstico da evolução do mercado de trabalho formal no plano nacional, estadual, regional e local, constituindo-se, portanto, em instrumento fundamental para as atividades de intermediação, além de nortear as demais ações vinculadas à qualificação e aos programas de geração de emprego e renda. Além disso, o SINE dispõe, também mensalmente, da Pesquisa Mensal de Emprego (PME, do IBGE) e da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED, do DIEESE), realizadas na Região Metropolitana de Salvador, que permitem uma radiografia do mercado de trabalho como um todo, já que registram a trajetória e a dinâmica da ocupação, do desemprego e da renda, tanto no setor formal como no informal, possibilitando múltiplas e ricas informações para a definição, execução e avaliação das políticas públicas de emprego.

Cabe ressaltar que a Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED é também financiada pelo FAT, como uma das estratégias do SINE, na área de geração de informações sobre o mercado de trabalho. A PED envolve o Governo Estadual, através da SETRAS e a SEI/SEPLANTEC, em parceria com a UFBA/Faculdade de Ciências Econômicas, o DIEESE e a Fundação SEADE de São Paulo.

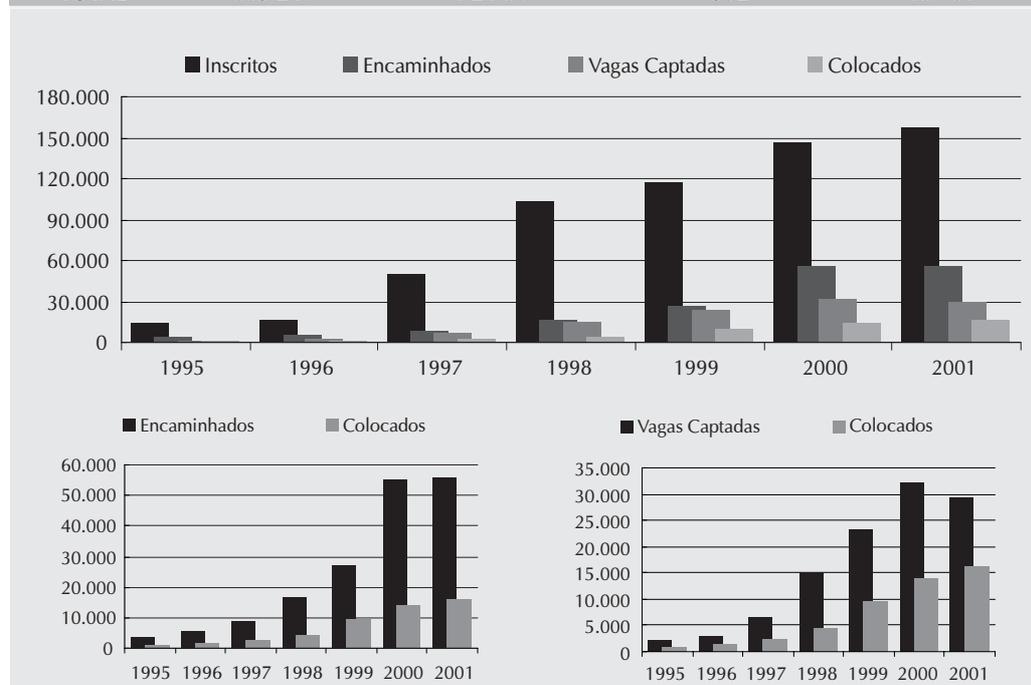
Além desses instrumentos de acompanhamento do mercado de trabalho, o próprio Sistema Público gera uma série de informações extremamente valiosas para a compreensão da dinâmica e das tendências do emprego, baseadas nos dados referentes ao atendimento do seguro-desemprego, as informações geradas a partir do universo abrangido pelas atividades da intermediação, os dados resultantes daqueles que tiveram acesso aos cursos de qualificação profissional e aqueles que foram atendidos pelos diversos programas de geração de trabalho e renda.

Na experiência do SINE/BA, assim como ocorre em quase todo o país, essa vasta e diversificada gama de informações e estatísticas não tem sido utilizada em todo o seu potencial. Na verdade, esse conjunto variado e extremamente rico de dados permanece desarticulado a partir do próprio Ministério do Trabalho e Emprego, onde as estatísticas geradas pelo SINE e pelo PLANFOR não são trabalhadas de maneira coordenada pelas Secretarias de Emprego e Salário e de Formação Profissional, respectivamente. Percebe-se, ainda, uma escassa incorporação do acompanhamento, das análises e dos estudos sobre o mercado de trabalho efetuados a partir de tais instrumentos, nas atividades e ações desenvolvidas pelos diversos setores do Sistema, o que empobrece o debate e as alternativas quanto à definição de prioridades para as políticas públicas de emprego efetuadas no estado.

Uma avaliação das informações básicas da intermediação de mão-de-obra direcionada para o mercado formal, no período entre 1995 e 2001, revela que, a despeito das dificuldades, insuficiências e disfunções já abordadas, a trajetória dos principais indicadores tem sido positiva, conforme aponta o Quadro 2, referente à evolução, no período, do número de inscritos no sistema, o de encaminhados por vagas captadas, o de vagas captadas junto aos empregadores e o de trabalhadores colocados no mercado de trabalho.

Quadro 2

ANO	INSCRITOS	ENCAMINHADOS	VAGAS	COLOCADOS
1995	13.531	3.504	2.072	809
1996	16.672	5.562	3.108	1.569
1997	49.600	8.959	6.512	2.483
1998	103.123	16.590	15.195	4.409
1999	117.685	26.970	23.174	9.527
2000	146.279	55.438	32.383	14.005
2001	158.359	55.763	29.148	16.167
TOTAL	605.249	172.786	111.592	48.969



Fonte: SETRAS/SUDET (Superintendência de Desenvolvimento do Trabalho)

Uma primeira observação diz respeito à magnitude dos números absolutos, que crescem substancialmente no decorrer do período, sobretudo a partir de 1998 e, mais acentuadamente, após o ano 2000, refletindo o crescimento do grau de cobertura do atendimento ao seguro-desemprego efetuado diretamente pelo SINE/BA e, também, o aperfeiçoamento e a modernização das atividades de intermediação, além de uma atuação mais direcionada do setor para novos empreendimentos produtivos surgidos no estado, a exemplo do pólo calçadista, o Projeto Amazon, da Ford, a Usina Itapebi e outros projetos especiais que foram responsáveis, no período entre 1999 e 2002, pela incorporação de 22.572 ocupações através dos serviços de intermediação do SINE. Destes, 16.440 trabalhadores foram colocados nas diversas unidades do pólo calçadista, 2.872 no projeto da Ford, 2.183 na Usina Itapebi e o restante em outros projetos. Somente em 2002, até o mês de setembro, 2.241 foram contratados pelo Projeto Amazon (Ford), por intermédio do sistema de intermediação de mão-de-obra da SETRAS/SUDET, após terem sido capacitados no âmbito do Plano Estadual de Qualificação Profissional.

Indo além da trajetória dos números absolutos, cabe verificar a evolução de algumas relações entre as diversas variáveis, que podem indicar o desempenho do sistema. A primeira delas, referente à taxa de capacidade de atendi-

mento aos trabalhadores, diz respeito à relação entre o número de vagas captadas e o número de trabalhadores inscritos no sistema, que expressa a proporção de trabalhadores inscritos na intermediação que poderia ser colocada no mercado de trabalho formal, de acordo com o número de vagas captadas pelo SINE. Esse indicador tem oscilado bastante no período, evidenciando uma trajetória irregular, que pode estar relacionada às dificuldades na captação de vagas, sejam elas decorrentes de uma conjuntura do mercado de trabalho adversa, sejam aquelas relacionadas às insuficiências e precariedades da estrutura do setor de intermediação. De fato, observa-se a partir dos dados do Quadro 2, que essa taxa era de 15% em 1995, declinando para 13% em 1997, chegando ao seu patamar mais elevado em 2000, quando atingiu 22% e decrescendo novamente para algo em torno de 14% em 2002 (dados até setembro).

A taxa de aproveitamento dos trabalhadores inscritos, que mensura o percentual de trabalhadores inscritos na intermediação de mão-de-obra que foram efetivamente colocados no mercado de trabalho formal e, portanto, reflete a satisfação dos trabalhadores quanto ao serviço de intermediação, revela, de acordo com os dados do Quadro 2, uma trajetória de crescimento mais linear, sobretudo a partir de 1999. Observa-se que, no início do período, em 1995, essa taxa era de 6,0%, declinando em 1997 e 1998 para algo em torno de 4 a 5% e elevando-se, desde 1999, até atingir, em 2001 e 2002, a taxa de 10%.

Já a relação entre trabalhadores colocados e vagas captadas, expressa pela taxa de aproveitamento de vagas, que mensura a proporção de vagas disponibilizadas ao SINE preenchidas pelos trabalhadores intermediados pelo sistema, revela, também, uma evolução positiva quanto ao desempenho da SETRAS/SUDET no período, especialmente a partir de 1999, quando se intensifica a estratégia de direcionamento dos serviços de intermediação para alguns projetos especiais de grande monta, tais como o pólo calçadista e o automotivo. Em 1995, essa taxa era de 39%, declinando para 29% em 1998, o mais baixo patamar do período, elevando-se de forma expressiva a partir de 1999, quando alcança o nível de 41%. Em 2001, conforme indica o gráfico que relaciona o número de colocados com o de vagas captadas, essa taxa alcança 55% e, em 2002, no período compreendido entre janeiro e setembro, chegou a 71%, percentuais elevados quando comparados com a média nacional do SINE. Tais resultados são decorrentes, em boa parte, da demanda por trabalhadores direcionada para o Sistema por parte de alguns projetos de grande porte implementados no estado da Bahia, a exemplo do pólo calçadista e o automotivo, o que contrabalançou os fatores adversos derivados de uma conjuntura do mercado de trabalho desfavorável.

Mesmo com a evolução evidenciada por alguns dos indicadores da intermediação de mão-de-obra do SINE/BA, deve-se frisar a necessidade de superação de diversos entraves que ainda limitam a sua atuação. O primeiro deles, que reproduz uma situação vigente em todo o país, diz respeito a sua capacidade de concretizar uma efetiva e orgânica integração entre os serviços de

intermediação e as demais áreas do SINE, orientada por um acompanhamento adequado das informações sobre a dinâmica e as tendências do mercado de trabalho. Um outro desafio, de natureza estrutural, que extrapola os seus limites de atuação, refere-se à situação de incompatibilidade entre o perfil de uma parcela expressiva das vagas captadas e o dos trabalhadores inscritos, sobretudo quanto aos requisitos de qualificação exigidos. Acrescente-se a esse quadro a necessidade de uma maior e contínua divulgação do sistema, junto a empregadores e trabalhadores, bem como o aperfeiçoamento das rotinas e dos instrumentos e uma postura mais incisiva das estratégias de captação de vagas e um maior grau de cobertura do SINE em relação ao universo da população desempregada.

No que se refere aos serviços de intermediação para o mercado informal, os dados do período 1995/2000, relativos ao Programa de Apoio ao Trabalhador Autônomo – PATRA, que cadastra e encaminha trabalhadores diaristas para prestação de serviços em caráter temporário, indicam uma relativa estabilidade quanto ao número de serviços solicitados e realizados, e da relação entre eles, embora com um declínio significativo verificado em 2001. Tal comportamento pode estar relacionado à queda de rendimentos de setores assalariados, que consomem tais serviços, mas, também, pode refletir a mudança do perfil de algumas ocupações autônomas, seja pela incorporação de novas atividades solicitadas por transformações nos padrões de consumo, seja pelo declínio de algumas ocupações que vão se tornando desnecessárias.

### QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

As profundas mudanças ocorridas no mercado de trabalho brasileiro, marcadas por transformações na estrutura produtiva e nos padrões tecnológicos, bem como nas formas de gestão do trabalho, concomitantes à substancial elevação dos níveis de desemprego e a precarização das relações de trabalho, determinaram a exigência de se redefinirem os paradigmas e perfis das políticas de formação profissional, como parte essencial das políticas públicas de emprego.

No país, o debate sobre tais questões assume maior complexidade em decorrência dos reduzidos níveis de escolaridade da força de trabalho e a acentuada defasagem entre a educação básica e a educação profissional, frente às rápidas mudanças advindas da modernização das estruturas produtivas.

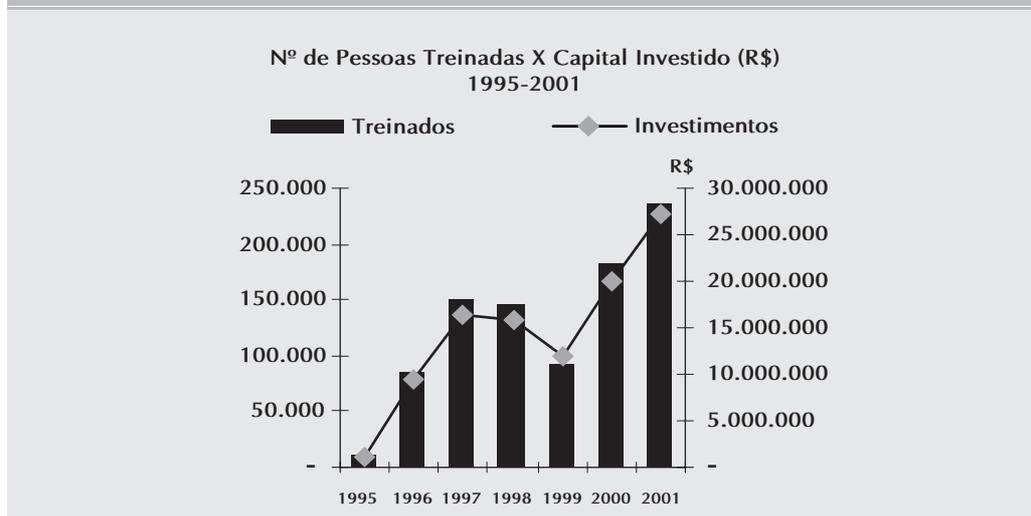
O Plano Nacional de Qualificação Profissional – PLANFOR, implementado em 1996, foi um passo decisivo no sentido da estruturação do SINE, possibilitando que os trabalhadores desempregados, em suas múltiplas situações, pudessem ter a alternativa de se (re)qualificarem para tentar o ingresso e/ou reingresso no mercado de trabalho. Esse processo de integração das atividades da área de formação profissional com as demais ações executadas pelo SINE vem, no entanto, processando-se de maneira lenta e descontínua. Somente em 2000, o PLANFOR foi incorporado ao Sistema Integrado de Ges-

tão das Ações de Emprego (SIGAE), o que criou as condições para uma efetiva articulação entre as atividades de qualificação profissional e as de intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego e geração de trabalho e renda.

Os dados do Quadro 3, referentes à evolução do número de treinados e dos investimentos efetuados na área de qualificação profissional, entre 1995 e 2001, evidenciam o crescimento dos recursos do FAT ao longo do período, ainda que sujeitos à descontinuidade de sua progressão, decorrente das medidas de política econômica que determinaram, em alguns anos, uma redução drástica dos recursos planejados para os estados, a exemplo do que ocorre em 2002. O gráfico revela uma evidente correlação entre o volume de recursos e o número de pessoas treinadas. Em todo o período, pouco mais de um milhão de pessoas (além das 907.374 treinadas até 2001, pouco mais de 127.000 já haviam sido qualificadas até setembro do ano em curso) já foi incorporado pela área de qualificação profissional na Bahia, através do PLANFOR, o que significou a utilização de algo em torno de R\$ 102.000.000,00.

**Quadro 3**

ANO	TREINADOS	INVESTIMENTOS (R\$ 1,00)
1995	12.047	1.145.253
1996	85.810	9.435.449
1997	150.909	16.406.706
1998	145.607	15.783.263
1999	92.998	12.050.111
2000	184.003	19.934.777
2001	236.000	27.341.000
TOTAL	907.374	102.096.559



Fonte: SETRAS/SUDET (Superintendência de Desenvolvimento do Trabalho)

Os cursos são viabilizados através de uma rede de instituições (universidades, o Sistema S, não-governamentais) contratada pela SETRAS/SUDET, a partir do levantamento das demandas, de acordo com os critérios da SEFOR e do CODEFAT e do estabelecimento de prioridades por parte da Comissão Estadual e das Comissões Municipais de Emprego. Esse processo de participação das Comissões no estabelecimento de prioridades, embora crescente ao longo do período, revela-se ainda insuficiente, sobretudo no que diz respeito à ação das Comissões Municipais na definição de seus planos municipais.

Um dos maiores desafios da área de qualificação profissional, além da concretização de sua efetiva integração com as demais atividades do SINE, é o de viabilizar, de maneira descentralizada e participativa, o atendimento às demandas regionais e setoriais em sintonia com a realidade das vocações e potencialidades produtivas locais.

O outro, não menos essencial, diz respeito à superação da dicotomia entre educação e ensino profissionalizante, entre a política educacional do país, em todos os níveis, e as políticas de formação profissional, envolvendo, nesse debate, além do governo, os trabalhadores, os empregadores, os serviços sociais de formação profissional do Sistema S e instituições não-governamentais.

### GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

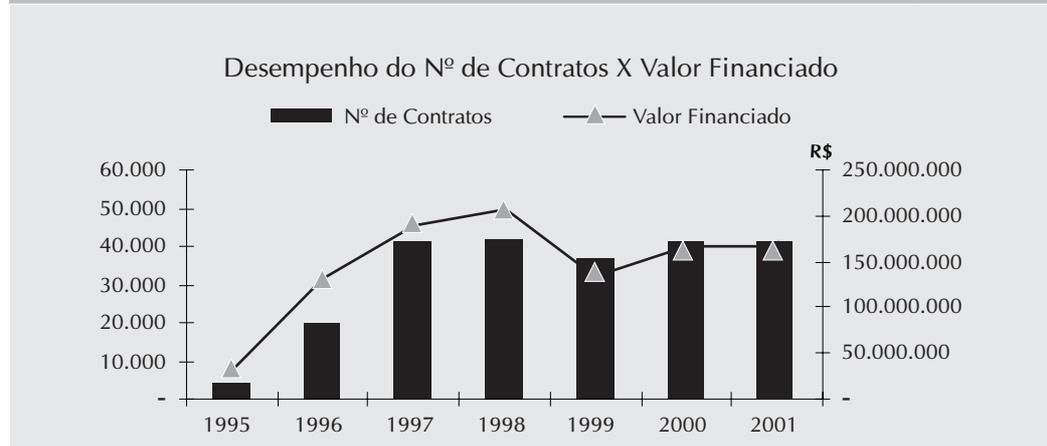
Os programas de geração de emprego e renda implementados ao longo da década de 90, no âmbito do Sistema Público de Emprego, com o financiamento do FAT, buscaram enfrentar o desafio de ampliar as alternativas de criação de novos empreendimentos e ocupações, tanto no setor formal quanto no informal, a partir da concessão do crédito associada às políticas públicas de emprego. Envolvendo as instituições públicas de crédito – Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, Caixa Econômica Federal e o BNDES – surgiu, em 1994, o Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, em suas vertentes (Proger Urbano e o Proger Rural) e o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

Embora a realização dos Programas dependa fundamentalmente das instituições financeiras, cabe à SETRAS/SUDET, no caso do PROGER, o controle e o acompanhamento do Programa, com a participação das comissões de emprego estadual e municipais na definição das linhas de ação básicas, a partir dos critérios estabelecidos nacionalmente pelo Ministério do Trabalho e Emprego e o Codefat. Todo esse aparato institucional foi importante para a contínua expansão das comissões de emprego na Bahia, permitindo a descentralização das políticas e fortalecendo a SETRAS como elemento estratégico da gradativa estruturação de um sistema público de emprego.

A trajetória dos empreendimentos gerados a partir do PROGER urbano e rural, no período 1995/2001, de acordo com o Quadro 4, indica que foram aprovados 226.693 contratos de crédito, o que significou um aporte de recursos de R\$ 1.027.554.484,00. Cabe ressaltar que a Bahia se destacou, nessa etapa, como um dos estados de maior execução do PROGER Urbano, a partir da criação de diversos programas e linhas de crédito que contemplam inúmeros segmentos, tais como: professores, feirantes, profissionais liberais, artesãos, transporte alternativo, recém-formados, etc.

Quadro 4

ANO	Nº DE CONTRATOS	VALOR FINANCIADO (R\$ 1,00)
1995	4.050	30.455.825,00
1996	19.732	132.422.475,00
1997	40.995	190.063.342,00
1998	42.087	206.236.834,00
1999	36.829	134.373.008,00
2000	41.500	167.000.000,00
2001	41.500	167.000.000,00



Fonte: SETRAS/SUDET (Superintendência de Desenvolvimento do Trabalho)

Diante da magnitude da exclusão social e do desemprego, é evidente que tais programas possuem uma abrangência ainda limitada, que não alcança todas as dimensões de um mercado de trabalho extremamente heterogêneo. Além disso, uma parcela significativa da população que mais necessita do apoio desses programas não consegue acessá-los face aos requisitos e exigências impostos pelas instituições financeiras para a obtenção de crédito, tanto no urbano como, e principalmente, no rural.

Dessa maneira, permanece o objetivo de buscar o aperfeiçoamento e as adequações necessárias destes programas à realidade dos segmentos populacionais contemplados por um sistema público de emprego, concomitante à definição de novos instrumentos de microcrédito, associados à capacitação e à assistência técnica que, efetivamente, alcancem os grupos mais vulneráveis da população.

Tais desafios, que se colocam ao desenvolvimento dos programas e iniciativas voltadas para a geração de trabalho e renda, reiteram as questões já abordadas aqui, e que são extensivas aos demais setores que integram o Sistema Público de Emprego. A denominação SINE, ao enfatizar o *nacional*, na concepção construída no decorrer das últimas décadas, não significa o estabelecimento de uma estrutura federal, nem tampouco um sistema estatal. A noção do Sistema Público, ao contrário, pressupõe uma ampla articulação que envolve o governo, em suas diversas instâncias, as empresas, os trabalhadores, as organizações não-governamentais, com a clara definição de competências entre os diferentes níveis de governo, a delimitação das responsabilidades e atribuições das instituições privadas, o estabelecimento de instrumentos que assegurem a participação da sociedade e o controle

social e a real integração das diversas políticas públicas de emprego que construam a necessária interface com as políticas econômicas e as políticas sociais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEREDO, Beatriz. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: ABET, 1998.

BAHIA. Secretaria do Trabalho Ação Social. *Informações SUDET*. Salvador: SETRAS, 2002.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Intermediação de mão-de-obra: termo de referência para o Sistema Nacional de Emprego – SINE*. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. Relatório de supervisão e acompanhamento do Programa do Seguro-Desemprego. Salvador: SINE/BA, 2001.

CHAHAD, J. P. Z. (Org.). *O mercado de trabalho no Brasil: aspectos teóricos e evidências empíricas*. São Paulo: IPE/USP, 1986b.

IPEA; FIPE. *Relatório de intermediação de mão-de-obra*. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. Proposta da FIPE ao Ministério do Trabalho e Emprego para o desenvolvimento do “Estudos de revisão dos critérios de distribuição de recursos do SINE. 2002.

MACÊDO, Marle de O. Da SETRABES a SETRAS: as políticas sociais no âmbito do Governo Estadual. *Força de Trabalho e Emprego*, Salvador: SETRAS, 1995.

MATTOSO, J. E. L. (Org.). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Proposta operacional sobre critérios de remuneração, avaliação e acompanhamento do Sistema Nacional de Emprego – SINE.