



TEXTO PARA DISCUSSÃO

ISSN 0103-9466

454

Estruturação e desestruturação do mercado de trabalho no Brasil

Marcelo Weishaupt Proni

Setembro 2023



UNICAMP

ie Instituto de
economia

Estruturação e desestruturação do mercado de trabalho no Brasil

Marcelo Weishaupt Proni¹

Resumo

O objetivo do texto é entender a transformação estrutural do mercado de trabalho no Brasil em perspectiva histórica, considerando que os parâmetros usados para qualificar esse processo se modificaram ao longo do tempo. O texto resalta os problemas estruturais que decorrem da reprodução de características herdadas do período do regime militar (em especial, o excedente de mão de obra e o baixo grau de proteção) e as persistentes desigualdades regionais, assim como impactos acarretados pela reconfiguração do mundo do trabalho na ordem neoliberal (em especial, a flexibilização da legislação trabalhista). São destacados três fatores explicativos da estrutura e dinâmica do mercado de trabalho: condicionantes econômicos, dinâmica demográfica e arranjo político-institucional. Em particular, são enfatizadas as formas de intervenção do Estado que contribuem para a estruturação ou a desestruturação do mercado de trabalho.

Palavras-chave: Mercado de trabalho; Legislação trabalhista; Política de emprego.

Abstract

Structuring and destructuring the labor market in Brazil

The aim of this text is to understand the structural transformation of the labor market in Brazil from a historical perspective, considering that the parameters used to qualify this process have changed over time. The text highlights the structural problems resulting from the reproduction of characteristics inherited from the period of the military regime (in particular, the surplus supply of labor and the low degree of protection) and the persistent regional inequalities, as well as the impacts caused by the reconfiguration of the world of work in the neoliberal order (in particular, the flexibilization of labor legislation). Three factors explaining the structure and dynamics of the labor market are highlighted: economic determinants, demographic dynamics and political-institutional arrangements. In particular, the forms of State intervention that contribute to the structuring or destructuring of the labor market are emphasized.

Keywords: Labor Market, Labor legislation, Employment policy.

JEL: J21, J31, J46, J83.

Introdução

A estruturação do “mercado de trabalho nacional” foi produzida, em grande medida, pelo processo de industrialização e pela institucionalidade criada pelo Estado. Em 1980, o Brasil possuía um parque industrial bastante completo. Mas, tomando a configuração do mercado de trabalho em outros países industrializados como parâmetro para avaliar tal estruturação, ainda havia uma grande distância, que era atribuída ao subdesenvolvimento. A Nova República e a Constituição Federal de 1988 prometiam reduzir essa distância, promover uma elevação dos direitos do trabalho e ampliar as políticas de proteção aos trabalhadores no País.

Porém, nos anos 1990, o avanço da desindustrialização e a adoção de políticas neoliberais fizeram a configuração do mercado de trabalho regredir – houve redução da taxa de assalariamento, redução da proporção de trabalhadores protegidos pela legislação e elevação do desemprego

(1) Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp), Campinas, SP, Brasil.
E-mail: mwproni@unicamp.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2096-7553>.

estrutural. Além disso, a terceirização de atividades em grandes empresas e a restrição ao aumento do emprego público também contribuíram para um cenário desfavorável.

Entre 2004 e 2014, a melhoria em vários indicadores do mercado de trabalho parecia indicar a retomada do processo de estruturação. Mas essa tendência foi novamente interrompida pela recessão em 2015 e a reforma trabalhista em 2017.

Para entender a transformação do mercado de trabalho no Brasil nas últimas duas décadas e os desafios que as tendências atuais implicam é preciso recorrer a uma perspectiva histórica e, ao mesmo tempo, considerar que os parâmetros adotados para uma análise comparada se modificaram ou foram substituídos.

É preciso, também, analisar separadamente os problemas estruturais que decorrem da reprodução de características herdadas do período anterior a 1988, os problemas estruturais acarretados pela reconfiguração do mundo do trabalho na ordem neoliberal, que se agravaram após a reforma trabalhista de 2017, e os problemas conjunturais decorrentes da recessão econômica de 2015-2016 e da crise causada pela pandemia de Covid-19 em 2020-2021. Porém, reconhecendo que essas diferentes ordens de problemas se sobrepõem e se entrelaçam, formando uma realidade complexa e caleidoscópica.

Friso que a transformação estrutural do mercado de trabalho nacional não seguiu uma trajetória linear, pois passou por vários momentos de inflexão. A seguir, faço uma breve síntese dessa trajetória ao longo do século XX e, na sequência, das inflexões recentes. Tomo como referência a seguinte periodização:

- 1850-1888: transição do trabalho escravo para o trabalho livre;
- 1889-1930: formação dos mercados de trabalho estaduais;
- 1931-1945: bases para a estruturação dos mercados de trabalho urbanos;
- 1946-1963: estruturação heterogênea do mercado de trabalho nacional;
- 1964-1984: estruturação distorcida do mercado de trabalho nacional;
- 1985-1990: bases para corrigir a estruturação do mercado de trabalho nacional;
- 1991-2003: desestruturação e fragmentação do mercado de trabalho nacional;
- 2004-2014: reestruturação incompleta dos mercados de trabalho regionais;
- 2015-2021: desestruturação e desregulação dos mercados de trabalho.

Este texto está dividido em mais quatro seções. A primeira oferece uma visão panorâmica da trajetória do mercado de trabalho brasileiro no século XX. A segunda sintetiza as inflexões verificadas a partir de 2003. A terceira atualiza a discussão conceitual sobre “estruturação” e “desestruturação”. A última analisa possibilidades e limites da intervenção do Estado no enfrentamento de problemas crônicos do mercado de trabalho no Brasil.

1 Visão panorâmica do Século XX

No final do século XIX, a abolição da escravidão não implicou em generalização do trabalho assalariado. Os mercados de trabalho se formaram em âmbito local e ganharam características estaduais próprias, com fortes semelhanças regionais. O parâmetro de comparação, na época, eram os

Estados Unidos, que também haviam abolido a escravidão (sem uma política para a integração da população negra), tinham recebido intensos fluxos imigratórios e possuíam mercados de trabalho com estrutura e dinâmica diferenciadas entre as unidades da Federação.

O mosaico das relações de trabalho nos vários espaços regionais pode ser acompanhado a partir do “Sudeste dinâmico” num extremo, e da Amazônia da borracha no outro extremo; passando pelas experiências do Sul do país, do “Sudeste estagnado” e do Nordeste. Em cada um desses casos, a interação entre territorialização da força de trabalho e assalariamento aparece repleta de particularidades. O caso da cidade de São Paulo é um ponto fora da curva. [...] Mas se o setor dinâmico urbano recrutava assalariados e trabalhadores autônomos sob encomenda (este era o caso dos trabalhadores da construção civil), a outra metade da força de trabalho transitava da inatividade para a precariedade (prestação de serviços de todos os tipos) e para o assalariamento eventual em pequenos estabelecimentos. Mas esses segmentos não eram estanques. Havia um trânsito elevado de trabalhadores entre esses dois tipos de atividades, o que indica a existência de um mercado de trabalho ainda sem forma e contornos definidos (Barbosa, 2016, p. 15-16).

Na década de 1920, 90% da população brasileira viviam no meio rural (incluindo os pequenos municípios rurais), onde o assalariamento não era usual. Em áreas economicamente estagnadas, um terço da população rural adulta se encontrava à margem de relações mercantis ou era usada esporadicamente, e ainda persistiam relações análogas à servidão. Por sua vez, nas cidades havia muitos trabalhadores subocupados em atividades de baixa remuneração, devido ao excedente estrutural de força de trabalho. Mesmo em áreas economicamente dinâmicas, o trabalho assalariado era pouco regulamentado e as convenções adotadas pela OIT em 1919 (como a limitação da jornada de trabalho, a proteção contra o desemprego e o combate ao trabalho infantil) não encontravam eco no País.

No Brasil de 1930, grande parte da população estava na zona rural. Não havia grandes concentrações operárias. O proletariado urbano, de formação recente, ainda que tivesse certo acúmulo de reivindicações, não se apresentava com força orgânica capaz de impulsionar um processo de positividade das normas de proteção social de forma eficaz. O substrato material de suas lutas políticas não era igual àquele da Inglaterra do século XIX, da grande indústria. Ainda que crescentes o trabalho assalariado e a instalação de estabelecimentos fabris, e notórias as injustiças, a estrutura social carecia de uma massa de operários e de uma base social com força orgânica para exigir do Estado a positividade de direitos fundamentais. Mesmo os movimentos grevistas de 1917 e 1920, tratados como questão de polícia, e suas insurgências por direitos, não constituíram essa base sólida. Nada surpreende. Há poucas décadas se haviam rompido as amarras da escravidão. A dualidade senhor/escravo não estava superada. O trabalhador “livre” não se havia firmado como sujeito de direitos (Biavaschi, 2007, p. 100).

No primeiro governo Vargas foram decretadas a Lei de nacionalização do trabalho (Lei dos 2/3) e a Lei de sindicalização, e foi criada a Carteira de Trabalho e Previdência Social. Com o Estado Novo, foi instituída a Justiça do Trabalho, foi aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e foi criado o salário mínimo. Conformou-se um quadro institucional de vanguarda para a regulamentação do emprego urbano, que marcou a estruturação incipiente do mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que o Estado se empenhava em uma estratégia ousada de industrialização para redirecionar o desenvolvimento nacional. Porém, os efeitos do novo ordenamento não foram imediatos, pois inicialmente ficaram restritos a uma pequena parcela dos trabalhadores urbanos e a negociação coletiva foi controlada por meio da tutela exercida pelo governo.

Considerado o mercado de trabalho da época, caracterizado por 75% da ocupação vinculada às atividades agrícolas, pode-se afirmar que a legislação instituída representava um quase nirvana para os trabalhadores brasileiros, ao prometer um amplo conjunto de direitos a uma população completamente desprovida de qualquer proteção social. Isso é refletido, inclusive, quando se compara o valor do primeiro salário mínimo com aqueles dos salários médios industriais prevaletentes em 1940. Somente os trabalhadores das indústrias Editorial e Gráfica e Metal Mecânica auferiam salários médios um pouco superiores ao salário mínimo. [...]

O governo Vargas impediu formalmente que a ação sindical estabelecesse uma dinâmica autônoma da negociação coletiva que pudesse favorecer a difusão dos direitos legais. Ao tutelar os sindicatos, transformou a negociação coletiva em um instrumento burocrático, reconhecendo o direito privado das empresas na gestão cotidiana das relações de trabalho. Ao mesmo tempo que articulou toda uma extensa regulação do mercado e das relações de trabalho, Vargas atuou no sentido de coibir os mecanismos que pudessem transformá-la em realidade para os trabalhadores brasileiros. Se, por um lado, a regulação pública era virtual para o ordenamento do mercado de trabalho industrial em expansão, ao garantir a subordinação e a disciplina da força de trabalho necessárias ao processo de acumulação que se consolidava desde o início dos anos 30, por outro, ela não efetivou a base de direitos nesse mercado (Dedecca, 2005, p. 100).

O retorno de Vargas no início da década de 1950 trouxe de volta a estratégia de desenvolvimento econômico promovido pelo Estado. Uma das preocupações de Getúlio foi recuperar o poder de compra do salário mínimo. Em paralelo, o regime democrático restaurou a autonomia dos sindicatos.

A recuperação da economia nacional a partir de 1933 se deu fundamentalmente assentada nas atividades não-agrícolas. Em 1933 e 1955, a dinâmica econômica deixa de ser comandada pela lógica dos capitais agroexportadores, passando progressivamente a ser alavancada pelo capital industrial, que monta, diversifica e integra um aparelho produtivo voltado fundamentalmente para o mercado interno nacional em formação. [...] É neste período [de industrialização restringida] que se inicia a constituição da base de trabalho assalariado [...] é a partir do momento que ganha expressão o processo de industrialização que vai se formando um mercado de trabalho urbano-industrial, que abre perspectivas para a estruturação do movimento sindical em nível nacional. A industrialização, ao avançar, vai conformando um mercado nacional de bens, serviços e trabalho com uma dinâmica cada vez mais determinada pela Indústria de Transformação, bem como por uma crescente concentração das atividades no meio urbano (Baltar; Dedecca, 2015a, p. 3-4).

O Plano de Metas do governo JK impulsionou a industrialização pesada. Isso acarretou uma mudança na estrutura ocupacional. Em 1960, 54% da força de trabalho estavam ocupados no setor primário, 13% no setor secundário e 33% no setor terciário. Ademais, entre os ocupados não-agrícolas, 74% eram assalariados e 22% eram autônomos. Embora a participação da indústria de transformação na PEA não-agrícola tenha diminuído entre 1940 e 1960 (de 32% para 28%), isso ocorreu porque os ramos industriais tradicionais (como a indústria têxtil e a de alimentos) cresceram mais lentamente, em comparação com os ramos de serviços. Além disso, Juscelino promoveu uma elevação real do salário mínimo legal, o que ajudou a conter o aumento da desigualdade de rendimentos do trabalho. E criou a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959.

Nesse período, foram se intensificando os fluxos migratórios para os principais centros industriais do País e para o Distrito Federal. Entre 1940 e 1960, o ritmo de crescimento anual da população economicamente ativa no meio urbano foi três vezes maior do que no meio rural. Assim, a participação da PEA não-agrícola aumentou de 33% para 46%. A região Nordeste, economicamente estagnada, perdeu peso na distribuição da PEA nacional, embora ainda representasse 31% do total em 1960, ao passo que aumentou a participação das regiões Sul e Centro-Oeste (17% e 4%), onde as fronteiras agrícolas estavam em expansão (em especial, no Paraná). Por sua vez, a participação do estado de São Paulo – principal centro dinâmico do Brasil – aumentou ligeiramente para 20% da PEA.

Além da clara divisão entre campo e cidade, os mercados de trabalho urbanos foram crescendo com uma diferenciação nítida entre empregados com carteira assinada e trabalhadores sem a proteção da CLT. O resultado foi uma estruturação heterogênea dos mercados de trabalho, que ganhavam uma dimensão nacional em meio à progressiva integração das economias regionais. Ao mesmo tempo, se ampliavam as desigualdades entre os centros industriais e as áreas agrícolas.

A dinâmica do padrão de acumulação não era suficiente para constituir mercados de trabalho relativamente homogêneos. A tendência permanente ao subemprego crônico causada pela heterogeneidade estrutural reforçava a reprodução de uma economia marcada pelo baixo nível da renda per capita.

[...] emergem como tendências no mundo subdesenvolvido: i) a insuficiência dinâmica da acumulação; ii) a tendência estrutural ao subemprego; iii) a superexploração da força de trabalho; iv) a desarticulação entre produção e consumo; v) a [...] dependência dos mercados externos; vi) a hierarquização da economia mundial gerada pela divisão do trabalho que concentra nos países centrais fases avançadas da industrialização e, ainda, monopoliza o acesso às tecnologias; vii) a relevância de políticas sociais que compensem os efeitos deletérios da dependência; e viii) a expansão econômica e social dependente do rearranjo entre classes em cada momento histórico, logo, dependente do jogo de poder que permitirá a utilização em diferentes sentidos das condições econômicas (Carleial, 2010, p. 140-141).

Para enfrentar os problemas do subdesenvolvimento o governo Goulart propôs reformas de base, entre as quais a reforma agrária, que teria um forte impacto nos mercados de trabalho, tanto no campo como nas cidades. O Plano Trienal pretendia reduzir disparidades regionais e criar condições para que os salários crescessem junto com a produtividade. Conseguiu aprovar a criação do 13º salário para empregados do setor privado. Além disso, buscou completar o processo de ordenamento das relações de trabalho e ampliar a cobertura da proteção social instituindo o Estatuto do Trabalhador Rural e a Previdência Social Rural.

O regime militar enterrou as políticas do trabalhismo de Jango e refutou o legado de Vargas nessa área. O fim da estabilidade no emprego e a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) aumentaram o livre arbítrio do empregador. A ausência de seguro-desemprego, a forte redução do poder de compra do salário mínimo e a repressão à ação sindical resultaram em contenção de pressão salarial quando a economia voltou a crescer. Formou-se um modelo de desenvolvimento dependente e excludente, no qual prevaleceram: estímulos à modernização agrícola com concentração

fundiária, consolidação de uma economia industrial de baixos salários, validação de uma divisão regional do trabalho favorável aos estados mais ricos, reforço dos mecanismos responsáveis pelas desigualdades sociais e impulso à exploração predatória de recursos naturais.

A dominância da grande propriedade; o processo de modernização impulsionado pela ação do governo, que aumenta a produtividade do trabalho e reduz a capacidade de absorção de mão-de-obra nas áreas de fronteira; a sobrevivência, em certas áreas, do latifúndio tradicional; a própria desarticulação das relações latifúndio-minifúndio; a pobreza das massas rurais; a superexploração; a proibição dos sindicatos; a ausência de políticas sociais no campo – todos esses fatores resultaram em um êxodo rural espantoso. [...] Entretanto, apesar do dinamismo da geração de empregos, a velocidade do processo de migração despejou nas cidades um contingente de população que não pode ser totalmente absorvido no mercado de trabalho formal capitalista. Assim, acumulam-se nas cidades grandes massas de “população excedente”, que se defende recebendo migalhas da renda gerada no núcleo capitalista (Barbosa de Oliveira; Henrique, 1990, p. 27).

Entre 1968 e 1980, as propriedades rurais substituíram trabalhadores permanentes por temporários ou “volantes”, que tinham salários baixíssimos e longas jornadas diárias (Kageyama, 1986). A expansão da população urbana foi intensificada por forte êxodo rural. O crescimento desordenado das metrópoles produziu mercados de trabalho com elevada taxa de rotatividade da mão de obra e com variados tipos de informalidade. A expressiva geração de emprego formal foi acompanhada pelo aumento da dispersão salarial e pela baixa proteção oferecida aos trabalhadores. Ao mesmo tempo, foi se ampliando a desigualdade de renda.

No período 1962/67, marcado pela crise econômica, pelo rebaixamento do piso salarial e pela quebra do poder sindical (a partir de 1964), observa-se um claro afastamento entre as curvas dos salários médio e mínimo. Já nos anos do “milagre econômico” o afastamento entre o médio e o mínimo ganhou novo impulso, apesar de a base salarial estar “colada” ao mínimo [...] No período 1968/74, o crescimento da produtividade alcançou cifras realmente elevadas, observando-se também um crescimento dos salários médios em praticamente todos os ramos industriais [...]. As disparidades de salários atingiram índices elevadíssimos (Souza, 1999, p. 167-171).

A necessidade de qualificação profissional havia motivado a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) durante o Estado Novo. Mas, nas décadas seguintes, o governo federal não se preocupou com a criação de uma agência pública de emprego. O Sistema Nacional de Emprego (SINE), criado em meados da década de 1970, foi concebido para executar políticas públicas de emprego direcionadas para apoiar a população na sua busca por trabalho por meio de ações de intermediação de mão de obra. De fato, o propósito era atender a demanda crescente das empresas por força de trabalho, sem pretender capacitar o conjunto da mão de obra, elevar os salários ou combater a informalidade.

Todo processo de industrialização sempre contém um problema de adaptação entre, de um lado, as oportunidades de emprego e, de outro, as características da população que procura se ocupar. A transformação rápida da economia faz mudar a estrutura da força de trabalho e as pessoas são forçadas a se adaptar a esse processo. Pessoas ajustadas aos postos de trabalho que deixaram de existir são obrigadas a competir pelas novas oportunidades ocupacionais, que com frequência

exigem características diferentes da mão de obra a empregar. [...] Como a transformação dessa sociedade agrária exportadora em uma sociedade urbano-industrial ocorreu sem uma tentativa explícita de produzir o desenvolvimento social no campo, nas pequenas cidades que giram em torno das atividades agrícolas e nas grandes cidades que crescem com a industrialização e absorvem a população que se desloca na sua direção, ocorreu uma profunda diferenciação setorial e regional de produtividade (Baltar; Dedecca, 2015b, p. 24-25).

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) reconheceu a necessidade de promover uma descentralização industrial para reduzir desigualdades regionais e melhorar a distribuição pessoal da renda, mas a prioridade era completar o processo de industrialização. De fato, a maior integração e a diversificação da estrutura produtiva nacional, o sustentado dinamismo dos mercados de trabalho metropolitanos e a mobilidade social ascendente permitiram acomodar pressões derivadas da crescente desigualdade de renda e da reprodução da heterogeneidade social e regional. A intervenção estatal do regime político autoritário foi orientada para pavimentar um caminho de progresso baseado no “capitalismo selvagem”, que produziu uma ordem social altamente desigual e injusta (Henrique, 1999).

A repressão política permitiu aos militares reduzir o salário mínimo legal em termos reais. A partir de 1966, os reajustes dos salários em geral passaram a ser regulados por legislação. [...] eram utilizadas fórmulas de reajuste que subestimavam a inflação futura. No momento em que o país ingressava em um período de rápida expansão da produção e da produtividade, o bloqueio à ação sindical e uma legislação salarial definida sem participação popular reduziam a renda dos trabalhadores. [...]

No Brasil pós-1964, o mercado de trabalho tornou-se extremamente flexível, o que se viabilizava pela legislação e pelo excedente de mão-de-obra. A desqualificação do trabalho típico do taylorismo fordista, na ausência de proteção legal ou sindical, lançava a maior parte dos trabalhadores no mercado geral de trabalho, no qual imperava feroz concorrência, dado o excedente de mão-de-obra. As empresas, mesmo oferecendo baixos salários, sempre podiam contar com abundante oferta de trabalho, o que viabilizava as demissões sem justa causa. [...]

Essas circunstâncias explicam os perfis regressivos de distribuição de renda existentes no Brasil. E o problema não é que o país seja pobre, e sim que há grande descompasso entre a capacidade de produzir riqueza (o grau de desenvolvimento das forças produtivas) e as manifestações da pobreza, o que torna a sociedade brasileira uma combinação gritante de afluência e miséria (Barbosa de Oliveira, 1998, p. 121-123).

As Tabelas 1 e 2 ajudam a ilustrar a profunda transformação estrutural do mercado de trabalho no Brasil ocorrida entre 1940 e 1980. O crescimento da força de trabalho urbana foi muito mais expressivo do que o aumento da força de trabalho rural. Por isso, a proporção dos ocupados não-agrícolas saltou de 33% em 1940 para 70% em 1980. Nesse período, a taxa de assalariamento subiu de 68% para 79% no meio urbano. Por outro lado, no meio rural continuou a predominar o trabalho não assalariado, sendo que o aumento da proporção de empregados ocorrida na década de 1970 (de 25% para 38%) foi por conta dos temporários.

Tabela 1
Distribuição da população economicamente ocupada, por posição na ocupação (%).
Brasil: 1940, 1950, 1960, 1970, 1980

Posição na ocupação	1940	1950	1960	1970	1980
Atividades agrícolas (em milhares)	9.844	10.370	12.408	13.090	12.745
Empregado	33,3	34,3	25,9	25,4	38,0
Autônomo	35,9	35,8	46,0	53,2	42,9
Empregador	2,6	3,2	1,9	1,6	2,5
Auxiliar familiar	27,5	26,6	26,2	19,7	16,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Atividades não-agrícolas (em milhares)	4.914	6.748	10.342	16.248	29.526
Empregado	67,9	75,8	74,2	79,2	78,7
Autônomo	23,7	17,2	22,0	18,6	17,2
Empregador	2,2	4,4	1,2	1,5	2,6
Auxiliar familiar	1,4	2,2	1,5	0,7	0,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total dos ocupados (em milhares)	14.759	17.117	22.750	29.339	42.272

Fonte: IBGE. Censos Demográficos. Elaboração própria a partir de dados extraídos de Henrique (1999, Anexo Estatístico).

Tabela 2
Distribuição da população economicamente ocupada, por setor de atividade (%).
Brasil: 1940, 1950, 1960, 1970, 1980

Setor de atividade	1940	1950	1960	1970	1980
Primário	65,9	59,9	54,5	44,6	30,1
Agricultura e pecuária	64,1	57,8	52,6	42,9	28,8
Extrativa vegetal, caça, pesca	1,8	2,2	1,9	1,7	1,3
Secundário	10,3	13,7	17,6	18,0	25,3
Indústria de transformação	7,4	9,4	13,0	11,0	16,4
Construção civil	1,8	3,4	3,4	5,9	7,5
Outras atividades	1,1	0,9	1,2	1,1	1,4
Terciário	23,8	26,4	28,0	37,3	44,6
Comércio	5,1	5,6	6,6	7,8	9,8
Atividades financeiras	0,4	0,7	0,9	1,5	2,4
Transporte, armazenagem, comunicação	3,4	4,1	4,6	4,2	4,6
Educação, saúde	1,3	1,9	2,5	4,2	5,9
Administração pública, defesa, segurança	2,7	3,0	3,1	3,9	4,4
Serviços domésticos	4,2	3,9	4,3	6,0	5,9
Outras atividades	6,7	7,2	6,0	9,7	11,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE. Censos Demográficos. Elaboração própria a partir de dados extraídos de Henrique (1999, Anexo Estatístico).

A participação de agricultura e pecuária no total dos ocupados diminuiu de modo acentuado (64% em 1940 e 29% em 1980), ao passo que o peso da indústria de transformação mais do que

dobrou (7% para 16%). Também foi expressivo o aumento da participação da construção civil, que alcançou 7,5%. O setor terciário, marcado por grande heterogeneidade, passou a concentrar 45% dos ocupados, com destaque para o comércio (10%) e para educação e saúde, segmento que tinha a mesma participação dos serviços domésticos (6%), ao final do período.

Em 1980, cerca de dois terços (68,5%) dos ocupados não-agrícolas correspondiam a empregados com vínculo em estabelecimento. Esse era o núcleo do mercado de trabalho urbano (quase 20 milhões de pessoas), segmentado em três grupos: empregados em grandes estabelecimentos privados (2 milhões); funcionários públicos e profissionais das áreas de educação e saúde (5 milhões); e empregados em médias, pequenas ou microempresas (13 milhões). O outro terço dos ocupados não-agrícolas (quase 9 milhões de pessoas) era composto por empregados sem carteira de trabalho assinada, geralmente em microempresas ou em unidades familiares (2,4 milhões), trabalhadores por conta própria (3,6 milhões), pequenos empregadores (2,2 milhões) e trabalhadores sem remuneração (800 mil).

Assim, o baixo grau de proteção social reproduziu um mercado de trabalho pouco institucionalizado, marcado pela presença extensa de contratos de trabalho estabelecidos informalmente. Esse é o tema que dominará as análises sobre o mercado de trabalho brasileiro nos anos 60 e 70. A questão debatida não era a do desemprego, mas aquela do problema de emprego expresso na recorrente informalidade que acompanhou a trajetória de crescimento de longo prazo do país entre 1930 e 1980. Esse debate também constituiu os elementos para a discussão da péssima distribuição de renda associada àquele processo de desenvolvimento (Dedecca, 2005, p. 120).

Durante o regime militar, apesar do grande dinamismo econômico, problemas considerados “genéticos” haviam persistido: excedente estrutural de força de trabalho, informalidade, desproteção, baixos salários, baixa qualificação, jornadas extensas, trabalho infantil, trabalho em condições degradantes, segregação de gênero, discriminação racial. Outros problemas crônicos foram adicionados: arrocho salarial, dispersão salarial, alta rotatividade da mão de obra, repressão sindical e atuação enviesada da Justiça do Trabalho. Boa parcela da pobreza rural se transferiu para as periferias urbanas. Na reta final do regime, a oferta de força de trabalho foi se alterando por conta da redução dos fluxos demográficos, da queda na fertilidade e da crescente taxa de participação feminina.

Os resultados mais gerais desse processo [de urbanização vigorosa] foram, por um lado, a contínua incorporação de massas de trabalhadores às relações sociais de caráter mercantil e, mais especificamente, às relações de *assalariamento* da força de trabalho; por outro, a constituição de um *mercado nacional unificado*, embora segmentado, de trabalho e de bens. Por razões conhecidas [...], esse processo produziu resultados contraditórios sobre a dinâmica da estrutura ocupacional urbana. Com as variações cíclicas que lhe são intrínsecas, a expansão capitalista no Brasil — ao contrário do que fora previsto pela hipótese da “overurbanization” — teve força dinâmica suficiente para criar um volume considerável de novos empregos [...], desenvolvendo as ocupações modernas e diferenciando a estrutura social urbana.

Contudo, esse mesmo dinamismo, aliado a características que o modelo brasileiro de desenvolvimento com exclusão foi acentuando, [...] também sustentou a expansão — com variações cíclicas, é verdade — do emprego no pequeno comércio urbano, nos serviços pessoais, no trabalho doméstico mal remunerado, na pequena indústria e na construção civil marginal ou de pequeno porte, ou, numa palavra, em múltiplas formas de organização da produção intensivas em trabalho, com reduzida densidade de capital por trabalhador e de baixíssima produtividade [...]. Expandiu-se

no mundo urbano brasileiro o contingente de subempregados, expostos às incertezas de um mercado de trabalho dinâmico e instável, cujo funcionamento alimentou e se alimentou da existência desse “exército ativo de reserva” (Faria, 1991, p. 104-105).

Devo enfatizar que esse estilo de desenvolvimento econômico, combinando alto dinamismo na geração de empregos, acentuada heterogeneidade ocupacional, política de contenção dos reajustes salariais, desvalorização do salário mínimo e elevada desigualdade salarial, impediu que a industrialização produzisse uma “economia de altos salários”.

[...] a economia brasileira chegara ao início dos anos 80, após 30 anos de intensa industrialização e modernização das pautas de consumo, com a fisionomia de uma “economia de baixos salários”, caracterizada por um amplo descolamento entre os níveis de progresso técnico e padrões de consumo e as condições de remuneração e consumo da maioria dos assalariados. Esse “desencontro”, observado sob múltiplos aspectos na literatura brasileira, não se confunde com a existência de salários baixos dispersos em atividades de baixa produtividade. Trata-se, antes, de uma característica do padrão de crescimento, das instituições [reguladoras] e da formação dos preços que acompanharam a industrialização no Brasil (Medeiros, 1992, Resumo).

Quando o modelo de desenvolvimento excludente entrou em crise, no início dos anos 1980, o desemprego aberto nos grandes centros urbanos fez aumentarem os grupos socialmente vulneráveis e interrompeu a mobilidade social. Os problemas estruturais do mercado de trabalho brasileiro se tornaram mais visíveis com o fim da elevada geração de empregos. Embora a taxa de desemprego tenha se reduzido ao final da década, o aumento da informalidade sinalizou uma clara deterioração da situação geral do mercado de trabalho (Cacciamali, 1989; Baltar; Henrique, 1994). Mas é importante registrar que tal deterioração não configurou um processo de desestruturação, como ocorreria na década seguinte.

A informalização da ocupação não-agrícola nos anos 80 esteve associada a dois fenômenos: I. o lento crescimento do assalariamento formal em empresas privadas, que refletiu o baixo dinamismo em especial da indústria de transformação e da construção civil; II. a proliferação de pequenos negócios, manifesta no rápido crescimento do número de trabalhadores por conta própria, empregadores e assalariados sem carteira de trabalho, principalmente no comércio e nos serviços, em particular no segmento de reparação e conservação. A predominância desse tipo de geração de oportunidades ocupacionais aponta claramente uma deterioração do mercado de trabalho brasileiro nos anos 80.

Essa deterioração só não foi pior devido à presença de fenômenos compensatórios. Um deles foi o crescimento bastante lento da população urbana, principalmente nas grandes cidades, o que representou um arrefecimento das necessidades de incorporação de maiores contingentes de mão-de-obra nos grandes centros urbanos. Um outro foi o forte aumento do emprego no setor público, principalmente em atividades sociais. E por último, a não ocorrência de uma regressão ou de uma ampla reestruturação do aparelho produtivo, na década de 1980, possibilitou o reemprego da população desempregada durante os períodos de recomposição do nível de atividade econômica. Desse modo, não se observou uma crise de emprego de maior proporção ou deterioração mais profunda do mercado de trabalho (Baltar; Dedecca; Henrique, 1996, p. 94).

Em complemento, é preciso frisar que a corrosão dos rendimentos causada pela hiperinflação se tornou o principal problema para os trabalhadores. A política de reajustes salariais ficou subordinada à política de ajuste macroeconômico.

A partir de 1984, com o retorno a uma certa vida democrática, em função da eleição de Tancredo Neves, e a volta do crescimento, desenvolveu-se um forte movimento reivindicativo em todo o País, o que tornou possível negociações salariais mais favoráveis do que aquelas previstas nas disposições restritivas de 1983. De novo, contudo, o Plano Cruzado de março de 1986 congelou os salários em um nível correspondente àquele dos seis últimos meses anteriores ao Plano. Os salários tornaram-se, daí em diante, objeto de negociações uma vez ao ano. As correções introduzidas consistiram em prever que, no caso de uma inflação superior a 20%, seria acionada automaticamente uma escala móvel, possibilitando o reajuste com base na inflação. Esse mecanismo tornou-se obsoleto com o recrudescimento do processo inflacionário no início de 1987, quando a inflação passou a superar a taxa de 20% ao mês (Coriat; Saboia, 1988, p. 20-21).

A Nova República anunciou a prioridade de resgatar a “dívida social”, mas para isso seria preciso superar a crise fiscal, combater a inflação acelerada, equacionar o desequilíbrio do balanço de pagamentos e forjar um modelo de desenvolvimento inclusivo. Na época, o movimento sindical havia se fortalecido com a mobilização contra a corrosão salarial. O “novo sindicalismo”, depois de criar um partido político (PT) e uma central sindical (CUT), aproveitou a redemocratização para colocar os principais problemas do mercado de trabalho no centro do debate político. O compromisso com a inclusão social estava implícito na Constituição Federal de 1988, que ampliou os direitos sociais, inclusive os direitos do trabalho. Para financiar o programa seguro-desemprego, criado em 1986, foi instituído o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em 1990. Para proporcionar maior proteção ao trabalhador rural, foi criada em 1991 uma modalidade especial de aposentadoria por idade, desvinculada da contribuição compulsória.

O novo quadro institucional representou um grande avanço na proteção aos trabalhadores, uma conquista substantiva no terreno dos direitos trabalhistas. Porém, isso não foi suficiente para corrigir as distorções na estruturação dos mercados de trabalho urbanos. Ademais, a modernização da agricultura restringiu a geração de empregos rurais e preservou a preferência pelo uso de trabalhadores temporários (Graziano da Silva, 1994).

O aspecto relevante a realçar é menos a natureza moderna das relações de emprego [...] e mais a diferenciação que ocorre entre mecanismos distintos de estruturação do emprego assalariado. É possível identificar pelo menos quatro estruturas contratuais distintas: as grandes empresas e os seus mercados internos de trabalho; as pequenas e médias empresas e o mercado geral de trabalho; o Estado e suas relações de emprego; e os mercados “desestruturados” de trabalho. Esses quatro princípios estruturantes de emprego assalariado são portadores de relações de trabalho muito distintas. Diferem quanto ao nível de institucionalização (formalização do contrato, estabilidade do emprego, normas de aprendizagem, grau de sindicalização da força de trabalho), a dinâmica do emprego, da formação dos salários e da mobilidade ocupacional (Medeiros, 1992, p. 528-529).

As expectativas de retomada de uma trajetória de desenvolvimento econômico e de avanço na direção de um mercado de trabalho estruturado em novas bases foram frustradas. Ao longo da década de 1990, constatou-se que estava em curso um processo de regressão econômica e social.

Em síntese, podemos observar dois períodos muito distintos no que se refere à evolução do mercado de trabalho. Um movimento de estruturação do mercado de trabalho que ocorreu simultaneamente

ao processo de industrialização e institucionalização das relações e condições de trabalho (1940/1980), marcado pela expansão do emprego assalariado, principalmente com registro, e das ocupações nos segmentos organizados da economia (tipicamente capitalistas).

O período pós-1980 foi de reversão na trajetória geral das ocupações, com fortes sinais de uma progressiva desestruturação do mercado de trabalho. O desassalariamento de parcela crescente da População Economicamente Ativa e a expansão das ocupações nos segmentos não-organizados e do desemprego têm ocorrido paralelamente ao abandono do projeto de industrialização nacional e à adoção de políticas macroeconômicas [orientadas para a] reinserção internacional e o enfraquecimento do estatuto do trabalho. [...]

As razões das diferentes dinâmicas no funcionamento do mercado de trabalho, que apresenta uma evolução dependente do desenvolvimento mais geral da economia, não devem ser buscadas apenas e tão somente nas variáveis endógenas do mercado de trabalho. É preciso ir além, procurando entender como as mudanças no padrão de desenvolvimento, no modo de inserção internacional e nas políticas macro-econômicas afetam o nível e a composição ocupacional, os rendimentos e mesmo as novas formas de contratação e uso da força de trabalho. Sem isso as análises tendem a ser insuficientes e inconsistentes, redundando, na maioria das vezes, em diagnósticos e propostas equivocados (Pochmann, 1999a, p. 78-79).

Na década de 1990, ficou evidente que havia um problema estrutural afetando o funcionamento do mercado de trabalho formal, que não era decorrente de uma suposta rigidez das normas trabalhistas (isto é, de um excesso de regulamentação). Refiro-me à baixa qualidade de uma grande parcela dos empregos com carteira de trabalho assinada. A segmentação da estrutura de empregos produzida pelas características da oferta de empregos formais não se limitava em separar os empregados de grandes estabelecimentos e do setor público, de um lado, dos empregados em pequenas empresas e em pequenos negócios, de outro. Mesmo dentro de grandes organizações havia uma separação clara entre um núcleo privilegiado de empregados mais qualificados (ou que conseguiam permanecer por um tempo maior no mesmo estabelecimento, passar por treinamentos e ascender para posições superiores) que eram melhor remunerados e tinham certa estabilidade para construir uma carreira; e um conjunto diversificado de empregados pouco qualificados, mal remunerados, que ficavam pouco tempo em cada estabelecimento (insuficiente para o direito de receber o seguro-desemprego), muitas vezes transitando entre ocupações variadas. Portanto, o assalariamento, a formalização e mesmo o ingresso em uma grande empresa não garantiam uma condição satisfatória, embora fosse uma condição um pouco melhor do que aquela apresentada por empregados sem carteira assinada ou por trabalhadores do setor informal. A estruturação distorcida do mercado de trabalho não havia evitado a prevalência de baixos salários, longas jornadas e alta rotatividade para uma grande parcela dos ocupados, e mesmo a expansão do emprego formal não foi capaz de gerar um conjunto relativamente homogêneo de situações ocupacionais.

Desse modo, a instabilidade dos empregos, a falta de especialização dos trabalhadores e o baixo nível dos salários são aspectos interrelacionados (e que se reforçam mutuamente) de um regime fluido de relações de trabalho, que se notabiliza pelo livre arbítrio dos empregadores, produto da ausência de uma regulação coletiva do uso e remuneração da mão-de-obra (Baltar; Proni, 1996, p. 118-119).

Este estudo procurou mostrar que existem duas ordens de questões ou problemas, que devem ser examinadas separadamente. Em primeiro lugar, o problema do trabalho instável, pouco especializado e mal remunerado, que caracteriza boa parte do emprego formal. Em segundo lugar, o problema da falta de emprego formal, que realmente se agravou com a abertura da economia. (Ibidem, p. 142-143)

No período 1991-2003, em um contexto marcado pela adoção de uma agenda de políticas neoliberais e pela desintegração de cadeias produtivas, a situação geral do mercado de trabalho nacional foi se deteriorando em razão de vários fatores, entre os quais a falta de dinamismo industrial, a reestruturação produtiva em grandes empresas, a introdução de inovações tecnológicas e a restrição colocada à expansão das políticas sociais. Também menciono o fim do índice geral de reajuste anual dos salários, a flexibilização de normas que ordenam as relações de emprego, os novos tipos de informalidade e a queda na taxa de sindicalização.

Na realidade, a maneira precipitada e desordenada com que o Brasil entrou na chamada globalização desfavoreceu a geração de emprego e renda e provocou sérios problemas de absorção da população ativa. A composição da PEA, contudo, modificou-se sensivelmente, diminuindo o peso dos jovens e aumentando a participação das mulheres adultas. Essas mudanças ocorreram com a manutenção de um intenso ritmo de crescimento dessa parcela da população. Diante da queda no ritmo de crescimento do número de pessoas ocupadas, uma parte expressiva do aumento da PEA não foi absorvida, tendo aumentado substancialmente a taxa de desemprego aberto (Baltar, 2006, p. 25).

A desestruturação do mercado de trabalho nacional se manifestou no elevado desemprego crônico, no estreitamento do mercado de trabalho formal, no aumento da proporção de trabalhos informais e precários, nas formas flexíveis de contratação, alocação e remuneração dos empregados, na intensificação da jornada, na terceirização de atividades meio, na redução da participação dos salários na renda nacional e na baixa cobertura do programa seguro-desemprego.

Neste quadro de agravamento dos problemas da falta de emprego, a discussão sobre o mercado de trabalho tem-se limitado à questão das formas de regulação da contratação, uso, remuneração e dispensa da força de trabalho. A posição que considera inexorável a modernização excludente está desenvolvendo uma proposta de alteração do marco legal, no sentido de reduzir a proteção institucional aos trabalhadores e abrir maior espaço para um entendimento das partes diretamente envolvidas nos contratos de trabalho. Essa proposta é um aspecto de uma estratégia mais ampla de desregulamentação da economia para que se acomode mais livremente aos rigores de uma competição desregulada, esperando que provoque uma destruição criadora (Baltar, 1996, p. 107).

Apesar da desindustrialização e da adoção de políticas econômicas neoliberais e apesar da baixa eficácia das políticas focadas no funcionamento do mercado de trabalho (como os programas de qualificação profissional, de intermediação de mão de obra e de estímulo ao empreendedorismo), a referida desestruturação foi em parte atenuada por fatores institucionais. Ainda que tenham sido efetivadas medidas de flexibilização das relações de trabalho, muitos sindicatos seguiram resistindo ao ataque contra os direitos do trabalho. A ampla reforma trabalhista proposta na época não vingou e a CLT permaneceu norteando a atuação da Justiça do Trabalho. O salário mínimo começou a se recuperar em 1995, ao passo que o controle da inflação (com o Plano Real) beneficiou os trabalhadores – em especial, os de baixa renda. O Ministério Público do Trabalho passou a realizar intervenções organizadas para garantir os direitos difusos, coletivos e individuais dos trabalhadores. E o governo FHC (pressionado pelas muitas ocupações do MST) começou a implementar a reforma agrária prevista na CF-1988 ao criar o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Programa de Acesso Direto à Terra e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Em contraste com a década anterior, o desemprego continuou elevado mesmo após a recuperação econômica. Ou seja, a crise do emprego nos anos 1980 foi uma crise conjuntural (sem afetar em profundidade a estrutura ocupacional), ao passo que nos anos 1990 a baixa capacidade de

geração de empregos se tornou expressão de uma crise estrutural. De fato, a desestruturação verificada reflete mudanças profundas do capitalismo brasileiro, após o abandono do projeto de desenvolvimento nacional e a adoção de uma agenda política neoliberal (CANO, 1994), pautada na modernização conduzida pelo setor privado conforme a lógica do mercado.

A intensidade dos impactos da crise e dos reordenamentos econômicos sobre a sociedade brasileira pode ser mais bem dimensionada quando se observa o que ocorreu com o mundo do trabalho. As mudanças na economia brasileira afetaram não só as estratégias de mercado das empresas que precisaram se ajustar a um cenário de crescente incerteza e competitividade, como o próprio funcionamento do mercado de trabalho, diante do qual se revelaram ineficazes os mecanismos de regulação pública.

A elevação e persistência das taxas de desemprego, a proliferação de oportunidades ocupacionais e condições de trabalho de pior qualidade, a cristalização dos baixos rendimentos das massas foram a contraface de um processo de regressão econômica. Nesse contexto, o próprio movimento sindical acabou se tornando, na maioria das vezes, impotente para resistir ao avanço da precarização do emprego (Proni; Henrique, 2003, p. 8-9).

Em um contexto externo marcado por forte alteração da divisão internacional do trabalho, a inserção periférica de empresas brasileiras em cadeias globais de valor rebaixou o padrão de emprego (Mattoso; Pochmann, 1998). Também é importante citar os impactos da reestruturação produtiva no setor privado e da privatização de empresas estatais.

Em suma, a abertura comercial indiscriminada, a ausência de políticas industriais e agrícolas, a sobrevalorização do Real e os elevados juros introduziram um freio ao crescimento do conjunto da economia (indústria, serviços e agricultura) e uma clara desvantagem da produção doméstica diante da concorrência internacional. A reação das empresas, dada a menor competitividade diante dos concorrentes externos a que foram levadas, foi imediata: aceleraram a terceirização de atividades, abandonaram linhas de produtos, fecharam unidades, racionalizaram a produção, importaram equipamentos e insumos, buscaram parcerias, fusões ou transferência de controle acionário e reduziram custos, sobretudo de mão-de-obra.

O avanço no processo de privatização com participação do capital internacional e o fechamento de empresas privadas nacionais tiveram como contrapartida a desnacionalização da cadeia produtiva. Nesse contexto, é natural que o mercado de trabalho tenha sofrido mudanças. Além disso, deve-se considerar o processo de modernização tecnológica e organizacional, que também afetou o mundo do trabalho (Proni; Lyrio, 2005, p. 141).

Acrescento que a crise econômica e a abertura comercial provocaram uma redução da quantidade de estabelecimentos considerados de grande porte na década de 1990. Além disso, a reestruturação produtiva implicou em redução do número médio de empregados dos grandes estabelecimentos. Em adição, houve migração de empresas para regiões com menor custo do trabalho e com incentivos fiscais de prefeituras e governos estaduais.

Em termos da distribuição regional das grandes empresas, percebemos que de 1989 a 2005 ocorreu um movimento importante de desconcentração produtiva no qual a região sudeste do país perdeu participação expressiva tanto em termos da quantidade dos estabelecimentos de grande porte quanto em termos do número de trabalhadores vinculados a estes estabelecimentos. A principal beneficiada por esse movimento foi a região sul, que nesse intervalo de tempo aumentou de modo contínuo a sua participação relativa no total dos grandes estabelecimentos industriais, bem como dos trabalhadores ligados a elas. A região nordeste, em particular, registrou um ganho de participação

relativa no número de estabelecimentos de grande porte durante os anos 1990, porém, na primeira metade dos anos 2000 ocorreu uma redução importante que praticamente anulou o crescimento alcançado na década anterior. Já em termos de trabalhadores em grandes empresas industriais, o nordeste contabilizou um crescimento ininterrupto entre 1989 e 2005, o que sugere que as grandes empresas localizadas nesta região são mais intensivas em mão de obra comparativamente às demais regiões (Oliveira; Proni, 2007, p. 124).

Parcela expressiva da força de trabalho teve de se adaptar ou se ajustar à nova realidade do mercado de trabalho, muito diferente daquela de 1980. Por um lado, embora o êxodo rural tenha diminuído acentuadamente, continuou havendo migrações no território nacional em direção às áreas com mais oportunidades de emprego e renda. Por outro, a ausência de mobilidade social ascendente (baseada na obtenção de melhores postos de trabalho e na elevação da renda pessoal e familiar) abriu espaço para outros tipos de mobilidade entre os trabalhadores, que denotavam uma perda de *status* social e uma maior insegurança ocupacional.

Podem ser identificadas três tendências de deslocamento do trabalho durante os anos 90: setorial, ocupacional e regional. Em primeiro lugar, o trabalho está mudando da indústria para o comércio e os serviços. Em segundo, os trabalhadores estão se deslocando de profissões específicas e formalizadas para atividades sem relação com a sua ocupação anterior – como, por exemplo, um torneiro mecânico que se torna vendedor de produtos – ou, ainda, estão criando um novo arranjo das qualificações já existentes – como no caso do autônomo prestador de serviços. Em terceiro, os trabalhadores estão migrando das regiões que passam por ajustes estruturais profundos para novos polos de crescimento, onde os investimentos e a emergência de novas atividades econômicas estão criando novas oportunidades em regiões como o interior do Estado de São Paulo, o Sul ou algumas áreas do Nordeste (Posthuma, 1999, p. 16).

É crucial explicar que a deterioração do mercado de trabalho nos anos 1990 não foi consequência apenas da estagnação econômica, da reestruturação produtiva das empresas e da falta de compromisso do governo com a garantia de direitos sociais inscritos na Constituição Federal (incluindo alguns direitos do trabalho). A partir do governo Collor, houve a recusa de qualquer projeto político de construção de uma nação economicamente integrada e o abandono do compromisso com o combate às desigualdades regionais por meio de políticas estruturantes. Assim, em um contexto de “guerra fiscal”, mudança na divisão inter-regional do trabalho e aumento das desigualdades intrarregionais, a própria ideia de um “mercado de trabalho nacional” coeso e menos heterogêneo vai perdendo substância diante do modelo de crescimento econômico dependente do mercado externo (que incentiva a importação de insumos e componentes industriais e a exportação de produtos primários) e – quero frisar – da progressiva fragmentação territorial da nação.

Com o início do processo de abertura comercial nos anos 90, processo esse marcado por surtos hiperinflacionários e por fortes recessões, entremeados por breves impulsos insubistentes de crescimento, agravou-se a seletividade do dinamismo regional. As regiões especializadas na produção de bens não-duráveis de consumo também começaram a sofrer seriamente com o aumento da concentração de renda, redução dos empregos formais e perda do poder aquisitivo das classes de baixa renda, incapazes de se protegerem da inflação galopante.

Como resultado, intensificou-se a tendência já presente de *fragmentação* do dinamismo territorial brasileiro, provocando um perigoso movimento de desintegração nacional (Coutinho, 1998, p. 8, *italico no original*)

* * *

Essa breve recapitulação nos permite fazer algumas afirmações. Primeiro, que a evolução do mercado de trabalho brasileiro no século XX, passando por diversas conjunturas econômicas e políticas, foi condicionada por variadas ordens de fatores, entre as quais destaco: o modelo de desenvolvimento econômico e social; o ritmo e as características do processo de industrialização; a modernização da produção agropecuária; a dinâmica demográfica; a legislação trabalhista e sua efetividade; a orientação e o alcance das políticas públicas; a capacidade de ação sindical; a reprodução das formas de discriminação; as especificidades regionais.

Além disso, convém mencionar o surgimento de novos atores, em diferentes momentos políticos, como é o caso da Sociedade Rural Brasileira (SRB), em 1919, do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, em 1932, da Confederação Nacional da Indústria (CNI), em 1938, da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), em 1963, da Federação Brasileira de Bancos (Febraban), em 1967, da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), em 1984, da Força Sindical, em 1991, da Confederação Nacional dos Bancários (CNB), em 1992, da Federação Única dos Petroleiros (FUP), em 1993, e da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), também em 1993.

Apesar do expressivo desenvolvimento econômico ocorrido entre 1950 e 1980, o mercado de trabalho nacional manteve características estruturais relacionadas com o subdesenvolvimento, ou seja, não foi capaz de eliminar problemas genéticos e atingir uma estrutura ocupacional e uma distribuição de salários semelhantes àquelas verificadas em países industrializados. Em grande medida, isso ocorreu por causa da intervenção do regime militar, que distorceu (ou redirecionou) o processo de estruturação do mercado de trabalho.

[...] a política salarial no período 1940-1963 (salário mínimo) buscou contrabalançar o funcionamento de um mercado de trabalho urbano marcado pela abundância de mão-de-obra de baixa qualificação. Isso pode ser verificado pela definição de valores elevados para o salário mínimo.

A partir da vigência do regime militar, contudo, houve a inversão radical na política salarial, com a ruptura do modelo de regulação do rendimento assalariado externo às empresas. Cresceu o poder policial do Estado e houve maior centralização dos mecanismos institucionais direcionados ao controle da dinâmica salarial.

O sindicato foi impedido de interferir no reajuste anual de salários, bem como de exercer o seu poder de barganha através da greve. Enquanto a Justiça do Trabalho simplesmente confirmava os índices oficiais de reajuste de salários, os trabalhadores eram afastados das escassas instâncias de representação existentes. [...]

De um lado, a política geral de salários foi implementada para evitar que a indexação do poder aquisitivo do rendimento assalariado se transformasse num mecanismo de propagação da inflação passada. [...]

De outro lado, a política passiva referente ao salário mínimo foi movida no sentido de adequar a taxa de salários segundo as condições operacionais das empresas de menor produtividade, conforme, aliás, tradicionalmente funciona o livre mercado de trabalho (Pochmann, 1994, p. 663-664).

A Nova República trouxe a expectativa de que tal processo poderia ser retomado em novas bases. Mas o que ocorreu nos anos 1990 foi o inverso: um processo de desestruturação – tomando o mercado de trabalho norte-americano como modelo de organização e funcionamento – que aumentou

ainda mais sua flexibilidade e as desigualdades e reduziu a cobertura da proteção. O problema do desemprego passou a ser visto como decorrente da supostamente alta rigidez institucional (que encarecia o custo do trabalho) e da insuficiência da qualificação profissional dos trabalhadores (Proni; Gomes, 2007). Ao mesmo tempo, difundiu-se a ideia de que o novo padrão de crescimento econômico não seria mais capaz de gerar empregos suficientes para absorver toda a força de trabalho (mesmo aquela com maior nível de instrução), fazendo surgir novas formas de trabalho informal.

Ou seja, até o final dos anos 1970, sobrava dinamismo econômico, mas faltavam instituições e políticas adequadas para combater a heterogeneidade social e as desigualdades regionais, que davam um caráter distorcido para a estruturação do mercado de trabalho. Com a redemocratização, começaram a surgir políticas e instituições adequadas, mas já não havia dinamismo. No início dos anos 1990, foram providenciados instrumentos para a proteção dos empregados do núcleo formal, mas a nova institucionalidade era insuficiente para reduzir ou compensar os enormes problemas causados pela adoção da agenda política neoliberal.

Uma questão obrigatória nesse debate se refere à correspondência funcional entre o padrão de acumulação de capital, a mudança da estrutura produtiva nacional e as características e dinâmica do mercado de trabalho. O padrão de acumulação é determinante e estabelece as balizas dentro das quais a estrutura de empregos e a estrutura de salários são definidas. São os parâmetros ou normas institucionais (tanto formais como informais) que, em grande medida, definem a configuração e o funcionamento do mercado de trabalho, com impactos diretos sobre a distribuição pessoal da renda e o padrão de consumo das famílias.

En cada patrón histórico de industrialización las estructuras de producción y de competencia son los determinantes en primera instancia de las estructuras de mercado y de consumo. El ajuste entre estas dos estructuras pasa por la distribución personal del ingreso, sobre todo del trabajo, que se diferencia más o menos, dependiendo del nivel de salario de base y de la forma en que están organizados los mercados de trabajo (Tavares, 1986, p. 26).

En una economía atrasada, pero en la que el capital industrial ya es dominante en el movimiento de acumulación, podemos definir la tasa de salarios de base cómo la remuneración al trabajo directo no cualificado en la industria. [...] Nuestra hipótesis central es que las migraciones rural-urbana dejan de tener importancia significativa en la determinación del salario de base industrial, una vez que ya se haya consolidado un mercado general de trabajo urbano, por la existencia de un alto grado de industrialización y de urbanización metropolitana (Ibidem, p. 9-10).

El desenvolvimiento urbano del proceso de producción capitalista da lugar al surgimiento de un mercado general de trabajo, externo a la industria. La organización industrial moderna produce la segmentación en mercados internos de trabajo que someten a la mano de obra, en el interior de la gran empresa, a regímenes de trabajo y escalas de remuneración semejantes a las de cualquier estructura oligopólica internacionalizada. Este proceso de formación del mercado de trabajo capitalista corresponde al propio desarrollo industrial metropolitano, típico de cualquier país capitalista contemporáneo; pero en países con grandes masas rurales o estructuras agrarias atrasadas es acompañado por procesos de marginalización rural y urbana. Esto implica la existencia de excedentes permanentes de población absolutamente no utilizables – frente al desarrollo de las fuerzas productivas capitalistas – y, por lo tanto, incapaces de ser sometidos a la explotación capitalista en mercados de trabajo organizados (Ibidem, p. 4-5).

A trajetória histórica apresentada – uma evolução não linear – ajuda a entender por que não se formou no Brasil uma “economia de altos salários” e elevada produtividade média do trabalho. Ao contrário, a acumulação de capital, seja no setor primário, seja no setor terciário, e mesmo em segmentos do setor secundário, geralmente foi assentada em baixos salários e jornadas extensas, reproduzindo ampla heterogeneidade estrutural (elevados diferenciais de produtividade) e elevada desigualdade de rendimentos.

Para entender essa trajetória é necessário combinar a análise de três eixos de determinação da estrutura e dinâmica do mercado de trabalho: a) os condicionantes econômicos (que incluem o padrão tecnológico, as estruturas de mercado, as formas de gestão do trabalho, o nível de atividade, o modelo de crescimento); b) o arranjo político-institucional (que inclui a legislação trabalhista, os programas de proteção ao trabalhador, a política salarial); e c) a dinâmica demográfica (que inclui a taxa de crescimento da PEA, sua distribuição etária, a participação feminina, os fluxos migratórios). Venho ressaltando a importância da atuação do Estado nesses três eixos. Evidentemente, a atuação do Estado – seja regulando o funcionamento do mercado de trabalho, direcionando a sua transformação estrutural ou efetivando mecanismos de proteção – depende da correlação de forças prevalecente em cada conjuntura, isto é, da capacidade de influência política dos diversos atores econômicos e sociais.

O que chamo aqui de “estruturação do mercado de trabalho nacional” teve como pano de fundo o rápido processo de urbanização, que mudou totalmente o perfil da população brasileira entre 1930 e 1980. A velocidade desse processo só pode ser explicada pela intensidade da industrialização, concentrada em algumas metrópoles, e pela modernização da agricultura, com concentração fundiária. Mas tal “estruturação” não se refere apenas à mudança na composição setorial da demanda de força de trabalho, ao progressivo assalariamento dos ocupados, à formalização das relações de emprego e à existência de uma legislação específica a respeito do contrato de trabalho. Outros aspectos devem ser considerados para uma discussão mais rica sobre os determinantes de tal processo.

Al afirmar que la industrialización del Brasil ha sido integradora del mercado de trabajo, se hace necesario precisar qué entendemos por integración. Así, podemos definir el concepto de “integración” como el resultado de la articulación de los siguientes fenómenos:

a) Al crecimiento de la productividad, resultante de la expansión de las actividades modernas, debe acompañar la disminución de las disparidades sectoriales y regionales en los niveles de productividad del trabajo.

b) Ese proceso debe dar por resultado un aumento de las interrelaciones sectoriales, que repercuta en la creación de nuevas actividades, la absorción de las actividades de baja productividad y la incorporación de mano de obra en las diversas regiones del país; el desarrollo regional pasa, de esta manera, a depender menos de las vocaciones naturales que del proceso global de acumulación.

c) De ahí resulta la formación de un mercado nacional de trabajo asalariado que, en el caso del Brasil, tiene un carácter jurídico-institucional que garantiza un status diferenciado a los empleados que poseen libreta de trabajo inscrita.

Con ello, no negamos el carácter capitalista del trabajo asalariado no formal ni de otras formas de explotación de trabajo. Sólo consideramos a la mayor parte de los que trabajan en tales condiciones – vestígios del atraso – como no integrados.

En síntesis, un mercado de trabajo integrado es, en nuestra opinión, aquel en el cual el nivel de ocupación se define básicamente por el nivel de la demanda total, al contrario de lo que sucede

en los mercados de trabajo caracterizados por el dualismo, donde el polo “moderno” puede estar funcionando a plena capacidad sin que haya repercusiones importantes en la ocupación o el ingreso de los que trabajan en el polo “atrasado” (Salm; Eichenberg, 1989, p. 65-66).

Embora a industrialização e a modernização econômica tenham contribuído para uma progressiva “integração” do mercado de trabalho, a estruturação produziu distorções de variadas ordens, quando comparada com a experiência de países do centro do capitalismo. Inclusive, a segmentação do mercado de trabalho no Brasil não expressou as mesmas características descritas em modelos teóricos.

As características do mercado de trabalho brasileiro desenvolvidas ao longo dos anos 70 encontram escassa semelhança com os modelos descritos na literatura sobre a segmentação do mercado de trabalho. A principal diferença se encontra na baixa estabilidade do contrato de trabalho no sistema de grande empresa e na exclusão dos sindicatos enquanto protagonistas autônomos na definição e controle dos contratos coletivos de trabalho. A ausência dessa característica torna inapropriada a descrição do emprego nas grandes empresas como um setor “protegido”. O fato de existir na base do mercado de trabalho um universo de pequenas empresas portadoras de relações de trabalho atrasadas não altera o fato básico de que, nos blocos mais avançados da acumulação industrial, reproduziram-se estratégias de gestão da força de trabalho dificilmente sustentáveis em contextos políticos mais democráticos.

Desse modo, a formação dos salários nas grandes empresas obedeceu a um padrão muito mais flexível que o descrito na literatura corrente sobre o fordismo (Medeiros, 1993, p. 137).

A necessidade de qualificar melhor a evolução problemática dos mercados de trabalho no Brasil me levou a propor uma periodização mais desagregada. No período 1931-1945, foram criadas as “bases para a estruturação” dos mercados de trabalho urbanos, principalmente por meio do estatuto do trabalho assalariado. No período 1946-1963, a maior integração das economias regionais e as políticas do trabalhismo ajudaram a configurar um mercado de trabalho nacional, mas com uma “estruturação heterogênea”. Após o golpe de 1964, houve uma inflexão, caracterizando uma “estruturação distorcida” do mercado de trabalho nacional. No curto período 1985-1990, buscou-se alcançar um patamar mais elevado de regulação e proteção por meio de novo arranjo institucional, mas em condições econômicas desfavoráveis. Embora insatisfatório, o processo de construção social do mercado de trabalho – condizente com as características e a dinâmica do capitalismo brasileiro – parecia então ter se completado (no sentido de ter uma configuração “moderna”).

Quanto à natureza [do objeto de estudo], ao contrário de há poucos anos, hoje parece haver consenso de que temos um mercado de trabalho capitalista, se não plenamente constituído (onde existe?), pelo menos não muito diferente, em seu funcionamento, de outras experiências capitalistas, inclusive de economias desenvolvidas. Ou seja, não temos especificidades tão marcantes ou atrasos históricos tão significativos que tornem irrelevantes, para nós, os instrumentos convencionais de análise econômica. As mazelas que enfrentamos não decorrem de um capitalismo incipiente ou de dualidades profundas, mas do mal funcionamento de um capitalismo estropeado e que parece ter perdido o rumo (Salm, 1992, p. 83).

O período 1991-2003, em nítido contraste, foi caracterizado como um processo de “desestruturação”, caracterizado pelo surgimento de um desemprego crônico, que afetou principalmente a força de trabalho mais jovem, e pela deterioração da estrutura ocupacional. Chamo atenção para a redução dos empregos de melhor qualidade em grandes empresas e para a ampliação

de ocupações em pequenos negócios, onde predominam a informalidade e baixos salários (Santos, 2006). Tal processo foi causado, em grande medida, pela redução do investimento público, que prejudicou o ritmo de crescimento da economia nacional, e foi impulsionado pela desarticulação de cadeias produtivas da indústria de transformação, que resultou em concentração do emprego industrial em atividades de baixa complexidade tecnológica, as quais oferecem empregos com salários relativamente menores (Gomes, 2009). Além disso, como mencionei, tal processo foi reforçado pela “flexibilização” dos direitos do trabalho e pelo avanço da terceirização. É importante frisar que a “fragmentação” da economia nacional também contribuiu para reverter o processo de integração do mercado de trabalho. E observar que a deterioração aqui referida foi mais visível no meio metropolitano (DIEESE, 2001).

É pertinente esclarecer que a estrutura ocupacional produzida pela estruturação distorcida do mercado de trabalho teve consequências sociais importantes, que se explicitaram no retrato da estrutura social ao final do regime militar (Quadros, 2008). No início dos anos 1990, o desemprego e a corrosão do poder de compra dos salários fizeram aumentar ainda mais a pobreza e a vulnerabilidade social. Ressalto que o significado da regressão social provocada pela agenda neoliberal não pode ser subestimado: tratava-se da desfiguração da própria “sociedade do trabalho” no Brasil.

Utilizo “sociedade do trabalho” em lugar de “sociedade salarial”, de Robert Castel, porque no Brasil o assalariamento protegido pelo Estado jamais se generalizou, como na França e em boa parte do mundo ocidental por ele analisado. Contudo, qualificar o capitalismo como “sociedade do trabalho” chama a atenção para a real força produtiva da riqueza social, o trabalho, ainda que o capital seja seu principal elemento estruturante, sendo o embate entre essas duas dimensões o motor da transformação social. [...] apesar das enormes tensões e conflitos que cortam a sociedade brasileira de alto a baixo, e por todos os lados, sua sustentabilidade no longo prazo é assegurada pela adesão da maioria dos brasileiros às promessas de nosso parcial Estado de Bem Estar, e muito especialmente ao capitalismo como um conjunto de oportunidades de promoção pessoal, apesar da persistente frustração de expectativas a que seu caráter inercial deu guarida (Cardoso, 2019, p. 4-5).

A desestruturação do mercado de trabalho fez parte de um processo mais amplo de deterioração das relações sociais e enfraquecimento dos laços de solidariedade que propiciavam um grau mínimo de coesão social. A penetração do ideário neoliberal teve consequências em diferentes esferas de sociabilidade.

Tanto a política econômica de “ajustamento” dos anos 80 como o Plano Real serviram de instrumento para a proteção e acumulação da riqueza privada. No período inflacionário, isto foi conseguido através da criação da moeda indexada, que acelerou a desvalorização da moeda dos pobres. No Real, a valorização externa da moeda vem reduzindo o crescimento, destruindo a capacidade de criar empregos, levando ao paroxismo a concorrência entre os trabalhadores. [...] Nos anos 90, atingimos o ápice desse processo com o neoliberalismo: estamos, os 160 milhões de brasileiros, sujeitos à ditadura dos mercados financeiros internacionais, que exigem a austeridade – isto é, a venda do patrimônio público para pagar dívidas, o socorro aos bancos falidos para manter a saúde do sistema financeiro, o corte de gastos sociais para equilibrar o orçamento, a usurpação dos direitos trabalhistas para aumentar a competitividade. [...] Com a globalização, finalmente, tudo vem à tona. Invertem-se as bases, já frágeis, de reprodução da ordem social existente: faltam empregos e a mobilidade se torna descendente; muitos sofrem o rebaixamento de seu padrão de vida e nível de consumo. Consequentemente, acirra-se a concorrência, que, do sistema econômico,

expande-se para todas as outras esferas de vida, esgarçando o tecido social (Cardoso de Melo; Novais, 1998, p. 650-652).

Posteriormente, a geração de empregos formais e a elevação do salário mínimo, entre 2004 e 2014, possibilitaram a redução da pobreza extrema e a volta de uma mobilidade social ascendente (Quadros; Gimenez; Antunes, 2013). Porém, tal fenômeno não foi suficiente para soldar as fraturas causadas nos anos 1990 nessa sociedade do trabalho tão desigual.

2 Visão panorâmica do período recente

Dando sequência à argumentação, passo a analisar o que ocorreu nos últimos vinte anos. Primeiro, o período 2004-2014, entendido como uma “reestruturação incompleta” dos mercados de trabalho regionais; em seguida, o período 2015-2021, no qual houve uma nova onda de “desestruturação” dos mercados de trabalho no País, marcada pelo aumento da subutilização da força de trabalho, pela reforma trabalhista (inspirada no modelo de relações de trabalho norte-americano) e por novas formas de vulnerabilidade ocupacional.

Sem dúvida, nas duas primeiras décadas do século XXI, houve novas inflexões importantes nos três eixos de determinação da estrutura e dinâmica do mercado de trabalho nacional. Em particular, tenho interesse de ressaltar os limites da atuação do Estado nesse campo, cujas consequências são fundamentais para a distribuição de renda na sociedade brasileira.

No início do século XXI, o mercado de trabalho brasileiro combinava aquelas características estruturais herdadas do período de industrialização e as novas características derivadas da modernização orientada pela lógica do mercado. A heterogeneidade estrutural era visível nos imensos diferenciais de produtividade do trabalho entre grandes empresas e microempresas, inclusive no interior do setor de serviços. O elevado excedente de mão de obra se manifestava no alto desemprego e nas formas precárias de ocupação. A proporção de empregados com vínculo formalizado permanecia restrita (36% dos ocupados), em contraste com a alta proporção dos sem carteira assinada (25%) e dos trabalhadores por conta própria (24%). O trabalho doméstico era expressivo (8%). Os baixos salários não estavam reservados apenas aos trabalhadores rurais e aos jovens ingressantes no mercado de trabalho urbano. O baixo nível médio de qualificação profissional se mantinha porque parcela expressiva da força de trabalho ainda não conseguia concluir o ensino fundamental. O trabalho precário era mais frequente entre a população negra (afetando com maior intensidade as mulheres negras) e não estava restringido às regiões Norte e Nordeste. E o trabalho informal era um obstáculo ao aumento da cobertura de programas de proteção aos trabalhadores, como o seguro-desemprego e a previdência social.

Ao mesmo tempo, as novas formas de informalidade (p. ex., a contratação como autônomo para disfarçar a relação de emprego e o microempreendedor sem contribuição previdenciária) somaram novas facetas à vulnerabilidade ocupacional – para além do subemprego e das ocupações precárias tradicionais. A flexibilização das relações de trabalho rebaixou o padrão de regulação do emprego (Krein, 2013). A desigualdade salarial aumentou no interior de grandes estabelecimentos. A terceirização fez diminuir a participação da grande empresa e do setor público no conjunto do emprego formal (aumentou o peso das pequenas empresas, onde os salários são menores e a insegurança é maior). A elevada rotatividade no posto de trabalho não era explicada apenas pelo livre arbítrio do empregador, mas também pela insatisfação do empregado com as condições de trabalho

oferecidas. Com o acirramento da concorrência por uma vaga de emprego, muitas empresas passaram a exigir dos candidatos a comprovação de conclusão do ensino médio. Aumentaram os conflitos trabalhistas encaminhados à Justiça do Trabalho, diante do descumprimento sistemático de normas inscritas na CLT. Por sua vez, a mobilidade entre situações ocupacionais formais e informais dificultava o acesso aos programas de proteção. Além das denúncias de discriminação (racial e de gênero), aumentaram as denúncias de assédio moral e de adoecimento. E era um grande desafio reverter o baixo grau de sindicalização em um ambiente de trabalho onde os interesses são fragmentados e os vínculos não são perenes.

Esse era o cenário existente em 2003. Sabíamos que o Brasil não poderia superar os desafios colocados pelas tendências em curso no mercado de trabalho se a economia não voltasse a crescer e gerar empregos – condição necessária, mas não suficiente para resolver aqueles graves problemas recorrentes.

O mundo rural abrigava um considerável excedente de população submetida a formas extremas de exploração. Por motivos diversos, essa população deslocou-se para as zonas urbanas. A partir dos anos 80 do século passado, o viés tecnológico assumido pelo setor industrial, submetido a crescente concorrência internacional, traduziu-se em forte declínio na criação de emprego. Este é um dos motivos pelos quais o Brasil enfrenta atualmente um problema social de gravidade excepcional. [...] No Brasil, o processo migratório do campo para a cidade ocorreu de forma distinta: houve uma fase, na metade do século XX, em que se criou muito emprego no setor industrial, mas nos últimos 30 anos o emprego industrial já não cresceu. O crescimento da população urbana inchou as cidades, mas nelas não se criou emprego suficiente para absorver toda essa gente, daí as taxas de desemprego crescentes, a marginalidade. [...] É necessário criar empregos que permitam uma inserção social plena. O que ocorreu no Brasil foi a criação de uma enorme massa de subempregados. Este é o fenômeno das cidades brasileiras de hoje, sendo a cidade de São Paulo o exemplo conspícuo, com quase vinte por cento de sua população sem emprego. [...]

No setor rural também houve uma transformação muito especial. Assistimos a uma forte pressão para desempregar no campo, particularmente no centro-sul do Brasil, onde a mecanização da agricultura tem sido muito intensa nos últimos tempos. O desemprego no mundo rural não decorreu apenas do crescimento da produtividade, mas também da impressionante concentração das terras em todo o Brasil, isto é, do crescimento dos latifúndios. A massa de população que perdeu seu emprego no campo contribuiu para a forte redução da população rural [...]. O declínio da população rural e do emprego no campo não teve como contrapartida a criação de empregos urbanos. O resultado foi que o Brasil terminou o século XX com esse bolsão enorme de desempregados e subempregados urbanos. [...]

Qual será o futuro deste País, se continuarmos a expelir a população do campo, a reduzir o emprego no campo como se fez intensamente nos últimos 20 anos? Vamos expulsar a população rural para a beira das estradas? É impressionante ver esses desempregados e subempregados querendo invadir as terras no próprio campo e nas cidades. Este é um problema social cada vez mais difícil de resolver, enquanto não se atacar o fundo da questão. Para superar a situação atual, é urgente pensarmos na criação de empregos (Furtado, 2003, p. 12-13).

O desenvolvimento capitalista “desigual e combinado” continuava mantendo no meio rural um imenso excedente estrutural de mão de obra.

Apesar da menor presença das questões relativas ao mercado de trabalho agrícola na agenda da política pública, é impossível desconsiderar sua enorme importância para o futuro da sociedade

brasileira. Segundo o Censo Demográfico de 2000, quase 10 milhões de pessoas encontravam-se ocupadas nas atividades agrícolas. [...]

No caso brasileiro, observa-se que, além da dimensão respeitável, o mercado de trabalho agrícola carrega elevada heterogeneidade em sua estrutura ocupacional, marcada por uma presença limitada das relações de trabalho assalariado convivente com uma diversidade de outras formas de relações de trabalho. Nesta heterogeneidade convivem tanto o trabalho assalariado em atividades caracterizadas por um padrão de produtividade elevada, ponderável incorporação tecnológica e presença da grande empresa, como o trabalho em atividades destinadas a suprir a sobrevivência daquelas pessoas e dos membros das suas famílias que o realizam. De fato, a análise do mercado de trabalho agrícola revela um mosaico de relações sociais que transitam no meio rural brasileiro desde o final do século XIX, quando foi extinta a escravidão. Neste sentido, o Brasil avança no século XXI sem ter equacionado e superado relações do século XIX (Buainain; Dedecca, 2008, p. 20).

Entre 1995 e 2002, haviam sido assentadas 541 mil famílias pelo programa de reforma agrária. Durante o governo Lula, entre 2003 e 2010, o número de famílias assentadas subiu para 614 mil. Em 2003 foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA); ao mesmo tempo, ganhou impulso o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que fornece crédito subsidiado para o pequeno produtor rural. No governo Dilma, entre 2011 e 2015, houve uma redução para 131 mil famílias assentadas, mas foi ampliado o volume de recursos destinados a programas para a agricultura familiar.

Em 2003, o governo tentou enfrentar o desemprego criando o programa Primeiro Emprego, mas isso não surtiu o efeito esperado. Foi a recuperação econômica a partir de 2004 que abriu espaço para a reestruturação do mercado de trabalho brasileiro. A progressiva geração de empregos formais reduziu o desemprego e a informalidade. O aumento do valor do salário mínimo legal e a negociação coletiva contribuíram para a elevação dos rendimentos médios. Ao final da década, havia a expectativa de que o crescimento econômico, as políticas endereçadas ao mercado de trabalho e os programas de transferência de renda, agindo em conjunto, continuariam produzindo inclusão social (Baltar et al., 2010).

Em 2009, o Escritório da OIT no Brasil publicou o estudo “Perfil do trabalho decente no Brasil”, analisando a evolução ocorrida no período 1992-2007. Ficou evidente, insisto, que o crescimento econômico era condição necessária para gerar empregos e melhorar a estrutura ocupacional, mas não suficiente para equacionar muitos dos problemas estruturais do mercado de trabalho brasileiro.

A conclusão mais geral do documento é que: i) vários déficits de trabalho decente no Brasil vêm se reduzindo, com destaque para o declínio do trabalho infantil, a diminuição da proporção de empregados sem o vínculo formalizado e a redução do percentual de trabalhadores idosos sem aposentadoria ou pensão; porém, ii) muitos desafios ainda são bastante persistentes, em especial as discrepâncias salariais entre homens e mulheres e entre brancos e negros, assim como o elevado número de jovens que não trabalham nem estudam e a existência de trabalho forçado. Além disso, o relatório também destaca as altas taxas de desemprego aberto e de informalidade, que aumentaram durante a década de 1990 e começaram a declinar a partir de 2004 (Proni, 2013a, p. 834).

Outro aspecto importante: o aumento do emprego formal ocorreu principalmente em setores econômicos nos quais grande parte dos empregados recebem salários relativamente baixos e estão

submetidos a uma elevada rotatividade. Além disso, também aumentou o emprego público em pequenos municípios.

Do ponto de vista dos setores de atividade econômica, o crescimento da formalização deu-se, prioritariamente, na construção civil, na indústria extrativa mineral e no comércio. [...] A comparação com o desempenho das diferentes regiões mostra que os dados retratam o padrão de investimento em curso no país. [...] O desempenho das regiões Norte e Nordeste representa, em certa medida, o relativo fracasso das possibilidades de desenvolvimento do país, porquanto ele corrobora o avanço do agronegócio e o adiamento permanente de uma efetiva reforma agrária no Brasil.

O desempenho da indústria de transformação foi bem limitado; nesse quesito, a região Nordeste comportou-se melhor que a média do país, porém, a estrutura industrial nordestina está assentada em indústrias leves e de baixo conteúdo tecnológico (Carleial, 2014, p. 14-15).

Vejam os mais de perto a questão da criação de emprego no Brasil na última década e de sua distribuição inter-regional. Como não há sinais de mudança significativa nas estruturas produtivas regionais, é relevante entender, por exemplo, a participação do emprego na administração pública. Para o país como um todo, segundo a RAIS, essa participação (emprego na administração pública/total de emprego) é de 15,8%, excluindo educação e saúde do quadro analítico. [...]

O fato revela, em alguma medida, a permanente dependência do emprego na administração pública em regiões cuja estrutura produtiva é pouco diversificada e que, mesmo diante de uma fase de crescimento econômico no país, não possui os desdobramentos necessários para alterar suas estruturas produtivas (Ibidem, p. 16).

No início da década de 2010, os indicadores oficiais mostravam uma tendência ao “pleno emprego” – embora tal conceito fosse equivocado (Proni, 2013b) –, uma lenta redução da desigualdade de renda e uma menor proporção de trabalhos precários. A gradual formalização dos trabalhadores por conta própria estimulada pela legislação do Microempreendedor Individual (MEI) em 2008, em paralelo ao aumento do peso dos empregados com carteira assinada, parecia consolidar uma tendência à redução do trabalho informal e à expansão da proteção social. E, em 2011, foram instituídas as diretrizes de uma política institucional de valorização do salário mínimo (vigente até 2019).

[...] com a recuperação do seu poder de compra (praticamente dobrando de valor em termos reais [...]), o salário mínimo passou a exercer crescente influência sobre a formação da taxa de salários de amplos segmentos dos trabalhadores assalariados formais e informais e da renda dos trabalhadores autônomos sem recursos de qualificação. Tal circunstância deve-se ao nível inicial muito baixo deste salário e à estrutura do mercado de trabalho brasileiro, em que historicamente predominam os baixos salários. Investigou-se, em primeiro lugar, a elevada expansão absoluta e relativa do emprego assalariado formal sobre as outras formas de ocupação. Argumentou-se que a elevação do salário mínimo real, a redução da pobreza, as mudanças nos padrões de consumo, a demanda dos trabalhadores por emprego formal e fatores institucionais estiveram na base deste processo. Discutiu-se em seguida como o salário mínimo afirmou-se como referência para a remuneração de base da economia brasileira (Medeiros, 2015, p. 289).

O enfrentamento de problemas crônicos, como o desemprego e a informalidade, só foi eficaz quando a economia brasileira voltou a crescer e dinamizou o mercado de trabalho. Um conjunto variado de fatores (econômicos, políticos e sociais) foi responsável, naquele período, pela melhoria de vários indicadores relevantes. Mas o modelo de crescimento baseado na elevação dos preços das

commodities e na expansão do consumo das famílias havia se esgotado. Então, os componentes principais da equação deveriam ser o investimento (público e privado) e o gasto social. E era preciso diminuir a parte do estímulo à demanda agregada que vazava para o exterior por causa da importação de insumos e componentes. Ademais, do ponto de vista dos impactos no mercado de trabalho formal, um dos parâmetros que deveriam ser alterados era a elevada rotatividade nos postos de trabalho, um traço frequente na maioria dos ramos de atividade (DIEESE, 2014).

As empresas alegam que a alta rotatividade reflete a inadequação dos trabalhadores disponíveis para os postos de trabalho. Porém, esse problema é reflexo da desestruturação do mercado de trabalho, devido, principalmente, à excessiva liberdade de ação dos empregadores que, além de pagar mal frente à sofisticação já alcançada do aparelho produtivo existente no país, dispensa o empregado logo que já não precisa dele. Não tem que justificar a ninguém a causa da dispensa, bastando indenizar o dispensado, sendo que essa indenização é pequena para quem não tem como acumular tempo de serviço.

A rotatividade no emprego aumenta quando melhora o mercado de trabalho por iniciativa dos empregadores e dos próprios empregados. Isto coloca problemas no recrutamento e esses problemas ficam ainda mais graves com as tendências demográficas que vêm alterando, substancialmente, a composição da população brasileira por idade (Baltar; Krein, 2013, p. 288).

Naquele contexto de restrição ao aumento das receitas das exportações brasileiras, de contenção do investimento público e de desaceleração da economia, a taxa de desemprego continuava se reduzindo, mas seria necessário intensificar o uso de instrumentos de regulação pública do trabalho para continuar reduzindo a informalidade e propiciar uma estruturação eficaz do mercado de trabalho formal (Proni, 2013a).

A crise mundial, que atingiu o Brasil no final de 2008, mostrou que o quadro internacional deixou de ser tão favorável ao desempenho da economia brasileira. É, então, necessário fortalecer a economia, ampliando a taxa de investimento para que o aumento da produtividade permita a continuação da melhora dos indicadores do mercado de trabalho e o PIB volte a crescer mais forte em benefício do conjunto da população brasileira. Isto, entretanto, pressupõe o aperfeiçoamento da regulação pública do trabalho de modo a impedir que as mudanças na organização da produção levem a uma precarização do trabalho. A retomada do crescimento, com maior taxa de investimento e o maior aumento da produtividade, deve aumentar a proporção de ocupações mais especializadas e melhor remuneradas. Neste contexto, é fundamental melhorar a regulação pública para reduzir a rotatividade, elevar o salário mínimo e ter reajustes das categorias profissionais compatíveis com a maior produtividade, evitando que a ampliação da fração de ocupações mais especializadas resulte em aumento da dispersão dos salários (Baltar; Krein, 2013, p. 290).

Entretanto, a dificuldade de reverter o processo de desindustrialização e o fracasso da tentativa de conter o avanço da financeirização frustraram a estratégia de desenvolvimento do governo Dilma e impediram que a reestruturação do mercado de trabalho se completasse. Em 2014, apesar do crescimento econômico com inclusão social, permaneciam alguns problemas estruturais do mercado de trabalho que são típicos do subdesenvolvimento (por exemplo, a presença ainda expressiva de trabalhos informais com baixa remuneração e a desigualdade racial persistente), assim como traços estruturais relacionados com a frouxa regulação das relações de trabalho (como a elevada rotatividade da força de trabalho).

É preciso enfatizar que, apesar dos avanços observados no mercado de trabalho brasileiro entre 2004 e 2014, este não deixou de ser estruturalmente heterogêneo, tendo persistido muitas distorções em seu funcionamento. Sem dúvida, as intervenções governamentais no mercado de trabalho nacional, ainda que em grande medida exitosas, foram insuficientes para superar a contento vários problemas estruturais, como a heterogeneidade produtiva, os elevados níveis de concentração de renda e a rotatividade dos postos de trabalho. Nesse sentido, a perspectiva de uma nova onda de desregulamentação ou flexibilização das relações de emprego pode representar um grave retrocesso nesse campo (Oliveira; Proni, 2016, p. 82).

Além disso, também não haviam sido superadas as profundas desigualdades regionais, nem a fragmentação territorial da estrutura produtiva. E não posso deixar de dizer: entre 2004 e 2014, continuou amentando a concentração fundiária.

Apesar da expressiva redução do número de ocupados na segunda metade dos anos 2000, a PO agrícola brasileira continua representando um contingente expressivo de pessoas: aproximadamente 14 milhões de trabalhadores em 2012. Praticamente metade dessa população concentrava-se na região Nordeste, onde são observadas as menores taxas de produtividade, os menores rendimentos médios e um mercado de trabalho com forte presença do trabalho não remunerado e em auxílio à pequena produção familiar para o autoconsumo.

A PO agrícola no Brasil também se caracteriza por elevados índices de desigualdade na distribuição dos rendimentos e nas formas de inserção no mercado de trabalho. Boa parte dessa desigualdade associa-se às diferenças regionais dos estágios de desenvolvimento da agricultura. Alguns setores mais dinâmicos da economia agrícola nacional, como o cultivo de soja e cana-de-açúcar, que se desenvolvem nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, caracterizam-se por relações formais de contratação da mão de obra e rendimentos médios mais elevados. Porém, parcela representativa dos ocupados ainda se concentra em atividades caracterizadas pela produção para o autoconsumo, como o cultivo de hortaliças e de mandioca, ou mesmo a criação de aves (Maia; Sakamoto, 2014, p. 616).

A sobreposição entre os problemas clássicos do subdesenvolvimento e os dilemas e desafios que emergem na economia contemporânea torna mais complexa essa questão. Convém reforçar, em adição, os efeitos dos processos desiguais de expansão urbana, que ajudam a explicar as particularidades da estrutura e da dinâmica dos mercados de trabalho espalhados pelo território nacional.

Nesses termos, o urbano mais avançado, ou seja, o espaço metropolitano, entendido como uma escala amplificada dos processos de diversificação produtiva e diferenciação social que estruturam o urbano em geral, contribui decisivamente para o estabelecimento das bases de organização dos mercados gerais de trabalho. Nesses mercados de trabalho se torna mais importante o recrutamento de mão-de-obra com experiência anterior de venda de sua força de trabalho para organizações capitalistas do que daquela sem a cultura de exploração. Em termos demográficos, à medida que as áreas metropolitanas vão se consolidando, os fluxos migratórios de origem rural se tornam menos relevantes para as condições gerais de funcionamento do mercado de trabalho, tornando-se mais importantes os fluxos intrametropolitanos.

Entretanto, tais articulações não são imediatas, a organização dos mercados de trabalho no espaço urbano, em geral, e no metropolitano, em particular, resulta de distintos processos econômicos, sociais, demográficos e culturais que atuam na criação de variados estilos de vida e estratégias de sobrevivência, produzindo diferentes situações ocupacionais e oportunidades de emprego. Sob o referencial da economia política do desenvolvimento, que ressalta a natureza multiescalar da

dinâmica de acumulação capitalista, é necessário considerar a conformação de padrões específicos de industrialização e urbanização segundo distintos “estilos” nacionais de desenvolvimento. Segundo os ensinamentos dessa teoria crítica do desenvolvimento, as desigualdades inter e intranacionais devem ser entendidas no âmbito das estruturas de poder, comando e controle, em que os processos sociais se desenvolvem de maneira “circular e cumulativa”. Nesse sentido, as mediações teóricas e históricas da problemática do mercado de trabalho em aglomerações urbanas de maior densidade e complexidade passam pela compreensão dos processos que atuam na distribuição de renda e nas possibilidades de reprodução social fora do mercado de trabalho (Siqueira de Oliveira, 2009, p. 201-202).

Para alterar as características estruturais do mercado de trabalho nacional (ou dos mercados de trabalho estaduais) é necessária uma intervenção sistêmica do Estado, liderada pelo governo federal e reforçada nas esferas estadual e municipal. Não se trata apenas de manter um ritmo adequado de crescimento econômico combinado com a fiscalização do cumprimento da legislação e com a adoção de políticas de emprego e renda. Como venho argumentando, tanto a estrutura como a dinâmica do mercado de trabalho dependem de um conjunto amplo de determinantes.

Para reverter esse processo, é necessário romper com a influência neoliberal, formular um projeto integrado de desenvolvimento nacional, que priorize uma estratégia abrangente de reindustrialização, propiciando ganhos efetivos de produtividade média do trabalho (incluindo os ramos de atividade menos dinâmicos), ampliar a abrangência e a eficácia da regulação pública dos mercados, bem como adotar políticas macroeconômicas comprometidas com a promoção do pleno emprego e políticas de redistribuição de renda destinadas a atenuar as desigualdades sociais. Desse modo, será possível conformar um mercado de trabalho mais homogêneo e inclusivo, fundamental para um padrão de desenvolvimento pautado na equidade e no bem-estar social (Oliveira; Proni, 2016, p. 82)

É fundamental analisar como a atuação do Estado incide naqueles três eixos de determinação da estrutura e dinâmica do mercado de trabalho (condicionantes econômicos, arranjo político-institucional e dinâmica demográfica), que incluem múltiplos fatores. Os fluxos migratórios pesam relativamente menos, atualmente, dado o tamanho dos mercados de trabalho (com exceção de áreas agrícolas mais dinâmicas, que impulsionam o crescimento populacional de pequenos municípios), mas a questão agrária continua tendo relevância. Embora a estrutura demográfica mude lentamente no conjunto do País (e nas principais regiões metropolitanas), é preciso considerar a tendência de envelhecimento da PIA. Mas, quero ressaltar a importância das ações do governo federal sobre os condicionantes econômicos (em especial, o modelo de crescimento, a composição setorial do PIB, as estratégias de grandes empresas e as condições das pequenas empresas) e das deliberações que alteram o arranjo político-institucional (em especial, a legislação trabalhista e as políticas que incidem diretamente nos trabalhadores).

As várias formas de atuação do Estado (incluindo o Congresso Nacional e o Poder Judiciário) que, de alguma maneira, interferem no funcionamento do mercado de trabalho nem sempre convergem na mesma direção, podendo haver divergências ou mesmo contradições. Tais interferências – feitas de modo coordenado ou desarticulado – podem alterar o sentido da transformação estrutural em curso e podem ampliar ou restringir os mecanismos de proteção social.

Assim, o mercado de trabalho de 2013 mostrou-se substantivamente distinto daquele do começo do século XXI, abrindo, por um lado, novas possibilidades e, por outro, trazendo novos obstáculos. As

possibilidades estão relacionadas à perspectiva de continuidade dessa tendência, o que poderá resultar em alteração do poder de quem vende a força de trabalho. Já os obstáculos advêm das características da dinâmica econômica, que tende a aprofundar a heterogeneidade e a segmentação do mercado de trabalho. Em relação à regulamentação do trabalho e da tela de proteção social dos assalariados, houve mudanças expressivas, com melhoria nos indicadores e fortalecimento das negociações coletivas. Mas, também, houve continuidade do processo de flexibilização em importantes elementos da relação de emprego, como é o caso da terceirização, da remuneração variável e da maior maleabilidade na utilização do tempo de trabalho, com redução progressiva a partir do segundo governo Lula, atingindo níveis menores no governo Dilma, em que as medidas flexibilizadoras perderam para as que ampliam o leque da proteção. [...]

Assinalando-se que as tensões sociais em torno da regulação do trabalho são profundas na tecitura da sociedade brasileira, impactando o Congresso e as instituições com incumbência de concretizar as normas de proteção ao trabalho e fiscalizar sua aplicação – o que expressa a condensação de forças presentes na sociedade – deixa-se claro que a estruturação do mercado do trabalho está relacionada ao padrão de desenvolvimento que o País consegue imprimir e ao poder de barganha de suas forças sociais e políticas. E que, apesar das contradições, no período focado – muito diferente, aliás, daquele dos anos 1990, em que prevaleceu como tendência a flexibilização e a redução da tela da proteção social – o tema da regulação foi conduzido a um patamar civilizatório mais elevado, apesar dos sinais de aprofundamento da crise a partir do final de 2014 (Krein; Biavaschi, 2015, p. 80-81).

No primeiro mandato do governo Dilma, ganhou visibilidade o debate sobre a estratégia de desenvolvimento (que inclui tanto as políticas quanto as reformas) mais adequada para a pretendida mudança do padrão de desenvolvimento. A necessidade de completar a reestruturação do mercado de trabalho nacional era reconhecida, no campo mais progressista, como condição para o sucesso do projeto de reindustrialização e, ao mesmo tempo, como resultado desejado (ainda que não automático) da profunda alteração da estrutura ocupacional e de renda que tal projeto desencadearia, assim como da ampliação do Estado de bem-estar.

Assim, se é feita a escolha de construir um amplo mercado interno de consumo de massa, [...] é inevitável que o mercado de trabalho seja alçado a um lugar de destaque nessa estratégia desenvolvimentista [...]. E para viabilizar um consumo doméstico de dimensões respeitáveis é fundamental que se promovam transformações estruturais no mercado de trabalho brasileiro, no sentido de (i) elevar de maneira sustentável os salários (e a sua participação na renda nacional), (ii) melhorar a distribuição da renda e da riqueza, e (iii) ampliar o acesso dos trabalhadores ao sistema de proteção social.

Ao contrário do projeto neoliberal, portanto, aqui não há uma visão antagônica entre as agendas econômica e social, nem uma restrição ao gasto social devido às exigências da estabilização monetária. Ao contrário, defende-se que há entre ambas uma interação sinérgica, uma vez que as políticas sociais, notadamente as de garantia da renda e proteção do emprego, podem funcionar como estabilizadores, tornando mais estável o crescimento econômico. Ademais, ao agirem como mecanismo de redistribuição de renda, as políticas sociais atuam em prol da dinamização da demanda agregada e, conseqüentemente, do crescimento econômico (Oliveira; Proni, 2019, p. 11).

Em 2015-2016, a duradoura recessão econômica trouxe de volta o problema do desemprego aberto, fez aumentar novamente a informalidade e teve impacto nos rendimentos de grande parcela dos trabalhadores (C. T. Baltar, 2020). Ressalto que o desempenho negativo da indústria de transformação, em especial nos segmentos de maior valor agregado, teve impacto direto na redução do

emprego formal (Souen; Remy, 2020). Ademais, a atuação do Estado nesse período foi desastrosa para o mercado de trabalho.

O novo governo petista não propôs um programa consistente de adequação da economia ao novo cenário econômico e, especialmente a partir de 2014, perdeu apoio político em meio a fortes críticas e denúncias de corrupção nas empresas estatais, entre empresas que tradicionalmente financiavam campanhas eleitorais e membros do Partido dos Trabalhadores (PT), entre membros da base parlamentar aliada do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e entre outros políticos da base aliada. A consequência foi uma rápida deterioração da situação fiscal do governo e da economia em geral acompanhada de uma perda de confiança por parte dos agentes econômicos externos e internos e forte queda na taxa de crescimento econômico em 2015, -3,8%, e expectativa de redução similar em 2016. O mercado de trabalho sente as consequências desse novo contexto e responde com forte elevação do desemprego, aumento da informalidade, diminuição da renda real do trabalho e aumento da concentração de renda do trabalho (Cacciamali; Tatei, 2016, p. 104).

Em 2017, apesar da tênue recuperação da atividade econômica, a informalidade continuava aumentando e a taxa de desemprego continuava muito elevada. Foi nesse contexto que vingou a proposta de reforma trabalhista apresentada pelo governo federal, com a promessa de que uma ampla desregulação do mercado de trabalho nacional era necessária para induzir as empresas a contratarem um número maior de empregados e para formalizarem o contrato de trabalho. Porém, os resultados obtidos foram muito frustrantes. Na verdade, a reforma trabalhista apenas amplificou o processo precarização das relações de trabalho no País.

Já se comprovou que a estratégia neoliberal é incapaz de dar resposta satisfatória aos principais problemas e desafios do mercado de trabalho brasileiro. Para os seus adeptos, fundamentos macroeconômicos sólidos e instituições trabalhistas flexíveis, ao balizarem adequadamente o comportamento dos agentes econômicos, são condições suficientes para gerar empregos e reduzir a informalidade, e para que o funcionamento do mercado de trabalho seja compatível com a manutenção da estabilidade monetária. Mas, sempre que testada, tal proposição provocou resultados negativos para a grande maioria dos trabalhadores (Oliveira; Proni, 2019, p. 23).

Após a reforma trabalhista de 2017, o regime de trabalho se tornou ainda mais flexível no Brasil. É relevante esclarecer que a rotatividade nos postos de trabalho é “pró-cíclica”, isto é, acompanha o sentido do ciclo econômico (diminui quando a economia entra em recessão e aumenta em uma conjuntura de crescimento). Mas a reforma trabalhista aumentou a facilidade que os empregadores possuem para contratar, alocar, remunerar e demitir funcionários, além de ter tentado reduzir o custo do trabalho para as empresas.

A recessão e a posterior estagnação econômica produziram um estreitamento do polo “privilegiado” do mercado de trabalho e um aumento do polo “precarizado”. O núcleo de empregos relativamente estáveis e bem remunerados se reduziu, enquanto se ampliou o conjunto heterogêneo de ocupações precarizadas e com remuneração não muito maior do que o salário mínimo (C. T. Baltar, 2020). A novidade é que diminuiu a distância entre alguns tipos de “trabalho formal” e a maioria dos “trabalhos informais”, pelo menos no que se refere ao nível de proteção – em muitos casos, os empregados com carteira assinada ficaram menos protegidos. Dada a segmentação do mercado de trabalho, uma parcela maior dos trabalhadores passou a transitar, com frequência e fluidez, entre ocupações formais e informais, ou mesmo entre tipos muito diversos de ocupação. Assim, o acesso

efetivo aos programas que oferecem alguma proteção ao trabalhador, como é o caso do seguro-desemprego, passou a ser privilégio de uma proporção menor da força de trabalho.

[...] essa é uma característica estrutural dos mercados de trabalho no Brasil, indiferente às conjunturas. Ou seja, a migração formal-informal e vice-versa não é residual no país, e impede que tratemos como segmentadas (ou estanques) essas diversas formas de obtenção de renda. Isto é, mesmo para aqueles trabalhadores para quem o assalariamento formal configurou a maior parte de suas vidas, um evento de desemprego quase sempre significou o trânsito por ocupações informais, muitas vezes por longos períodos de tempo. A experiência do assalariamento *formal* foi não apenas efêmera, mas também intermitente para grande parte dos trabalhadores brasileiros, e poucos são aqueles que terão permanecido em seus empregos tempo suficiente para se aposentarem, com exceção importante dos funcionários públicos, estáveis em suas ocupações. O resultado disso é que apenas 88,7% das pessoas com mais 70 anos de idade eram aposentadas no Brasil em 2007, segundo dados da PNAD, e a promessa de segurança socioeconômica na velhice não se cumpriu para nada menos do que 11,3% dessa mesma população, ou mais de um milhão de pessoas. Em 2015 a proporção de aposentados na população de mais de 70 anos havia caído para 76,1% (Cardoso, 2019, p. 377-378).

Esse é um dos aspectos da precarização do mercado de trabalho, agravada pela recessão econômica e pelo endurecimento nas regras do seguro-desemprego, em 2015. E, posteriormente, pela reforma previdenciária de 2019.

O que estou chamando de “precarização” é resultado de um conjunto amplo de fatores, que se manifestam no mercado de trabalho em: i) diminuição do emprego no setor privado e/ou crescimento do emprego sem carteira de trabalho assinada; ii) crescimento do trabalho por conta própria sem contribuição previdenciária; iii) aumento do trabalho doméstico sem carteira; iv) aumento do número de pequenos empregadores informais; v) redução do rendimento médio mensal real; e vi) elevação da concentração de renda do trabalho. Esse fenômeno multifacetado também se manifesta nas relações de trabalho e na qualidade dos empregos, o que será analisado com mais detalhes em outro texto.

Evidentemente, a precarização atingiu com maior intensidade os grupos mais vulneráveis, em especial no caso de mulheres e de trabalhadores negros membros de famílias de baixa renda. Quero acrescentar que tanto a recessão econômica como a posterior geração de postos de trabalho de baixa qualidade e com escassa proteção afetaram de modo bastante intenso os jovens que estavam ingressando no mercado de trabalho ou que possuíam pouca experiência profissional. Esse é mais um traço estrutural do mercado de trabalho brasileiro, que foi atenuado, mas voltou a se manifestar com força. No período 2004-2014 haviam se ampliado os espaços de inserção laboral dos jovens, num contexto em que os efeitos positivos do crescimento econômico foram potencializados por um quadro demográfico favorável e pela adoção de políticas públicas que ajudaram a reduzir a taxa de participação na faixa etária entre 15 e 24 anos. Mas tal contexto não perdurou.

Nas condições do desenvolvimento capitalista tardio e periférico, no Brasil, a elevada taxa de participação dos jovens e sua precária inserção no desorganizado mercado de trabalho nacional são expressões de um modelo excludente de organização social.

[...] A piora do emprego e da renda das famílias [em 2015-2016], em um cenário de estreitamento das políticas públicas e da proteção social, impulsionou de forma mais intensa a procura de emprego por parte dos jovens brasileiros. Aqueles mais necessitados e menos protegidos buscaram

novamente algum lugar em um mercado de trabalho em regressão (Santos; Gimenez, 2021, p. 49-50).

Também quero mencionar a inflexão na tendência de redução das desigualdades regionais, as quais refletem principalmente o modo como a estrutura produtiva condiciona os respectivos mercados de trabalho. No período 2004-2014, essas desigualdades regionais haviam se reduzido em um contexto de crescimento econômico (interrompido apenas entre o final de 2008 e meados de 2009). Mas, no período 2015-2019, marcado por recessão e estagnação, essa dinâmica foi alterada.

Em termos regionais, Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentaram maior expansão de empregos formais no período 2002-2014, contribuindo para maior desconcentração. Após 2015, essa relação começa a se alterar, conforme os diferentes impactos da crise econômica entre as regiões. A região Norte, que havia apresentado o maior ritmo de expansão no período 2002-2014, reduziu seu estoque de empregos formais em -4,8%, entre 2014 e 2018, ou seja, uma perda de 134 mil postos de trabalho. O Nordeste, por sua vez, teve perda acumulada de 485 mil postos de trabalho, nesse mesmo período, uma redução de -5,3% dos vínculos ativos. Essa perda chegou a ser de -7,6% em 2016, em relação a 2014. Ou seja, a região sofreu os efeitos imediatos da crise econômica sobre o mercado de trabalho de maneira mais intensa que a média do país, num primeiro momento (2015-2016), mas se recuperando nos anos subsequentes (2017-2018), ficando com o resultado relativo acumulado mais favorável do que o Brasil.

A região Centro-Oeste apresentou maiores oscilações no período 2015-2018. [...] os impactos da crise sobre o mercado de trabalho foram menores ali. A região foi a única que voltou a apresentar redução de seus postos de trabalho em 2018, após crescimento em 2017. O dado reflete, também, a dinâmica econômica dessa região, vinculada aos movimentos da demanda internacional de *commodities*.

As regiões Sul e Sudeste apresentaram os menores ritmos de expansão da geração de empregos formais, entre 2002 e 2014, com a segunda apresentando as menores taxas de crescimento. Já no período subsequente (2015-2018), foi a região Sudeste que apresentou o pior desempenho relativo entre as cinco macrorregiões brasileiras. Após 2014, a região perdeu 1,9 milhão de postos de trabalho, uma queda relativa de -7,6%. De igual modo, no subperíodo 2017-2018, o Sudeste foi a região com a pior capacidade de recuperação, cuja retomada foi de apenas 0,2 p.p. dos empregos perdidos em 2015-2016 (Macedo; Porto, 2018, p. 32-33).

É necessário frisar que as desigualdades regionais permaneciam representando um enorme obstáculo para a redução da heterogeneidade do mercado de trabalho. É que as populações das áreas mais pobres continuavam mais vulneráveis aos impactos da recessão econômica e da mudança na condução das políticas públicas.

Assim, no período entre 2003 e 2015 ocorreu intensa reconfiguração nas divisões inter-regionais e interurbanas do trabalho no Brasil, em razão da nossa avançada agenda de política social e dos grandes projetos de infraestrutura. As desigualdades interpessoais arrefeceram um pouco, mas *as iniquidades inter-regionais e interurbanas brasileiras persistiram e ganharam outra natureza*. As grandes questões macroestruturais civilizatórias não foram sequer tocadas no seio do Estado, não foram apropriadas pela maior parte da população, nem legitimado politicamente seu enfrentamento, o que requereria uma envergadura e uma complexidade da tarefa de resolução das problemáticas estruturais, que as forças políticas mais progressistas não lograram angariar. O resultado foi o agravamento do conflito de classes e a atual resolução autoritária, antipopular e conservadora, típica da história brasileira. [...]

Os reinos da finança, do agronegócio e da internacionalização aberta ganham terreno. Por outro lado, o aprofundamento da crise, a violência multidimensional e os graves problemas urbanos demonstram a fragilidade do mercado de trabalho brasileiro, que cria postos em cada ciclo espasmódico e depois os destrói rapidamente. Além disso, o endividamento familiar dos mais pobres é crescente, em um momento de aumento do desemprego, recessão e retirada de direitos duramente conquistados.

A conjuntura atual é de exacerbação do novo conflito urbano-metropolitano, com a complexidade das disputas das variadas subfrações de classe, com enorme fragmentação e despolitização, convivendo com novas dinâmicas dos movimentos sociais por justiça socioespacial (Brandão, 2017, p. 63-65).

Em 2020, a crise econômica causada pela pandemia abalou profundamente os mercados de trabalho em quase todos os estados brasileiros (pequenos municípios, cuja economia se baseia em atividades agropecuárias ou extrativas, foram menos afetados). Em razão das medidas de restrição à circulação de pessoas, que impactaram mais fortemente alguns ramos de atividade (restaurantes, hotéis, academias de ginástica etc.) e muitas ocupações informais (responsáveis por cerca da metade dos postos de trabalho no início da pandemia, em março), houve uma explosão do desemprego, cuja taxa atingiu 14,9% no terceiro trimestre de 2020, e uma forte queda da massa salarial, aproximadamente -10%.

Às vésperas da pandemia da Covid-19, o mercado de trabalho ainda não havia se recuperado das perdas registradas entre 2015 e 2017, encontrando-se em níveis históricos de deterioração. Com os efeitos da crise econômica e sanitária deflagrada pelo novo coronavírus, o Brasil perdeu empregos em ritmo inédito a partir de março de 2020, de modo que, pela primeira vez desde que se tem registros, mais da metade das pessoas em idade ativa no país não estava trabalhando sequer uma hora por semana. Diante disso, não é exagero afirmar que o mercado de trabalho brasileiro passa pela pior crise de sua história (Mattei; Heinen, 2022, p. 57)

Todo o mercado de trabalho piorou, mas os efeitos mais severos da crise atingiram sobremaneira a base do mercado de trabalho, onde estão, num plano geral, os piores empregos e as menores remunerações, com grande flexibilidade das relações de trabalho. Falamos de trabalhadores por conta própria, aqueles sem carteira assinada, trabalhadores em alojamento e alimentação, na construção civil, em serviços domésticos (Gimenez; Baltar; Manzano, 2020, p. 21).

Em abril, o governo federal anunciou o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, que pretendia mitigar os impactos econômicos da pandemia permitindo que o trabalhador e o empregador realizassem acordos (individuais ou coletivos) para reduzir a jornada de trabalho com diminuição proporcional do salário, ou suspender temporariamente o contrato de trabalho (o governo assumiria parte dos custos do acordo durante um período máximo de 120 dias). Embora as ações adotadas para socorrer as empresas tenham tido pouca efetividade para preservar empregos formais, por causa da baixa adesão ao Programa, a maioria das empresas tentou evitar a demissão de funcionários.

Mas o programa mais efetivo para o mercado de trabalho foi criado para socorrer os trabalhadores informais: o Auxílio Emergencial possibilitou que milhões de pessoas deixassem de procurar trabalho (ficaram na condição de inatividade), ajudou a sustentar o consumo das famílias beneficiadas e evitou que aquela crise econômica aguda se tornasse uma recessão profunda e duradoura.

A principal razão para isso é que cerca de 10 milhões de pessoas saíram da força de trabalho na fase mais aguda da crise, o que atenuou enormemente o crescimento dos indicadores usuais de desemprego. Esse processo ocorreu principalmente pela influência de três fatores: as medidas de restrição à circulação de pessoas adotadas regionalmente para conter a disseminação do vírus; a queda nas contratações; e, em menor medida, as transferências de renda excepcionais, particularmente oriundas do Auxílio Emergencial.

Além disso, outro fator que ocultou a dimensão do desemprego gerado em meio à pandemia foram os afastamentos de trabalhadores e a redução nas jornadas de trabalho. No auge da crise, cerca de 9 milhões de brasileiros estavam tecnicamente ocupados, mas afastados de seus trabalhos por motivos relacionados à pandemia. Muito em função disso, o número de horas médio efetivamente trabalhado situou-se até 22% abaixo das jornadas habituais (Mattei; Heinen, 2022, p. 57).

Nesse cenário, até o que poderia parecer uma boa notícia não representa efetivamente um movimento positivo da dinâmica do mercado de trabalho. Por exemplo, como consequência da contração do total de pessoas ocupadas, a taxa de informalidade estimada pelo IBGE caiu. Por quê? A queda foi maior entre os trabalhadores sem carteira e entre aqueles que trabalhavam por conta-própria, em comparação a queda entre aqueles com carteira assinada. Ou seja, a eliminação de postos de trabalho foi generalizada e alcançou todos os grupos de trabalhadores, mas alguns perderam mais do que os outros. Na verdade, 75% da queda da ocupação aconteceu em “atividades informais”. Desse modo, cabe dizer que ocorreu o que se chama de “efeito concentração”, o qual resulta da preservação, proporcionalmente maior, de ocupações formais e termina produzindo uma melhora que se poderia considerar espúria da taxa de informalidade em meio à crise (Gimenez; Baltar; Manzano, 2020, p. 20-21).

Além de ter ampliado o contingente de precarizados, a crise de 2020-2021 reforçou outros aspectos da desestruturação iniciada em 2015. Inclusive, foi renovado o discurso em defesa de uma legislação trabalhista ainda mais flexível, num cenário político favorável a reformas neoliberais. É importante frisar que persistia a conjuntura política hostil aos direitos trabalhistas, uma vez que, em novembro de 2021, foi divulgado um conjunto de propostas elaboradas pelo Grupo de Altos Estudos do Trabalho (GAET), do Ministério do Trabalho e Previdência, que pretendia completar a “modernização” da legislação trabalhista iniciada em 2017 (flexibilizando direitos e alterando normas da Justiça do Trabalho) e priorizar políticas de emprego paliativas. Em suma, diferentes fatores contribuíram para o agravamento de problemas crônicos do mercado de trabalho brasileiro no período 2015-2021.

* * *

A conjuntura mudou, em 2022, junto com o acirramento da disputa eleitoral. A recuperação da atividade econômica (crescimento de 2,9% do PIB), reforçada pelo descontrolado gasto do governo federal – validado pela “PEC kamikaze” aprovada no Congresso Nacional para ampliar os benefícios do Auxílio Brasil –, trouxe uma melhoria em alguns indicadores do mercado de trabalho, em especial na taxa de desemprego e no rendimento mensal habitual médio. Embora a desestruturação tenha sido interrompida em razão da conjuntura mais favorável, tal contexto de recuperação poderia ser temporário e fugaz, uma vez que as causas mais profundas da deterioração não tinham sido enfrentadas.

Na Tabela 3, referente ao 4º trimestre de 2022, apresento quatro indicadores do grau de precariedade do mercado de trabalho no Brasil, desagregados por grandes regiões e Unidades da Federação. Embora o desemprego aberto e a subutilização da força de trabalho tenham se reduzido, ainda estavam em níveis relativamente elevados. Por outro lado, a taxa de informalidade e a porcentagem

sem contribuição previdenciária mantinham-se em patamares altíssimos, principalmente no Norte e no Nordeste. Quero enfatizar que as médias nacionais desses quatro indicadores escondem diferenças estaduais expressivas. Por exemplo, a taxa de desocupação na Bahia era quatro vezes maior do que em Rondônia (13,5% contra 3,1%); a taxa de subutilização alcançava 38,8% no Piauí e só 5,9% em Santa Catarina; a taxa de informalidade no Pará era duas vezes maior do que em São Paulo (60,8% e 30,5%); a proporção de ocupados sem contribuição a instituto de previdência no Maranhão era mais de três vezes maior do que em Santa Catarina (59,1% e 18,8%). E dentro da mesma região também há diferenças significativas. Por exemplo, a taxa de desocupação no Rio de Janeiro era duas vezes maior do que em Minas Gerais (11,4% e 5,8%).

Tabela 3
Indicadores do grau de precariedade do mercado de trabalho (%).
Brasil, grandes regiões e Unidades da Federação: 4º trimestre de 2022

	Taxa de desocupação	Taxa de subutilização (1)	Taxa de informalidade (2)	Sem contribuição previdenciária
Norte	8,1	20,1	55,7	54,1
AM	10,0	20,8	57,0	55,2
RO	3,1	7,2	48,8	44,4
AC	10,0	20,2	46,2	49,5
RR	4,6	13,2	48,8	47,7
AP	13,3	21,0	48,8	48,6
PA	8,2	23,3	60,8	59,5
TO	5,2	15,8	43,8	41,8
Nordeste	10,9	29,6	51,4	50,9
MA	8,3	30,3	57,4	59,1
PI	9,5	38,8	54,0	55,2
CE	7,8	25,0	53,3	52,6
RN	9,9	26,8	44,7	43,8
PB	10,3	28,1	50,9	49,8
PE	12,3	26,8	48,4	48,2
AL	9,3	29,3	44,6	45,8
SE	11,9	33,9	50,9	47,6
BA	13,5	31,8	52,2	50,6
Centro-Oeste	6,2	13,0	34,3	32,0
GO	6,6	13,1	36,7	34,1
MT	3,5	8,8	35,1	32,4
MS	3,3	8,5	32,7	30,6
DF	10,3	20,5	29,7	27,8
Sudeste	7,9	15,7	33,3	29,0
MG	5,8	14,6	36,0	31,6
ES	7,2	14,2	37,9	31,6
RJ	11,4	18,6	36,8	32,0
SP	7,7	15,3	30,5	26,6

Continua...

Estruturação e desestruturação do mercado de trabalho no Brasil

Tabela 3 – Continuação

	Taxa de desocupação	Taxa de subutilização (1)	Taxa de informalidade (2)	Sem contribuição previdenciária
Sul	4,5	10,1	30,0	23,2
PR	5,1	11,4	31,0	24,6
SC	3,2	5,9	25,9	18,8
RS	4,6	11,4	31,7	24,6
Brasil	7,9	18,5	38,8	35,3

Fonte: IBGE. PNAD Contínua.

Notas: (1) A taxa composta de subutilização da força de trabalho inclui desocupados, desalentados e subocupados. (2) A informalidade inclui: empregado no setor privado sem carteira de trabalho assinada, empregado doméstico sem carteira de trabalho assinada, empregador sem registro no CNPJ, trabalhador por conta própria sem registro no CNPJ, trabalhador familiar auxiliar.

Tabela 4

Informações sobre características estruturais do mercado de trabalho.
Brasil, grandes regiões e Unidades da Federação: 4º trimestre de 2022

	Empregados no setor privado (%)	Empregados no setor público (%)	Trabalhadores por conta própria (%)	Remuneração média (1) (R\$)
Norte	39,5	16,5	30,6	2.149,00
AM	36,5	15,2	31,9	2.101,00
RO	37,6	16,1	36,4	2.534,00
AC	38,1	25,5	28,0	2.245,00
RR	41,3	22,4	25,6	2.543,00
AP	32,4	22,3	34,3	2.390,00
PA	41,1	14,2	30,9	1.971,00
TO	43,8	22,6	21,1	2.422,00
Nordeste	44,9	14,9	28,3	1.815,00
MA	39,5	17,6	30,7	1.685,00
PI	38,9	20,1	27,6	1.920,00
CE	47,2	13,7	28,0	1.713,00
RN	46,4	16,0	25,5	2.057,00
PB	42,0	17,4	29,6	1.865,00
PE	46,7	12,2	30,3	1.974,00
AL	45,4	18,6	24,4	1.773,00
SE	47,8	15,5	23,4	1.898,00
BA	45,8	13,9	28,4	1.738,00
Centro-Oeste	51,2	13,9	22,1	3.205,00
GO	52,7	11,8	21,7	2.719,00
MT	51,2	12,1	25,7	3.084,00
MS	51,2	14,8	22,0	3.132,00
DF	47,9	20,8	19,3	4.492,00

Continua...

Tabela 4 – Continuação

	Empregados no setor privado (%)	Empregados no setor público (%)	Trabalhadores por conta própria (%)	Remuneração média (1) (R\$)
Sudeste	54,1	10,4	24,4	3.080,00
MG	51,7	11,9	23,9	2.389,00
ES	50,8	12,0	24,6	2.695,00
RJ	48,8	14,1	27,0	3.309,00
SP	57,2	8,4	23,8	3.339,00
Sul	53,1	10,4	24,4	3.044,00
PR	54,2	10,6	23,4	2.961,00
SC	55,6	9,5	24,8	3.093,00
RS	50,2	11,2	25,2	3.094,00
Brasil	50,4	12,2	25,6	2.727,00

Fonte: IBGE. PNAD Contínua.

Nota: (1) Rendimento médio mensal habitualmente recebido no trabalho principal.

A Tabela 4 reúne informações adicionais sobre a configuração do mercado de trabalho no Brasil, também desagregadas por grandes regiões e Unidades da Federação, para o 4º trimestre de 2022. De acordo com a PNAD Contínua, menos de dois terços (62,6%) do total dos ocupados no País eram empregados assalariados e um quarto (25,6%) trabalhava por conta própria. Repito: as diferenças regionais são expressivas. O emprego no setor público tinha maior peso no Norte (16,5%); nessa região o setor privado era responsável por apenas 39,5% das ocupações, o que era compensado por maior proporção de trabalhadores por conta própria (30,6%). Por outro lado, essas duas proporções eram menores no Sudeste e no Sul (10,4% e 24,4%). São Paulo tinha a maior porcentagem de empregados no setor privado (57,2%) e a menor porcentagem de empregados no setor público (8,4%). E no Distrito Federal havia a menor proporção de trabalhadores por conta própria. Também destaco as diferenças na remuneração mensal média no último trimestre de 2022. A maior remuneração habitual no trabalho principal pertencia à região Centro-Oeste (R\$ 3.205) e a menor ao Nordeste (R\$ 1.815). O maior diferencial entre as UF nesse quesito é impressionante: a remuneração média no Distrito Federal (R\$ 4.492) era 2,7 vezes maior do que a estimada para os ocupados no Maranhão (R\$ 1.685). Dentro da mesma grande região também havia diferenças relevantes. Por exemplo, os ocupados na Bahia ganhavam, em média, 84,5% do rendimento mensal médio no Rio Grande do Norte (R\$ 1.738 e R\$ 2.057); e a média estimada para Minas Gerais (R\$ 2.389) correspondia a 71,6% da média em São Paulo (R\$ 3.339). Portanto, tais informações confirmam a persistência dessas diferenças estruturais entre os mercados de trabalho estaduais.

Em suma, a conjuntura econômica favorável ao final de 2022 permitiu a melhoria de indicadores do mercado de trabalho nacional, mas os problemas estruturais persistiam de modo crônico. Subutilização, informalidade e baixo rendimento atingiam parcelas amplas da força de trabalho, com mais intensidade no Norte e no Nordeste, embora em todas as Unidades da Federação houvesse porcentagens significativas de trabalhadores em situação de vulnerabilidade ocupacional.

Considerando o conjunto do País, houve uma redução expressiva da taxa de desemprego, cuja média anual estimada em 9,3% para 2022 estava bem abaixo dos 12% de 2019 (mas ainda acima dos

8,6% de 2015), e uma recuperação do valor do rendimento médio de todos os trabalhos, cuja média anual em 2022 (R\$ 2.714) ainda estava abaixo das registradas para 2015 (R\$ 2.780) e 2019 (R\$ 2.823).

Há evidências de que parcela da força de trabalho está em uma condição de marginalidade estrutural, permanecendo em uma situação ocupacional precária mesmo quando a conjuntura melhora, ao passo que outra parcela está em uma condição de vulnerabilidade crônica, transitando para uma situação ocupacional precária sempre que a conjuntura econômica piora, mas com a possibilidade de obter uma ocupação melhor quando o mercado de trabalho se recupera.

Evidentemente, as desigualdades regionais diferenciam as proporções da força de trabalho que se encontram na condição de marginalidade estrutural ou de vulnerabilidade crônica.

3 Atualizando o significado dos conceitos

Para aprofundar a reflexão proposta no início deste texto, retomo a discussão conceitual. No final do século XX, as transformações do capitalismo em meio à globalização alteraram o debate acadêmico sobre o mercado de trabalho. Não havia mais consenso a respeito dos parâmetros de comparação internacional que permitem qualificar o processo de estruturação e as condições de funcionamento do mercado de trabalho no Brasil (ou em países em desenvolvimento). O aparente sucesso do modelo adotado nos EUA havia forçado várias nações da Europa a abandonar o compromisso político com o pleno emprego e buscar um novo arranjo institucional para a proteção social (sem cobertura universal, com mais exigências e com menor nível de generosidade).

O paradigma baseado na regulação pública do trabalho perdeu aderência a partir da década de 1980. Na maioria das economias avançadas a diminuição dos ganhos de produtividade média foi compensada com uma política de moderação dos salários. A gradual redução da participação do emprego industrial e a forte expansão do setor de serviços alteraram a composição da estrutura ocupacional. O antigo padrão de emprego fordista foi substituído por um padrão mais flexível. Ao mesmo tempo, cresceu o número de empregos atípicos. Assim, a segmentação do mercado de trabalho deixou de ser descrita por uma classificação binária (mercado primário x mercado secundário) e incorporou uma variedade maior de situações ocupacionais. Tornou-se mais frequente a mobilidade de trabalhadores(as) entre segmentos bem estruturados e segmentos precários.

A redução da capacidade de regulação social (via legislação, negociação coletiva, fiscalização e políticas públicas) alterou a estrutura do mercado de trabalho, mas os impactos foram distintos em cada país. O aumento da desigualdade de renda decorrente da maior diferenciação salarial causou mais danos onde não predominava uma tributação progressiva capaz de corrigir ou atenuar as distorções produzidas no mercado. Além disso, a abrangência e as regras dos mecanismos de proteção, em especial no que se refere ao seguro-desemprego e à previdência social, continuaram sendo um fator de grande diferenciação.

Dois paradigmas de organização e regulação do mercado de trabalho predominam no debate contemporâneo. De um lado, tem-se um mercado de trabalho com pouca regulação pública dos contratos e das relações de trabalho e que, portanto, opera de maneira bastante flexível (nesse caso, o modelo são os Estados Unidos). De outro lado, perfila-se o modelo de “flexigurança”, que procura compatibilizar um regime de emprego flexível com um sistema generoso de proteção contra o desemprego e políticas ativas de mercado de trabalho orientadas para a recondução rápida do

trabalhador desempregado a uma nova ocupação (nesse caso, a referência mais notória é a Dinamarca) – portanto, combinando flexibilidade (do mercado de trabalho) com segurança (do trabalho e da renda) (Oliveira; Proni, 2016, p. 80).

A mudança de paradigma obrigou a OIT a reformular o referencial teórico usado para o diagnóstico dos problemas do mercado de trabalho, assim como as diretrizes de suas recomendações no campo das políticas públicas. Anteriormente, a OIT defendia que a estruturação do mercado de trabalho em países da periferia exigia combater a informalidade e dizia que o desenvolvimento econômico promoveria uma redução gradual do “setor informal”. Nos anos 1990, a “economia informal” passou a ser vista como fenômeno inerente ao funcionamento das economias em desenvolvimento e, inclusive, funcional para a geração de ocupação e renda (em razão da incapacidade do setor privado e do governo de resolver o problema do desemprego). A alternativa passou a ser a “formalização” do trabalho informal para garantir um patamar mínimo de proteção social para as pessoas que estavam excluídas do mercado de trabalho formal e não tinham as condições necessárias para conseguir uma inserção ocupacional adequada.

No início dos anos 2000, a OIT retomou um posicionamento em defesa de um padrão mais elevado de relações de trabalho e de uma regulação pública do mercado de trabalho. Em 2003, lançou a Agenda do Trabalho Decente, uma estratégia diversificada de enfrentamento de situações de precariedade e ameaças aos trabalhadores, isto é, de combate às consequências perversas da informalidade. Reafirmou que o trabalho não pode ser entendido como mero fator de produção e que esse mercado tão singular não pode ser autorregulado. Também enfatizou o papel do Estado democrático na consolidação de um padrão civilizado de relações sociais. Ou seja, o discurso da OIT se baseou no pressuposto de que o trabalho continuava sendo a via fundamental para a superação da pobreza e a inclusão social, condição básica para uma vida digna e o exercício da cidadania. E, em 2005, as Nações Unidas incluíram uma meta adicional nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: “assegurar o emprego pleno e a possibilidade para todos, incluindo mulheres e jovens, de encontrar trabalho decente e produtivo”.

Em outras palavras, o conceito de trabalho decente acrescenta, à noção anteriormente já consolidada na Economia [do Trabalho] e na Sociologia do Trabalho de um emprego de qualidade, as noções de *direitos* (todas as pessoas que vivem do seu trabalho são sujeitos de direito e não apenas aquelas que estão no setor mais estruturado da economia), *proteção social*, *voz e representação*. Afirma que existem formas de emprego e trabalho consideradas inaceitáveis e que devem ser abolidas, como o trabalho infantil e todas as formas de trabalho forçado, obrigatório ou degradante. Afirma a necessidade imperiosa de reduzir os déficits de trabalho decente na economia informal e de avançar no sentido de uma progressiva formalização. Define a equidade de gênero como um eixo transversal. Trata-se, portanto, de um conceito multidimensional (Abramo, 2015, p. 18).

Essas considerações são necessárias para embasar a discussão sobre os critérios apropriados para a avaliação da trajetória do mercado de trabalho no Brasil nos últimos vinte anos. Embora os parâmetros tenham se alterado, ainda é possível definir as características de um mercado de trabalho bem estruturado e identificar quando está em fase de estruturação ou em processo de desestruturação.

A melhoria nos indicadores do mercado de trabalho no período 2004-2014 denota um processo de “reestruturação incompleta”, uma vez que ainda havia um alto déficit de trabalho decente ao final do período, não apenas por causa da elevada informalidade (cerca de 40% dos ocupados sem

acesso aos direitos do trabalho e a programas de proteção), mas também por causa das persistentes desigualdades de gênero e raça (Proni; Leone, 2013).

Os principais indicadores que confirmam uma evolução positiva nesse período são os seguintes: i) a taxa de desocupação estimada pela PNAD diminuiu de 9,7% da força de trabalho em 2003 para 6,2% em 2012, depois teve leve elevação para 6,9% em 2014; ii) a taxa média anual de desemprego mensurada pela PME (para as principais metrópoles do País) se reduziu de 12,3% em 2003 para 4,8% em 2014; iii) o número de empregos formais (com registro na RAIS) aumentou de 29,5 milhões em dezembro de 2003 para 49,6 milhões ao final de 2014 (variação de 68%); iv) o grau de informalidade no mercado de trabalho nacional (incluindo empregados sem carteira assinada, trabalhadores por conta própria sem contribuição à previdência e trabalhadores não remunerados) se reduziu de 55% do total de ocupados em 2003 para 42% em 2014; v) a proporção de ocupados com contribuição à previdência social aumentou de 47% em 2003 para 62% em 2014; vi) o salário mínimo legal aumentou de R\$ 240,00 em janeiro de 2004 para R\$ 724,00 em janeiro de 2014, uma valorização real de 77% (valor corrigido pelo INPC); vii) o rendimento mensal médio das pessoas ocupadas aumentou de R\$ 1.247,00 em 2003 para R\$ 1.785,00 em 2014 (43% em termos reais); viii) o Índice de Gini da distribuição do rendimento médio mensal (todos os trabalhos) se reduziu de 0,553 em 2003 para 0,489 em 2014; e ix) a razão entre o rendimento médio (todos os trabalhos) dos 10% com maiores rendimentos e o dos 40% com menores rendimentos diminuiu de 16,2 em 2004 para 11,6 em 2014. (Proni; Gomes, 2021, p. 21-22)

A reestruturação do mercado de trabalho brasileiro durante o período 2004-2014 não deve ser equiparada com a estruturação verificada no período 1946-1963, uma vez que (i) os condicionantes econômicos não eram os mesmos, principalmente por conta da desindustrialização, (ii) o arranjo político-institucional havia se alterado bastante e (iii) a dinâmica demográfica era muito diferente. Além disso, o próprio entendimento do que é um “trabalho decente” e do que é um mercado de trabalho “bem estruturado” também se alterou.

Por sua vez, a desestruturação do mercado de trabalho nacional a partir de 2015 não deve ser entendida como um movimento de retorno à situação da era pré-Vargas. Ainda que existam similaridades entre o modelo de crescimento econômico vigente no período recente e aquele que marcava a Velha República há 100 anos, é equivocado pensar que a estrutura e a dinâmica da economia brasileira sejam semelhantes nos dois contextos históricos. De modo análogo, é equivocado pensar que a estrutura e a dinâmica do mercado de trabalho brasileiro na atualidade possuam alguma equivalência com o que se verificava na década de 1920 e concluir que alguns problemas atuais (como o desemprego, a informalidade e os baixos salários) possuem as mesmas raízes ou que suas causas são idênticas.

Diante da mais grave crise do capitalismo brasileiro transcorrida em simultânea compressão do regime democrático desde o final de 2014, quando parte da oposição partidária derrotada não mais aceitou o resultado da eleição presidencial, um conjunto importante de medidas desregulatórias do mercado de trabalho foi sendo rapidamente implementado. O resultado disso tem sido o aprofundamento do sentido geral da desestruturação do mercado de trabalho que já se encontrava em curso mediante a desindustrialização precoce e a transição antecipada para a sociedade de serviços. [...]

A transição antecipada para a sociedade de serviços tem sido acompanhada de transformações substanciais no funcionamento do mercado de trabalho. Em função disso, a temporalidade em curso no mundo do trabalho brasileiro diferencia-se profundamente da observada em períodos anteriores

de predominância tanto da sociedade agrária como da urbana e industrial (Pochmann, 2020, p. 97-98).

Em suma, é preciso evitar o anacronismo de interpretações que atribuem a mesma causalidade e o mesmo significado a fenômenos históricos distintos. E isso é particularmente importante quando se pretende analisar a “estruturação” e a “desestruturação” do mercado de trabalho brasileiro. Por isso, a “reestruturação” do período 2004-2014 não deve ser entendida como resultado de um compromisso com a universalização dos direitos do trabalho inscritos na Constituição Federal (as principais causas das distorções persistentes não foram erradicadas). E, apesar das similaridades, há diferenças claras entre a “desestruturação” do mercado de trabalho no período 1991-2003 e a ocorrida no período 2015-2021.

* * *

Para completar essa discussão, faço a seguinte pergunta genérica: conjunturas de prosperidade econômica compartilhada – ou períodos de crises recorrentes – podem acarretar mudanças estruturais significativas no mercado de trabalho?

Primeiro, é preciso considerar que as mudanças estruturais são lentas, geralmente não se efetivam em poucos anos. Por isso, seria necessário sustentar uma taxa anual de crescimento do PIB superior a 4% por um longo período para que a geração de emprego formal e a elevação real do salário mínimo provocassem uma transformação substancial do mercado de trabalho nacional. Ou seja, num quadro institucional estável, a mudança estrutural depende da sustentação do dinamismo econômico (Dedecca; Menezes, 2011). Os efeitos de uma recessão econômica sobre o mercado de trabalho também só se tornam duradouros se a conjuntura negativa se prolongar por muito tempo. Por exemplo, como a recessão do final de 2008 e início de 2009 foi superada rapidamente, seus efeitos sobre o emprego e a renda foram temporários.

Em segundo lugar, é preciso ponderar que os efeitos diretos e indiretos de um prolongado crescimento econômico na estrutura ocupacional e na distribuição dos rendimentos do trabalho dependem de vários fatores (Mattos, 2017). A prevalência de um modelo de crescimento puxado pelo setor agroexportador, o grau de concentração regional da produção industrial e a forte influência da financeirização interferem no processo de estruturação dos mercados de trabalho. Ou seja, o sentido e a amplitude de tal estruturação não dependem apenas da geração de empregos formais e da adoção de políticas de emprego e renda. O resultado pode ser um mercado de trabalho menos heterogêneo e com baixa taxa de informalidade, mas com predomínio de salários relativamente baixos e de escassa proteção para os empregados com vínculo precário. Por outro lado, se em uma conjuntura recessiva são feitas alterações na legislação trabalhista que restringem os direitos do trabalho, a desestruturação ganha maior amplitude.

Em terceiro lugar, é preciso verificar se a redução das desigualdades de renda ocorre porque os rendimentos da base da pirâmide se elevam num ritmo maior que o rendimento do decil superior ou se ocorre porque os rendimentos dos decis intermediários declinam e se aproximam dos rendimentos da base. Nesse sentido, é fundamental a evolução do salário mínimo real (SABOIA et al., 2021). De modo análogo, é preciso verificar se as desigualdades regionais estão se reduzindo porque os níveis de produtividade do trabalho das áreas mais pobres se elevam e se aproximam dos

níveis predominantes nas áreas mais ricas ou porque as economias das áreas mais ricas estão estagnadas. O mesmo raciocínio é válido para analisar um movimento de aumento das desigualdades.

Em quarto lugar, é preciso frisar que a atuação do Estado é fundamental para definir o sentido e a amplitude das mudanças estruturais produzidas no mercado de trabalho, tanto numa conjuntura econômica claramente favorável (crescimento econômico com inclusão social) como em uma conjuntura desfavorável (recessão seguida de estagnação prolongada). Portanto, é preciso verificar se há sinergia entre as diversas políticas públicas que impactam na oferta ou na demanda de força de trabalho, com destaque para as políticas econômicas e as políticas sociais, e se estas foram concebidas em consonância com a estratégia de desenvolvimento nacional ou um plano de combate às desigualdades regionais. Igualmente, é preciso verificar se há desencontros ou mesmo contradição entre as diversas ações executadas pelo Estado nesse campo (Pochmann, 1999b).

Em quinto lugar, é preciso dizer que a melhoria em alguns indicadores da situação do mercado de trabalho em 2022 confirma ser necessário ir além da análise dos problemas conjunturais decorrentes de uma recessão econômica (como a de 2020-2021) e buscar entender a persistência de problemas crônicos herdados da estruturação distorcida do mercado de trabalho (em especial, os causados pelo excedente estrutural de mão de obra), assim como identificar os problemas estruturais resultantes da precarização provocada pelo neoliberalismo e pela baixa capacidade de regulação pública das relações de trabalho (os quais se agravaram com a reforma trabalhista de 2017).

Em sexto lugar, também é preciso considerar que a persistência de uma conjuntura de crescimento econômico com inclusão social por um longo período pode acelerar a introdução de inovações tecnológicas, ao passo que uma forte recessão seguida de estagnação prolongada pode retardar tal avanço. Uma forte onda de inovações, dependendo da extensão de seus impactos, pode provocar mudanças estruturais no mercado de trabalho, principalmente ao eliminar postos de trabalho (atualmente, não só na indústria e na agricultura, mas também no comércio, em diversos ramos de serviços, na construção civil e na administração pública), alterar o perfil de trabalhadores demandado por médias e grandes empresas e possibilitar novas formas de “empreendedorismo”. Tais mudanças podem, inclusive, aumentar as desigualdades existentes.

Em complemento, quero destacar a contribuição do pensamento neoestruturalista da CEPAL, que explica a centralidade do mercado de trabalho na configuração do “padrão de desenvolvimento econômico” tendo como base a combinação do ritmo de crescimento do nível de emprego com o ritmo de crescimento da produtividade média do trabalho (e seus efeitos sobre os salários e o consumo).

Um padrão de crescimento que gera um “círculo virtuoso”, como o que se descreve no diagrama 1, é compatível com o objetivo de alcançar níveis crescentes de igualdade. Neste padrão, a eficiência dinâmica da estrutura implica altas taxas de crescimento e a redução da brecha tecnológica; a estrutura se transforma para redefinir a inserção externa e a natureza do emprego, à medida que aumenta o número de empregos de qualidade na economia. O oposto se observa em um padrão de tipo “círculo vicioso”, em que a baixa expansão do produto se traduz em um lento crescimento do emprego, com estagnação ou redução da produtividade, enquanto a queda do investimento aprofunda as diferenças tecnológicas e de renda frente ao resto do mundo. Os demais padrões correspondem a um “ajuste defensivo”, em que apenas algumas atividades se modernizam e competem, e o emprego e a economia, em grande parte, são excluídos dos benefícios da difusão de tecnologia, e a um modelo de “absorção de emprego”, em que a mudança estrutural é débil e a

expansão de atividades de baixa produtividade (muitas vezes em setores de bens não transáveis [não exportáveis]) depende de um período favorável das exportações de recursos naturais (CEPAL, 2012, p. 15).

Diagrama 1
Padrões de desenvolvimento

Crescimento do emprego		Crescimento da produtividade	
		Baixo	Alto
Elevado		Absorção de emprego	Círculo virtuoso
	Macroeconomia	Forte crescimento da demanda agregada	Forte crescimento da demanda agregada
	Progresso técnico e inovação	Baixo ou nulo crescimento da produtividade	Forte crescimento da produtividade
	Tipo de mudança estrutural	Débil mudança estrutural	Forte mudança estrutural
Baixo		Círculo vicioso	Ajuste defensivo
	Macroeconomia	Baixo crescimento da demanda agregada	Baixo crescimento da demanda agregada
	Progresso técnico e inovação	Baixo ou nulo crescimento da produtividade	Forte crescimento da produtividade
	Tipo de mudança estrutural	Nula mudança estrutural	Mudança estrutural limitada a enclaves

Fonte: CEPAL (2012, p. 16).

Nesse enfoque, desde meados do século passado, a economia brasileira passou por diferentes padrões de desenvolvimento, que certamente tiveram impactos diretos sobre os processos de estruturação e desestruturação do mercado de trabalho nacional. Cada período teve um arranjo político-institucional específico, que pode ter atenuado ou reforçado tais impactos. Certamente, há outras variáveis que influenciam o caráter “virtuoso” ou “vicioso” do padrão de desenvolvimento. Aliás, pode ser difícil enquadrar certas conjunturas inusitadas nesse diagrama da CEPAL, como é o caso daquela que se impôs no Brasil em 2022.

* * *

Feitas essas considerações, é inevitável perguntar: Existem condições favoráveis para o atual governo Lula promover um novo movimento de “reestruturação” do mercado de trabalho? Tal movimento seria análogo ao do período 2004-2014? Ou há circunstâncias distintas, que alteram o sentido das mudanças?

Não tenho a pretensão de fazer previsões ou projetar cenários, mas gostaria de levantar hipóteses preliminares sobre possíveis mudanças estruturais e sobre as tendências do mercado de trabalho nacional nos próximos anos. Mesmo concordando com a afirmação de que 2023 é um novo divisor de águas em múltiplos aspectos – e inclusive no que diz respeito ao mundo do trabalho –, não há como saber se haverá o dinamismo requerido para uma mudança expressiva e qual modelo de organização do mercado de trabalho irá prevalecer no Brasil.

Atualmente, apesar da taxa de juros bastante elevada, há a expectativa de um crescimento moderado do PIB em 2023, puxado pelo desempenho do agronegócio. Também há a expectativa de que a expansão do gasto social (em especial, com o novo programa Bolsa Família) produza impactos positivos na demanda agregada. E que ocorra uma retomada no investimento público e no investimento privado nos próximos anos. Assim, pode haver condições macroeconômicas para sustentar uma trajetória de crescimento econômico com inclusão social. Porém, mesmo que os indicadores do mercado de trabalho repitam as tendências do período 2004-2014 (redução do desemprego e do trabalho precário, geração de emprego formal, elevação do salário mínimo e gradual redução da desigualdade de renda), não há como assegurar que uma nova etapa de reestruturação do mercado de trabalho solucionará em definitivo os problemas herdados do subdesenvolvimento, nem que serão enfrentados os problemas que surgiram após a Constituição Federal de 1988 (agravados após a reforma trabalhista de 2017). E pode persistir o caráter ambíguo e contingente do processo de desenvolvimento (Manzano, 2017).

Ademais, devemos considerar a possibilidade de que tal reestruturação ocorra sem a prometida reindustrialização da economia brasileira e sem uma mudança substantiva no padrão de desenvolvimento. Uma reestruturação condizente com a conceito de “trabalho decente” da OIT poderia se assentar em outras condições, tais como a ampliação do emprego público na área social e a elevação do padrão de emprego no comércio e em setores de serviços tradicionais (alimentação, transporte, lazer etc.), até mesmo no agronegócio. Também seria preciso reduzir as desigualdades regionais por meio de políticas de desenvolvimento local e combater a informalidade e os baixos salários, com atenção especial para as micro e pequenas empresas. E ainda, seria crucial enfrentar efetivamente os arraigados comportamentos responsáveis por discriminação no emprego, principalmente no caso de trabalhadores(as) negros(as).

Certamente, as atuais condições econômicas externas são bem menos favoráveis do que na década de 2000. Mas há um componente novo na equação: a pressão internacional para a preservação do meio ambiente (em especial da Amazônia) e os financiamentos anunciados para programas de combate ao aquecimento global (inclusive para ampliar as fontes de energia limpa) permitem levantar a hipótese de que é possível avançar na direção de um novo padrão de desenvolvimento, assentado na sustentabilidade ambiental e na proteção social das populações que vivem em áreas rurais – o que implica em promoção de melhores oportunidades de emprego e renda nas regiões Norte e Nordeste. Entretanto, a transição para uma economia de baixo carbono será bastante lenta, no Brasil, inclusive por causa das enormes reservas de petróleo. Embora possamos afirmar que o atual governo federal busca ampliar sua legitimidade com um discurso favorável à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, é difícil acreditar que as ações nessa esfera terão impactos expressivos no mercado de trabalho nacional, se ficarem restritas a áreas de preservação ambiental e a um conjunto de pequenos municípios.

Por outro lado, é possível que a economia permaneça estagnada e que surjam obstáculos que dificultam avanços na promoção do trabalho decente (que é um dos compromissos da Agenda 2030). Assim, ao final da década, continuaríamos observando uma estrutura bastante segmentada e regionalmente muito desigual, com clara distinção entre os mercados de trabalho em áreas com maior ou menor excedente de força de trabalho. Ademais, é possível que persista um modelo de regulação híbrido, tentando simultaneamente (i) atender a demanda do meio empresarial por contenção do custo do trabalho (dada a forte influência política da CNI, da ABAG e de outras coalizões empresariais),

(ii) garantir um conjunto de direitos trabalhistas para os segmentos mais organizados (dada a influência exercida pelas centrais sindicais), (iii) assegurar um nível de proteção mínima para os trabalhadores do agronegócio e os trabalhadores urbanos inseridos na base da estrutura ocupacional, inclusive os trabalhadores por aplicativo (dada a baixa representatividade política dos segmentos mais frágeis), e (iv) oferecer soluções específicas para os demais trabalhadores rurais (como o programa de reforma agrária e o Pronaf) e para os povos indígenas (como a demarcação de terras e o acesso às políticas sociais).

Finalizando: ainda que, ao longo da década atual, não ocorram fortes flutuações conjunturais e seja possível manter uma trajetória de crescimento inclusivo (com tendência ao “pleno emprego” e diminuição do “déficit de trabalho decente”), é improvável que a atuação do Estado nos três eixos de determinação da estrutura e dinâmica do mercado de trabalho nacional (atuação que tem sido segmentada e descoordenada) alcance os resultados desejados pelos diferentes grupos de interesses. Evidentemente, se ocorrerem transformações estruturais significativas, haverá uma renovação desse debate, aqui esboçado muito brevemente.

Considerações finais

Para concluir a discussão proposta neste texto, é pertinente adicionar breves considerações sobre as possibilidades e os limites da intervenção do Estado no enfrentamento dos problemas crônicos do mercado de trabalho no Brasil.

Enfatizei os problemas crônicos decorrentes do excedente estrutural de mão de obra: o desemprego e a subutilização da força de trabalho, a informalidade e o trabalho precário, a desigualdade de rendimento e os baixos salários. Também mencionei outras características preocupantes, tais como a baixa qualificação profissional, as extensas jornadas de trabalho, a elevada rotatividade no emprego, o trabalho infantil e o ingresso precoce de jovens no mercado de trabalho. Evidentemente, a dimensão de tais problemas pode variar ao longo do tempo e no território nacional (há grandes diferenças entre as médias regionais, como visto, mas também dentro de cada região). Ademais, como expliquei, entre os determinantes da reprodução desses problemas crônicos está a intervenção do Estado em diversos aspectos que incidem sobre as estruturas de oferta e demanda de força de trabalho no País.

O debate sobre as políticas necessárias para combater o desemprego e propiciar proteção social para os trabalhadores ganhou força na década de 1990, quando uma nova geração de políticas de emprego foi introduzida, junto com mudanças na legislação trabalhista, mas sem produzir os resultados prometidos. De fato, a adesão ao ideário neoliberal, como já esclareci, promoveu uma desestruturação do mercado de trabalho nacional. Por isso, as políticas endereçadas aos problemas mais agudos não tinham eficácia nem efetividade social.

O atual governo brasileiro parece decididamente engajado nessa volta ao passado. Por um lado, mantém a forma passiva de inserção da economia nacional na economia mundial (que favorece a ruptura da estrutura produtiva), a desregulação (que favorece uma reestruturação produtiva predatória, com o fim das câmaras setoriais e de políticas industriais e agrícolas) e as políticas macroeconômicas ancoradas na sobrevalorização da moeda e em elevados juros (criando ainda maiores dificuldades à competitividade nacional). Em consequência, sobre uma estrutura social já desigual e excludente, ampliaram-se o desemprego e a precarização das relações de trabalho

(trabalho sem carteira, em tempo parcial, em tempo determinado, elevada rotatividade etc.). Por outro lado, recentemente o governo vem favorecendo iniciativas tendentes à desregulamentação do mercado de trabalho (Barbosa de Oliveira; Mattoso, 1996, p. 22-23).

À medida que os problemas se agravavam, as cobranças sobre o governo federal se intensificavam. Buscando estimular o governo FHC a assumir um compromisso com o enfrentamento dos problemas mais urgentes, em 1999, a OIT apresentou cinco pontos cruciais para uma estratégia orientada para reverter a deterioração do mercado de trabalho e dar efetividade aos direitos do trabalho:

1. Gestão macroeconômica: da estabilização à retomada do crescimento;
2. Instituições do mercado de trabalho: reforma por meio de amplo diálogo social;
3. Políticas para os segmentos vulneráveis e excluídos;
4. Marco para um Sistema Público de Emprego: consolidação e integração de seus diversos elementos; e
5. Medidas especiais para a geração de empregos e a formação de capacidades.

Estudos de política de emprego conduzidos anteriormente pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) mostraram com clareza que, apesar de as reformas econômica e do mercado de trabalho serem essenciais para a obtenção de crescimento sustentável do emprego e para o alívio da pobreza, elas não são suficientes. Essas reformas precisam ser complementadas por políticas e programas integrados, capazes de responder adequadamente à necessidade de geração de emprego e renda, mas também por atividades focalizadas, visando fortalecer a capacidade dos grupos-chave que se encontram em situações vulneráveis e discriminadas (OIT, 1999, p. 453).

Naquela época, já havia a compreensão de que as políticas de emprego tinham um raio de ação limitado e que era necessário integrá-las dentro de uma estratégia maior de desenvolvimento econômico e social.

Tudo isso demonstra por que as políticas públicas de emprego devem compreender um conjunto amplo e diversificado de instrumentos, atuando de forma integrada e articulada. Apenas para ficar em alguns exemplos, a limitação do seguro-desemprego em incorporar o setor informal, ou aqueles com vínculo instável com o mercado formal, pode ser compensada quando se dispõe de um sistema de intermediação de mão-de-obra funcionando, bem como de uma ampla oferta de cursos de capacitação profissional e de mecanismos de apoio a pequenos empreendimentos. Ou seja, a diversidade de instrumentos amplifica a eficácia de uma política que busca atender a um público muito heterogêneo. [...]

A crítica comumente feita a esses programas – de que acabam por se constituir em incentivo à dualização, via qualidade no emprego – passa ao largo do verdadeiro problema. Os problemas do mercado de trabalho são complexos e certamente não serão definitivos e completamente resolvidos sem um correto encaminhamento da política macroeconômica. O que não se pode fazer, no entanto, é esperar que estas questões sejam resolvidas e a dualidade superada. Esperar pode significar tão somente a condenação da maioria das pessoas ao desamparo sob as “leis do mercado”.

A política de emprego hoje no Brasil exige a construção de um complexo de políticas públicas que se relacionem tanto com o universo das políticas econômicas, quanto com o das políticas sociais. Ou seja, deve ser desenvolvida uma multiplicidade de instrumentos que contemplem desde investimentos para geração de emprego, passando por políticas compensatórias como o seguro-desemprego, até programas de apoio ao setor informal. Só assim poder-se-á caminhar sobre as duas

pernas: no setor formal e competitivo, no qual já se concentram os trabalhadores de melhor remuneração e maior qualificação, através de medidas para elevar o grau de formalização do mercado de trabalho, tornar mais estáveis as relações de trabalho, ampliar seus direitos e aumentar a produtividade; já os programas de geração de emprego e renda devem estar voltados para clientelas com baixa qualificação, em geral fora dos sistemas de proteção social e desenvolvendo negócios e atividades em que o índice de falências é alto, exatamente pela inexistência de mecanismos de apoio (Azeredo, 1998, p. 167-168).

Porém, a deterioração do mercado de trabalho continuou até 2003. Na verdade, a atuação do Estado nesse campo era bastante ambígua, ou mesmo contraditória.

Infelizmente, as políticas de emprego examinadas [...] tiveram efeitos residuais sobre a evolução do mercado de trabalho brasileiro (inclusive do ponto de vista das condições de trabalho e do nível dos rendimentos dos que se mantiveram ocupados). Nos marcos da política econômica implementada, o problema tornou-se insolúvel. De forma premeditada, deslocam-se do plano mais geral (a política econômica) para o plano específico (o mercado de trabalho) as explicações para as mazelas causadas pelo crescimento do desemprego e pelas deficiências do próprio mercado de trabalho, invertendo-se a relação entre causa e efeito. Mas um melhor desempenho do mercado de trabalho não pode ser responsabilidade exclusiva dos agentes econômicos, muito menos dos próprios trabalhadores. Assim, as políticas públicas de emprego, atualmente ainda em voga, não podem mais do que tentar remediar os sintomas de um problema cuja raiz permanece intocada. [...]

Por fim, cabe destacar que a intervenção do Estado no mundo do trabalho extrapola o âmbito do Sistema Público de Emprego, envolvendo ações de outra natureza, como a regulamentação e fiscalização das relações de trabalho, a definição do salário mínimo legal, entre outras. Além disso, existem outras políticas governamentais que não estão sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego, as quais podem afetar indiretamente o funcionamento do mercado de trabalho, como as políticas sociais (em especial, as de previdência e de educação), a política demográfica (inclusive com o controle de movimentos migratórios) e a política agrária (Pochmann, 1998). [...]

Em outras palavras, uma reflexão sobre as *políticas de emprego no Brasil* não deve se restringir, ou se confundir, com uma discussão sobre os programas implementados pelo MTE e pelas respectivas secretarias estaduais; deve necessariamente fazer referência, ainda que de maneira ampla, ao padrão de desenvolvimento e às políticas econômicas em vigor, mostrando a sua relação com os problemas do mercado de trabalho brasileiro no período recente (Moretto; Gimenez; Proni, 2003, p. 272-274).

Ao longo dos anos 2000, a retomada do crescimento econômico possibilitou uma maior eficácia dos programas que desempenham funções assessorias (não geram empregos, mas auxiliam a melhorar o funcionamento do mercado de trabalho). Em 2010, após a superação da recessão econômica de 2008-2009, à medida que o desemprego foi diminuindo, a prioridade passou a ser o combate à informalidade e a promoção do trabalho decente, com ênfase no enfrentamento das principais formas de discriminação no trabalho, que ampliam a desigualdade.

Essas ações, se bem articuladas podem contribuir para reduzir a precariedade de inserção dos trabalhadores com baixa qualificação e escolaridade, cuja alternativa de ocupação encontra-se no segmento informal. Ademais, é nesse grupo de trabalhadores que encontramos, em grande medida, mulheres e negros. Portanto, o apoio a essas atividades colabora para fortalecer a posição desses trabalhadores e trabalhadoras no mercado de trabalho, tendo uma função de redução da desigualdade, ao mesmo tempo em que organiza essas atividades informais, reduzindo a precariedade e criando perspectivas de estruturação das mesmas. [...]

Apesar das limitações, a constituição de um sistema público de emprego é um fator positivo para o mercado de trabalho, por melhorar as condições de operacionalização das políticas de mercado de trabalho implementadas (e aprimorar a proteção aos trabalhadores) e por abrir possibilidades de caminhar para a estruturação do mercado de trabalho. A possibilidade de que tal construção não se concretize ou permaneça incompleta implica a manutenção da situação atual, isto é, deixar de lado os efeitos sinérgicos que a ação concatenada das políticas pode obter e abrir mão da possibilidade de dar condições de trabalho decente e vida digna a uma parcela significativa da população trabalhadora (Moretto, 2010, p. 25-29).

Até 2013, em meio a uma conjuntura econômica favorável e diante da evolução positiva de vários indicadores (em especial, a progressiva queda do desemprego, a redução da informalidade e a elevação do rendimento médio), havia um certo otimismo de que poderiam ser adotadas várias políticas necessárias para uma reestruturação do mercado de trabalho nacional.

A primeira questão a ser focada diz respeito à necessidade de *articulação das políticas industrial, agrícola e de trabalho*. A dominância da baixa remuneração no mercado de trabalho brasileiro decorre também da estrutura produtiva, marcada por uma ampla gama de empresas de baixa produtividade. Nesse sentido, é fundamental que a política industrial e agrícola fomente o investimento e o adensamento tecnológico da base produtiva de forma associada à elevação do perfil de qualificação e remuneração da força de trabalho. Esta preocupação tem estado presente nas iniciativas do BNDES, porém, faz-se necessário dar maior sinergia e institucionalidade às ações e programas existentes.

Essa articulação entre as políticas setoriais e de trabalho se mostra particularmente relevante para o setor agrícola, ao qual ainda se vinculam ao menos 15 milhões de trabalhadores. A transformação do mercado de trabalho agrícola para uma conformação marcada por maior qualificação e remuneração da força de trabalho se constitui em processo decisivo para o enfrentamento da elevada pobreza presente no meio rural e nas pequenas cidades (Dedecca; Lopreato, 2013, p. 24-25).

O crescimento econômico e a geração de empregos formais não haviam contido a elevada rotatividade no emprego. Para tal, seria preciso uma atuação corretiva por meio de políticas públicas destinadas ao mercado de trabalho (DIEESE, 2014).

O que deve ser corrigido é a alta rotatividade no emprego, estruturando o trabalho assalariado, com as pessoas se vinculando a determinados postos de trabalho. O momento oportuno para essa correção de rumo é, justamente, quando a economia está crescendo e ampliando o mercado de trabalho. Não tem sentido a proposta de conter a atividade da economia na espera que melhore a oferta de trabalho. Ao contrário, uma economia crescendo cria as condições necessárias para construir o seu mercado de trabalho (Baltar; Krein, 2013, p. 288).

É importante frisar, também, a articulação necessária entre as políticas de mercado de trabalho e as políticas sociais, num contexto em que o governo Dilma tenta construir uma estratégia de desenvolvimento mais ousada, combinando o esforço de reindustrialização com o compromisso de eliminação da miséria e ampliação do sistema público de proteção social.

[...] sem a presença ativa do Estado como agente estruturador interno, dificilmente o país terá condições de garantir, simultaneamente, crescimento econômico, indicadores positivos de mercado de trabalho, combate à pobreza e à desigualdade de renda, além de sustentabilidade intertemporal e solvência financeira dos sistemas de proteção social em geral, e de proteção previdenciária em particular (Cardoso Júnior, 2013, p. xviii).

Ressalto que a evolução positiva do mercado de trabalho brasileiro no período 2004-2014 não teria sido possível se não houvesse crescimento econômico e se o governo não tivesse elevado o salário mínimo. Em complemento, a atuação dos órgãos de fiscalização e dos sindicatos também foi relevante para a formalização do emprego, houve estímulos à formalização do trabalho por conta própria e não posso esquecer do apoio dado à agricultura familiar. Certamente, outras ações também contribuíram para a melhoria dos principais indicadores. Contudo, o processo de “reestruturação” do mercado de trabalho ficou incompleto, o que denota os limites da intervenção do Estado nessa área, naquele período.

[...] não obstante a continuidade desses traços básicos do mercado de trabalho no país, algumas das tendências da ocupação que predominaram na década de 1990 foram invertidas: o desemprego diminuiu, o emprego formal passou a aumentar com relativa intensidade e as ocupações que não são empregos formalizados perderam ímpeto, embora não chegassem a diminuir. A inversão das tendências dos anos 1990 tem efeitos importantes sobre a arrecadação dos fundos sociais públicos, como INSS e FGTS; e, sem dúvida, o simples cumprimento da lei é um grande avanço na construção da economia e do social. Mas é preciso uma reflexão mais aprofundada para entender o significado do atual processo de formalização do emprego, sendo esse provavelmente muito diferente do que prevaleceu no passado, antes da crise da dívida externa na década de 1980. [...]

É nesse quadro que se coloca a questão da política de emprego para estruturar a compra e a venda, o uso e a remuneração da força de trabalho no país. Uma década de ampliação do mercado de trabalho, redução do desemprego, aumento da formalidade dos contratos de trabalho e elevação da renda dos trabalhadores, com redução das diferenças entre eles, revigorou a capacidade de mobilização das organizações de trabalhadores para consolidar e aprofundar os avanços conquistados. Isso ocorre, entretanto, em um momento de necessidade de mudança no rumo da economia para viabilizar o aprofundamento dos avanços sociais observados, devendo-se administrar as mudanças de preço relativo para que não aumente a inflação, ameaçando as conquistas anteriores em termos de aumento do poder de compra da população (Baltar, 2014, p. 111-112).

Mas, como vimos, o contexto político e econômico mudou completamente com o golpe jurídico-parlamentar de 2015-2016, e os desdobramentos da intervenção governamental no mercado de trabalho nos anos seguintes foram desastrosos. Assim como na década de 1990, houve adesão ao ideário neoliberal e um redirecionamento explícito da estratégia de desenvolvimento nacional, causando deterioração do mercado de trabalho e precarização das relações de trabalho.

Já se comprovou que a estratégia neoliberal é incapaz de dar resposta satisfatória aos principais problemas e desafios do mercado de trabalho brasileiro. Para os seus adeptos, fundamentos macroeconômicos sólidos e instituições trabalhistas flexíveis, ao balizarem adequadamente o comportamento dos agentes econômicos, são condições suficientes para gerar empregos e reduzir a informalidade, e para que o funcionamento do mercado de trabalho seja compatível com a manutenção da estabilidade monetária. Mas, sempre que testada, tal proposição provocou resultados negativos para a grande maioria dos trabalhadores.

A eliminação do subemprego estrutural exige que a produtividade média do trabalho cresça de forma sustentada a partir da incorporação das pessoas sub-utilizadas em atividades de produtividade intermediária, o que não pode ocorrer sem crescimento econômico elevado e sustentado ao longo do tempo. Isso requer algum grau de proteção a essas atividades, seja via subsídios, tarifas ou vantagens creditícias. Ademais, no caso das atividades mais modernas também persistem defasagens tecnológicas, uma vez que o ritmo de crescimento da produtividade é mais intenso nos

países centrais. Assim, ao contrário do que defende o pensamento neoliberal, é fundamental o desenho e a implementação de políticas tecnológicas e produtivas (Oliveira; Proni, 2019, p. 23).

Para discutir algumas possibilidades de intervenção legitimada e apontar limites da ação do Estado no sentido de promover uma reestruturação completa, penso ser necessário considerar quatro proposições.

Primeira: A configuração dos inúmeros e diversos mercados de trabalho espalhados pelo território nacional é produto, em última instância, do modelo excludente de desenvolvimento econômico e social no País. E, nesse modelo, a questão regional desempenha um papel central. Portanto, uma estratégia do Estado destinada a enfrentar os problemas crônicos do mercado de trabalho nacional (conhecendo as especificidades regionais e locais) deve contemplar, obrigatoriamente, um esforço para viabilizar a transição para um modelo inclusivo e sustentável, respeitando as necessidades e potencialidades de cada estado, diferenciando as áreas rurais, urbanas e metropolitanas. E deve abarcar profundas reformas estruturais, entre as quais cito a reforma agrária, a reforma urbana e a reforma tributária, assim como a universalização das políticas sociais e a reinvenção da política ambiental.

Esses investimentos, se complementados, [...] podem promover uma mudança na estrutura produtiva nacional, ampliar a sua diversificação e ainda produzir uma mudança significativa nas estruturas produtivas das regiões mais pobres, Norte e Nordeste, pois tais complementações podem ser feitas nos seus territórios.

Esta estratégia permitirá ao país deter cadeias produtivas mais completas e estruturas produtivas regionais com maior capacidade de geração de emprego e renda. Este fato certamente reduzirá a “estigmatização” das regiões mais empobrecidas até hoje vistas como regiões exportadoras de migrantes de baixa qualificação. [...]

À luz do pensamento de Celso Furtado, a complementação dos investimentos em curso no país tem o potencial de ampliar a sua diversidade produtiva com efeitos positivos sobre o emprego e a distribuição de renda. Não foi esse o gargalo histórico do nosso desenvolvimento? Assim, ao promover o desenvolvimento regional, numa visão de longo prazo, aproveitando as possibilidades efetivas que a realidade do país hoje apresenta, estaremos também constituindo uma política de reindustrialização do Brasil que alterará definitivamente a sua estrutura produtiva (Cruz; Carleial, 2012, p. 34-35).

O desafio para as políticas públicas de combate à precariedade do trabalho mostra-se duplo, portanto: por um lado, ampliar a cobertura, a dimensão redistributivista e o caráter protetivo das políticas sociais, e, por outro lado, tornar mais abrangente e efetiva a regulamentação pública (estatal e sindical) do mercado trabalho.

Entretanto, sem estar articuladas a um padrão de desenvolvimento que busque superar os obstáculos interpostos por um capitalismo dependente, incapaz de promover as transformações estruturais que são as bases fundamentais para a geração de trabalho digno, as políticas públicas de combate à precariedade do trabalho, em suas múltiplas dimensões, sempre se mostrarão insuficientes (Oliveira, 2021, p. 181).

Segunda: Há um conjunto amplo de políticas que podem modificar a estrutura ocupacional, tanto pelo lado da oferta como pelo lado da demanda de trabalho. Reduzir o excedente estrutural de mão de obra nas áreas mais pobres do País requer investimento em infraestrutura, estímulo a atividades com potencial para gerar empregos, acesso a crédito barato, programas de transferência de

renda, capacitação profissional etc. Isso vale tanto para os pequenos municípios (e para áreas rurais) como para as periferias das áreas metropolitanas. Sem dúvida, as diferenças regionais e as particularidades locais exigem que as soluções sejam pensadas caso a caso. É importante gerar sinergias entre as políticas e as ações adotadas por meio de planejamento e coordenação entre os níveis de governo. E é necessário ampliar o emprego público, em especial, na esfera municipal.

Em resumo, a absoluta precariedade do desenvolvimento rural na grande maioria das regiões “atrasadas” do país deve-se a essa combinação de falta de desenvolvimento agrícola com a falta de desenvolvimento não-agrícola. Ou seja, se uma determinada região tem cidades com dinâmicas geradoras de emprego e renda, essas mesmas dinâmicas tendem a refletir positivamente no seu entorno rural. Daí a necessidade de superarmos essa dicotomia do rural/urbano e do agrícola/não-agrícola, e pensarmos no desenvolvimento do local, da região. E as cidades têm que fazer parte disso: daí o desenvolvimento não poder ser pensado como apenas rural e, muito menos, como exclusivamente agrícola (Graziano da Silva, 2002, p. 427).

As diferenças ressaltadas na comparação dos mercados gerais de trabalho nas RMs [regiões metropolitanas] paulistas e, em especial, das estruturas do emprego formal, indicaram que, de fato, a diversidade da estrutura produtiva, o porte da economia metropolitana e a evolução dos segmentos mais dinâmicos se refletem diretamente sobre as condições da oferta de empregos e sobre os diferenciais de salários. Contudo, também ficou evidente que há fatores de outra ordem, em particular aqueles relacionados aos fluxos pendulares inter e intrametropolitanos, que afetam tanto os mercados de trabalho como os mercados de consumo nestas regiões. Além desses, há outros fatores como, por exemplo, a presença do Estado em seus diferentes níveis de governo e as políticas públicas implementadas em cada configuração metropolitana, os quais também exercem influências distintas sobre a oferta e a demanda por trabalho e, por conseguinte, na segmentação dos mercados de trabalho (Siqueira de Oliveira, 2009, p. 203-204).

A ampliação do emprego público teria um duplo efeito estruturante sobre o mercado de trabalho brasileiro. Em primeiro lugar, de forma direta, pois as ocupações do setor público ostentam justamente a prerrogativa de serem estáveis e formalizadas, ampliando a formalização do mercado de trabalho, com resultados especialmente relevantes justamente nas áreas em que a informalidade, mesmo para padrões brasileiros, é alta (e há elementos para supor que a ampliação do emprego público continue a ocorrer na direção de regiões menos ricas e de cidades menores). Ademais, deve-se sublinhar seus efeitos indiretos. A ampliação da massa salarial advinda da expansão do emprego público geraria uma demanda estável e de impacto significativo notadamente em regiões de menor nível médio de renda. A massa salarial gerada por essas ocupações promoveria a criação de uma série de atividades do setor privado cujos empresários (qualquer que seja o porte das empresas em questão) tendem a formalizar a contratação da mão de obra, dado o contexto esperado de manutenção de demanda pelos bens e serviços vendidos para esse contingente novo de trabalhadores. A expansão do emprego público decorrente do aumento dos gastos sociais já se tem revelado elemento importante para o recente processo de formalização do mercado de trabalho brasileiro [...] (Mattos, 2015, p. 116-117).

Terceira: As políticas de emprego e as medidas pontuais destinadas a melhorar o funcionamento do mercado de trabalho são necessárias, mas não são capazes de alterar significativamente a estrutura e a dinâmica do mercado de trabalho. Também não são suficientes para combater os problemas crônicos examinados anteriormente, ainda que possam ser complementares a outras políticas e ações. Então, é preciso saber qual é a função e o alcance de cada programa.

Outra questão importante refere-se à *política de trabalho enquanto um sistema público de emprego* que carregue articuladamente as ações e programas de qualificação contínua, intermediação de força de trabalho e seguro-desemprego. Considerando que o país conta com um fundo específico para o financiamento da política de trabalho orientado para as ações e programas mencionados, é decisivo que se dê sinergia entre eles por meio da consolidação de um sistema público de emprego, trabalho e renda integrado com o objetivo de facilitar e ampliar e qualificar o acesso dos trabalhadores ao mercado de trabalho.

A consolidação de um *sistema público de emprego, trabalho e renda* necessita se articular às demais ações da política de trabalho, como a de melhoria das condições ambientais, de redução de risco, de saúde ocupacional e assédio moral. Isto é, a presente agenda nacional do trabalho decente deve ser conduzida de modo associado às ações e programas do sistema público de emprego, trabalho e renda. O ganho que esta associação trará também deve resultar em benefícios para as políticas setoriais.

Ainda como parte do sistema público de emprego, trabalho e renda, faz-se necessário ampliar e dar maior institucionalidade às *ações e programas orientados para os pequenos negócios e para a produção familiar*, seja em termos de qualificação administrativa e tecnológica dos empreendedores, como de desenvolvimento de redes de comercialização, de acesso tecnológico e de financiamento. Mesmo que mantido o movimento de progressiva dominância do emprego formal no mercado de trabalho, o país continuará convivendo com parcela importante de pequenos empreendimentos que necessitam ser progressivamente formalizados (Dedecca; Lopreato, 2013, p. 25).

Acrescento que as políticas públicas de emprego devem ser calibradas e ajustadas de acordo com a realidade de cada mercado de trabalho (estadual, metropolitano ou municipal, diferenciando o meio rural do meio urbano).

A importância do planejamento das atividades a serem desenvolvidas pelo SPETR [Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda] no plano local/regional está associada à possibilidade das funções desempenhadas pelas PMTs [políticas de mercado de trabalho] serem consideradas como instrumentos de apoio a outras políticas implementadas naqueles níveis de governo, ampliando e incorporando as PMTs como parte do arsenal de políticas com vistas ao desenvolvimento do município e da região. Ademais, a função de pesquisa e informações sobre o trabalho pode ser de utilidade para os técnicos da área de planejamento. O que se quer enfatizar é que algumas das funções do SPETR contribuem também para outras áreas do governo local/regional e precisam ser aproveitadas por elas (Moretto; Proni, 2010, p. 276).

Tais proposições não almejam estabelecer conclusões definitivas e sim estimular novas reflexões. Finalizando essa linha de argumentação, adiciono uma última proposição, referente à responsabilidade do Estado brasileiro nesse campo.

Quarta: Mesmo que a conjuntura econômica seja favorável e que o atual governo Lula se comprometa a promover uma reestruturação dos mercados de trabalho no Brasil – entendendo que tal tarefa deveria implicar em gradual superação dos problemas crônicos aqui examinados –, os avanços continuarão lentos. Pois os desafios são imensos e a complexidade das questões envolvidas requer a mobilização de uma gama de capacidades estatais, a articulação de esforços dos três Poderes da República na mesma direção e a mobilização de diversos setores da sociedade civil. Friso: seria ingenuidade supor que o governo federal, por vontade própria e agindo sozinho, autonomamente, resolverá as fragilidades genéticas do desenvolvimento econômico, quebrará a armadilha da

financeirização, reverterá o processo de precarização do mercado de trabalho, eliminará as vulnerabilidades sociais da população e inaugurará um novo padrão civilizatório. É essencial que os sindicatos e as centrais, os movimentos sociais, as federações patronais, os conselhos profissionais, as universidades, as entidades religiosas, as associações culturais, os grupos ambientalistas, enfim, que representantes de todos os setores da sociedade organizada se unam em torno de um projeto político suprapartidário. Porém, há muitos interesses em conflito, muitos modos divergentes de pensar, muita dificuldade de diálogo, tornando improvável a formação de consensos duradouros. Por isso, aqueles que acreditam ser possível construir uma sociedade mais justa e efetivamente democrática, que acreditam ser possível oferecer a todas as pessoas condições concretas de desenvolvimento humano, sabem que o caminho é longo e que é preciso perseverar no bom combate.

Referências bibliográficas

ABRAMO, L. *Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia de ação baseada no diálogo social*. Brasília: OIT, 2015.

AZEREDO, B. Políticas públicas de emprego no Brasil: limites e possibilidades. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: Unicamp.IE, 1998.

BALTAR, C. T. *Estrutura ocupacional, emprego e desigualdade salarial no Brasil de 2014 a 2019*. Campinas: Unicamp.IE, 2020. (Texto para Discussão, n. 382).

BALTAR, P. Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. *Economia e Sociedade*, n. 6, p. 75-111, 1996.

BALTAR, P. Formação, estruturação e crise do mercado de trabalho no Brasil. In: DEDECCA, C.; PRONI, M. W. (Org.). *Políticas públicas e trabalho: textos para estudo dirigido*. Campinas: Unicamp.IE; Brasília: MTE; Unitrabalho, 2006.

BALTAR, P. Política econômica, emprego e política de emprego no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 28, n. 81, p. 95-114, 2014.

BALTAR, P.; DEDECCA, C. Notas sobre o mercado de trabalho no Brasil durante a industrialização restringida. *Carta Social e do Trabalho*, CESIT, n. 31, 2015a [1992].

BALTAR, P.; DEDECCA, C. Emprego e salários nos anos 60 e 70. *Carta Social e do Trabalho*, CESIT, n. 31, 2015b [1992].

BALTAR, P.; DEDECCA, C.; HENRIQUE, W. Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A.; MATTOSO, J. (Org.). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.

BALTAR, P.; HENRIQUE, W. Emprego e renda na crise contemporânea no Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A. et al. (Org.). *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo: Scritta, 1994.

BALTAR, P.; KREIN, J. D. A retomada do crescimento e a regulação do mercado de trabalho no Brasil. *Caderno CRH*, v. 26, n. 68, p. 273-292, 2013.

BALTAR, P.; PRONI, M. W. Sobre o regime de trabalho no Brasil: rotatividade da mão-de-obra, emprego formal e estrutura salarial. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A.; MATTOSO, J. (Org.). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.

- BALTAR, P.; SANTOS, A.; KREIN, J. D.; LEONE, E.; PRONI, M.; MORETTO, A.; MAIA, A. G.; SALAS, C. Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. *Global Labour University Working Papers*, Berlin, n. 9, 2010.
- BARBOSA, A. de F. O mercado de trabalho: uma perspectiva de longa duração. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 30, n. 87, p. 7-28, 2016.
- BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A. Formação do mercado de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.). *Economia e trabalho: textos básicos*. Campinas: Unicamp.IE, 1998.
- BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A.; HENRIQUE, W. Determinantes da pobreza no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 4, n. 2, p. 25-28, 1990.
- BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A.; MATTOSO, J. (Org.). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.
- BIAVASCHI, M. B. *O Direito do Trabalho no Brasil – 1930-1942: a construção do sujeito de direitos trabalhistas*. São Paulo: LTr, 2007.
- BRANDÃO, C. A. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. *Cadernos Metrópole*, v. 19, n. 38, p. 45-69, 2017.
- BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. S. Introdução: emprego e trabalho na agricultura brasileira. In: BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. S. (Coord.). *Emprego e trabalho na agricultura brasileira*. Brasília: IICA, 2008.
- CACCIAMALI, M. C. Expansão do mercado de trabalho não regulamentado e setor informal no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 19, núm. esp., 1989.
- CACCIAMALI, M. C.; TATEI, F. Mercado de trabalho: da euforia do ciclo expansivo e de inclusão social à frustração da recessão econômica. *Estudos Avançados*, v. 30, n. 87, p. 103-121, 2016.
- CANO, W. Industrialização, crise, ajuste e reestruturação. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A. et al. (Org.). *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo: Scritta, 1994.
- CARLEIAL, L. Subdesenvolvimento e mercado de trabalho: uma análise a partir do pensamento latino-americano. *Sociologias*, v. 12, n. 25, p. 126-157, 2010.
- CARLEIAL, L. O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão. *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 1, n. 1, p. 1-21, 2014.
- CARDOSO, A. M. *A construção da sociedade do trabalho no Brasil: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades*. 2. ed. Rio de Janeiro: Amazon, 2019.
- CARDOSO DE MELLO, J. M.; NOVAIS, F. *Capitalismo tardio e sociabilidade moderna*. Campinas: Edições Facamp, 2009.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C. *Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil: ensaios de interpretação da história recente*. (Tese, Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Campinas: Unicamp, 2013.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). *Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento (Síntese)*. Trigésimo quarto período de sessões da CEPAL, San Salvador, 27-31 ago. 2012.

- CORIAT, B.; SABOIA, J. Regime de acumulação e relação salarial no Brasil. *Ensaio FEE*, v. 9, n. 2, p. 3-45, 1988.
- COUTINHO, L. Apresentação. In: PACHECO, C. A. *Fragmentação da nação*. Campinas: Unicamp/IE, 1998.
- CRUZ, B.; CARLEIAL, L. *A hora e a vez do desenvolvimento regional brasileiro: uma proposta de longo prazo*. IPEA, 2012. (Texto para Discussão, n. 1729).
- DEDECCA, C. S. Notas sobre a evolução do mercado de trabalho no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 25, n. 1 (97), p. 94-111, 2005.
- DEDECCA, C. S.; LOPREATO, F. L. *Brasil: perspectivas do crescimento e desafios do mercado de trabalho*. Campinas: IE/Unicamp, 2013. (Texto para Discussão, n. 225).
- DEDECCA, C. S.; MENEZES, W. *Os sentidos das precariedades em dois mercados nacionais de trabalho: Brasil e Estados Unidos – uma comparação*. Campinas: IE/Unicamp, 2011. (Texto para Discussão, n. 191).
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo: Dieese, 2001.
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). *Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho*. São Paulo: DIEESE, 2014.
- FARIA, V. E. Cinquenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas. *Novos Estudos*, CEBRAP, n. 29, p. 98-119, 1991.
- FURTADO, C. O Brasil do século XX: Entrevista com Celso Furtado. In: IBGE. *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2003.
- GIMENEZ, D. M.; BALTAR, P.; MANZANO, M. Os efeitos iniciais da pandemia sobre o emprego no Brasil. *Carta Social e do Trabalho*, n. 42, p. 16-21, 2020.
- GOMES, D. C. *Estrutura produtiva e emprego industrial no Brasil dos anos 90*. Tese (Doutorado em Economia)–Campinas: Unicamp, 2009.
- GRAZIANO DA SILVA, J. Evolução do emprego rural na década de oitenta. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A. et al. (Org.). *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo: Scritta, 1994.
- GRAZIANO DA SILVA, J. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. In: CASTRO, A. C. (Org.). *Desenvolvimento em debate* (v. 3). Rio de Janeiro: BNDES; Mauad, 2002.
- GRUPO DE ALTOS ESTUDOS DO TRABALHO (GAET). *Relatórios dos Grupos de Estudos Temáticos*. Brasília: Ministério do Trabalho e Previdência, nov. 2021.
- HENRIQUE, W. *O capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Econômica)–Campinas: Unicamp, 1999.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2022*. Rio de Janeiro: IBGE: 2022.
- KAGEYAMA, A. A. *Modernização, produtividade e emprego na agricultura brasileira: uma análise regional*. (Tese, Doutorado em Ciência Econômica). Campinas: UNICAMP, 1986.

- KREIN, J. D. *As relações de trabalho na era do neoliberalismo no Brasil*. São Paulo: LTr, 2013. (Debates contemporâneos economia social e do trabalho, n. 8).
- KREIN, J. D.; BIAVASCHI, M. B. Brasil: os movimentos contraditórios da regulação do trabalho dos anos 2000. *Cuadernos del Cendes*, v. 32, n. 89, p.47-82, 2015.
- MACEDO, F. C.; PORTO, L. R. Um olhar territorial para o mercado de trabalho no Brasil (2002-2018). *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, IPEA, n. 24, p. 29-37, 2020.
- MAIA, A. G.; SAKAMOTO, C. S. A nova configuração do mercado de trabalho agrícola brasileiro. In: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M. da; NAVARRO, Z. (Ed.). *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília: Embrapa, 2014.
- MANZANO, M. P. F. *Doze anos de desenvolvimento contingente no Brasil*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico)—Campinas: Unicamp, 2017.
- MATTEI, L.; HEINEN, V. L. Balanço dos impactos da crise da Covid-19 sobre o mercado de trabalho brasileiro em 2020. *Revista Katálysis*, v. 25, n. 1, p. 43-61, 2022.
- MATTOS, F. A. M. Trajetória do emprego público no Brasil desde o início do século XX. *Ensaios FEE*, v. 36, n. 1, p. 91-122, 2015.
- MATTOS, F. A. M. O debate sobre distribuição de renda ao longo do processo de desenvolvimento econômico do Brasil. *Revista da ABET*, v. 16, n. 1, p. 160-189, 2017.
- MATTOSO, J.; POCHMANN, M. Mudanças estruturais e trabalho no Brasil. *Economia e Sociedade*, n. 10, p. 213-243, 1998.
- MEDEIROS, C. *Padrões de industrialização e ajuste estrutural: um estudo comparativo dos regimes salariais em capitalismo tardios*. Tese (Doutorado em Economia). Campinas: Unicamp, 1992.
- MEDEIROS, C. Industrialização e regime salarial na economia brasileira: os anos 60 e 70. *Economia e Sociedade*, v. 1, n. 2, p. 125-143, 1993.
- MEDEIROS, C. A influência do salário mínimo sobre a taxa de salários no Brasil na última década. *Economia e Sociedade*, v. 24, n. 2 (54), p. 263-292, 2015.
- MORETTO, A. J. *Políticas de emprego e sua contribuição à redução da informalidade e discriminação no mercado de trabalho brasileiro: a experiência recente*. Brasília: Escritório da OIT no Brasil, 2010. (Série Trabalho Decente no Brasil; Documento de trabalho, n. 1).
- MORETTO, A.; GIMENEZ, D. M.; PRONI, M. W. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: PRONI, M. W.; HENRIQUE, W. (Org.). *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Editora Unesp, 2003.
- MORETTO, A.; PRONI, M. W. Desafios para as políticas públicas no campo do trabalho. In: BRAGA, T.; VIDAL, F.; NEVES, L. (Org.). *Trabalho em questão*. Salvador: SEI, 2010. (Série Estudos e Pesquisas, n. 86).
- OIT (Organização Internacional do Trabalho). Reflexões sobre as políticas públicas de emprego: perspectivas para o futuro. In: POSTHUMA, A. C. (Org.). *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. Brasília: OIT e MTE; São Paulo: Editora 34, 1999.

- OLIVEIRA, T. Trabalho e precariedade na periferia latino-americana: novas dimensões de um velho problema. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 16, n. 30, p. 161-184, 2021.
- OLIVEIRA, T.; PRONI, M. W. Grande empresa industrial, reestruturação produtiva e a dinâmica recente do emprego formal no Brasil. *Revista Gestão Industrial*, v. 1, n. 1, p. 98-127, 2007.
- OLIVEIRA, T.; PRONI, M. W. Um mercado de trabalho heterogêneo e flexível: um problema persistente no Brasil. *Revista da ABET*, Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, v. 15, n. 2, p. 60-86, 2016.
- OLIVEIRA, T.; PRONI, M. W. Estratégia de crescimento econômico e mercado de trabalho no Brasil. *Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho*, v. 1, e019003, 2019.
- POCHMANN, M. Trinta anos de políticas salariais no Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A. et al. (Org.). *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo: Scritta, 1994.
- POCHMANN, M. A desestruturação do mercado de trabalho brasileiro. In: POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Contexto, 1999a.
- POCHMANN, M. Políticas de emprego e renda no Brasil. In: POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Contexto, 1999b.
- POCHMANN, M. Tendências estruturais do mundo do trabalho no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, n. 1, p. 89-99, 2020.
- POSTHUMA, A. C. Transformações do emprego no Brasil na década de 90. In: POSTHUMA, A. C. (Org.). *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. Brasília: OIT e MTE; São Paulo: Editora 34, 1999.
- PRONI, M. W. Trabalho decente e vulnerabilidade ocupacional no Brasil. *Economia e Sociedade*, n. 49, p. 825-854, 2013a.
- PRONI, M. W. O paradoxo do pleno emprego no Brasil. *Revista da ABET*, v. 12, n.1, p. 98-118, 2013b.
- PRONI, M. W.; GOMES, D. C. O discurso da flexibilização e o problema da geração de empregos no Brasil. *Revista da ABET*, v. 7, n. 1, p. 52-74, 2007.
- PRONI, M. W.; GOMES, D. C. Problemas crônicos do mercado de trabalho no Brasil: diferenças regionais, 2014-2019. In: LEONE, E.; PRONI, M. W. (Org.). *Facetas do trabalho no Brasil contemporâneo*. Curitiba: CRV; Campinas: Unicamp.IE, 2021.
- PRONI, M. W.; LEONE, E. T. Desigualdades de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro. In: KREIN, J. D.; CARDOSO JR. J. C.; BIAVASCHI, M. B.; TEIXEIRA, M. O. (Org.). *Regulação do trabalho e instituições públicas* (vol. 2). São Paulo: Editora FPA, 2013.
- PRONI, M. W.; LYRIO, P. M. A privatização do setor elétrico e seus impactos sobre o trabalho. *Revista Gestão Industrial*, v. 1, n. 1, p. 138-166, 2005.
- PRONI, M. W.; HENRIQUE, W. (Org.). *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

- QUADROS, W. *A evolução recente da estrutura social brasileira*. Campinas: Unicamp.IE, 2008. (Texto para Discussão, n. 148).
- QUADROS, W.; GIMENEZ, D. M.; ANTUNES, D. Afinal, somos um país de classe média? Mercado de trabalho, renda e transformações sociais no Brasil dos anos 2000. In: BARTELT, D. (Org.). *A “nova classe média” no Brasil como conceito e projeto político*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013.
- SABOIA, J.; HALLAK NETO, J.; SIMÕES, A.; DICK, P. Mercado de trabalho, salário mínimo e distribuição de renda no Brasil no passado recente. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 25, n. 2, e212521, p. 1-30, 2021.
- SALM, C. Mercado de trabalho brasileiro: uma visão prospectiva. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, v. 9, n. 1, p. 83-86, 1992.
- SALM, C.; EICHENBERG, L. Tendencias de la integración en el mercado de trabajo brasileño. *Revista de la Cepal*, n. 39, p. 65-75, 1989.
- SANTOS, A. L. *Trabalho em pequenos negócios no Brasil: impactos da crise do final do século XX*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico)–Campinas: Unicamp, 2006.
- SANTOS, A. L. dos; GIMENEZ, D. M. A inserção dos jovens no mercado de trabalho brasileiro no período de crescimento com inclusão social. In: LEONE, E.; PRONI, M. W. (Org.). *Facetas do trabalho no Brasil contemporâneo*. Curitiba: CRV; Campinas: Unicamp.IE, 2021. (Coleção Centros e Núcleos).
- SIQUEIRA DE OLIVEIRA, H. *Economia metropolitana e mercado de trabalho: um estudo das regiões metropolitanas do Estado de São Paulo*. Tese(Doutorado em Desenvolvimento Econômico)–Campinas: Unicamp, 2009.
- SOUEN, J. A.; REMY, M. A. P. A. Macroeconomic dynamics and the evolution of formal manufacturing employment (2003-2016). *Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho*, v. 2, e020005, 2020.
- SOUZA, P. R. *Salário e emprego em economias atrasadas*. Campinas: Unicamp.IE, 1999 [1980]. (Coleção Teses).
- TAVARES, M. C. *Problemas de industrialización avanzada en capitalismo tardios y periféricos*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1986 [1981]. (Texto para Discussão, n. 94).