

I. Vicissitudes do trabalho no Brasil nos anos 90: mobilidade setorial, diversidades de gênero e acesso ao seguro-desemprego¹

*Alvaro Augusto Comin²
Nadya Araujo Guimarães³*

A. Introdução

A dinâmica do mercado de trabalho brasileiro sofreu importante reorientação nos anos 90, mesclando tendências já herdadas de décadas anteriores (como o aumento na participação feminina na força de trabalho) a novas e aceleradas mudanças (como a expansão da informalidade, a reestruturação das formas de organização do trabalho e o crescimento do desemprego). O propósito de fazer frente a estes “subprodutos indesejados” dos processos de liberalização e de redefinição do modelo de inserção internacional da economia brasileira vem motivando um número

¹ Este texto foi especialmente preparado por solicitação da CEPAL, como parte do projeto sobre “Mujer y Trabajo em las Reformas Estructurales Latinoamericanas: 1980’s y 1990’s”. Agradecemos ao Dr. Francisco León, coordenador desse projeto, pelo convite e estímulos a revisitarmos a discussão de aspectos desenvolvidos em trabalhos anteriores. Agradecemos, também, ao Ministério do Trabalho e à Datamec pelo acesso a dois importantes acervos de dados que usaremos, secundando nossos argumentos: a base de dados longitudinais sobre mobilidade no mercado formal de trabalho dos demitidos da indústria brasileira entre 1989 e 1997 (a Rais-Migra) e aos dados sobre o programa brasileiro de seguro desemprego.

² Professor do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo e Pesquisador do Cebrap – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. E-mail: alvcomin@uol.com.br

³ Professora Doutora do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo e Pesquisadora do Cebrap – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. E-mail: nadya@usp.br

crescente de iniciativas de políticas públicas voltadas para melhorar as condições de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho, criar alternativas de geração de renda ou simplesmente mitigar dificuldades dos indivíduos expostos a situações de exclusão.

Este artigo procura caracterizar e analisar as tendências mais gerais do mercado de trabalho brasileiro nesta última década, avaliando a adequação de uma política pública específica, o programa do seguro-desemprego. Este programa é de particular interesse, antes de mais nada, por ser provavelmente o de maior alcance dentre os que estão atualmente em funcionamento neste terreno, tendo beneficiado cerca de 4,5 milhões de trabalhadores demitidos por ano na segunda metade da década. Ademais, por se tratar de um tipo “clássico” de política pública, adotado na maior parte dos países industrialmente desenvolvidos, oferece boas possibilidades de comparação internacional.

Para tanto, lançamos mão, além das informações mais usuais sobre emprego e desemprego, de um recurso recentemente disponibilizado: bases de dados administrativos bastante amplas, coligidas pelo Ministério do Trabalho, que nos permitem traçar análises das trajetórias dos trabalhadores demitidos no período 1989-1997, construindo algumas tipologias segundo suas características básicas. Dentre estas características, a de gênero constitui um recorte privilegiado. Isto porque o ingresso maciço de mulheres no mercado de trabalho redefiniu os termos das desigualdades de condições ocupacionais entre homens e mulheres, sem, entretanto, eliminá-las. Ao contrário, tornou-os ainda mais relevantes, não apenas pelo aumento de escala, mas por introduzir novas assimetrias, relativas às possibilidades diferenciadas de acesso às políticas públicas e a uma crescente segmentação no interior da própria força de trabalho feminina.

B. Mudanças na estrutura do emprego: Brasil anos 90

Ao analisar o caso brasileiro é importante ter em conta não apenas a extensão das mudanças quantitativas e qualitativas sofridas pelo mercado de trabalho, mas também a rapidez com que elas aqui tiveram lugar. Se é verdade, por exemplo, que a migração do emprego industrial para o setor de serviços foi uma tendência generalizada nos países de industrialização mais antiga, não é de forma alguma irrelevante a velocidade com que se transforma a estrutura do emprego no Brasil. De fato, um fenômeno que vem se desenrolando há décadas nos países de primeira industrialização (envolvendo passagens de sucessivas coortes geracionais) tem se verificado aqui num lapso muito mais curto de tempo, obrigando enormes contingentes de trabalhadores à rápida “reciclagem” profissional. Ademais, na ausência de uma tradição de proteção social na forma de um Estado de Bem-Estar, são recentes e ainda restritas as políticas públicas voltadas a mitigar os efeitos dessa transição, responsável por expor massa significativa de indivíduos (dada a ordem de grandeza da população economicamente ativa) ao desafio de uma reciclagem não somente rápida mas, no mais das vezes, desenvolvida por conta própria.

Por outro lado, não é indiferente se as oportunidades ocupacionais que se abrem nos serviços em expansão estão localizadas predominantemente em setores modernos e qualificados (como tendeu a ocorrer nos países desenvolvidos) ou em setores informais, de baixa produtividade e renda, instáveis e de escassa qualificação (tal como parece ser a tendência no Brasil). Assim, é preciso distinguir, desde logo, o que se esconde por detrás da aparente contemporaneidade dos fenômenos característicos do mercado de trabalho brasileiro: sua suposta sintonia com tendências mundiais modernas convive com conseqüências para a força de trabalho que podem amplificar os padrões já críticos de pobreza e desigualdade.

Algumas tendências mais importantes merecem destaque para efeitos do que aqui nos interessa⁴. A primeira delas diz respeito à já mencionada migração do emprego do setor secundário para o setor

⁴ Utilizaremos como fonte de informações sobre o mercado de trabalho a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do IBGE. Embora a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), conduzida pela Fundação Seade, apresente vantagens metodológicas no que tange especialmente ao estudo do trabalho informal, optamos pela PME por duas razões: em primeiro lugar, pelo fato desta utilizar a metodologia recomendada pela OIT e, portanto, possibilitar comparações internacionais, requeridas pelo contexto do debate ao qual se destina este artigo; em segundo lugar, por ser uma fonte que recobre de maneira mais uniforme no tempo as seis principais regiões metropolitanas brasileiras (São Paulo-SP, Rio de Janeiro-RJ, Belo Horizonte-MG, Porto Alegre-RS, Recife-PE e Salvador-BA) ao passo que a PED só apresenta uma série histórica longa e ininterrupta para a região metropolitana de São Paulo.

terciário. Nos oito primeiros anos da década dos 90 (1991-1998), considerando apenas as seis principais regiões metropolitanas do país, o emprego industrial viu encolher sua participação relativa no total do emprego em mais de cinco pontos percentuais, diferença quase toda ela repassada para as atividades em comércio, serviços e administração pública. Em 1998, estes três setores respondiam por dois terços das ocupações existentes nas metrópoles brasileiras, sendo que as ocupações em “serviços” (setor que, como sabemos, é extremamente heterogêneo) foram as que experimentaram o maior crescimento, absoluto e relativo.

Estudos já realizados sobre a movimentação inter-setorial da força de trabalho demonstram que, embora praticamente todas as atividades incluídas em “serviços” ganhem em termos de ocupação, são os empregos de baixa qualidade os que tendem a predominar, pelo menos no início da década. A partir dos dados da PME, André Urani e outros (Urani et alli, 1995) registram um importante crescimento das ocupações em serviços de “Distribuição” (basicamente transportes e comércio) e “Pessoais” (higiene pessoal, beleza, domésticos e assemelhados). Os serviços sociais, como educação e saúde, também experimentaram crescimento, embora bem mais modesto; já os serviços produtivos (mais proximamente ligados às atividades industriais, e em geral associados a ocupações de melhor qualidade, o que está por ser verificado) chegaram mesmo a reduzir sua participação no emprego total.

Tão significativa quanto a migração do emprego do setor industrial para o setor de serviços foi a conversão dos empregos formais em informais, segunda característica de destaque na dinâmica recente do mercado de trabalho no Brasil⁵. Até o início desta década, o vínculo formal de trabalho fora a modalidade predominante de inserção, caracterizando a situação de mais da metade dos ocupados. A partir de então, o assalariamento formal sofreu um encolhimento contínuo, em termos relativos e absolutos, de sorte que, embora siga sendo a forma de vínculo mais importante, já não responde sequer pela situação de metade dos ocupados. As demais modalidades – vale dizer, o vínculo empregatício informal, o trabalho por conta própria e a condição de empregador, todas experimentaram crescimento, ainda que esta última de forma apenas residual.

A semelhança entre os dois movimentos apontados não é certamente casual. Estudos já realizados demonstram que os setores industriais são os que apresentam as maiores taxas de formalização do emprego, entre 80% a 95% em 1995, sendo superadas apenas pelas do serviço público⁶; o oposto se verifica nos setores de comércio e serviços, caracterizados por índices muito mais elevados de informalidade que podem mesmo superar os 50% em alguns setores. Essas informações sugerem que o mesmo movimento que leva à eliminação de postos de trabalho industriais explica também – ainda que não exclusivamente – a crescente informalização do mercado de trabalho.

Se a informalidade em si não é necessariamente indesejável, esse novo perfil das ocupações pode trazer embaraços para políticas de ativação do emprego e de requalificação da força de trabalho (do tipo das que analisaremos na última parte deste artigo). Antes de tudo, é necessário observar que o assalariamento sem carteira é uma modalidade ilegal de vínculo empregatício que subtrai aos agentes públicos todas as formas de contribuição fiscal que são, elas próprias, a base de praticamente todas as políticas públicas (previdência, seguro-desemprego, programas de geração de renda, requalificação profissional etc.). Ademais, a informalidade priva os agentes responsáveis das informações vitais para o planejamento de suas ações, uma vez que as características e demandas desses contingentes são completamente ignoradas. Por último, a informalidade estimula a rotatividade nos postos de trabalho, já bastante elevada no Brasil⁷, reduzindo a eficácia das políticas de inserção (Barros, Corseuil e Foguel, 1999).

Importante ressaltar ainda que, de um modo geral, as ocupações formais tendem a ser significativamente mais bem remuneradas que as informais. Embora sejam fortes as variações ao longo do tempo, nos primeiros oito anos da década de 90, os rendimentos dos assalariados com carteira foram, no mínimo, 30% maiores que os dos assalariados sem carteira e 15% mais elevados que os dos

⁵ Estamos considerando aqui como informais as ocupações em que se estabelecem relações de assalariamento sem registro em carteira de trabalho e as ocupações “por conta própria” (ou autoemprego). Para uma discussão mais aprofundada sobre a questão da informalidade, ver Oliveira (1972), Souza e Tavares (1981), Sabóia (1988) e Dedecca (1996).

⁶ Veja-se o estudo de Barros e Mendonça (1995).

⁷ Veja-se o estudo de Barros e Mendonça (1995).

trabalhadores por conta própria; em determinados momentos, como em 1992, a vantagem dos trabalhadores registrados sobre os demais chegou a ultrapassar os 50%.⁸

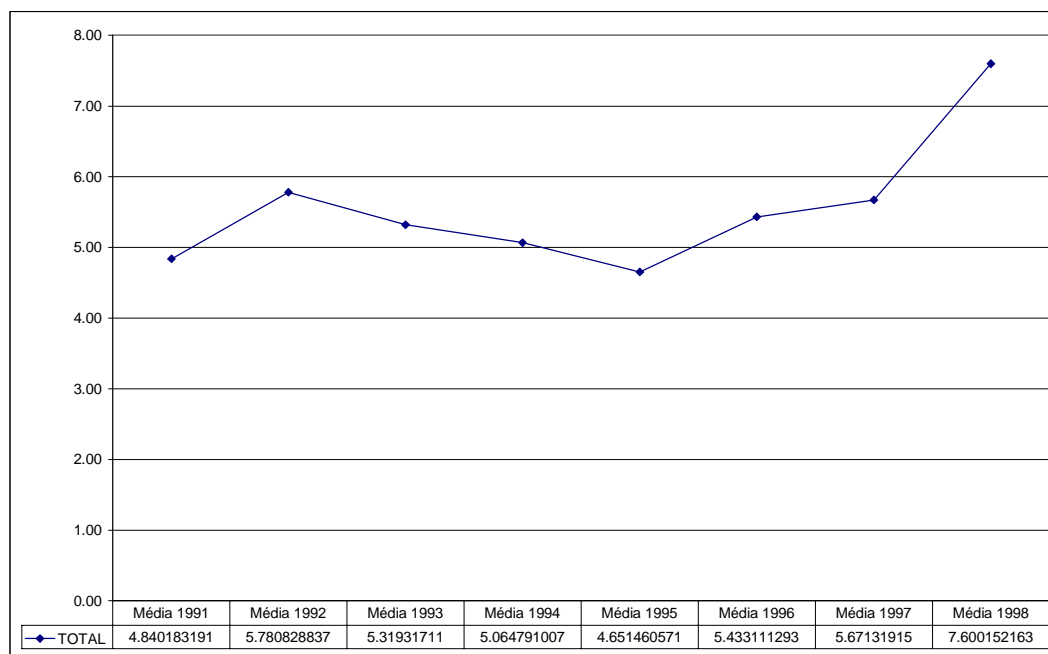
Um terceiro e notável aspecto das transformações do mercado de trabalho brasileiro na última década foi, sem dúvida, o ganho importante que se registra em termos de escolaridade da força de trabalho. É bem verdade que, como o perfil educacional era extremamente baixo no ponto de partida, o progresso observado, embora destacável, foi insuficiente para nos fazer atingir padrões aceitáveis de escolarização dos ocupados. De toda forma, essa tendência é em si mesma alvissareira, especialmente do ponto de vista de programas de qualificação profissional, retreinamento e inserção. Em menos de uma década, a participação, dentre os ocupados, dos indivíduos com no máximo quatro anos de estudo [NAG1] declinou em mais de 10 pontos percentuais (o que significou uma variação negativa da ordem de 23% em termos absolutos). Essa tendência à ampliação da escolaridade repercute nas demais faixas de instrução, notadamente entre aqueles com entre nove e onze anos de escolaridade.

Todavia, apesar das tendências antes alinhadas de reconfiguração da estrutura do emprego e do perfil dos ocupados, uma quarta importante característica se destaca nos anos 90: o mercado de trabalho brasileiro não foi capaz de gerar postos de trabalho suficientes para absorver o crescimento de sua força de trabalho. Evidência disso foi o preocupante incremento nas taxas de desemprego, apesar da desaceleração no ritmo de crescimento do contingente dos que ingressam no mercado. Considerando os dados do Censo de 1991 e da Contagem de 1996, a taxa média de crescimento da População em Idade Ativa, PIA, (10 anos ou mais) situou-se perto dos 2% no conjunto das regiões metropolitanas, para uma taxa média de crescimento da População Economicamente Ativa, PEA, que ficou em torno de 1,6%. Neste ínterim, a taxa média de crescimento da População Ocupada, PO, foi de apenas 1%. Daí porque, embora o número de indivíduos em busca de ocupações no mercado de trabalho evolua num ritmo até inferior ao da população em idade ativa, a economia das regiões metropolitanas não vem sendo capaz de absorvê-lo, seja por razões relacionadas à modernização das atividades, seja por efeito da abertura comercial e das políticas de contenção de gastos públicos, seja ainda pela inconstância nas taxas de crescimento da economia.

A década de 90 assistiu, assim, a três movimentos principais no comportamento das taxas de desemprego aberto (vide Figura I): um período de ascensão nos primeiros anos, marcados por forte recessão econômica, quando a taxa de desemprego aberto chega a quase 6%, em 1992; um segundo período de recuperação da economia e do emprego, que vai de 1993 a 1995, onde a mesma se reduz quase um ponto percentual; e um terceiro momento de ascensão persistente e inusitada do desemprego aberto, chega a se aproximar dos 8%, na média, de 1998.

⁸ Fonte: PME-IBGE vários anos.

Figura I
TAXAS DE DESEMPREGO ABERTO (7 DAS) – 1991-1998



A novidade deste último período é que parece se configurar, no mercado de trabalho urbano brasileiro, uma tendência ao descolamento entre performance econômica e geração de empregos. Os dois primeiros anos do último triênio (1996/1998) foram um período de recuperação econômica - ainda que modesta para os padrões históricos brasileiros - que as taxas de desemprego insistiram em ignorar, mantendo-se em escalada ascendente, fato que deve estar presente em qualquer desenho de política pública voltada para o mercado de trabalho.

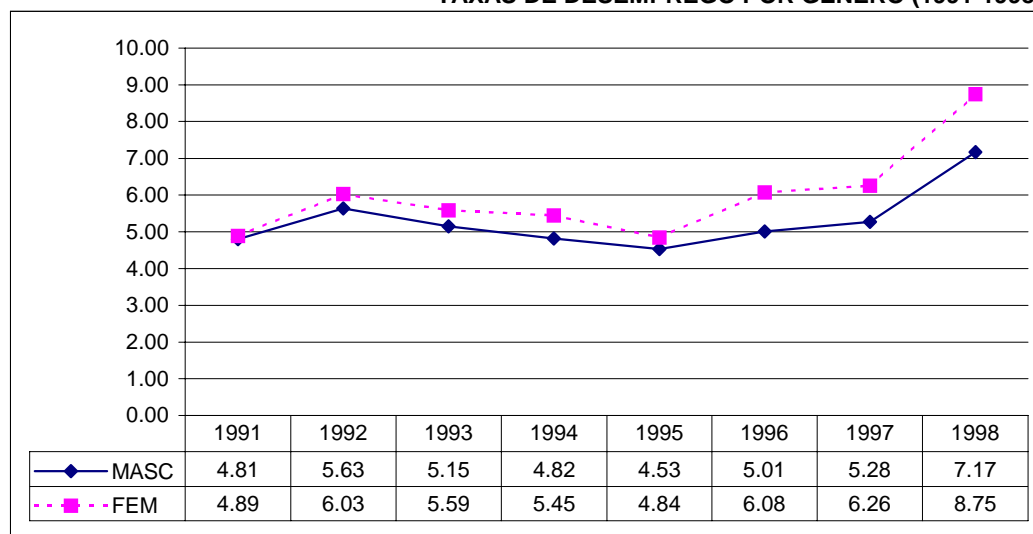
Embora seja moeda corrente no debate a alegação de que o desemprego no Brasil está muito relacionado com o baixo perfil educacional da força de trabalho, os dados da PME sugerem o desacerto deste argumento. É justamente entre os trabalhadores de instrução média (que apresentam entre cinco e onze anos de escolaridade) que o desemprego aberto se mostra mais elevado, substancialmente maior do que entre aqueles com até quatro anos de estudo. O único contingente que ainda apresenta taxas de desemprego que poderiam ser consideradas moderadas é formado por indivíduos com tempo de escolaridade suficiente para terem atingido o nível superior. Portanto, se há uma linha de corte relevante em termos da educação formal, ela se situa num patamar por demais elevado para explicar a dinâmica geral do desemprego no Brasil, vez que, como sabemos, a proporção de indivíduos com formação superior é ainda marginal.

No que diz respeito à idade, as taxas de desemprego subiram em proporção semelhante para todas as coortes, de modo que a distribuição etária do desemprego se mantém. Embora os mais jovens tenham declinado relativamente em sua participação na PEA, suas taxas de desemprego continuam a ser de quatro a oito vezes maiores do que entre os mais velhos (com mais de 40 anos). As taxas muito modestas entre os mais velhos, especialmente os de mais de 60 anos, muito provavelmente estão ligadas à saída destes contingentes do mercado de trabalho, por aposentadoria ou ainda por morte, invalidez ou desistência definitiva. Já entre os mais jovens, os elevados índices estão refletindo a maior seletividade de um mercado que está fortemente favorável a quem contrata, situação que impõe barreiras cada vez maiores a quem tenta ingressar, desprovido de experiência profissional ou de uma formação adequada, fator que também deve chamar a atenção dos atores responsáveis pela formulação de políticas de emprego.

Mas, é na diferenciação entre gêneros que o risco do desemprego assume proporções novas, justamente no curso da última década. Tal como se pode observar na Figura II, as mulheres foram substancialmente mais afetadas pelo aumento da desocupação nesse período. Observe-se que no ponto

de partida, em 1991, as taxas eram praticamente idênticas entre os gêneros. Todavia, na média do primeiro semestre de 1998, a taxa entre os homens havia crescido cerca de 2,4%, ao passo que, entre as mulheres, ela alcançava quase 4%. Isso nos obriga a observar um pouco mais cuidadosamente o que se passou nos anos recentes com o acesso feminino ao trabalho. Para tanto, faremos, na sessão seguinte, um breve apanhado da produção acadêmica sobre novidades e persistências nos padrões de acesso de mulheres ao mercado de trabalho nos anos mais recentes, para, em seguida, lançando mão de dados sobre mobilidade de mulheres demitidas, retomarmos a temática do risco diferenciado do desemprego segundo grupos de gênero.

Figura II
TAXAS DE DESEMPREGO POR GÊNERO (1991-1998)



Fonte: IPEA - PME/IBGE

C. Novidades e persistências no emprego feminino

Parte importante da literatura brasileira tem frisado a existência de novas tendências no emprego de mulheres no Brasil (Abreu, Jorge e Sorj, 1994; Bruschini, 1994 e 1998; Lavinias, 1997; Lavinias, 1998-a e 1998-b). Tais tendências, que já começavam a se delinear no final dos anos 70, consolidaram-se entre os anos 80 e a presente década. Dentre elas, destacaremos algumas por seu particular interesse para o objeto deste artigo.

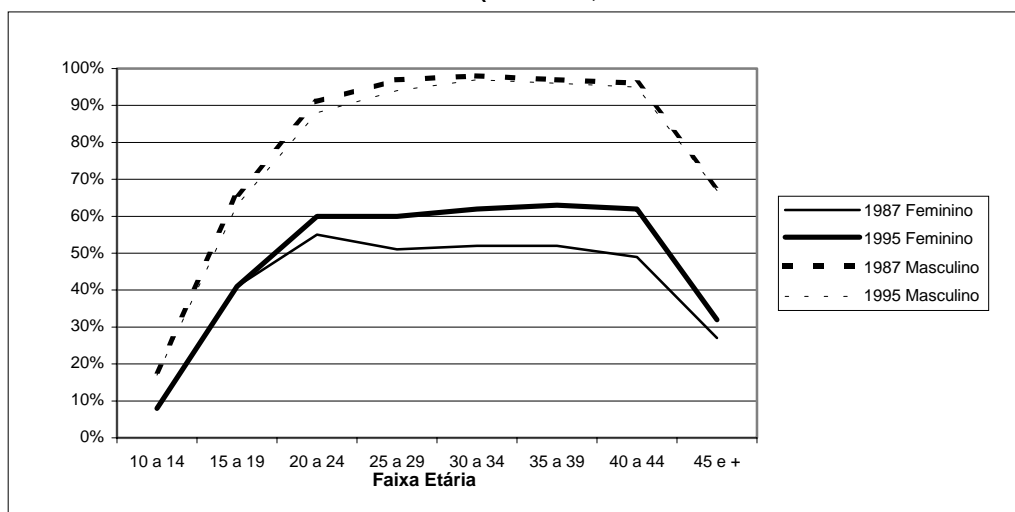
Em primeiro lugar, sobressai-se o já apontado aumento persistente da taxa de atividade feminina que fez com que sua participação no total da força de trabalho brasileira superasse os 40% nesta década. Tamanho crescimento não poderia se dar sem uma importante mudança no perfil das mulheres que hoje participam do mercado de trabalho. Até os anos 70, a mulher brasileira que disputava posições no mundo do trabalho era majoritariamente jovem, solteira e sem filhos. Hoje ela é mais velha, casada e mãe. Vale dizer, o aumento na taxa de participação feminina foi sustentado pela entrada ao mercado de trabalho das mulheres em idades mais elevadas ou, por outra, pelo fato de que, ingressando mais jovens no mercado, dele não se retiravam ao iniciar a sua carreira reprodutiva.⁹ Como resultado, as curvas de participação feminina e masculina, segundo idades, tornam-se bem mais assemelhadas em seu formato nos anos 90 que nos 80, conforme se pode visualizar na figura seguinte.¹⁰

⁹ Bem de acordo com o que argumenta Bruschini (1998) um fenômeno desta monta está a revelar não somente a abertura de oportunidades ocupacionais, resultado de necessidades econômicas, mas – e especialmente – mudanças nos planos valorativo, atitudinal e comportamental que, por pequenas que ainda sejam, expressam um consenso, o de que as responsabilidades familiares (até aqui ainda uma contingência a que estão sujeitas as mulheres) deixaram de ser impeditivos para o trabalho no mercado, diferentemente do que ocorria no Brasil dos anos 70.

¹⁰ No caso dos homens, em especial entre 1985 e 1990, há uma ligeira retração das suas taxas, que se sustenta num movimento dos jovens no sentido de permanecer fora do mercado de trabalho, alongando o seu período no sistema escolar, movimento este que é concomitante com a expansão das taxas de atividades dos mais velhos.

Figura III

TAXAS DE ATIVIDADE – BRASIL 1987/95 (URBANO, POR GÊNERO E GRUPOS DE IDADE)



Fonte: Lavinias (1997:44)

Uma outra novidade se refere ao fato de que, se persiste, para a grande maioria das mulheres, a alocação preferencial em certas atividades “femininas” (serviços pessoais, administração pública, saúde, ensino privado), também se verificam ligeiras e sugestivas mudanças. Por um lado, parece consolidar-se a feminização de certas atividades, como nos serviços comunitários. Por outro lado, parecem também resultar bem sucedidas algumas incursões de mulheres em redutos de emprego de homens, como é o caso dos serviços de reparação (ramo em que dobrou a presença feminina entre 1985 e 1995), ou dos serviços industriais de utilidade pública (em que passam de 14% para 21% dos ocupados) ou ainda dos serviços auxiliares, onde as mulheres também dobraram a sua participação (Lavinias, 1997).

Num contexto de encolhimento do emprego, contudo, vários estudos têm apontado que é sobre as mulheres que vêm recaindo o maior ônus. Lavinias (1998) reconhece que decresce o peso das mulheres no emprego total, mostrando que elas estariam, em média, sendo mais atingidas que os homens por estas mudanças. Isto é especialmente claro na indústria, onde o peso das mulheres retrocede de 12%, em 1985, para 8%, em 1995, num movimento de crescimento negativo do emprego industrial feminino da ordem de 2.51% ao ano, contra a média de crescimento do emprego no setor, também negativa, mas bastante menor, de 1.85% ao ano (Lavinias, 1997). Mas, esta contratendência não se restringe a segmentos majoritariamente masculinos; também na administração pública (serviços de saúde e educação, onde oito em cada 10 trabalhadores são mulheres) e nos serviços de comunicação as taxas de crescimento do emprego total, entre 1990 e 1995, superaram as taxas de crescimento do emprego feminino.

Estas tendências podem estar apontando para um resultado paradoxal e desconfortável para os horizontes da participação das mulheres no emprego: a conjuntura de ajuste macroeconômico e reestruturação microorganizacional parece estar possibilitando um aumento na mixidade em alguns segmentos/ocupações tradicionalmente femininas (por efeito de deslocamento e absorção de homens); mas ela também parece estar acarretando uma redução da mixidade em ocupações/setores tradicionalmente masculinos (pela contração maior ou desaceleração maior de crescimento do emprego de mulheres). [NAG2]

Como vimos, a falta de trabalho é um problema particularmente grave para as mulheres brasileiras que estão na população economicamente ativa. É certo que o desemprego feminino sempre foi um pouco mais elevado que o desemprego masculino; entretanto, a partir dos anos 90, a desocupação torna-se muito mais forte entre as mulheres, cujas taxas de desemprego se dissociaram do padrão até então compartilhado (embora com magnitudes diferentes) entre homens e mulheres.

Este aumento recente do desemprego feminino parece articulado a pelo menos três fenômenos importantes no comportamento dos grupos sociais de gênero no mercado de trabalho brasileiro (Lavinas, 1998). Em primeiro lugar, as mulheres apresentam uma dinâmica de ingresso no mercado de trabalho diferente dos homens. Como já se viu, sua taxa de participação, embora em crescimento persistente, é ainda inferior à dos homens, sendo que entre estes a tendência é de recuo.

Um segundo fator é destacado pela literatura como possível correlato da recente intensificação da desocupação feminina: existiria um componente sazonal bastante mais acentuado no desemprego das mulheres que no desemprego dos homens. “Esta característica mais volátil do emprego feminino nos permite inferir que as mulheres estão mais sujeitas aos postos de trabalho temporários e menos estáveis que os homens, sendo, portanto, mais sensíveis à demanda por mão-de-obra sazonal”.(Lavinas, 1998: 10).

De fato, a maior exposição feminina a postos de trabalho precários foi fartamente documentada. Bruschini (1998) chama a atenção para o fato de que nada menos que 40% da força de trabalho feminina brasileira estava, em 1993, em posições ocupacionais que sugeriam a existência de trabalho precário; conforme dados para este ano, 17% delas eram domésticas (contra 0.8% dos homens), 13% não percebiam qualquer remuneração e 10% trabalhavam para consumo próprio.

Abreu, Jorge e Sorj (1994) reforçaram as evidências nesse sentido ao analisarem a composição por sexo e raça de dois grupos ocupacionais: o dos trabalhadores em pequenos empreendimentos¹¹ e o dos trabalhadores domésticos¹². Reiteraram que a importância do setor informal é bem maior entre as mulheres que entre os homens, principalmente em consequência do peso da prestação de serviços domésticos. Ademais, no que diz respeito aos trabalhadores em pequenas unidades produtivas, homens e mulheres apresentam padrões ocupacionais bastante diferenciados. Têm inserções em atividades ocupacionais distintas, homens especialmente no secundário e mulheres no terciário. Mais significativo ainda, em 1990, eram mulheres oito em cada 10 indivíduos que realizavam seu trabalho no próprio domicílio de residência; ao contrário, eram homens sete em cada 10 pessoas que trabalhavam em lojas, oficinas e estabelecimentos em geral. Mais da metade das mulheres trabalhavam em tempo parcial, enquanto apenas 15% dos homens o faziam. Por fim, enquanto tal alocação setorial não afetava substancialmente o nível de ganho médio masculino, no caso das mulheres, trabalhar nos pequenos empreendimentos podia acarretar uma perda de quase 20% face ao rendimento feminino médio; de qualquer sorte, nos pequenos negócios, e não importando a ótica de análise pela qual se observasse, o rendimento médio feminino equivalia à metade do rendimento médio masculino (Abreu, Jorge e Sorj, 1994). Nesse segmento do mercado de trabalho brasileiro, uma mulher com oito a 11 anos de estudos poderia alcançar, quando muito, o rendimento igual ao de um homem com um a três anos de estudos. Sendo negra, ampliavam-se as dificuldades, já que o diferencial médio de salários entre mulheres brancas e negras nos pequenos estabelecimentos era apenas um pouco menor que aquele encontrado entre homens e mulheres (0.51 contra 0.56); assim, para alcançar o salário médio das brancas com quatro a sete anos de estudo, as mulheres negras deveriam estudar quatro anos mais.

Isto nos remete a uma terceira e última consideração importante sobre a desocupação feminina. Ela se constitui num terreno particularmente elucidativo para apresentarmos uma última característica da inserção de mulheres no mercado brasileiro de trabalho – a heterogeneidade social entre essas mulheres e, através desta, os destinos diferenciados que se lhes abrem quando a economia se reorienta em direção à maior flexibilização e ao desassalariamento e, por consequência, a necessidades distintas em termos de políticas públicas.

O risco da desocupação é fortemente seletivo entre as mulheres, afetando sobremaneira aquelas com nível de instrução intermediário (primeiro grau completo e segundo grau), cujas taxas praticamente dobram em relação às altamente escolarizadas (com nível superior) e com relação às sem nenhum nível de escolarização formal. O grupo de mulheres mais preservado face ao desemprego, nos anos 90, foi aquele constituído pelas mulheres com nível superior.¹³ (Lavinas, 1998)

¹¹ No caso, consideraram os estabelecimentos não-agrícolas com no máximo cinco trabalhadores, aí incluídos os proprietários, empregados com ou sem carteira e trabalhadores não-remunerados.

¹² Assim entendidos os ocupados nos serviços domésticos remunerados.

¹³ Muito embora mais recentemente (de 1996 em diante) também elas tenham se tornado algo mais vulneráveis.

A apropriação de rendimentos pode ser um terreno sensível para evidenciarmos o que aqui se coloca. Tomemos, por exemplo, dois achados. Sabemos que, em média, as mulheres recebem dois terços da renda auferida pelos homens em igual situação ocupacional. Sabemos (cf. Lavinias, 1998-a: 16) que os diferenciais salariais de gênero diminuíram na última década, em especial depois da estabilização, em virtude de uma progressão mais rápida de aumento dos rendimentos femininos. Entretanto, este desempenho pode variar fortemente conforme a ocupação em que se insira a mulher e o seu nível de escolaridade. Em outras palavras, amplia-se a desigualdade salarial entre as mulheres. Mulheres com nível superior, alocadas no comércio e, em menor medida, na indústria, têm sido aquelas a se beneficiar das mudanças nos padrões de rendimentos. “(...) há fortes indícios de que à medida que cresce a homogeneidade entre trabalhadores dos dois sexos no mercado de trabalho, aumenta também a heterogeneidade entre mulheres, algumas se beneficiando mais do que outras dos avanços no combate ao sexismo” (idem, *ibidem*). Desse modo, as políticas visando melhoria da inserção feminina no trabalho em geral - e na indústria em especial - devem ter em conta tal diversidade social entre as mulheres.

Como podemos, então, caracterizar com mais precisão a mobilidade feminina no mercado de trabalho? Na parte subsequente deste artigo, buscaremos ilustrá-lo, lançando mão de uma base experimental de dados longitudinais, que nos permite acompanhar percursos de mobilidade intersetorial de trabalhadores e trabalhadoras demitidos pela indústria brasileira.

D. Trajetórias de trabalhadores demitidos, exclusão e chances de reinserção: diferenciais entre homens e mulheres

A flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro tem sido documentada com bastante rigor pela literatura acadêmica. Tanto na sua forma alocativa (reconhecida, por exemplo, em Barros et alii, 1997, ou Montagner e Brandão, 1994), como na sua forma salarial (conforme Barros e Mendonça, 1996), a flexibilidade parece ter sido uma característica central da organização do mercado brasileiro de trabalho. Entretanto, até aqui, o estudo dos impactos alocativos desta flexibilidade têm se baseado principalmente no confronto dos movimentos setoriais agregados, comparados transversalmente. Instrumentos que possibilitem análises de tipo longitudinal só se tornaram disponíveis nos últimos anos e é com eles que pretendemos lançar algumas luzes novas sobre os padrões de mobilidade individual de homens e mulheres no mercado de trabalho. Antes, porém, algumas breves advertências sobre as potencialidades e limitações destas bases de dados.

A RAIS-MIGRA é uma base de dados administrativos (coligida pelo Ministério do Trabalho) que acompanha – em princípio – todos os episódios de mobilidade individual no mercado formal de trabalho, a partir das declarações das empresas. Dada a complexidade e os custos envolvidos na geração desta base de dados, em seu estágio atual, ainda experimental, ela recobre apenas os trabalhadores demitidos da indústria a partir de 1989¹⁴. Mesmo assim ela constitui uma potente base longitudinal de tipo prospectivo, que permite acompanhar (através do número de registro dos trabalhadores no sistema de seguridade social, ou das empresas pelo número do registro junto ao Ministério da Fazenda), através das mesmas variáveis de descrição, um mesmo conjunto de indivíduos (ou firmas) num dado lapso de tempo.

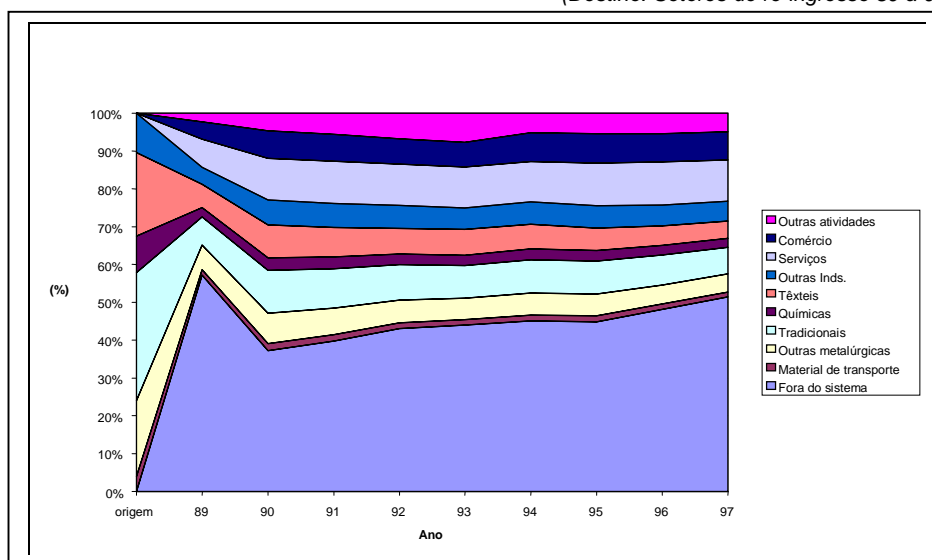
Entre as suas limitações estão, em primeiro lugar, o fato de que as informações se referem apenas ao setor formal da economia (empresas e vínculos de trabalho) e, em segundo, (como acontece em geral com os dados administrativos) que não há possibilidade de um controle estrito sobre a qualidade das informações coletadas.

¹⁴ A RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) foi instituída pelo Decreto 76.900/75, que determina que todas as empresas do setor formal no Brasil devem declarar ao Ministério do Trabalho as relações de emprego que registraram durante o ano. Essa declaração deve ser feita uma vez por ano, entre janeiro e abril, e contém informações relativas às relações de emprego formalizadas em qualquer período ao longo do ano anterior. Dessa forma, a RAIS tenta representar um censo anual do emprego formal. São caracterizados dois tipos de perguntas, que constituem os dois módulos em que se estrutura o instrumento de coleta da RAIS. Um referente ao estabelecimento (código identificador, razão social, localidade, atividade econômica, natureza jurídica e número de empregados em 31/12 do ano base e agência de depósito do FGTS) e outro referente ao empregado (características sócio-econômicas, como: escolaridade, idade, sexo; características do vínculo ocupacional, como: tempo no emprego, ocupação, desligamento, natureza do vínculo, salário, causa de rescisão, entre outras).

Que podemos, então, dizer sobre a realidade da mobilidade no mercado de trabalho brasileiro, e seus diferenciais de gênero, num contexto de intenso ajuste macroeconômico e reestruturação micro-organizacional? Tomaremos, para ilustrar, alguns resultados de uma investigação mais ampla, ainda em curso. Escolhemos uma coorte, a dos demitidos no ano de 1989, tanto porque ela nos provê o mais logo período de acompanhamento da mobilidade (oito anos, compreendidos entre 1990 e 1997), como porque tal trânsito ocupacional recobre justamente o período que aqui nos interessa, qual seja, aquele em que se intensificam as mudanças na oferta de postos de trabalho, dadas as novas condições do ajuste macroeconômico e da reestruturação das empresas.

As Figuras IV, V e VI apresentam uma imagem gráfica das trajetórias ocupacionais agregadas.¹⁵ Tais trajetórias podem ser consideradas como típicas (por serem as mais recorrentes) de três grupos de trabalhadores: trabalhadores industriais brasileiros demitidos no ano de 1989 (Fig. IV), homens demitidos nesse mesmo ano (Fig. V) e mulheres demitidas também em algum momento desse mesmo ano (Fig. VI).

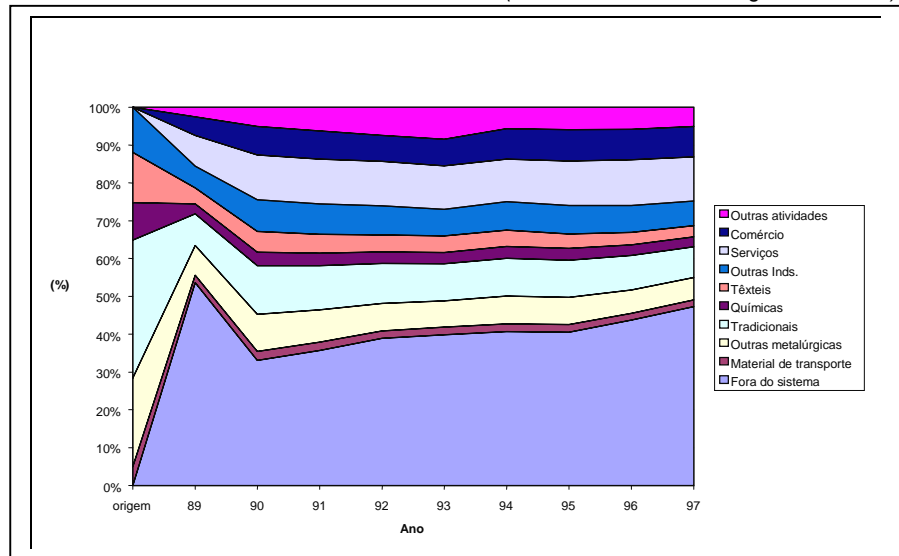
Figura IV
BRASIL – TOTAL (AMOSTRA DE 5%) - COORTE DE DEMITIDOS DE 1989
(Destino: Setores de re-ingresso 89 a 97)



Fonte: Ministério do Trabalho/Datamec, Rais-Migra – 1989-1997

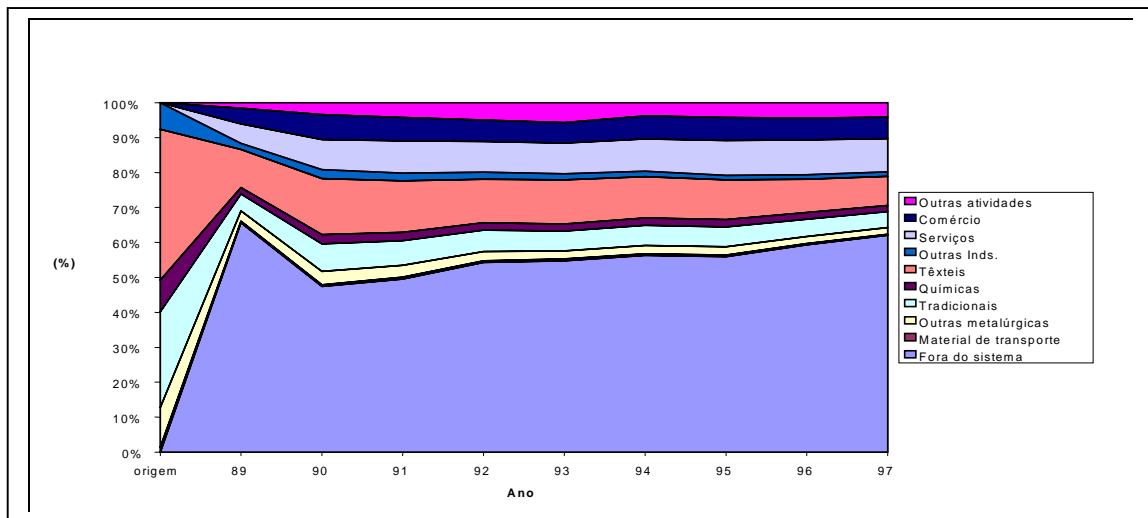
¹⁵ Tais trajetórias são obtidas mediante procedimentos estatísticos diversos, a saber. Inicialmente, tendo em conta o imenso número de casos e os limites dos recursos de *hardware*, fez-se necessário (ao menos para todo o tratamento relativo ao Brasil como um conjunto), extrairmos amostras aleatórias a partir das quais inferimos as tendências aqui descritas. Assim, por exemplo, as conclusões relativas ao conjunto dos demitidos resultam de uma amostra aleatoriamente extraída com 5% dos casos (o que, ainda assim, nos deixou com um “n” de 140.146 eventos cada vez que analisamos a mobilidade do conjunto da coorte de demitidos em 1989); uma amostra de 5% dos homens demitidos em 1989 produziu um sub-conjunto aleatoriamente definido de 98.924 eventos de mobilidade a eles relativos; finalmente, para as mulheres (tendo em conta a elevada masculinização da indústria e nossas necessidades de desagregação), ampliamos a amostra para 15% dos casos, o que nos deixou com um sub-total de 123.614 eventos de mobilidade das demitidas em 1989. Para identificar os padrões de trajetórias, lançamos mão do recurso à análise fatorial de correspondência; ela nos permite analisar a enorme matriz resultante do cruzamento entre máximo de eventos/setor de destino/casos (por exemplo, na Fig.4, a matriz de partida poderia conter 9x10x140.146 valores), de modo a saber se há seqüências equivalentes de eventos, identificando recorrências nas trajetórias; descobertos tais padrões, podemos classificar as trajetórias individuais segundo estas recorrências. Os fatores assim extraídos são posteriormente utilizados numa análise de *cluster*, que permite gerar as classes de trajetórias que perfazem cada um desses sub-grupos de indivíduos. Finalmente, num último passo da análise, é possível inquirir sobre as características de perfil dos indivíduos que perfazem cada uma das classes de trajetórias que são identificadas pelo procedimento antes indicado.

Figura V
BRASIL - HOMENS (AMOSTRA DE 5%) - COORTE DE DEMITIDOS DE 1989
 (Destino: Setores de re-ingresso 89 a 97)



Fonte: Ministério do Trabalho/Datamec, Rais-Migra – 1989-1997

Figura VI
MULHERES BRASIL (AMOSTRA DE 15%) - COORTE DE DEMITIDAS DE 1989
 (Destino: Setores de re-ingresso 89 a 97)



Fonte: Ministério do Trabalho/Datamec, Rais-Migra – 1989-1997

Estes dados permitem explorar semelhanças e contrastes nos padrões de trajetórias assim discriminados pelo gênero. Entre as semelhanças a mais aguda diz respeito à preponderância (em termos relativos e absolutos) de um mesmo destino, comum a homens e mulheres: a expulsão do circuito formal do mercado de trabalho. Em média, nesta coorte de trabalhadores industriais demitidos em 1989, nada menos que 41% não voltaram a restabelecer um novo vínculo de trabalho formal, com “registro em carteira” e todos os direitos usuais de seguridade social que lhe são inerentes. Para os homens esta proporção se reduz para 38%, enquanto que, para as mulheres, ela se eleva para 48%. Ou seja, cerca de 4 em cada 10 homens e 5 em cada 10 mulheres parecem ter sido definitivamente expulsos do circuito relativamente mais protegido do mercado de trabalho, onde provavelmente se encontram os melhores empregos.

Mas, as Figuras V e VI indicam também algumas especificidades. Desde logo, é muito mais significativa a quantidade de mulheres que permanece fora do setor formal: 10 pontos percentuais a mais do que os homens em termos relativos. Por outro lado, há uma clara seletividade setorial de destino: a reinserção de mulheres é mais significativa nos setores não-industriais ou naqueles onde a mudança na atividade industrial segue um padrão menos sistêmico, preservando formas heterogêneas de incorporação, como é o caso da indústria têxtil e das chamadas “industriais tradicionais” em geral.

A comparação entre setores submetidos a padrões de reestruturação distintos e a graus de mixidade variável apontam ainda alguns aspectos de interesse.

Em primeiro lugar, quanto mais homogêneo o tecido num segmento industrial e, nesse sentido, mais sistêmica a reestruturação, menores as chances de reinserção dos trabalhadores demitidos. Assim, se compararmos dois segmentos industriais - “material de transportes” e “química” – em dois mercados regionais distintos – São Paulo e Bahia, salta aos olhos uma primeira observação: os níveis de exclusão do mercado formal de trabalho são muito mais importantes ali onde o tecido produtivo é menos complexo, heterogêneo e diversificado.¹⁶ Desse modo, na Bahia, o peso dos trabalhadores expulsos do mercado formal é ainda maior que em São Paulo. Em ambos os casos, são exatamente as mulheres aquelas que expressam os índices mais elevados de saída permanente deste circuito; mas é interessante registrar que o impacto sobre o emprego masculino é relativamente muito mais significativo ali onde o tecido é menos diversificado e a reestruturação do segmento mais sistêmica (é exatamente na química moderna, na Bahia, onde o peso dos homens lançados para fora do circuito formal é o mais elevado, 45% da coorte).

Em segundo lugar, a desagregação da análise por setores e sub-espacos regionais revela um outro resultado também interessante. As trajetórias de reinserção são sensivelmente menos diversificadas no caso da moderna indústria química na Bahia que no da indústria automobilística paulista. Enquanto na primeira apenas três trajetos recorrentes puderam ser reconhecidos como típicos (expulsão do mercado formal, reconversão para o setor serviços, ou reemprego na mesma indústria química), no caso paulista tais possibilidades se ampliam significativamente, havendo nove percursos típicos, dado o leque maior de chances de inserção (recobrando quatro outros ramos de indústrias, além do comércio, para os que se mantêm no mercado formal). É justamente esta maior diversificação do tecido que maximiza as oportunidades de reinserção.

Entretanto – e esta poderia ser uma terceira observação comparativa – mesmo para o contingente dos trabalhadores onde subsistem chances de continuidade no trabalho formal, esta se faz – para a imensa maioria – com perda de qualificação prévia, por uma mobilidade intersetorial intensa, em direção ao comércio ou aos serviços. Somente um grupo nitidamente minoritário logra reempregar-se em seu setor de atividade original (11 em cada 100 homens e 4 em cada 100 mulheres permanecem no setor de material de transporte em São Paulo, por exemplo).

Uma quarta e última observação, diz respeito ao impacto dos padrões de mixidade setorial sobre as chances de reinserção das mulheres. Que ocorre com as chances de re-inserção de mulheres demitidas naqueles ramos onde as oportunidades ocupacionais são marcadamente monopolizadas por homens – como é o caso da petroquímica baiana? Ou, dizendo de outro modo, a seletividade de gênero segue operando como um discriminante nas oportunidades ocupacionais no reingresso? Tudo nos leva a crer que sim: não apenas as mulheres demitidas neste segmento são mais fortemente levadas à expulsão do mercado formal (52% delas jamais restabelecem um vínculo contratual de trabalho, contra 45% dos homens), como são bem menos aquinhoadas com a possibilidade de retorno àquele setor de onde foram demitidas (apenas 9 em cada 100, contra 12 em cada 100, no caso dos homens). Ademais, se observamos a seqüência da trajetória destas mulheres, o passar do tempo revela uma tendência crescente a uma nova expulsão (i.e., à ruptura do novo vínculo firmado), muito mais acentuada que entre os homens que logram reinserir-se no setor químico.

É certo que esses achados se restringem a identificar padrões de mobilidade de demitidos da indústria. Mas, poderíamos argumentar, exatamente por isto sejam especialmente eloqüentes: eles

¹⁶ Tal comparação foi possível posto que os mesmos procedimentos de análise efetuados para o conjunto do país foram replicados para dois setores distintos pela natureza do seu processo de reestruturação (automobilística e química moderna), em dois mercados de trabalho regionais igualmente diferenciados por sua estruturação (São Paulo e Bahia).

ilustram as vicissitudes do trânsito e destino dos melhor aquinhoados dentre os assalariados, porque insertos em setores com elevadíssima formalização e proteção das relações de trabalho, com escolaridade e salários maiores que a média do mercado. Diríamos, então, explorando o potencial interpretativo desses dados: se os melhor aquinhoados apresentam destinos tão incertos e tão intensa mobilidade após rompido o vínculo de trabalho, que lição este achado pode deixar para a discussão dos instrumentos de política pública, tal como até aqui focalizados?

Na análise que se segue, tomaremos como exemplo um desses instrumentos – o seguro-desemprego – quiçá um daqueles de maior potencial de proteção para os que rompem vínculos de trabalho.

É indispensável, veremos na análise que se segue a respeito do programa de seguro-desemprego, levar em consideração o caráter segmentado e hierarquizado do mercado de trabalho brasileiro, segmentação esta que freqüentemente escapa às discussões voltadas à elaboração e implementação dos programas de apoio. A situação de inserção feminina no mercado de trabalho assume características particularmente desafiadoras, na medida em que assistimos, nesta última década, em paralelo ao permanente incremento de seu ingresso no mercado, à sobreposição dos tradicionais fatores de discriminação, associados agora a uma segmentação interna ao próprio grupo de gênero, a justificar uma maior sofisticação tanto na forma de analisar o problema quanto, e talvez sobretudo, no que diz respeito à formulação de políticas sociais compensatórias. A próxima seção persegue este último ponto de vista ao tomar a aplicação do seguro-desemprego sistematicamente do ponto de vista das diferenças de acesso entre homens e mulheres.

E. O seguro-desemprego e a segmentação do mercado de trabalho

Programas institucionais de proteção variam em sua cobertura, no tempo e no espaço, em função da forma como classificam, nomeiam e reconhecem os que a eles se qualificam enquanto beneficiários. O “desemprego” e o “desempregado” são noções igualmente sujeitas a tal construção normativo-institucional, socialmente erigida. De fato, a noção de desemprego sofre importantes alterações no tempo e sua definição tem implicações diretas sobre a avaliação dos programas que pretendem fazer frente ao problema. Como bem salienta Maurice Comte (1995), neste século o trabalho assalariado deixa gradualmente de se identificar com a situação de máxima insegurança (característica dos indivíduos que já não possuem nada além da própria força de trabalho para vender no mercado) para adquirir o *status* de direito, ao qual estão ligadas (ainda que apenas idealmente) uma série de salvaguardas sociais. Com o que o próprio conceito de desemprego, originalmente associado à desocupação incidental e involuntária daqueles trabalhadores “habituais”, vai se constituindo também em uma representação social em larga medida desvinculada do mercado de trabalho *strictu sensu* e de seus desajustes cíclicos. Modernamente a condição de desemprego é definida antes de mais nada pelo “desejo” dos indivíduos de exercer alguma ocupação remunerada que, por qualquer razão, não pode se efetivar. Logo, o rol de personagens que se incluem sob o rótulo de “desempregados” tende a se tornar muito mais variado.

Nomeando-os então, nos países de primeira industrialização, tradicionalmente o desemprego esteve associado à condição transitória de desocupação da força de trabalho primária (homens, adultos, com ofício definido, já inseridos no mercado de trabalho). Em conformidade, o seguro-desemprego operou de início fundamentalmente como política anti-cíclica, visando preservar a estabilidade do mercado de trabalho (atenuando os efeitos depressivos sobre os salários) e poupar os trabalhadores de dificuldades nos momentos de recessão ou de baixo crescimento da atividade econômica.

Nesses países, a expansão e a diferenciação interna do mercado de trabalho, ocorrida na segunda metade deste século (especialmente com o ingresso maciço de mulheres), afetaram a noção original de desemprego, extrapolando largamente o universo de força de trabalho primária. O desemprego deixa, crescentemente, de ser uma condição “acidental” daqueles trabalhadores habitualmente empregados, para atingir situações bem mais variadas, como o desemprego de longo prazo (associado a situações mais estruturais de desocupação em massa), o desemprego tecnológico (que elimina categorias profissionais), o desemprego setorial (associado à reestruturação ou desaparecimento de setores econômicos) ou o desemprego de inserção (de jovens e mulheres que encontram barreiras de ingresso –

ou retorno após um longo afastamento, no caso destas - no mercado de trabalho). Assim, condição de desemprego deixa de estar necessariamente associada à perda cíclica do emprego, e passa a vincular-se muito mais genericamente, como já se disse, ao descompasso entre o desejo e/ou a necessidade de estar trabalhando (qualquer que seja o segmento social) e a ausência de postos de trabalho adequados às aspirações destes indivíduos. Da mesma forma, as políticas de seguro-desemprego têm seu escopo bastante ampliado em termos de abrangência e cobertura.

Paralelamente, os problemas de adequação entre oferta e demanda ganham relevância na concepção destas políticas, que tendem a enfatizar aspectos mais amplos do que o simples suporte financeiro aos desempregados. O agenciamento de emprego, as medidas de coerção e incentivo direto às empresas para que não demitam, as chamadas políticas afirmativas em relação a grupos especialmente desprivilegiados (negros, mulheres, deficientes físicos etc.) e a formação/requalificação profissional passam a compor itens centrais da agenda das políticas de emprego, em alguns casos (como na Suécia) absorvendo inclusive mais recursos do que o seguro-desemprego propriamente dito.¹⁷

No Brasil, o programa de seguro-desemprego é relativamente recente, instituído que foi apenas em 1986. Em sua forma atual (em vigência desde 1990, portanto já há uma década) tem uma concepção razoavelmente ampla, prevendo a associação do benefício financeiro ao agenciamento de emprego e a programas de retreinamento profissional. Na prática, contudo, tem funcionado quase exclusivamente como fonte de reposição de renda, uma vez que o SINE, Sistema Nacional de Emprego, principal entidade oficial responsável pelo retreinamento e recolocação dos desempregados opera de forma extremamente incipiente.¹⁸

A definição do escopo de abrangência do programa, ou seja, a delimitação dos critérios para o acesso ao benefício, esclarecem sobre a noção de desemprego que lhe está implícita. Em sua primeira versão, que vigorou entre 1986 e 1989, para ser candidato ao seguro-desemprego o trabalhador (desde que demitido sem justa causa) deveria ter mantido um vínculo formal de trabalho (e comprovadamente contribuído para a Previdência Social) por pelo menos 36 meses nos últimos 4 anos (os seis últimos dos quais exercidos ininterruptamente). Neste caso, o requerente teria direito a um benefício equivalente a 50% do último salário, em se tratando de trabalhadores que recebessem até 3 salários mínimos¹⁹ (com piso inferior de 70% de um SM) e um salário mínimo e meio para quem recebesse acima dos 3 SM. Isso por um prazo máximo de quatro meses, com carência de dezoito meses para nova inscrição no programa. Vale notar que neste primeiro formato o trabalhador só poderia ingressar com recurso ao benefício depois de sessenta dias de encerrado o último vínculo empregatício. Neste intervalo inicial de quatro anos o pico em termos de atendimento ocorreu em 1989, quando apenas 26% do total de trabalhadores demitidos sem justa causa ao longo do ano puderam ser beneficiados e ainda assim com um grau de reposição médio da renda de 50%, chegando a 70% para quem recebesse até 1 SM (Azeredo, 1998).

A partir de 1990, os requisitos foram relativamente afrouxados: para ter direito ao benefício o trabalhador deveria ter contribuído por quinze meses nos últimos dois anos, fazendo jus, assim, a um benefício equivalente a 80% da média dos últimos 3 meses para quem ganhasse até 3 SM (sendo o valor de um SM o piso); para quem recebesse entre 3 e 5 SM, 80% de 3 SM e mais 50% sobre a parcela que excedesse a este valor; e para os que ganhassem mais de 5 SM benefício fixo de 3 SM. O trabalhador que se enquadrasse nestas exigências passaria a ter direito a requerer o seguro sete dias após a cessação do vínculo empregatício, sendo que o período máximo de extensão do benefício manteve-se em quatro meses, com carência reduzida para dezesseis meses. Neste período, o percentual de beneficiários em relação ao total de demitidos sem justa causa ampliou-se, chegando a quase 40% (Azeredo, 1998).

¹⁷ Veja-se Bernardes (1999).

¹⁸ É bem verdade que há outras modalidades de incentivo de natureza pública a programas de formação profissional, como os apoiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), mas quando muito só indiretamente vinculados às políticas de seguro-desemprego. Para uma visão panorâmica consulte-se as duas coletâneas organizadas por Oliveira (1998a, 1998b).

¹⁹ Devido à magnitude do processo inflacionário que dominou o país dos anos 80 até 1994, fazer comparações rigorosas com valores de rendimentos entre períodos é tarefa complexa e trabalhosa. Para os propósitos específicos deste artigo basta que se tenha em mente que o valor de referência do seguro-desemprego (ou seja, o salário mínimo - SM) é o mesmo praticado no mercado de trabalho formal. Atualmente (janeiro de 2000) o valor do salário mínimo é de 136,00 reais, ou aproximadamente US\$ 73,50.

Note-se que, a partir de então, para aqueles trabalhadores com rendimento médio de 3 SM, o índice de reposição da renda ficou, sempre em média, em 80%, chegando a 100% para aqueles que percebessem apenas 1 SM; para os trabalhadores com rendimento médio entre 3 e 5 SM o índice de reposição passou a ser de 68% do salário anterior; para as faixas superiores o índice retrocedeu progressivamente, chegando, por exemplo para aqueles que recebam 10 SM, a menos de 20%. Esse sistema claramente constitui um desincentivo para as faixas de maior rendimento, tendendo conseqüentemente a concentrar os gastos com os mais pobres dentre os assalariados.

Em 1992 foi criado o seguro desemprego especial, com o objetivo de ampliar o universo de atendimento. Passaram a existir 3 faixas de possíveis requerentes. Sempre considerando os últimos 36 meses como referência, trabalhadores que tivessem contribuídos entre seis e 11 meses teriam direito a 3 meses do benefício; trabalhadores contribuintes por períodos de 12 e 23 meses receberiam durante 4 meses; e trabalhadores com tempo de contribuição acumulado de mais de 23 meses fariam jus a cinco meses de cobertura. A partir de 1994, esse formato tornou-se definitivo e, exceto por algumas mudanças temporárias, vigora até hoje (Azeredo, 1998). Com isto, as taxas de atendimento cresceram substancialmente, chegando a beneficiar quase dois terços dos trabalhadores demitidos sem justa causa em 1996.

Assim consolidado em seu formato, algumas características do seguro desemprego no Brasil podem ser destacadas, a saber:

- a) O programa volta-se basicamente para as situações de desemprego causadas pela perda imediata do emprego, não cobrindo por exemplo, as situações de indivíduos (mulheres especialmente) que tenham se mantido afastados do mercado de trabalho (em razão, por exemplo, do ciclo reprodutivo), ou que estejam tentando um primeiro ingresso (caso dos jovens);
- b) O tipo de cobertura, de três a cinco meses no máximo, com carência de dezesseis e necessariamente vinculado a um período de contribuição recente, tende a excluir os indivíduos atingidos pelo desemprego de longa duração, privilegiando a situação dos que estão mais firmemente aderidos ao mercado formal de trabalho;
- c) O vínculo com a contribuição previdenciária exclui, ademais, os assalariados do setor informal e os trabalhadores por conta-própria, que juntos constituem praticamente a metade do mercado de trabalho brasileiro, mesmo que desempenhem tais ocupações de forma regular e por períodos prolongados. Não custa lembrar que são justamente estes trabalhadores os que percebem em média menores rendimentos, além de estarem privados dos benefícios e direitos associados ao emprego formal, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a multa rescisória²⁰;
- d) Cobre apenas as situações de demissão sem justa causa, excluindo portanto as demais formas de desligamento, como a demissão voluntária (que muitas vezes pode estar associada a fatores que escapam à vontade propriamente dita do trabalhador, como a necessidade de mudança de domicílio, doenças familiares etc.) e a demissão justificada;
- e) Do ponto de vista da alocação de recursos, tendo em vista o desiderato de políticas distributivas, pode ser considerado, senão ideal, pelo menos progressivo, na medida em que a forma de definição do *quantum* de reposição da renda anterior claramente beneficia os trabalhadores de remuneração mais baixa (repondo em melhor proporção sua renda quanto menor o salário anterior), chegando mesmo a desincentivar a busca do seguro por indivíduos de faixas salariais mais elevadas que presumivelmente podem lançar mão de outras fontes de recursos para mitigar as situações de desocupação, porém;

²⁰ O FGTS consiste em uma poupança formada por depósitos compulsórios mensais que o empregador deve efetuar em uma conta especial em nome do empregado, no valor de 8% do salário deste, o que lhe permite acumular cerca de um salário por ano trabalhado. Esse fundo pode ser sacado pelo trabalhador em condições especiais, tais como: a demissão sem justa causa, a aposentadoria ou ainda em situações extraordinárias como a da aquisição de imóvel próprio para moradia. Além disto, também nos casos de demissão sem justa causa o trabalhador deve receber multa rescisória equivalente a 40% do que lhe foi depositado pelo empregador por conta do FGTS.

- f) Ao favorecer os trabalhadores com trajetórias mais prolongadas (a duração do benefício é tanto maior quanto mais tempo o indivíduo tenha mantido vínculo ou vínculos formais de trabalho), pode operar no sentido de excluir exatamente os mais vulneráveis dentre os mais pobres. Vale lembrar que os indivíduos com maior tempo de inserção em ocupações formais acumulam um patrimônio relativamente maior através do FGTS e da multa rescisória já referidos.

Em resumo, apesar de ter grau e abrangência de cobertura razoavelmente amplos (como veremos, algo próximo da metade dos trabalhadores demitidos sem justa causa) e atingir de fato os estratos menos aquinhoados dos assalariados, a política brasileira de seguro-desemprego ainda privilegia o que se poderia chamar de “mercado primário” da força de trabalho (principalmente homens adultos já de alguma forma inseridos no mercado formal), deixando de atender a inúmeras situações de desemprego que atingem contingentes de indivíduos especialmente vulneráveis e carentes (como mulheres e jovens).

A descrição da distribuição do seguro segundo algumas características básicas dos beneficiários pode ajudar a qualificar melhor este diagnóstico. As informações que se seguem privilegiam o recorte de gênero, associando-o sempre a outras variáveis dada a especial importância que, como vimos, adquire o desemprego entre contingentes de mulheres, mais vulneráveis, também, às dificuldades de re-inserção no mercado formal após o desligamento de postos protegidos (tal como exemplificamos para a indústria).

O Tabela I abaixo compara a evolução do número de trabalhadores demitidos sem justa causa e o número de benefícios distribuídos pelo programa de 1993 a 1997 (último ano disponível pela RAIS) e a Figura VII traz os números do programa até o primeiro semestre de 1999. Após um período de rápida ascensão no número de trabalhadores atendidos, entre 1993 e 1995, provavelmente fruto das alterações no escopo do programa que descrevemos acima (incorporando indivíduos com tempo de contribuição de seis meses em diante) o volume de benefícios estabilizou-se num patamar um pouco abaixo dos 4,5 milhões por ano, em 1996 e 1997.

Ao contrário do número de benefícios concedidos pelo programa, o de trabalhadores demitidos sem justa causa oscilou fortemente, de um mínimo de 6 milhões e 300 mil em 1993 até 10,5 milhões em 1997, fazendo com que a taxa de atendimento do sistema também variasse bastante, de até perto de 65%, em 1996, para pouco mais de 40%, em 1997. A taxa de atendimento entre as mulheres é sempre superior à dos homens, conquanto em proporções quase insignificantes. É bastante difícil por hora conjecturar sobre as razões dessa relativa inflexibilidade na curva dos benefícios, mas de toda forma, quaisquer que sejam os motivos, o fato é que a aceleração no ritmo das demissões, observada em 1995 e especialmente em 1997, não foi acompanhada por uma ampliação da cobertura do programa.

É importante salientar também que, neste período, não apenas o volume de demissões cresceu mas, sobretudo, aumentaram os indicadores de desemprego. Entre 1993 e 1998, o desemprego aberto medido pela PME/IBGE saltou de perto de 6% para mais de 8,5% apenas nas seis regiões metropolitanas brasileiras. Tomando os extremos do período, uma variação de 9% na população economicamente ativa, convive com variação correspondente a apenas 6,7% entre os ocupados, o que representou um acréscimo bruto de quase meio milhão de desempregados só nos mercados de trabalho das seis principais regiões metropolitanas. Dessa forma, o número de desempregados sofreu uma variação da ordem de 55%; 47% no caso dos homens e 68% no das mulheres²¹.

A Figura VII mostra que a participação feminina no total de segurados permaneceu praticamente estável ao longo do período (ligeiro aumento de 3 pontos percentuais entre os extremos), representando perto de 30% do total de beneficiários. Essa proporção é idêntica à que se observa no total de demitidos, segundo a RAIS,²² mas inferior ao de sua participação média na PEA, que na década ficou um pouco acima dos 40%; valendo salientar novamente que a taxa de desemprego entre as mulheres cresceu mais aceleradamente nesse período, estando 1,5 ponto percentual acima da taxa masculina em 1998 (7,17% para os homens contra 8,75% para as mulheres, nas regiões metropolitanas).

²¹ Fonte: PME/IBGE; 1993 a 1998.

²² Os dados aqui apresentados da RAIS e da RAIS-Migra cobrem apenas o período 1993 a 1997, em razão da sua disponibilidade atual. Vale lembrar que a RAIS-Migra considera apenas os demitidos da indústria.

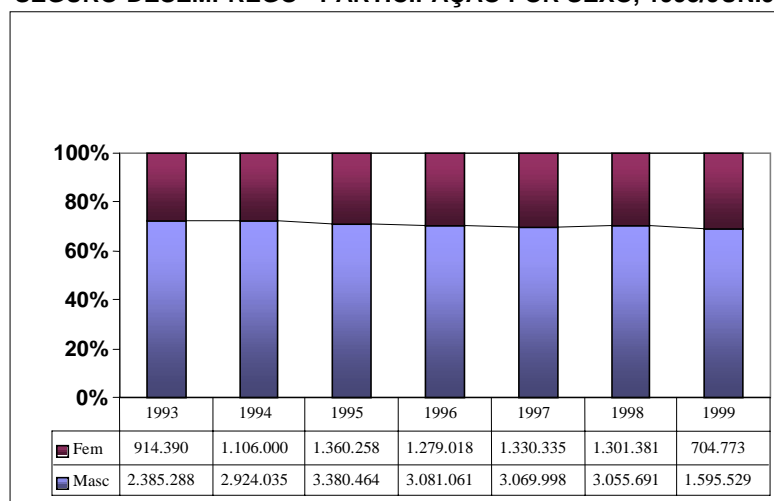
Tabela I

TRABALHADORES DEMITIDOS SEM JUSTA CAUSA, BENEFÍCIOS DO SEGURO-DESEMPREGO E TAXA DE ATENDIMENTO - BRASIL 1993-1997

	1993	1994	1995	1996	1997
Trabalhadores demitidos sem justa causa					
MASC	4.647.923	4.843.911	5.972.784	4.841.275	7.406.746
FEM	1.672.434	1.732.655	2.307.160	1.887.971	3.169.179
TOTAL	6.320.357	6.576.566	8.279.944	6.729.246	10.575.925
Trabalhadores demitidos sem justa causa (%)					
MASC	73,5	73,7	72,1	71,9	70,0
FEM	26,5	26,3	27,9	28,1	30,0
Benefícios do seguro-desemprego					
MASC	2.385.288	2.924.035	3.380.464	3.081.061	3.069.998
FEM	914.390	1.106.000	1.360.258	1.279.018	1.330.335
TOTAL	3.299.678	4.030.035	4.740.722	4.360.079	4.400.333
Benefícios do seguro-desemprego (%)					
MASC	72,3	72,6	71,3	70,7	69,8
FEM	27,7	27,4	28,7	29,3	30,2
Taxa de atendimento (demitidos/benefícios) (%)					
MASC	51,3	60,4	56,6	63,6	41,4
FEM	54,7	63,8	59,0	67,7	42,0
TOTAL	52,2	61,3	57,3	64,8	41,6

Figura VII

SEGURO-DESEMPREGO - PARTICIPAÇÃO POR SEXO, 1993/JUN.99

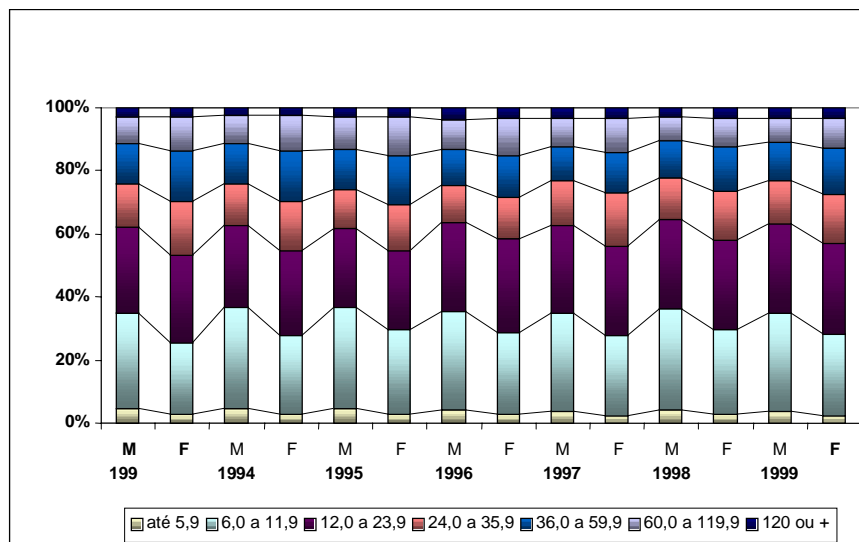


As variações no tempo não são muito expressivas também no que diz respeito às características individuais desagregadas por sexo, como se pode ver a seguir.

Os homens são os que em maior proporção se beneficiam do seguro após períodos mais curtos de emprego formal; ou, por outra, as mulheres que acorrem ao seguro provém, em sua maioria, de vínculos formais mais prolongados. Com efeito, quando se observa a movimentação geral das demissões, por meio da RAIS, a proporção de homens nas faixas mais curtas de tempo de permanência no último emprego é relativamente mais acentuada do que a das mulheres. Por outro lado, a RAIS-Migra revela que (pelo menos entre os trabalhadores demitidos da indústria), no período 1993-1997, os homens estiveram em média 30,5 meses empregados com vínculos formais (aproximadamente metade do tempo), contra 23,5 meses entre as mulheres (menos de 40% do tempo) e ainda tiveram - sempre em média - 2,1 vínculos empregatícios contra 1,5 das mulheres. A maior mobilidade (entrada e saída) dos

homens no mercado de trabalho formal (com mais vínculos de menor duração) pode ajudar a explicar também a sua maior participação entre os beneficiários do seguro-desemprego, até por que, como já vimos na seção anterior, uma vez demitidas, as chances de retorno ao mercado formal são significativamente menores para as mulheres.

Figura VIII
SEGURO-DESEMPREGO, SEXO E TEMPO DE EMPREGO



O grosso dos beneficiários, quase três quartos em média, encontra-se nas faixas mais baixas de renda (até 3 SM), mas a proporção de mulheres nas faixas inferiores (até 2 SM) é sempre significativamente maior que a dos homens. Também aqui, as características da distribuição do seguro-desemprego parecem refletir de perto as do mercado formal de trabalho. O perfil do universo total de demitidos, exibido pela RAIS, mostra com clareza que a participação feminina declina proporcionalmente à medida que aumentam as faixas de remuneração. Considerando a distribuição média dos demitidos no período 1993-1997, de 70% para os homens e 30% para as mulheres, observa-se que elas chegam a representar 40% dos demitidos nas faixas de menor rendimento (até 2 SM) e não mais do que 25% no topo da escala salarial (acima de 10 SM). Considerando a já apontada propensão do programa a atender os demitidos de menor rendimento, de certa forma, seria de esperar que isso provocasse uma maior representação proporcional das mulheres entre os atendidos, o que não se observa.

Como já se poderia esperar pelo que sabemos das características históricas do mercado de trabalho brasileiro, apesar dos menores rendimentos, as mulheres são, em média, bastante mais escolarizadas do que os homens, havendo tendência em ambos os sexos para uma redução gradual da participação das faixas de menor instrução no total de beneficiários; fenômeno que, grosso modo, corresponde ao que se passa tanto com o perfil geral dos demitidos quanto com a PEA, conforme já se observou na primeira seção deste artigo. Vale recordar que, também entre a força de trabalho desempregada, a proporção de indivíduos com maior instrução vem crescendo mais rapidamente, sendo inclusive bem mais elevada entre os indivíduos que possuem entre cinco e onze anos de estudo do que entre aqueles que não possuem mais do que quatro.

Figura IX
SEGURO-DESEMPREGO, SEXO E FAIXA SALARIAL

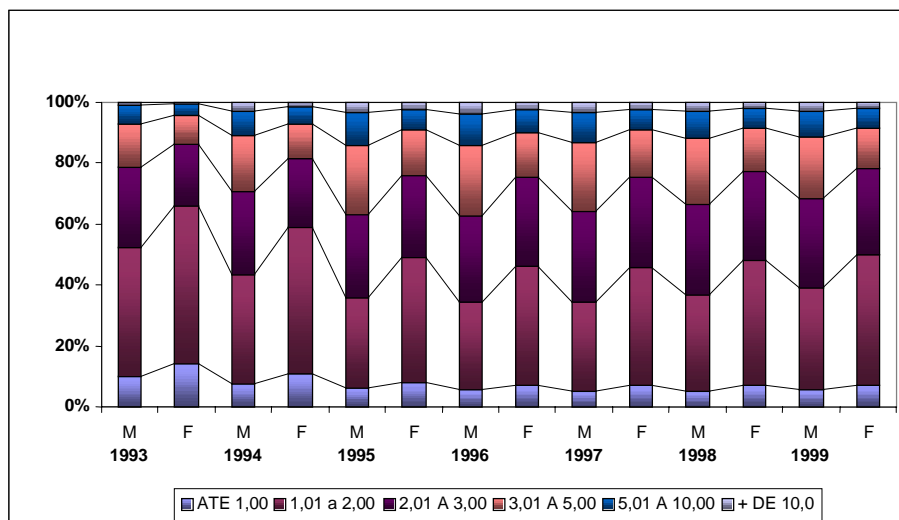
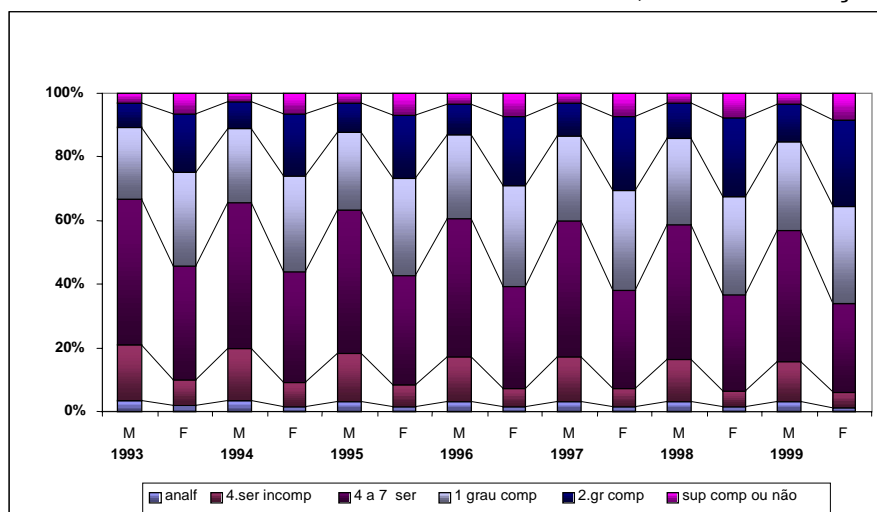


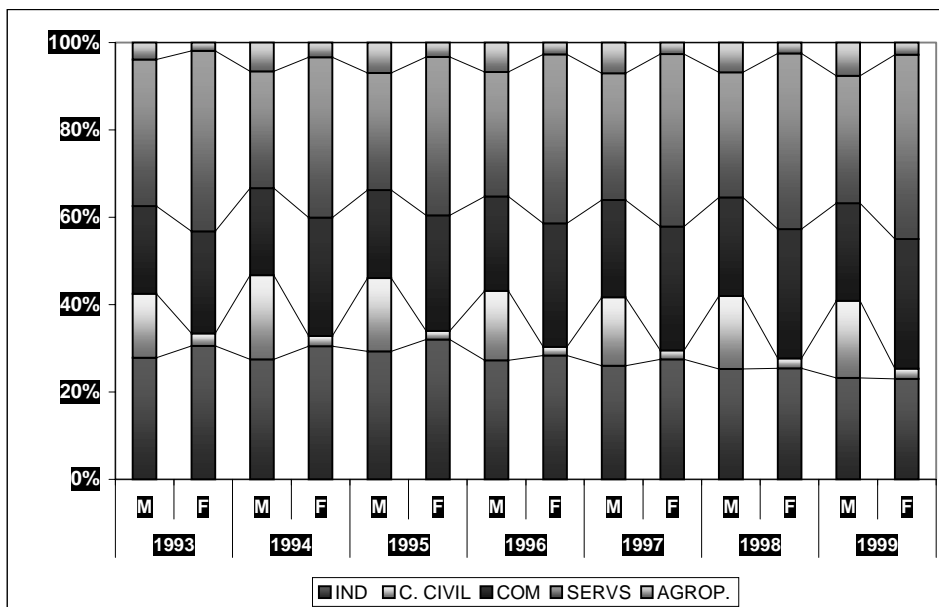
Figura X
SEGURO-DESEMPREGO, SEXO E INSTRUÇÃO



Em termos da origem setorial dos beneficiários, as maiores discrepâncias entre gêneros, dada a predominância masculina, encontra-se nos setores de construção civil (bastante compreensível) e agropecuária (de mais difícil explicação), compensadas pela maior presença feminina no comércio e serviços e, entre os anos de 1993 e 1997, também na indústria (onde, como vimos, as mulheres foram significativamente mais afetadas pelos processos de enxugamento do que os homens). Note-se, contudo, que a participação de beneficiários provenientes deste último setor de atividade é declinante a partir de 1996, o que é razoável em face da redução relativa do emprego na indústria, mas preocupante quando se considera que é justamente neste setor que a taxa de desemprego atingiu o mais alto patamar no final do período considerado (9,3%).

Figura XI

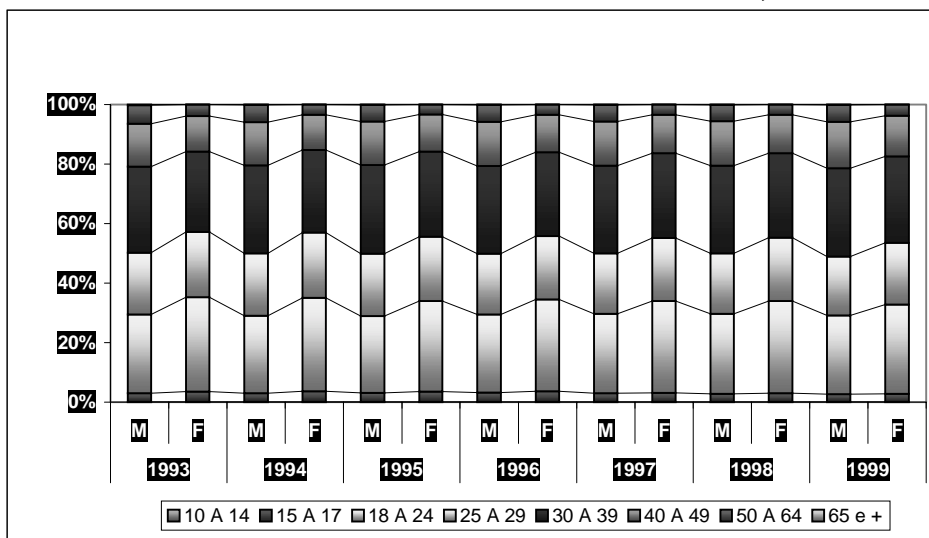
SEGURO-DESEMPREGO, SEXO E SETORES SELECIONADOS



Além disso, as mulheres são relativamente mais jovens do que os homens, declinando sensivelmente sua participação a partir dos 40 anos e estando quase ausentes na faixa acima dos 50 anos, tanto no universo de beneficiários quanto (de modo menos agudo) no do total de demitidos, segundo a RAIS. Fato que sugere que, para as mulheres, a possibilidade de permanecer no mercado de trabalho formal diminui mais rapidamente do que para os homens à medida em que avança a idade.

Figura XII

SEGURO-DESEMPREGO, SEXO E IDADE



F. Considerações finais

Retomando a breve discussão feita no início desta última seção, é necessário reiterar que as noções de emprego e desemprego, como noções socialmente construídas que são, estão sujeitas, no longo termo, a alterações de escopo. Bem assim como as políticas públicas que procuram enfrentar o problema, que ademais sofrem as readequações que a própria prática prolongada e as contingências políticas e econômicas lhe impõem. Nesse sentido, pode-se dizer que o programa brasileiro de seguro-desemprego é ainda recente para que se possa formular conclusões definitivas.

Entre aquelas até aqui adiantadas, cumpre enfatizar que a forte correspondência encontrada entre o perfil dos desempregados do setor formal e o dos beneficiários do seguro-desemprego está a sugerir que o programa talvez esteja demasiadamente voltado para um tipo específico de desempregado: indivíduos que, tendo estado empregados por algum tempo no setor formal da economia, em ocupações de baixa remuneração, perderam seus empregos e supostamente voltarão, também em curto espaço de tempo e por conta própria, para o mercado de trabalho formal. Com relação a essa modalidade de desempregado é possível dizer que o programa apresenta resultados positivos uma vez que, mesmo não tendo atendido à totalidade dos demitidos, privilegiou os de menor faixa de rendimento.

Entretanto, suas discrepâncias frente ao perfil do mercado de trabalho e do desemprego como um todo são evidentes e consideráveis. Parte expressiva do problema da desocupação não pode ser enfrentado pelo programa já que está associada ao setor informal da economia, cuja magnitude, já se disse, alcança a metade do mercado de trabalho no país, com propensão a se ampliar. Tal incapacidade resulta tanto da simples inadequação de escopo, dado que o programa não foi desenhado para alcançar o trabalho não-registrado, seja porque os fundos para o seguro-desemprego provém fundamentalmente das receitas do setor formal. Da mesma forma, contingentes específicos de indivíduos (como jovens, mulheres e até mesmo idosos), que buscam sua primeira inserção no mercado de trabalho ou apresentam trajetórias distintas das convencionalmente aceitas como “típicas” (por que nunca tiveram um vínculo formal, ou há muito tempo já não trabalham) também não são alcançados pelo programa.

È verdade que nem todo o problema da desocupação (seja no que qualificamos hoje de setor informal, seja de estratos específicos da população) pode ou deve necessariamente ser resolvido por políticas de emprego visando a ocupação assalariada formal. Inúmeras modalidades de ocupação capazes de gerar renda e condições adequadas de vida podem ser estimuladas, assim como determinados grupos sociais podem e devem ser desestimulados a ingressar, permanecer ou regressar ao mercado de trabalho. Entre as primeiras encontram-se os programas de geração de renda que nos últimos anos vêm ganhando espaço em variadas esferas do poder público. Seu alvo principal é o estímulo a pequenos e micro empreendimentos individuais, familiares ou cooperativos, preferencialmente encabeçados por pessoas de baixa renda e o instrumento mais difundido são os financiamentos subsidiados por fundos públicos. É o caso do Proger, Proger-Rural e Pronaf (sustentados pelo FAT e realizados em parceria pelos três níveis de governo) e o dos “bancos do povo”, normalmente de iniciativa municipal (o mais conhecido deles o de Porto Alegre, no extremo Sul do país²³). Este tipo de empreendimento tem a vantagem de se viabilizar com montantes muito pequenos de recursos e, além de fornecer opção de renda a seus donos, constitui boa fonte de novas ocupações²⁴. Trata-se, contudo, de uma opção limitada na medida em que tais negócios em geral são de baixa produtividade e têm se mostrado demasiadamente vulneráveis aos azares do mercado, apresentando uma taxa de sobrevivência no tempo bastante reduzida. Entre as políticas de desestímulo à participação no mercado de trabalho as mais importantes estão relacionadas com o retardamento da entrada de crianças e jovens, por meio, sobretudo, do estímulo à ampliação da formação escolar. Programas de provimento de renda mínima associados à escolarização dos filhos de famílias pobres, como o que foi implantado no Distrito Federal entre 1995 e 1998, por exemplo, apresentam resultados promissores na hipótese de virem a se disseminar.

No âmbito das iniciativas diretamente voltadas para a (re)inserção de desempregados no mercado de trabalho há dois terrenos de especial importância, o da qualificação profissional e o do

²³ Sobre esta experiência veja-se Utzig (1996)

²⁴ Para uma investigação abrangente e recente sobre os programas federais de geração de emprego e renda consulte-se Ibase (1999)

agenciamento/intermediação de emprego, normalmente associados aos mecanismos de reposição de renda na maior parte dos países mais desenvolvidos. No primeiro caso, os programas de formação e requalificação profissional já vêm ganhando bastante destaque nos últimos anos no Brasil. O principal foco de irradiação destes programas é o FAT, que também é o responsável pela execução do seguro-desemprego. No geral, o FAT repassa recursos para que outras entidades (sindicatos, associações profissionais, universidades, escolas profissionalizantes, prefeituras e órgãos públicos) realizem ações na área de qualificação profissional. Esse modelo descentralizado tem a vantagem de oferecer flexibilidade para que as ações se adaptem a contextos específicos, conferindo um caráter bastante plural ao programa, além de engajar e comprometer os mais diversos atores sociais na tomada de decisões e na sua execução. Todavia, a pulverização das iniciativas nesta área contrasta com o modelo centralizado e homogêneo do programa de seguro-desemprego, tornando bem mais difícil a sua conjugação num sistema mais integrado que atinja simultaneamente os mesmos indivíduos potencializando suas chances de inserção profissional.

O mesmo pode ser dito – e até com mais ênfase – no que diz respeito ao Sistema Nacional de Emprego (SINE) responsável pelo encaminhamento e recolocação de desempregados. Embora sua atuação seja desigual, com poucas exceções (o estado do Ceará parece ser a mais conspícua delas) o SINE deixa muito a desejar seja na sua função específica, seja na articulação que lhe deveria caber das políticas de combate ao desemprego.²⁵ O caminho da integração dessas três frentes de atuação no combate ao desemprego, que a experiência internacional parece recomendar enfaticamente, ainda está quase todo por ser percorrido. Algumas iniciativas inovadoras como a da recém-fundada agência de emprego do ABC, apontam nesta direção e cabe esperar por seus resultados concretos. Da mesma forma, estudar a combinação do seguro-desemprego com os programas de geração de renda, por exemplo, pode ampliar a eficácia de ambos e aumentar o leque de possibilidades a que os indivíduos em busca de ocupação podem lançar mão, permitindo inclusive a combinação de estratégias familiares que se reforcem mutuamente.

No que diz respeito ao programa do seguro-desemprego, dado que sob o rótulo de “desempregado” ocultam-se, na verdade, fenômenos de natureza e causas muito distintas, parece bastante razoável presumir que a flexibilização e diversificação de suas linhas de atendimento seria mais que recomendável. Para dar conta das modalidades particulares de desemprego que atingem contingentes específicos de trabalhadores, como jovens e mulheres, é indispensável entender corretamente as causas de suas dificuldades de inserção e elaborar programas especiais, que podem ir da simples complementação de renda para trabalhadores com remuneração insuficiente e/ou trabalho parcial, até os incentivos e coerções legais diretas às empresas para que apliquem critérios especiais a estes contingentes ao contratar e demitir trabalhadores. Igualmente interessante pode ser o desenvolvimento de programas que associem treinamento profissional e agenciamento de emprego através de convênios diretos com as empresas de modo que os critérios de recrutamento sejam compartilhados pelos agentes formadores, ampliando as possibilidades de inserção destes grupos específicos, mulheres em particular. No caso dos jovens, ainda, uma opção pode ser a dos programas de estágios profissionais monitorados pelos agentes formadores e/ou responsáveis pela colocação, de modo a garantir o caráter formador destas modalidades de contrato de trabalho, impedindo que se transformem em meros expediente de aviltamento de mão-de-obra barata.

Enfim, um olhar de gênero permite melhor avaliar limites de políticas de proteção ao trabalhador, especialmente àqueles mais vulneráveis às transições no mercado de trabalho, decisivas num contexto de retração dos empregos de qualidade.

²⁵ Veja-se Guimarães (1998) e Azeredo (1998).