
DESEMPREGO

novos aspectos de um velho problema

PAULA MONTAGNER

Economista, Analista da Fundação Seade

SANDRA MÁRCIA CHAGAS BRANDÃO

Economista, Analista da Fundação Seade

Relegado a segundo plano desde a recessão do triênio 1981-83, o desemprego no Brasil voltou a merecer, recentemente, atenção da imprensa, dos meios acadêmicos e de instituições governamentais enquanto problema econômico e social a ser enfrentado. O grande número de análises dedicadas a seu dimensionamento e à caracterização dos indivíduos atingidos por essa situação, que constituem alvos privilegiados das políticas de requalificação e reinserção na força de trabalho, parece referendar a visão disseminada na sociedade de que, com as mudanças no padrão de funcionamento da economia, a capacidade de criar postos de trabalho foi alterada, em especial no setor industrial, causando o aprofundamento do problema de insuficiência de emprego no país.

Na Grande São Paulo, região em que o peso da indústria no total de ocupados é elevado, o aumento da taxa de desemprego, a partir de 1990, foi rápido e intenso: de um patamar médio de 9,9% da PEA, no período 1985-89, passou para um nível médio equivalente a 13,2% da PEA, nos anos 1990-95. Além disso, mudou o perfil do contingente de desempregados.

Parece possível identificar três determinantes desta ampliação do desemprego no período recente. O primeiro seria o ajuste das empresas às variações do nível de atividade que, devido à acentuada flexibilidade que caracteriza as relações de trabalho vigentes no Brasil,¹ tende a incidir principalmente sobre o nível de emprego. Este comportamento foi particularmente importante para a mudança no patamar do desemprego durante a recessão de 1990-92 e sua manutenção em níveis elevados ao longo de 1995, como reação à política de contenção de demanda então adotada.

Um segundo elemento causador do aumento do desemprego seria a adoção, pelas empresas, de processos de reestruturação produtiva e organizacional, como mecanismo para enfrentar a recessão do início da década e ampliar a capacidade competitiva frente ao maior grau de abertura externa da economia. Por implicarem diminuição de tarefas e estágios dos processos de trabalho e/ou implantação de tecnologias poupadoras de mão-de-obra, estes processos tenderam a contribuir para a ampliação do desemprego e para mudanças no perfil dos desempregados, relacionadas às novas qualidades requeridas da mão-de-obra.² O resultado foi a incorporação ao contingente em desemprego de parcelas da força de trabalho que, em momentos anteriores, não estavam ameaçadas pela eliminação de seus postos de trabalho.

Uma terceira causa, associada aos efeitos da crise sobre as condições socioeconômicas das famílias, seria o movimento de ampliação da taxa de participação de alguns segmentos populacionais, mais especificamente mulheres e cônjuges. A incorporação destes grupos à população economicamente ativa resultou em pressão adicional sobre o mercado de trabalho e, em um período em que o ritmo de geração de postos de trabalho havia sido reduzido, transformou-se em fonte adicional de elevação da taxa de desemprego.

Partindo da hipótese que a combinação entre estes fatores de mercado, de caráter conjuntural e estrutural, e os determinantes individuais/familiares reveste a ampliação do desemprego e seu atual patamar de significado diverso de períodos anteriores, este ensaio busca analisar sua evolução na Grande São Paulo no período 1990-95, utilizando informações captadas pela Pesquisa de Emprego e Desemprego. Na primeira parte, são destacadas as caracte-

rísticas da evolução das taxas de desemprego nos anos em questão, buscando-se qualificar a mudança de patamar destas taxas na década de 90 e mostrar que, a despeito de variações nas taxas de participação específicas, o incremento na força de trabalho não fornece explicação suficiente para o aumento do desemprego. Na segunda, é analisado o comportamento do tempo médio de desemprego e de procura por trabalho, visando mostrar o crescente grau de dificuldade para a obtenção de postos de trabalho na região, expresso na maior extensão destas duas variáveis.

O perfil do contingente em desemprego é estudado na terceira parte, a partir de informações sobre características pessoais dos desempregados e, para aqueles com experiência anterior de trabalho, o setor de atividade, forma de contratação e grupo ocupacional do último posto ocupado. O propósito deste item é verificar se, além da mudança de patamar, o problema do desemprego está assumindo características qualitativamente novas, indicativas tanto do menor ritmo de crescimento da ocupação à medida que a produção se expande, como de alterações no perfil da mão-de-obra demandada pelas empresas.

EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE DESEMPREGO

Apesar da instabilidade produtiva e de preços que caracterizou a segunda metade da década de 80, a taxa de desemprego na Grande São Paulo apresentou tendência decrescente no período 1985-89, resultante do comportamento relativamente favorável do nível ocupacional e do contínuo decréscimo da taxa de participação. A partir de 1990, este cenário se alterou substancialmente e o desemprego passou a elevar-se, conformando um contingente expressivo de pessoas excluídas da população ocupada.³

Embora o período 1990-95 se caracterize, em seu conjunto, por altas taxas de desemprego, com clara mudança de patamar em relação ao quinquênio anterior, podem ser identificadas duas fases no comportamento desta variável (Tabela 1). Entre 1990 e 1992, houve um movimento de ampliação acelerada da taxa de desemprego total, que passou de 8,7% da PEA regional, em 1989, para 10,3%, em 1990, e para 15,2%, em 1992. Após alcançar seu ponto máximo neste último ano, esta taxa adquiriu trajetória declinante, atingindo, em 1995, 13,2% da PEA.

Mesmo decrescendo por três anos consecutivos, a taxa de desemprego permanecia, em 1995, em nível muito superior ao registrado no período prévio à recessão. Comparado a 1989, por exemplo, ano de bom desempenho do nível ocupacional e com idêntica taxa de participação, a taxa de desemprego total havia crescido 51,7%, indicando estar ainda distante a completa reversão do quadro adverso gerado pela crise dos anos 1990-92. Também

chama atenção, ao analisar o patamar da taxa de desemprego em 1995, a lentidão da queda no período 1993-95, principalmente quando contraposta à velocidade de elevação de seu nível no triênio anterior, parecendo reforçar a hipótese de ter havido uma diminuição relativa na capacidade do mercado de trabalho regional de atender à demanda por postos de trabalho, em função dos movimentos de reorganização produtiva e organizacional, especialmente no caso das atividades industriais.

A taxa de desemprego total é composta por duas outras taxas: a de desemprego aberto, que mede o conjunto dos indivíduos que procuram trabalho e não exercem qualquer atividade; e a de desemprego oculto, que identifica os indivíduos que, simultaneamente à procura de trabalho, realizam algum tipo de atividade descontínua e irregular, remunerada ou não (desemprego oculto pelo trabalho precário), e aqueles que, desencorajados pelas condições do mercado de trabalho ou por razões circunstanciais, interrompem a procura, embora ainda demandem trabalho (desemprego oculto pelo desalento).⁴

No triênio 1990-92, ambas apresentaram tendência ascendente (Tabela 1), com a taxa de desemprego aberto crescendo 41,5% e a de desemprego oculto, 172,7%, em relação a 1989. Em 1993, no entanto, o comportamento destas taxas se diferenciou, com o desemprego aberto decrescendo, enquanto o oculto permaneceu estável. Nos dois anos seguintes, as diferenças se acentuaram, pois a taxa de desemprego aberto voltou a se elevar, paralelamente ao declínio da taxa de desemprego oculto.

Se o aumento das duas taxas no período 1990-92 pode ser associado de maneira direta à insuficiência do ritmo de criação de postos de trabalho na região, a maior intensidade da expansão do desemprego oculto tem de-

TABELA 1
Taxas de Desemprego, por Tipo
Região Metropolitana de São Paulo – 1985-95
Em porcentagem

| Anos | Taxas de Desemprego | | | | |
|------|---------------------|--------|--------|----------|-----------|
| | Total | Aberto | Oculto | | |
| | | | Total | Precário | Desalento |
| 1985 | 12,2 | 7,6 | 4,6 | 2,9 | 1,7 |
| 1986 | 9,6 | 6,0 | 3,6 | 2,0 | 1,6 |
| 1987 | 9,2 | 6,3 | 2,9 | 1,7 | 1,2 |
| 1988 | 9,7 | 7,0 | 2,7 | 1,8 | 0,9 |
| 1989 | 8,7 | 6,5 | 2,2 | 1,5 | 0,7 |
| 1990 | 10,3 | 7,4 | 2,9 | 2,0 | 0,9 |
| 1991 | 11,7 | 7,9 | 3,8 | 2,9 | 0,9 |
| 1992 | 15,2 | 9,2 | 6,0 | 4,6 | 1,4 |
| 1993 | 14,6 | 8,6 | 6,0 | 4,7 | 1,3 |
| 1994 | 14,2 | 8,9 | 5,3 | 4,0 | 1,3 |
| 1995 | 13,2 | 9,0 | 4,2 | 3,3 | 0,9 |

Fonte: SEP. Convênio Seade – Dieese.

terminantes específicos que merecem ser destacados. O primeiro seria a própria magnitude de crescimento do desemprego aberto, em contraposição aos critérios para acesso ao seguro-desemprego, que faz com que parte expressiva dos trabalhadores que perdem o emprego não usufrua deste mecanismo de proteção social,⁵ reduzindo as possibilidades dos indivíduos de, na ausência de fonte alternativa de rendimento, permanecer apenas à procura de trabalho. O segundo seria a ampliação do tempo médio que os indivíduos ficam desempregados, que tornou o período necessário ao reemprego superior à duração do seguro-desemprego. Finalmente, dado que as mudanças organizacionais e produtivas e o menor dinamismo na criação de postos de trabalho permitem às empresas estabelecer critérios mais restritivos para seleção de mão-de-obra, um terceiro determinante seria a interrupção da procura de trabalho por uma parcela da população ativa que, embora necessite trabalhar, não se considera apta a concorrer por um emprego.⁶

Já no período recente, particularmente 1994-95, a evolução diferenciada das taxas de desemprego aberto e oculto poderia ser atribuída à melhoria relativa das condições do mercado de trabalho. Por um lado, é possível que, frente à recuperação do nível ocupacional, do crescimento real dos rendimentos do trabalho e da dificuldade individual em obter um posto, parte das pessoas que estavam em desemprego oculto tenha saído da força de trabalho, visto que outros membros de suas famílias teriam capacidade de gerar a renda necessária à manutenção do domicílio. Um outro fluxo provável seria do contingente em desemprego oculto para o aberto, pois, com a maior intensidade do ritmo de geração de postos, haveria o incentivo à interrupção do exercício de atividades em simultâneo à procura de trabalho, mantendo apenas esta última, em uma tentativa de ampliar as chances de obter uma ocupação. Também por este maior dinamismo do nível ocupacional, é provável que tenha ocorrido migração de pessoas da inatividade para o desemprego aberto ou que parte dos ingressantes tenha apresentado atributos de

qualificação tais que tenham levado desempregados a serem preteridos na contratação, forçando sua permanência no contingente nesta situação.

Se estes movimentos forem uma boa descrição de parte das causas do aumento do desemprego aberto nos dois últimos anos, eles estariam apontando para a necessidade de incorporar os fluxos entre inatividade e atividade como determinantes da evolução do desemprego no período recente. Colocaríamos, simultaneamente, a questão quanto à ocorrência, nos anos em análise, de um crescimento mais que proporcional da demanda por postos de trabalho, em um período de contração do nível ocupacional.

A preocupação com este aspecto do problema decorre do fato de a evolução da taxa de desemprego vigente em um mercado de trabalho, fornecendo a medida de sua capacidade de criar em quantidade necessária novos postos para atender a demanda por trabalho, ser definida por dois fatores: o ritmo de incorporação de pessoas à população economicamente ativa (PEA), tenham ou não experiência anterior de trabalho; e o de exclusão de pessoas do contingente de ocupados. Enquanto o último está determinado basicamente pelos impactos das variações no nível de atividade econômica e das transformações nos processos de trabalho sobre o emprego, o primeiro é influenciado por estes mesmos elementos e por fatores demográficos – como a composição da população por gênero e faixa etária – e socioculturais, como a tendência de crescimento da taxa de participação das mulheres.

A evolução da taxa de participação, definida pelo percentual da PEA (ocupados + desempregados) no total da população em idade ativa (PIA), fornece uma boa indicação da importância do ritmo de incorporação de pessoas à força de trabalho para o comportamento da taxa de desemprego. Comparados os extremos da série apresentada – 1985 e 1995 –, pareceria razoável atribuir o atual patamar mais elevado da taxa de desemprego⁷ à ampliação da demanda de postos de trabalho, expressa na maior participação (Tabela 2). No entanto, se a comparação for entre 1989, ano imediatamente anterior à crise, e 1995, o re-

TABELA 2
Evolução das Taxas de Participação, Ocupação e Desemprego
Região Metropolitana de São Paulo – 1985-95

| Taxas | Anos | | | | | | | | | | |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| Participação | 60,3 | 61,9 | 61,7 | 61,4 | 61,1 | 60,2 | 61,3 | 61,5 | 61,4 | 60,7 | 61,1 |
| Ocupação | 53,0 | 55,9 | 56,0 | 55,5 | 55,8 | 54,0 | 54,1 | 52,1 | 52,5 | 52,1 | 53,0 |
| Desemprego | 6,7 | 6,0 | 5,7 | 5,9 | 5,3 | 6,2 | 7,2 | 9,4 | 8,9 | 8,6 | 8,1 |

Fonte: SEP. Convênio Seade – Dieese.

sultado é bastante diverso: embora a taxa de participação seja idêntica, o decréscimo da taxa de ocupação no último ano explicaria a ampliação da taxa de desemprego.

O comportamento das taxas de participação e de ocupação no período 1985-95 parece reforçar esta última leitura, na medida em que, no triênio 1986-88, as taxas de participação atingiram, em geral, patamares mais elevados que os registrados na década de 90, mas as taxas de desemprego mantiveram-se em níveis mais baixos, devido à evolução relativamente favorável das taxas de ocupação. Assim, seria possível atribuir o crescimento do desemprego, na década de 90, fundamentalmente ao declínio da capacidade do mercado de trabalho regional de criar postos de trabalho.

Ainda que, em termos quantitativos, a menor taxa de ocupação corresponda a um contingente crescente de pessoas ocupadas, sua diminuição relativa nos anos recentes indica que, se este movimento tiver determinantes estruturais, para manter a taxa de desemprego em patamares relativamente baixos poderá ser necessário reduzir o movimento de incorporação de pessoas à força de trabalho, processo que supõe negociações delicadas em torno de quais segmentos populacionais devem ser mantidos fora do mercado de trabalho e quais fontes alternativas de renda lhes serão oferecidas. Na ausência de definições quanto a esta questão, o atual patamar da taxa de desemprego poderá se tornar uma característica do mercado de trabalho da Grande São Paulo.

Vale destacar que a estabilidade da taxa de participação total entre 1989 e 1995 encobre mudanças nas taxas específicas, em especial o aumento da taxa feminina e o decréscimo da masculina. No caso das mulheres, este movimento é explicado pela maior participação daquelas nas faixas etárias de 25 a 49 anos (cerca de 10 pontos percentuais, entre 1989 e 1995). Entre os homens, a menor participação é observada para todos os segmentos etários. Como o processo de criação de postos de trabalho ficou, neste período, aquém do necessário, estes movimentos das taxas de participação específicas afetaram o perfil do contingente em desemprego, respondendo, em parte, pelas alterações nele observadas.

AMPLIAÇÃO DO TEMPO DE DESEMPREGO E DE PROCURA POR TRABALHO

Como conseqüência do intenso processo de eliminação de postos de trabalho na recessão do período 1990-92 e da lentidão e debilidade dos efeitos do aumento do nível de atividade sobre o nível de desemprego, ampliou-se, na Grande São Paulo, a dificuldade de obter ocupação, que pode ser medida através do tempo médio de procura por trabalho. Em 1989, um desempregado despendia,

em média, 15 semanas na busca de uma ocupação, período que cresceu progressivamente até 1993, quando atingiu seu ponto máximo, correspondente a 26 semanas. Nos dois últimos anos, a duração desta variável declinou, mas ainda permanece substancialmente superior à do período pré-crise e mesmo acima dos níveis registrados no biênio 1990-91 (Tabela 3).

Mesmo que esta longa duração da procura por trabalho seja um bom indicativo de uma das conseqüências da continuidade do desemprego em nível elevado, sua capacidade descritiva tende a se reduzir devido ao fato de o crescimento da ocupação atingir de forma diferenciada os segmentos da força de trabalho e de os fluxos entre as condições de atividade serem freqüentes. Um indicador complementar, que permitiria aprimorar esta análise, seria o tempo médio em desemprego.

Quando um indivíduo é demitido ou necessita encerrar seu negócio, pode haver um intervalo de tempo entre este fato e o início da procura por trabalho. Podem ocorrer também interrupções na busca por trabalho, por motivos pessoais (doença, falta de dinheiro para locomoção, etc.), ou por desestímulo frente à situação conjuntural do mercado de trabalho. Por estas razões, é possível que o tempo em que um indivíduo encontra-se desempregado seja superior ao período em que ele efetivamente procurou trabalho, o que torna a variável tempo de desemprego diferente e mais precisa do que aquela referente a tempo de procura na descrição das dificuldades impostas pela evolução do nível ocupacional para a obtenção de um posto de trabalho.

TABELA 3

Tempo Médio e Mediano de Desemprego e de Procura por Trabalho
Região Metropolitana de São Paulo - 1985-95

| Anos | Em semanas | | | |
|------|---------------------|---------|-------------------------------|---------|
| | Tempo de Desemprego | | Tempo de Procura por Trabalho | |
| | Média | Mediana | Média | Mediana |
| 1985 | 52 | 21 | 25 | 13 |
| 1986 | 45 | 13 | 17 | 9 |
| 1987 | 38 | 13 | 14 | 9 |
| 1988 | 37 | 13 | 15 | 9 |
| 1989 | 36 | 13 | 15 | 9 |
| 1990 | 33 | 15 | 16 | 9 |
| 1991 | 39 | 17 | 18 | 11 |
| 1992 | 47 | 26 | 23 | 13 |
| 1993 | 55 | 29 | 26 | 13 |
| 1994 | 56 | 26 | 25 | 13 |
| 1995 | 48 | 17 | 22 | 13 |

Fonte: SEP. Convênio Seade - Dieese.

Entre 1985 e 1989, o tempo médio de desemprego apresentou tendência decrescente, passando de 52 para 36 semanas. Ao longo de todos estes anos, a duração média do tempo de procura foi sempre equivalente a menos da metade do período em que um indivíduo permanecia desempregado. Mesmo em momentos em que o processo de criação de postos de trabalho ocorria com grande intensidade, como em 1986 e em 1989, a diferença entre a extensão das duas variáveis manteve-se relativamente longa.

Após pequena redução em 1990, provavelmente associada à saída dos desempregados do mercado de trabalho,⁸ o tempo médio em desemprego passou a crescer continuamente no período 1991-94 (Tabela 3), apesar da reversão do comportamento da taxa de desemprego no biênio 1993-94. Em 1995, apresentou marcante decréscimo, não superando, contudo, o patamar de 1992, ano em que a taxa de desemprego havia atingido seu ponto máximo.

Dois aspectos na evolução do tempo médio em desemprego na Grande São Paulo merecem ser destacados. O primeiro refere-se ao fato de que, no período 1989-94, a duração do desemprego nunca foi menor que o dobro da extensão do tempo de procura por trabalho, a despeito de a dinâmica da ocupação ter sido extremamente variável neste período, alternando-se momentos de intenso crescimento do número de postos de trabalho e outros de forte redução do contingente de ocupados, o que parece tornar esta diferença sistemática uma característica estrutural do mercado de trabalho regional.⁹

Em parte, a maior extensão do tempo em desemprego em relação ao de procura por trabalho pode ser associada ao intervalo entre a demissão e o início da busca de um novo posto de trabalho, no qual o trabalhador ainda dispõe de verbas rescisórias e de seguro-desemprego. Entretanto, esta diferença também pode ser atribuída à interrupção da procura por trabalho, determinada por fatores pessoais ou de mercado, situação que fica explícita quando se verifica que o tempo de procura dos indivíduos em desemprego oculto era, em 1995, 11 semanas superior ao daqueles em desemprego aberto, enquanto o diferencial entre tempo em desemprego para estes segmentos correspondia a 23 semanas. Ademais, tem crescido a parcela de desempregados que, embora sem ocupação por um longo período, depende na procura de trabalho um tempo bastante inferior à duração de seu desemprego.

O segundo aspecto a destacar na evolução do tempo médio em desemprego está relacionado a seu comportamento no período 1993-95, quando a taxa de desemprego total apresentou tendência declinante. Este movimento não parece ter influenciado de forma direta a duração do desemprego, que manteve-se em patamar semelhante ao de 1992, resultado determinado pelo decréscimo em

1995, pois, no biênio anterior, a extensão desta variável havia se expandido em nove semanas.

Esta permanência do tempo de desemprego em patamar tão elevado pode, por um lado, estar refletindo a baixa capacidade do processo de geração de postos de trabalho em alterar o contingente em desemprego, fazendo com que a permanência nesta situação continue sendo longa. Por outro lado, é possível que parte dos desempregados, em função de se encontrar nesta condição há muito tempo, venha sendo preterida continuamente nos processos de admissão, por estar perdendo, progressivamente, as habilidades e qualificações requeridas para o preenchimento dos postos de trabalho.

Qualquer que seja a explicação para este comportamento, a duração média do tempo em desemprego na Grande São Paulo aponta para duas questões importantes. A primeira refere-se à duração insuficiente do seguro-desemprego, pois, ainda que todos os desempregados se habilitassem para recebê-lo, o tempo pelo qual dispõem desta fonte alternativa de rendimento seria muito inferior ao que permanecem sem ocupação. A segunda relaciona-se à conformação de segmentos específicos entre os desempregados, cuja exclusão do contingente de ocupados pode estar adquirindo caráter estrutural.

O PERFIL DO CONTINGENTE DESEMPREGADO

A importância atribuída ao desemprego depende também do tipo de contingente atingido por esta situação e da possibilidade de seus determinantes – conjunturais ou estruturais – serem reversíveis, permitindo a reinserção dos indivíduos. A investigação acerca das características do contingente de desempregados fornece assim subsídios para a identificação dos segmentos para os quais é possível definir políticas específicas que procurem diminuir os problemas gerados por esta situação de exclusão.

No período 1985-95, mais de 80% dos desempregados possuíam algum tipo de experiência anterior de trabalho (Tabela 4). Nos anos 1990-92, esta proporção elevou-se para cerca de 88%, voltando a apresentar pequeno declínio nos anos subsequentes. Como era esperado, a participação dos desempregados sem experiência anterior não é muito elevada e decresce nos períodos em que há menor número de oportunidades de ocupação.

Quando combinados o período que o indivíduo declarou ter deixado sua última ocupação, correspondente ao tempo de desemprego, e aquele durante o qual vem realizando ações efetivas de procura por um novo trabalho, verifica-se que, entre 1985 e 1995, aproximadamente 90% dos desempregados com experiência anterior de trabalho apresentavam tempo de desemprego igual ou maior ao de procura. Os outros 10% haviam iniciado a procura de tra-

balho antes mesmo de deixar o emprego ou ocupação, comportamento antecipatório provavelmente determinado pela avaliação quanto à iminência da demissão ou pela intenção de se demitir brevemente.

Estas informações indicam que, ao longo dos últimos dez anos, a parcela de desempregados na Grande São Paulo que tinham experiência anterior de trabalho e permaneceram desempregados por um tempo maior do que aquele em que procuraram trabalho oscilou entre 72% e 80% do total (Tabela 4). A permanência desta característica durante um período relativamente longo, para um segmento substancial do contingente nesta situação, encobre algumas mudanças em seu perfil, em especial quando comparados os anos de 1989 e 1995:

- decresceu de 74% para 67,4% o percentual de desempregados que se encontravam em desemprego aberto. Isto indica que, apesar da melhora da situação no mercado de trabalho em 1995, ainda havia, em relação ao período pré-crise, uma parcela maior de desempregados que precisou recorrer à realização de algum tipo de trabalho sem regularidade ou expectativa de continuidade como forma de obter algum rendimento e, com isso, garantir a continuidade de sua sobrevivência e da busca de uma nova colocação. O maior peso do desemprego oculto no total de desempregados seria consequência da longa duração do período de desemprego e dos limites temporais e de cobertura do seguro-desemprego;

- a maior parte dos desempregados teve como último vínculo um posto de trabalho assalariado, mas este percentual vem apresentando algum decréscimo (de 85,4%, para 82,3%);

- aumentou de 30% para cerca de 39% a participação dos desempregados cuja última ocupação foi em algum ramo de atividade dos Serviços. Em contrapartida, diminuiu de 40% para 31% a parcela dos que tinham trabalhado na indústria, percentual superior à participação do setor no conjunto dos ocupados (25%), indicando haver ainda uma sobre-representação desta parcela no conjunto dos desempregados, característica coerente com o intenso processo de redução de postos de trabalho promovido pelas empresas industriais;

- pelo menos 67% dos desempregados exerceram, em sua última ocupação, tarefas diretamente ligadas à atividade central do setor de atividade onde atuavam. No entanto, entre 1989 e 1995, os segmentos que apresentaram aumento ininterrupto de participação foram aqueles que exerciam funções de gerência e planejamento (de 4,7% para 5,4%) e aqueles que atuavam em atividades de apoio à produção de bens e de serviços (de 25,7% para 27,7%), destacando-se o crescimento daqueles que realizavam tarefas de secretaria e escritório (de 5,6% para 6,8%). A ampliação de pessoas com experiência neste tipo de função entre os desempregados está associada aos processos

TABELA 4

Distribuição dos Desempregados, por Experiência Anterior de Trabalho, Tempo de Desemprego e Tempo de Procura de Trabalho
Região Metropolitana de São Paulo – 1985-95

Em porcentagem

| Anos | Total | Sem Experiência de Trabalho | Desempregados | | | |
|------|----------------------|-----------------------------|--------------------------------------|---|---|------|
| | | | Com Experiência Anterior de Trabalho | | | |
| | | | Total | Com Tempo de Desemprego Igual ou Maior que o Tempo de Procura | | |
| | | | | Total | Tempo de Desemprego de 6 Meses e Mais e Tempo de Procura de | |
| | No Máximo de 2 Meses | 6 Meses ou Mais | | | | |
| 1985 | 100,0 | 18,3 | 81,7 | 71,9 | 7,5 | 16,9 |
| 1986 | 100,0 | 18,3 | 81,7 | 72,2 | 9,9 | 9,5 |
| 1987 | 100,0 | 12,8 | 87,2 | 78,9 | 9,9 | 7,6 |
| 1988 | 100,0 | 14,3 | 85,7 | 76,6 | 8,5 | 8,9 |
| 1989 | 100,0 | 15,0 | 85,0 | 75,0 | 9,1 | 8,1 |
| 1990 | 100,0 | 13,9 | 87,5 | 78,2 | 8,4 | 10,0 |
| 1991 | 100,0 | 11,3 | 88,7 | 80,0 | 8,7 | 13,4 |
| 1992 | 100,0 | 12,6 | 87,4 | 77,6 | 9,5 | 18,4 |
| 1993 | 100,0 | 13,2 | 86,8 | 77,7 | 10,6 | 21,4 |
| 1994 | 100,0 | 14,4 | 85,6 | 76,7 | 10,3 | 20,1 |
| 1995 | 100,0 | 14,8 | 85,2 | 75,6 | 9,2 | 15,6 |

Fonte: SEP. Convênio Seade – Dieese.

de redução de níveis hierárquicos e à terceirização de atividades das empresas;

- a participação de homens (53,2%) e mulheres (46,8%) neste conjunto de desempregados era, em 1995, bastante semelhante à observada em 1989, ainda que a parcela de homens em desemprego oculto (20,4%) permanecesse superior à registrada em 1989 (14,7%);

- a proporção de chefes de domicílio (27,2%) e cônjuges (18,9%) entre os desempregados, quando somada, continuou a ser, em 1995, maior que a observada entre os filhos (41,6%), comparativamente a 1989. No caso das cônjuges, sua participação aumentou ao longo do período, inclusive entre 1994 e 1995, ao contrário do que aconteceu com chefes e filhos;

- o percentual de desempregados com idade superior a 25 anos ainda não havia decrescido, em 1995, para o patamar observado em 1989, tendo aumentado de forma expressiva a participação dos indivíduos com 40 anos e mais. Diferentemente do observado para as demais faixas etárias, para este último subgrupo não houve diminuição em sua parcela no total de desempregados entre 1994 e 1995, tendo sua participação no desemprego aberto crescido de 8,6% para 9,9%, permanecendo estável no oculto (7,5%), patamar que representa, no entanto, mais que o dobro do registrado em 1989 (3,8%);

- a participação de indivíduos que freqüentaram a escola mas não chegaram a completar o primeiro grau ainda é majoritária, embora tenha decrescido de 62,5%, em 1989, para 51,6%, em 1995. As parcelas populacionais que apresentaram crescimento contínuo na sua participação entre os desempregados são principalmente aquelas com maior escolaridade, em especial com primeiro grau e cursando o segundo grau (de 13,6% para 22,6%).

Em resumo, verifica-se que, além de aumentar o número de concorrentes por um posto de trabalho, alteraram-se algumas das características dos desempregados da região, ampliando-se a participação de indivíduos em faixa etária mais elevada, com maior responsabilidade para o orçamento familiar (chefes e cônjuges) e, em geral, com maior experiência anterior de trabalho. Destaca-se ainda o aumento do nível de escolaridade entre estes desempregados, situação que decorre, em parte, do aumento da escolaridade da população regional, mas que, em boa medida, reflete as demissões em atividades que demandavam formação escolar relativamente mais elevada e que, como consequência da recessão econômica e da incorporação de novas tecnologias, vêm diminuindo o número de postos gerados (por exemplo, indústria e tarefas de apoio e escritório). Esta situação explica também os elevados patamares e as mudanças no perfil dos desempregados que se encontram há mais de seis meses nesta condição.

Segundo os dados da PED para o período 1985-95, a parcela de desempregados por seis meses ou mais oscilou entre 17% e 32%, mostrando que, mesmo em anos de bom desempenho da ocupação, é elevada a proporção de pessoas que estão em desemprego de longa duração. No biênio 1993-94, mais de 30% dos desempregados permaneciam pelo menos um semestre em busca de uma nova ocupação. Em 1995, esta parcela havia se reduzido para cerca de 25% dos desempregados, percentual semelhante ao existente em 1985.

Entre os indivíduos com seis meses ou mais em desemprego, distinguem-se dois grupos: aqueles que permaneceram no mercado pressionando por uma nova colocação por seis meses ou mais e aqueles que, desestimulados pelo mercado ou por alguma condição individual específica, voltaram a realizar movimentos de procura, no máximo, nos dois meses anteriores à entrevista. Em 1995, este último grupo retornara ao percentual observado em 1989 (9,1% dos desempregados), embora em termos quantitativos fosse muito superior¹⁰ e ainda estivesse em patamar mais elevado que o registrado em 1985 (Tabela 4). Quanto ao conjunto de pessoas com seis meses e mais de desemprego e de procura de trabalho, equivalia a 15,4% do total de desempregados em 1995, percentual bastante superior ao observado em 1989, mas que havia sofrido substantiva redução em relação aos dois anos anteriores, quando chegou a representar mais de 20% dos desempregados, um sinal de melhora nas condições do mercado de trabalho regional.¹¹

PERÍODO DE DESEMPREGO E TEMPO DE PROCURA DE TRABALHO

Seis Meses ou Mais e com Procura há no Máximo Dois Meses

Neste grupo, a grande maioria (81,5%, em 1995) indicava ter sido assalariada em sua última ocupação, sendo a condição de empregado doméstico o segundo maior grupo (10%), distribuição bastante semelhante à verificada em 1989. No período, houve expressiva diminuição do percentual cujo último trabalho foi no setor industrial (de 38% para 28%, entre 1989 e 1995), enquanto crescia a participação dos que haviam trabalhado nos Serviços e no Comércio. Ainda que neste grupo de desempregados pelo menos 50% tenham exercido tarefas que exigem menor grau de qualificação, os segmentos cujas parcelas apresentaram aumentos mais significativos foram aqueles que atuavam em tarefas de gerência e planejamento e de escritório.

As características individuais destes desempregados indicam que ainda predominam mulheres (65,4%, em 1995),

peças com idade entre 18 e 39 anos, com primeiro grau incompleto e filhos ou cônjuges. Em relação a 1989, no entanto, ampliou-se a participação de homens, chefes de domicílio, pessoas com 40 anos e mais e, principalmente, de indivíduos com oito anos e mais de escolaridade, que, em 1995, representavam 41% dos integrantes deste grupo. Além da influência da maior escolaridade da população, o substancial aumento do percentual daqueles que têm pelo menos o segundo grau completo neste subconjunto de desempregados parece apontar para o fato de este grupo ser crescentemente integrado por pessoas que têm buscado uma inserção mais adequada à sua formação, mas não encontram o posto de trabalho que demandam.

Seis Meses ou Mais e com Procura por no Mínimo um Semestre

Neste grupo de desempregados, o percentual de assalariados também é o mais expressivo, correspondendo a cerca de 90%, tendo ocorrido substancial diminuição da participação dos que indicavam que seu último trabalho fora na Indústria (de 50%, em 1989, para 37% em 1995), ampliando-se a participação dos que eram ocupados em atividades nos Serviços. O elevado percentual daqueles que trabalharam em atividades de pouca ou nenhuma qualificação encobre o aumento do segmento que tinha exercido tarefas de gerência e planejamento, tarefas mais qualificadas de apoio e de produção; este movimento se acentuou em 1995, apesar da maior capacidade relativa de absorção do mercado de trabalho.

Quando consideradas as características individuais, também se verificam algumas alterações no perfil dos integrantes deste grupo, destacando-se a crescente participação dos indivíduos em faixas etárias mais elevadas, em especial dos que têm 40 anos e mais, dos que possuem oito anos e mais de estudo, notadamente daqueles que concluíram o segundo grau, de chefes de domicílio e de mulheres.

Também para este conjunto de desempregados foram observadas algumas alterações importantes em seu perfil durante o período 1989-95. Após dois anos de incremento da atividade econômica, apenas parte destas alterações haviam sido revertidas, destacando-se a diminuição do percentual de desempregados provenientes do setor industrial e o crescimento da parcela com 40 anos e mais e com maior nível de escolaridade. Destaque-se que a permanência destas características reduz a probabilidade destes indivíduos, para os quais já se configura uma situação de desemprego de maior duração, virem a ser reabsorvidos em atividades que exijam qualificações semelhantes às que possuem, visto que as mudanças nos processos produtivos e gerenciais podem ter eliminado

os postos que ocupavam, exigindo processos de reciclagem e requalificação para novas funções.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assumindo que o quadro vigente na Grande São Paulo seja um bom indicativo da situação nas áreas metropolitanas brasileiras, a evolução recente do desemprego referenda a transformação deste problema em tema central da agenda de políticas destinadas a intervir nas condições socioeconômicas da população. Buscar soluções para a questão do desemprego, tal como se coloca no momento atual, é no entanto uma tarefa complexa, pela necessidade de incorporar ao diagnóstico e às soluções propostas considerações de três ordens.

A experiência internacional dos anos 80 mostra que alterações na legislação trabalhista e nos programas de formação e qualificação profissional, embora necessárias, não foram suficientes para eliminar o desemprego. Desta forma, a primeira questão a considerar é que, embora mudanças nas regras de contratação e no custo do trabalho possam ser instrumentos de modernização das relações de trabalho no Brasil e cursos de formação e reciclagem profissional possam ampliar as oportunidades de inserção dos indivíduos, o equacionamento do problema do desemprego tem, como pré-requisito, um maior ritmo de geração de postos de trabalho, o que depende de políticas mais amplas que as voltadas para mercado de trabalho.

A segunda questão a considerar é que, devido às especificidades do processo de desenvolvimento econômico, o mercado de trabalho brasileiro é marcado por forte heterogeneidade e flexibilidade, permitindo que a rotatividade seja importante estratégia de rebaixamento dos custos do trabalho. Como consequência, os fluxos entre ocupação, desemprego e inatividade são muito frequentes e intensos, fazendo com que os efeitos das variações conjunturais do nível de emprego não se expressem apenas na taxa de desemprego, o que dificulta a identificação dos impactos das transformações em curso sobre o perfil dos desempregados.

Finalmente, deve-se ter presente que, diante da continuidade dos processos de estabilização e de ampliação da abertura externa, as mudanças já observadas serão apenas parte das transformações que a modernização da economia pode causar sobre o mercado de trabalho. Isto significa que o quadro de desemprego nos anos 90, embora ofereça indicações sobre a extensão do problema, tende a se modificar, possivelmente ampliando-se, em função da velocidade dos movimentos de reestruturação produtiva.

Como indicam as informações apresentadas para a Grande São Paulo, o desemprego já assumiu proporções e características bastante distintas das apresentadas na

segunda metade dos anos 80. Combinando determinantes estruturais e conjunturais, houve claro agravamento deste fenômeno, processo que se expressa sob dois aspectos.

O crescimento da taxa de desemprego e sua permanência em patamar elevado, a despeito da recuperação da atividade econômica nos últimos três anos, foi o primeiro aspecto que se procurou destacar. Como visto, este aumento deveu-se, nesta primeira metade da década de 90, fundamentalmente à redução da capacidade relativa da economia metropolitana de gerar postos de trabalho em ritmo suficiente para atender à demanda, movimento associado ao intenso ajuste no nível de ocupação industrial.

A diminuição relativa dos ocupados na população ativa mostra que não se cumpriu a expectativa de que o setor de Serviços viesse a absorver os novos entrantes na força de trabalho e os demitidos por outros setores. A maior participação de desempregados que tiveram sua última experiência de trabalho nesse setor indica que os ramos de atividade também estão passando por processos de modernização e de enxugamento de seus contingentes de ocupados, como é o caso dos serviços bancários, ou continuam praticando elevada rotatividade. Desta forma, é pouco provável que movimentos compensatórios entre os setores de atividade assumam a proporção necessária para reverter a atual situação.

O segundo aspecto está relacionado ao perfil dos desempregados, que foi adquirindo, entre 1989 e 1994, traços novos, associáveis às mudanças em curso nos processos produtivos e na organização da força de trabalho. A despeito da atenuação destes movimentos pelo crescimento do nível de ocupação em 1995 e da forte heterogeneidade deste segmento da população ativa, há características do atual contingente de desempregados – como o maior peso de pessoas em faixas etárias mais elevadas, daquelas que trabalhavam em atividades submetidas a processos de terceirização ou de diminuição de níveis hierárquicos e daquelas com maior nível de escolaridade – que apontam para mudanças qualitativas importantes.

Assim, ainda que o atual momento do mercado de trabalho apresente características típicas de uma fase de transição, quando ainda é difícil separar mudanças conjunturais das estruturais, conformaram-se, no período 1990-95, traços que demarcam uma nova fase para o problema do desemprego. A permanência do novo patamar das taxas de desemprego e o aprofundamento das alterações do perfil do contingente de desempregados dependerão, fundamentalmente, do ritmo que assumam os processos de reestruturação produtiva e de crescimento econômico, cuja regulação está subordinada ao modelo de desenvolvimento vigente, ultrapassando o âmbito das políticas destinadas a reformar o mercado de trabalho.

NOTAS

1. A grande flexibilidade observada no mercado de trabalho brasileiro é explicada por características da estrutura político-econômica – forte heterogeneidade da estrutura produtiva e o padrão institucional que rege as contratações e demissões – e pela forma de ajustamento da economia nos anos 80. Esta questão é analisada em Baltar et alii (1993); Amadeo e Camargo (1993) e Medeiros e Salm (1994).
2. Os estudos que analisam os processos de reestruturação produtiva implementados pelas empresas apontam que, como decorrência da introdução de novos equipamentos e de alterações nos processos de trabalho, o tipo de mão-de-obra requerida tenderia a se alterar, tornando-se necessário um maior nível de escolaridade. Para uma discussão deste tema, ver Carvalho (1994) e Leite (1995).
3. A estimativa do contingente em desemprego na Grande São Paulo passou de 614.000 pessoas, em 1989, para 1.087.000 pessoas, em 1995, após atingir um máximo de 1.175.000 pessoas em 1992.
4. A Pesquisa de Emprego e Desemprego adota, como período de referência para a procura, os trinta dias anteriores à entrevista, para o caso dos indivíduos classificados em desemprego aberto e oculto pelo trabalho precário. Para aqueles em desemprego oculto pelo desalento, o período de referência é mais amplo, equivalendo aos doze meses anteriores à entrevista.
5. Há dois fatores que explicam o percentual relativamente baixo de trabalhadores que têm acesso ao seguro-desemprego. O primeiro é a parcela substancial de pessoas inseridas como não-assalariados e, por esta razão, sem direito a este mecanismo. No caso da Grande São Paulo, por exemplo, aproximadamente 45% dos ocupados têm formas de contratação diversas do assalariamento com carteira de trabalho assinada e não teriam, em princípio, direito ao seguro-desemprego em caso de perda do posto de trabalho. O segundo é a elevada taxa de rotatividade ainda praticada no país, que impede um contingente expressivo de trabalhadores de preencher os requisitos para obtenção de tal seguro.
6. Este fenômeno tem sido registrado em vários países, sempre associado ao desestímulo produzido pela inadequação entre qualificação para o trabalho aprendida pelo indivíduo e os requisitos para preenchimento de um posto. A quantificação desta parcela da população tem sido preocupação de várias instituições responsáveis por pesquisas de mercado de trabalho, havendo inclusive normas da Organização Internacional do Trabalho que procuram estabelecer procedimentos para classificação do conjunto de pessoas nesta situação. Ver Hussmanns et alii (1990) para uma análise do quadro nos países da OCDE, ver Sorrentino (1993).
7. As diferenças de percentuais de desemprego entre as Tabelas 1 e 2 são decorrência do uso de denominadores diversos para a obtenção das taxas, no primeiro caso a PEA e, no segundo, a PIA. As duas notações são equivalentes, sendo a segunda transformada na primeira através do coeficiente entre a taxa de desemprego na PIA e a parcela da PEA na PIA, a última correspondendo à taxa de participação.
8. Este movimento se expressa na diminuição da taxa de participação regional entre 1989 e 1990, como pode ser visto na Tabela 2.
9. Esta diferença demonstra também que o período de referência para a procura de trabalho adotado por qualquer pesquisa sobre mercado de trabalho para identificar e quantificar os desempregados influencia decisivamente os resultados obtidos. Isto ocorre porque, quanto menor for este período de referência, maior será a probabilidade de um indivíduo desempregado ser classificado como inativo, devido à interrupção momentânea da procura. Este elemento tem grande importância, por exemplo, na determinação dos diferentes patamares atingidos pelas taxas de desemprego aberto, captadas pela Pesquisa de Emprego e Desemprego, realizada pela Fundação Seade e pelo Dieese, e pela Pesquisa Mensal de Emprego, do IBGE.
10. Em números absolutos, a parcela desempregada há seis meses e mais e com procura há no máximo dois meses saltou de 56.000, em 1989, para 99.000 pessoas, em 1995.
11. Esta melhoria relativa pode ser vista alternativamente na diminuição da estimativa dos desempregados cujo tempo nesta situação e a duração da procura são iguais ou superiores a seis meses, que correspondia a 247.000 pessoas, em 1993, decresceu para 228.000 pessoas em 1994 e para 167.000 pessoas em 1995. Este último contingente era ainda muito superior ao existente em 1989, quando equivalia a 50.000 pessoas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMADEO, E.J. e CAMARGO, J.M. *Flexibilidade laboral, produtividade e ajuste*. Santiago do Chile, ILS-Prealc/OIT, 1993, mimeo.
- BALTAR, P.E.A.; DEDECCA, C.S. e HENRIQUE, W. *Mercado de trabalho, precarização e exclusão no Brasil*. Santiago do Chile, ILS-Prealc/OIT, 1993, mimeo.

- CARVALHO, R.Q. "Capacitação tecnológica limitada e uso do trabalho na indústria brasileira". *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, 8(1):133-143, jan.-mar. 1994.
- HUSSMANN, R.; MEHRAN, F. e VERMA, V. *Surveys of economically active population, employment, unemployment and underemployment: an ILO manual on concepts and methods*. Genebra, International Labour Organization, 1990.
- LEITE, E.M. "Renovação tecnológica e qualificação do trabalho: efeitos e expectativas". In: CASTRO, N.A. (org.). *A máquina e o equilibrista – inovações na indústria automobilística brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995, p.159-177.
- MEDEIROS, C.A. e SALM, C. "O mercado de trabalho em debate". *Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap, (39):49-65, jul. 1994.
- SORRENTINO, C. "International comparisons of unemployment indicators". *Monthly Labor Review*. Washington, U.S. Department of Labor, 116(3):03-24, mar. 1993.