



Assembléia Legislativa de São Paulo

Fórum São Paulo Século 21

Relatórios Temáticos Finais

Trabalho e Emprego



Assembléia Legislativa de São Paulo

Fórum São Paulo Século 21

Relatórios Temáticos Finais
Trabalho e Emprego

TRABALHO E EMPREGO

No Caderno 9 do Fórum São Paulo Século XXI, referente ao tema Trabalho e Emprego, buscou-se caracterizar a situação do mercado de trabalho no Estado de São Paulo e os principais determinantes de sua dinâmica recente. Sua realização, permitindo conhecer a situação das várias regiões paulistas, só foi possível devido aos levantamentos primários que a Fundação Seade vem realizando, há vários anos.

Para descrever o mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo, foram utilizadas as informações da Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED. Pesquisa domiciliar mensal realizada pela Fundação Seade em parceria com o Dieese, desde 1985, a PED coleta dados sobre os 39 municípios da região. Como fonte de informações sobre o interior do Estado, foi adotada a Pesquisa de Condições de Vida – PCV, levantamento domiciliar realizado pela Fundação Seade em 1994 e 1998 que abrangiam os municípios que, segundo o Censo Demográfico de 1991, tinham população urbana igual ou superior a 80 mil habitantes, agrupados em seis aglomerados urbanos. Em linhas gerais, as principais características desse mercado são sintetizadas adiante.

TRABALHO E RENDA

Em 1998, a força de trabalho no Estado de São Paulo era estimada em 13 milhões de pessoas, sendo que pouco mais de 80% desse contingente estava ocupado. Portanto, mais de 2 milhões de pessoas permaneciam desempregadas, a maioria na Região Metropolitana de São Paulo. Entre 1994 e 1998, a taxa média de desemprego estadual cresceu 21,6%. A expansão é explicada pelo descompasso entre a oferta e a demanda por trabalho: no período, foram geradas 622 mil ocupações, número muito inferior ao de pessoas incorporadas ao mercado de

trabalho (1 milhão e 171 mil). Como decorrência, para retornar ao patamar da taxa de desemprego vigente em 1994, seria necessário criar 387 mil novos postos de trabalho.

O perfil do contingente de ocupados passou por alterações importantes. O setor Serviços capitaneou a geração de emprego em todas as regiões, reforçando a importância de seu desempenho na expansão do nível de ocupação paulista. Diminuiu a participação do emprego assalariado com carteira em quase todas as regiões e formas mais frágeis de inserção preponderaram entre as novas oportunidades de ocupação. O contingente de ocupados paulistas tornou-se mais feminino, mais velho e mais escolarizado.

O rendimento do trabalho em São Paulo cresceu na maior parte das regiões e para quase todos os segmentos do mercado de trabalho. O crescimento assumiu, no entanto, intensidade bastante diferenciada e afetou apenas marginalmente o grau de desigualdade de renda entre indivíduos e regiões. É bastante conhecida a importância do nível de renda da população, em especial aquela oriunda do trabalho, para permitir o acesso das famílias aos bens e serviços necessários à sua manutenção e reprodução. No exercício desenvolvido pela Fundação Seade, este indicador foi também incorporado, reconhecendo assim sua relevância e respeitando a tradição dos estudos socioeconômicos que sempre a destacaram em suas análises ou em seus instrumentos de mensuração das condições de vida.

O contingente em desemprego passou também por mudanças expressivas no período. Embora as taxas tenham se ampliado para homens e mulheres, a participação feminina expandiu-se mais rapidamente, em especial pelo ritmo acentuado de sua entrada no mercado de trabalho, sem a contrapartida nas oportunidades de ocupação. Aumentou a parcela de pessoas em faixas etárias mais elevadas e de chefes de domicílio em desemprego. Além disso, devido à mudança no perfil de escolaridade da população e ao ritmo relativamente baixo de geração de novos postos de trabalho, mesmo a força de trabalho com maior grau de instrução encontrou grandes dificuldades para obter emprego.

Uma vez caracterizado o mercado de trabalho paulista em linhas gerais, sintetizado anteriormente, procurou-se, nas quatro seções subseqüentes daquele estudo, detalhar a evolução de cada indicador, no período 1994-98, em vários subespaços regionais.

PARTICIPAÇÃO E OCUPAÇÃO

Na primeira seção, buscou-se analisar a evolução da população economicamente ativa, por meio da comparação de dois indicadores centrais: a taxa de participação e a taxa de ocupação. A primeira indica a proporção de pessoas em idade ativa (isto é, igual ou superior a dez anos) inseridas no mercado de trabalho na condição de ocupados ou desempregados. A taxa de ocupação, por sua vez, expressa o dinamismo do processo de geração de postos de trabalho ante a expansão da população ativa. Assim, o descompasso entre o ritmo de crescimento da taxa de participação e da oferta de postos de trabalho determina a expansão ou o declínio do contingente de desempregados.

Comparadas as evoluções das taxas de participação e de ocupação no período, registraram-se diferenças entre as regiões, embora em todas tenha havido aumento do desemprego. A região Leste distingue-se das demais pelo elevado crescimento das taxas de participação e de ocupação, esta em intensidade inferior à primeira. Na RMSP e nas regiões Central e Norte, o declínio da taxa de ocupação foi acompanhado pela ampliação da oferta de força de trabalho. Nas demais, a diminuição da taxa de ocupação superou o declínio da participação. Movimentos de redução da taxa de participação, embora possam estar associados a fatores positivos como a maior permanência de crianças e adolescentes na escola, também podem refletir o desestímulo das pessoas na procura por trabalho.

Os movimentos desses indicadores por segmentos etários repetiram-se nas várias regiões. Para os jovens, a tendência foi de redução de suas taxas de participação, exceto no Leste. É possível que esse comportamento resulte da

combinação de desestímulo ante as condições do mercado de trabalho e de valorização do processo educacional, com retorno à escola ou permanência mais longa. Na população de 40 anos e mais, a evolução foi inversa: com exceção do Litoral, houve aumento de sua taxa de participação, o que pode estar associado, em parte, à permanência da população no mercado de trabalho, fruto da longevidade e da própria necessidade de geração de renda. Resulta também do aumento da participação de mulheres nesse segmento etário.

A taxa de participação das mulheres expandiu-se na maioria das regiões estudadas, exceto no Litoral, contrastando com a dos homens, cujo movimento foi declinante. A ampliação da participação feminina, fenômeno recorrente nos anos 90, decorre, de um lado, de mudanças sociodemográficas na organização das famílias e do próprio papel das mulheres na sociedade e, de outro, da expansão do emprego em atividades do setor terciário, ampliando a possibilidade de inserção da mulher no mercado de trabalho, e da tentativa de manutenção e/ou elevação da renda familiar.

Na região Leste, o aumento da participação feminina foi intenso e sua taxa passou do mais baixo patamar entre regiões para um dos maiores. A região foi também a única em que houve elevação da taxa de participação masculina, ainda que em percentual bastante modesto. Nas demais regiões, ocorreu decréscimo da taxa de participação masculina, com mais intensidade no Oeste, Litoral e Vale do Paraíba.

Em relação aos níveis de instrução da população, a tendência foi de declínio da taxa de participação para quase todos, exceto na região Leste. Em geral, o movimento foi menos intenso entre os que haviam concluído pelo menos o ensino médio: sua participação permaneceu estável na RMSP, cresceu no Leste e, nas demais regiões, diminuiu menos que os outros segmentos. Situação oposta pôde ser observada entre as pessoas que não tinham concluído o ensino fundamental.

Como decorrência, entre 1994 e 1998, em todas as regiões estudadas, diminuiu a parcela da População Economicamente Ativa (PEA) com ensino fundamental incompleto. Ainda que isto possa ser explicado, em parte, pelo

aumento do nível geral de escolaridade, a evolução negativa das taxas de participação para o segmento indica também o desestímulo à sua permanência no mercado de trabalho. Em contrapartida, cresceu na força de trabalho a parcela de pessoas que já haviam concluído o ensino médio, com maior intensidade que o registrado entre os que possuíam o ensino fundamental completo. Nas regiões Central e Leste e na RMSP, entretanto, a diferença entre o crescimento da participação de pessoas com pelo menos o ensino médio completo e o daquelas com o ensino fundamental completo foi menor em comparação ao observado nas demais regiões.

NÍVEL DE OCUPAÇÃO

Na segunda seção do trabalho, a discussão centralizou-se na evolução do nível de ocupação. Constatou-se que, exceto no agrupamento Leste, a evolução deste indicador caracterizou-se pela insuficiência em suprir as necessidades de inserção produtiva da população em idade ativa. Simultaneamente a essa debilidade do crescimento e, em algumas regiões, à diminuição do contingente de ocupados, ocorreram importantes alterações no padrão setorial de geração de emprego. Aspecto comum a todas as regiões foi a redução do peso relativo da indústria no total da ocupação, resultado das mudanças na forma de organização da produção e do processo de trabalho e, em parte do período em análise, da conjuntura econômica adversa. Em 1998, na maioria das regiões, exceto a Oeste, o setor industrial respondia por parcela menor do contingente de ocupados que em 1994. Apesar disso, no último ano, um em cada quatro ocupados nas regiões Leste, Norte e Vale do Paraíba ainda tinha sua inserção produtiva diretamente dependente do desempenho das empresas industriais aí instaladas.

Em paralelo, ampliou-se a importância do setor terciário – Comércio e Serviços – na geração de postos de trabalho no Estado. Em todas as regiões aumentou a parcela de trabalhadores inseridos nos Serviços, fazendo com que pelo menos

quatro em cada dez ocupados estivessem, em 1998, trabalhando nesse segmento produtivo. Destaca-se o agrupamento Litoral, no qual 56% dos ocupados atuavam nos Serviços.

A evolução setorial da ocupação implica alguns desafios para a formulação de políticas públicas. O distanciamento entre o desempenho produtivo e o emprego na Indústria reforça a importância de políticas de requalificação, visto que parte expressiva dos trabalhadores industriais que perdem seu posto de trabalho deverá buscar sua nova inserção produtiva em outros setores, com demandas diferenciadas de perfil profissional. A importância crescente das atividades de Serviços na geração de postos de trabalho requer políticas que ampliem as possibilidades de as empresas do segmento sobreviverem às oscilações econômicas e gerarem postos de maior qualidade em termos de estabilidade e remuneração.

A nova composição dos postos de trabalho existentes no Estado caracterizou-se pela maior participação das formas mais precárias de inserção produtiva, em especial o assalariamento sem carteira, o trabalho autônomo e o emprego doméstico. Houve dois determinantes nesta mudança. Em primeiro lugar, na maior parte das regiões, reduziu o assalariamento com carteira assinada no setor privado, forma de inserção que garante o acesso aos direitos trabalhistas. O assalariamento no setor público também perdeu participação no total da ocupação, excetuando-se o agrupamento Norte. Apesar do decréscimo, estas duas posições ocupacionais representavam, em 1998, em quase todas as regiões, a forma de inserção de metade dos ocupados, situação mais favorável que a média brasileira. Em segundo lugar, o perfil adverso do contingente de ocupados deveu-se também ao fato de, no período em questão, a evolução do nível global de ocupação ter estado assentada basicamente no aumento de posições na ocupação mais frágeis. Em todas as regiões, cresceu a proporção de assalariados sem carteira assinada, forma de contratação ilegal que, em 1998, atingia cerca de 14% do total de ocupados nos agrupamentos Leste e Oeste. A parcela de trabalhadores autônomos apresentou

evolução menos homogênea, mas expandiu-se na RMSP, no Leste e no Norte, indicando a busca de renda sob formas de inserção não subordinadas.

Quanto ao perfil dos ocupados, houve mudanças importantes no período. Aumentou a parcela feminina neste contingente em praticamente todas as regiões. Vale ainda destacar, quanto a essa tendência, o agrupamento Leste, que passou de uma das menores para a maior participação das mulheres no total de ocupados.

Outra tendência foi a de envelhecimento dos ocupados. Em 1998, exceto na RMSP, cerca de três quartos do total de ocupados tinham 25 anos ou mais. Além disso, em praticamente todas as regiões, aumentou o percentual de trabalhadores com 40 anos e mais, em ritmo muito mais intenso que o dessa parcela no total da população. Quanto aos segmentos mais jovens, cresceu sua proporção no total de ocupados em quase todas as regiões, embora em ritmo menos intenso que o necessário para incorporar a crescente oferta de mão-de-obra neste segmento etário, resultando em elevação de suas taxas de desemprego.

Alteração ainda mais substancial ocorreu no perfil dos ocupados por nível de instrução: diminuiu em todo o Estado a parcela de ocupados que não haviam concluído o ensino fundamental. Como decorrência, em 1998, para as sete regiões do Estado, cerca de 58% dos ocupados já apresentavam pelo menos esse nível de instrução. Comparado ao perfil nos países desenvolvidos, o percentual indica ainda um expressivo número de trabalhadores com baixa escolaridade, mas, em relação ao quadro vigente no Brasil, é dos mais favoráveis.

EVOLUÇÃO DOS RENDIMENTOS

Na terceira seção do trabalho, o tema tratado foi o da evolução dos rendimentos. A principal conclusão foi a de que, em quase todo o Estado, houve aumento real do rendimento do trabalho, entre 1994 e 1998, embora em percentuais bastante diferenciados regionalmente. Enquanto no agrupamento Central o

crescimento do rendimento médio foi 6,6%, no Litoral correspondeu a 26,4%. A exceção foi registrada no agrupamento Leste, onde o rendimento médio do trabalho decresceu 3,3% entre 1994 e 1998. Como nesta região o desempenho do nível de ocupação foi o mais favorável, é possível que o resultado se deva ao fato de os novos postos, na maioria, se situarem na base da estrutura salarial, por serem predominantemente, de assalariados sem carteira assinada e trabalhadores autônomos.

Apesar de os rendimentos se comportarem de forma semelhante na maioria das regiões, persistiram diferenças importantes nos seus respectivos níveis médios. Em 1998, os ocupados da RMSP recebiam em média remuneração superior à dos residentes nas demais regiões. Nos dois anos, os ocupados do agrupamento Oeste obtinham os menores rendimentos médios do trabalho. Tomando a remuneração média do trabalho na RMSP como referência, verifica-se que no período 1994-98, exceto para os ocupados nos agrupamentos Central e Leste, as diferenças diminuíram. No caso da última região, cujos ocupados recebiam, em 1994, o segundo maior rendimento, a redução ocorrida fez com que, em 1998, o valor real se tornasse inferior ao obtido no Litoral e no Vale do Paraíba.

Nas sete regiões, verificou-se diferenciação dos rendimentos segundo níveis de escolaridade. Em 1998, um ocupado com o ensino fundamental completo recebia, em média, cerca de um quarto a mais que outro que não completara esse nível de escolaridade, exceto nas regiões Norte e Oeste, nas quais a diferença decrescia para 2% e 9%, respectivamente. Já a remuneração dos ocupados com o ensino médio era, de modo geral, cerca de duas vezes maior que a recebida por aqueles que haviam concluído somente o ensino fundamental. Comparados os patamares de rendimento entre regiões, verifica-se que os ocupados que haviam concluído pelo menos o ensino médio recebiam, na RMSP, remuneração média superior à de todos os demais agrupamentos urbanos. No caso dos ocupados com níveis de instrução inferiores, em 1998, os residentes no Litoral obtinham rendas mais elevadas que os das demais regiões.

No período em pauta, em todas as regiões, o rendimento máximo dos 10% mais pobres entre os ocupados apresentou evolução mais favorável que o dos demais. O aumento foi sempre superior a 30%, com destaque para os agrupamentos Litoral (56%) e Vale do Paraíba (62%). No extremo oposto da estrutura de rendimentos, seu comportamento foi diferenciado. Além da diminuição do piso de remuneração dos 10% mais ricos nos agrupamentos Central e Leste, nas outras regiões seu crescimento foi quase sempre inferior ao dos demais.

O comportamento mais favorável para a base da estrutura de rendimentos resultou em ligeira melhoria na distribuição da renda do trabalho. A parcela da renda apropriada pelos 20% mais pobres aumentou em todos os agrupamentos urbanos, em especial nas regiões Central e Oeste. Embora essa evolução tenha tornado esta distribuição menos desigual, seu grau de concentração persiste muito alto. No extremo superior da estrutura de rendimentos, 20% se apropriavam de mais da metade da massa de rendimentos do trabalho gerada em todas as regiões, destacando-se a RMSP, onde este segmento detinha 60% do total da renda regional.

A desigualdade na apropriação da massa de rendimentos aponta para dois problemas. De um lado, parte substancial do contingente de trabalhadores obtém rendimentos muito baixos, muitas vezes insuficientes para garantir acesso adequado a bens e serviços, o que torna o mercado consumidor menor que o esperado a partir do tamanho da população e diminui os efeitos multiplicadores do consumo doméstico sobre a dinâmica econômica. De outro, este segmento torna-se fortemente dependente da prestação de serviços públicos, em algumas situações demandando subsídios nos preços ou gratuidade para ter acesso a eles.

DESEMPREGO

Na quarta seção, o tema analisado foi o do desemprego. No período em pauta, a taxa de desemprego total aumentou em todas as regiões de São Paulo, como

resultado do descompasso entre o crescimento da PEA e o ritmo de geração de ocupações comentado anteriormente. A intensidade do movimento foi diferenciada nas várias regiões, mostrando-se especialmente acentuada no Norte e no Oeste.

Como decorrência, em 1998, a taxa de desemprego situava-se em patamares elevados em todo o Estado, destacando-se a RMSP (18,2%) e o Vale do Paraíba (18,4%). Na RMSP, embora esse indicador tenha crescido com menor intensidade, dado o tamanho de seu mercado de trabalho, seu comportamento resultou em expansão acentuada do número absoluto de desempregados quando comparada às demais regiões do Estado.

Elevou-se a participação feminina no contingente em desemprego, o que reflete, além do baixo ritmo de geração de postos de trabalho, a intensificação de sua entrada no mercado trabalho já destacada no presente texto. Por seu turno, a taxa de desemprego cresceu para todos os segmentos etários na RMSP e no interior do Estado. Na primeira região, a variação mostrou-se mais intensa com a elevação das faixas etárias, indicando tanto a necessidade de os segmentos adultos persistirem procurando trabalho, quanto a saída das pessoas de 10 a 17 anos da força de trabalho. No interior, seu crescimento foi acentuado para todos os segmentos, em especial para aqueles acima de 25 anos.

Também sob a ótica do nível de instrução, houve aumento generalizado das taxas de desemprego, de forma mais intensa para as pessoas com maior escolaridade. Assim, por exemplo, a taxa de desemprego das pessoas com pelo menos o ensino médio completo elevou-se 51% no interior, enquanto a daqueles com ensino fundamental incompleto cresceu 27%. Apesar dessa evolução, os indivíduos que haviam concluído pelo menos 11 anos de estudo ainda apresentavam, em 1998, taxa de desemprego muito inferior à daqueles com menor escolaridade. Além disso, para todos os níveis de instrução, as taxas de desemprego eram menores no interior que na RMSP.

Além dessa abordagem, que permite uma visão panorâmica do desempenho do mercado de trabalho nas várias regiões que compõem o Estado de São Paulo, o

documento incluiu dois segmentos mais focalizados: um que tratou da Região do ABC e outro que centralizou sua atenção no comportamento do emprego com carteira de trabalho assinada nos municípios paulistas, que, por tratarem de aspectos mais específicos desta questão, não parece necessário serem comentados aqui.

DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS

Os trabalhos desenvolvidos pelo grupo temático *Trabalho e Emprego*, que incluíram vários seminários e debates, deram origem a um diagnóstico do problema e a um elenco de propostas sobre o tema.

O diagnóstico inicia-se apontando a dimensão do problema e as limitações do governo estadual em combatê-lo, tendo em vista a necessidade de reformas de âmbito nacional, como a agrária, a tributária e a fiscal, de competência da União. Além disso, a dimensão a que chegou o problema do desemprego está relacionada diretamente com a estagnação da economia estadual que, por sua vez, reflete os custos da construção de um novo modelo econômico que vem sendo seguido pela economia brasileira.

Neste novo modelo, em que a abertura da economia brasileira à competição internacional cumpre papel central, ampliou-se o grau de importação por parte de setores-chave da indústria brasileira e paulista, com reflexos imediatos na sua capacidade de geração de empregos e impactos negativos sobre as condições de vida da população.

Além destas transformações de cunho predominantemente econômico, mudanças sociodemográficas e na organização das famílias também se processaram, provocando, entre seus efeitos, o aumento da oferta de trabalho, sobretudo entre as mulheres – tema amplamente discutido nos produtos da Fundação Seade e que serviram de base a este diagnóstico.

O trabalho do grupo temático também descreveu os efeitos destas mudanças sobre o comportamento do nível de ocupação e o contingente em desemprego. Em relação ao primeiro aspecto, destacaram-se a perda da importância do setor industrial como gerador de empregos no Estado de São Paulo e o aumento das posições ocupacionais menos estruturadas. Quanto ao segundo, foram ressaltadas as mudanças na composição do contingente de desempregados por sexo, faixa etária e nível de instrução, temas que foram largamente explorados no documento.

Por fim, deteve-se na análise do mercado de trabalho na região do ABC paulista, tema que foi objeto de debate na Câmara Municipal de Santo André. Observe-se que esta região, onde a indústria desempenha um papel central na dinâmica econômica e de geração de empregos, foi duramente afetada pelas transformações ocorridas neste setor produtivo. Seus efeitos mais imediatos foram o crescimento do desemprego, em especial entre a população masculina, e a precarização das relações de trabalho representada pela expansão das ocupações sem carteira de trabalho assinada e de autônomos.

Este diagnóstico, bastante resumido no presente texto, permitiu que os vários debatedores desse grupo temático formassem uma série de propostas, reproduzidas sumariamente adiante. Tais propostas, no presente documento, foram sintetizadas e reagrupadas em alguns grandes temas, quais sejam:

- alterações na política macroeconômica que assegurem o crescimento sustentado e a defesa da produção e do emprego nacional;
- mudanças nas prioridades dos governos federal e estadual, buscando reduzir os recursos destinados ao pagamento de dívidas e seus encargos financeiros e redirecionando-os para ações públicas no campo social, como a implementação de um programa de habitação popular e a formulação e implementação de um plano nacional de desenvolvimento sustentado;
- promover reformas (tributária, agrária e social) com vistas a relançar a economia brasileira em uma trajetória de crescimento e garantir oportunidades de trabalho a todos os cidadãos;

- repensar o Estado de São Paulo no que se refere à gestão metropolitana;
- aperfeiçoar as políticas do Proger e dos vários programas postos em prática pela Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho, como o Programa de Qualificação Profissional, o Programa Jovem Cidadão – Meu Primeiro Trabalho, o Programa de Auto-Emprego, o Banco do Povo e as Frentes de Trabalho.