



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

TRANSFORMAÇÕES NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE AUTO-OCUPAÇÃO NO BRASIL

Marcelo Galiza Pereira de Souza

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico – área de concentração: Economia Social e do Trabalho, sob a orientação da Profa. Dra. Maria Alejandra Caporale Madi.

*Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendido por **Marcelo Galiza Pereira de Souza** em 28/02/2007 e orientado pela **Profa. Dra. Maria Alejandra Caporale Madi**.*

CPG, 28/02/2007

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Marcelo Galiza", is written over a horizontal line. The signature is fluid and cursive.

Campinas, 2007

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

So89t

Souza, Marcelo Galiza Pereira de.

Transformações no capitalismo contemporaneo e politicas publicas de auto-ocupação no Brasil/ Marcelo Galiza Pereira de Souza. – Campinas, SP : [s.n.], 2007.

Orientador : Maria Alejandra Caporale Madi.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Trabalhadore autonomos – Brasil. 2. Programa de Geração de Emprego e Renda (Brasil). 3. Microfinanças – Política governamental. I. Madi, Maria Alejandra Caporale. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Titulo.

07-28-BIE

Título em Inglês: The transformations of contemporary capitalism and public policy of self-employment in Brazil

Keywords: Self-employed – Brazil ; Employment and Income Growth Program (Brazil) ; Microcredit – Government policy

Area de Concentração : Economia Social e do Trabalho

Titulação: Mestre em Desenvolvimento Economico

Banca examinadora: Profa. Dra. Maria Alejandra Caporale Madi
Prof. Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho
Profa. Dra. Maria Carolina Azevedo Ferreira de Souza

Data da defesa: 28-02-2007

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Economico

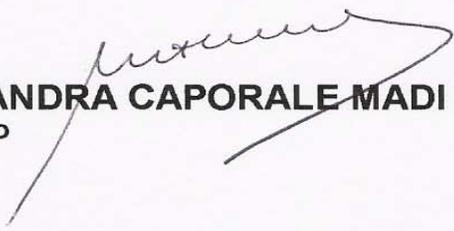
Dissertação de Mestrado

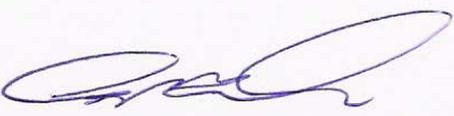
Aluno: MARCELO GALIZA PEREIRA DE SOUZA

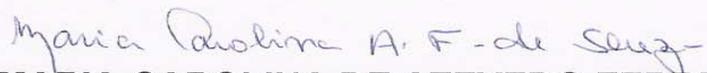
**"Transformações no Capitalismo Contemporâneo e Políticas
Publicas de Auto-Ocupação no Brasil"**

Defendida em 28 / 02 / 2007

COMISSÃO JULGADORA


Prof. Dra. MARIA ALEJANDRA CAPORALE MADI
Orientador – IE / UNICAMP


Prof. Dr. CARLOS EDUARDO FERREIRA DE CARVALHO
PUC/SP


Prof. Dra. MARIA CAROLINA DE AZEVEDO FERREIRA DE SOUZA
IE/UNICAMP

RESUMO

A questão central que dá eixo à presente dissertação refere-se ao conflito intrínseco à institucionalização do mercado como meio para se atingir um fim social, qual seja o desenvolvimento econômico com inclusão social. Para discutir esse tema, procurou-se situá-lo no movimento do capitalismo contemporâneo, ressaltando que a primazia do mercado sobre a sociedade, reforçada pela atual institucionalidade, deve ser compreendida como parte do processo de conformação de um padrão de acumulação global predominantemente financeiro e de redefinição dos Estados nacionais rumo à construção de um novo modelo de desenvolvimento econômico que, por sua vez, culminou em uma redefinição da concepção de cidadania. A partir dessa perspectiva, esta dissertação analisa, especificamente, a arquitetura dos Programas de Geração de Emprego e Renda – Proger do Ministério do Trabalho e Emprego. O Proger, ao vincular uma política pública de caráter social, voltada para garantir acesso e difusão do crédito e de assistência aos empreendimentos dos auto-ocupados, a mecanismos institucionais submetidos à lógica privada, limitou extremamente o seu alcance social. A política de estímulo à auto-ocupação estudada, na verdade, transferiu a solução do problema da exclusão social para o mercado, e a responsabilidade do emprego aos cidadãos, convertidos em *pequenos empreendedores*. Assim, a evolução dos mercados, lucros, renda e habilidades individuais passaram a conformar o sucesso das políticas públicas de estímulo à auto-ocupação.

Palavras chaves: auto-ocupação, padrão de acumulação global predominantemente financeiro, Programas de Geração de Emprego e Renda, políticas de microcrédito.

ABSTRACT

The main issue that guides the present essay refers to the inherent tensions that involve the institutionalization of the market as an instrument to achieve economic development with social inclusion. This discussion is overwhelmed by the transformations of contemporary capitalism, highlighting that the superiority of the market over the society, reinforced by the current institutional set up, must be seen as part of the process of configuration of a global financial accumulation pattern.. This process has involved the redefinition of national States that support the construction of a new economic development model, which triggered the redefinition of the concept of citizenship. Considering the background above, this essay analyses the Employment and Income Growth Program (Programa de Geração de Emprego e Renda - Proger) of the Ministry of Labour and Employment. The Proger is focused on guaranteeing credit access and technical assistance to the self-employed workers. However, this program was limited in terms of the social achievements because of the private nature of the decision making process that support the public policy. The public policy of self-employment has actually transferred the solution of the social exclusion problem to the market, and the employment responsibility to the citizens, who have been transformed in small entrepreneurs. As a result, the evolution of the markets, profits, income and individual capabilities have configured the performance of the public policies that stimulate the self-employment in Brazil.

Key words: self-employment, financial accumulation pattern, Employment and Income Growth Program, microcredit and assistance policy.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 1 |
| CAPÍTULO I – FINANCEIRIZAÇÃO, DESESTRUTURAÇÃO DO MUNDO DO TRABALHO E SUBORDINAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA SOCIEDADE AOS MERCADOS | 5 |
| 1.1. Transformações na dinâmica da acumulação pós anos 70: o retorno ao “império da acumulação monetária desimpedida” | 5 |
| 1.2. Dinâmica financeira do investimento e desestruturação do mundo do trabalho | 18 |
| 1.3. Políticas públicas de emprego contemporâneas e subordinação da sociedade aos mercados | 31 |
| CAPÍTULO II – NOVO PADRÃO DE ACUMULAÇÃO, TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE AUTO-OCUPAÇÃO NO BRASIL | 41 |
| 2.1. A dinâmica macroeconômica a partir dos anos 90 e a nova configuração do mundo do trabalho | 41 |
| 2.1.1. <i>Breve discussão sobre o mercado de trabalho brasileiro no período anterior à década de 1990</i> | 41 |
| 2.1.2. <i>Mudanças estruturais e o trabalho no Brasil (1990-1999)</i> | 44 |
| 2.1.3. <i>A política econômica a partir de 1999 e a recuperação conjuntural do mercado de trabalho brasileiro (1999-2005)</i> | 56 |
| 2.2. A arquitetura do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e as políticas de auto-ocupação no Brasil | 64 |
| 2.2.1. <i>A institucionalidade do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (1990 -2006)</i> | 64 |
| 2.2.2. <i>A evolução institucional e a operação das políticas públicas de auto-ocupação: o caso do Proger</i> | 76 |
| CAPÍTULO III – LIMITES E DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTÍMULO À AUTO-OCUPAÇÃO NO BRASIL | 87 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 3.1. | A auto-ocupação no Brasil: evolução dos indicadores básicos (1997-2003) | 89 |
| 3.2. | O perfil dos ocupados nos empreendimentos de auto-ocupados | 101 |
| 3.3. | Avaliando os elementos fundadores das políticas de auto-ocupação no Brasil | 112 |
| 3.3.1. | <i>O acesso ao crédito e seus limites</i> | 113 |
| 3.3.2. | <i>A política de assistência e seus limites</i> | 121 |
| | CONCLUSÃO | 131 |
| | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 137 |
| | APÊNDICES | 145 |
| | Apêndice A | 145 |
| | Apêndice B | 146 |
| | Apêndice C | 150 |
| | Apêndice D | 153 |

INTRODUÇÃO

O ponto de partida desta dissertação reporta-se à trajetória de construção institucional dos Programas de Geração de Emprego e Renda do Ministério do Trabalho e Emprego. Em sua concepção original, esses programas objetivavam oferecer alternativas de geração de emprego e renda e de inserção no processo produtivo a populações excluídas do mercado de crédito tradicional, por meio de crédito, assistência técnica e gerencial e incentivo à capacidade empreendedora. Instituída em 1994, essa política de estímulo à auto-ocupação veio a se tornar a mais importante política ativa de emprego que atua sobre a demanda de trabalho do país. Contudo, sua incapacidade de difundir o acesso e a utilização do crédito à população excluída ficou patente ao longo dos anos. A expansão do número de medidas relativas à ampliação das linhas de crédito e à flexibilização dos critérios de aplicação dos recursos do FAT (fundo que financia suas operações) acabaram distanciando ainda mais os resultados dessa política de seu papel original.

A implementação dos Programas de Geração de Emprego e Renda ficou a cargo de instituições financeiras públicas e, mais recentemente, privadas, que, indiferenciadamente, atuam no mercado de crédito segundo uma lógica privada. Nesse sentido, a aplicação dos recursos dessa política social e, conseqüentemente, os seus resultados, estão submetidos a decisões privadas guiadas exclusivamente por estratégias de acumulação de riqueza. Conforme destacam Madi e Gonçalves (2005:14), no processo de inclusão bancária, o acesso ao crédito é definido por objetivos estritamente econômicos. Assim, a política de microcrédito no Brasil está subordinada à valorização do capital.

A partir dessa perspectiva, esta dissertação objetiva apresentar evidências de que a arquitetura dos Programas de Geração de Emprego e Renda, ao vincular um mecanismo institucional submetido à lógica privada a uma política pública de caráter social, limitou extremamente o seu alcance social. Afora esse problema, na medida em que essa política de emprego está umbilicalmente associada à redefinição do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro – responsável por uma trajetória de baixo crescimento econômico nos últimos 17 anos

– seus resultados foram ainda mais insatisfatórios. Verificou-se que o crédito e a assistência técnica, jurídica ou financeira não garantiram as condições de reprodução aos empreendimentos de auto-ocupados no período analisado e, muitas vezes, acentuaram a desigualdade entre os desiguais. Na verdade, no bojo das modificações estruturais por que passa a economia e o Estado brasileiro desde os anos 90, o mercado transformou-se no motor do processo de crescimento econômico. Os programas analisados transferiram a solução do problema da exclusão social para o mercado, e a responsabilidade do emprego aos cidadãos, convertidos em *pequenos empreendedores*.

Nesse sentido, a questão central que dá eixo à presente dissertação refere-se ao conflito intrínseco à institucionalização do mercado como meio para se atingir um fim social, qual seja o desenvolvimento econômico com inclusão social. Para discutir esse ponto, procurou-se situá-lo no movimento do capitalismo contemporâneo, ressaltando que a primazia do mercado sobre a sociedade, reforçada pela atual institucionalidade, deve ser compreendida como parte do processo de conformação de um padrão de acumulação global predominantemente financeiro e de redefinição dos Estados nacionais rumo à construção de um novo modelo de desenvolvimento econômico que, por sua vez, culminou em uma redefinição da concepção de cidadania.

Assim, a estrutura desta dissertação está organizada em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo tratará da dinâmica capitalista do final do século XX, apresentando suas transformações mais gerais, que consubstanciaram um padrão de acumulação global predominantemente financeiro. Será destacado que o triunfo dos mercados nesta atual configuração do capitalismo é patente, e responsável não só pela desestruturação por que passa o mundo do trabalho, mas também pela redefinição dos Estados nacionais no bojo de um novo modelo de desenvolvimento. A partir deste ponto, será enfatizado que as políticas de estímulo à auto-ocupação adequam-se aos novos objetivos da gestão das políticas públicas, reforçando a primazia dos mercados sobre a sociedade.

O segundo capítulo iniciará discutindo as transformações estruturais por que passa a economia e o Estado brasileiro desde início dos anos 90, no contexto de integração do país à nova ordem mundial. Pretende-se argumentar que o programa de reformas pró-mercado implementado

desde então repercutiu negativamente sobre o mercado de trabalho brasileiro, acentuando sua heterogeneidade histórico-estrutural. A partir desse ponto, a arquitetura do sistema público de emprego será analisada, revelando que as políticas públicas de estímulo à auto-ocupação ocupam espaço central nesse sistema. Em seguida, pretende-se destacar que as experiências de microcrédito no Brasil centram-se na atuação de bancos públicos e privados que, indiferenciadamente, atuam sob uma lógica de mercado, inseridos em um contexto de financeirização acentuada, marcado por altas taxas de lucratividade e liquidez na gestão de seus ativos. Dessa forma, a submissão dessa política à lógica privada é evidente e apresenta-se como um limite para o seu caráter social.

O terceiro capítulo objetiva ressaltar, por intermédio dos dados da Pesquisa Economia Informal Urbana de 1997 e 2003, que a institucionalidade construída para o microcrédito não garantiu difusão de acesso e utilização de crédito e dos programas de assistência técnica, jurídica ou financeira aos empreendimentos de auto-ocupados no período analisado. Além disso, os dados analisados sugeriram que o desempenho dos empreendimentos dos auto-ocupados é subordinado à dinâmica macroeconômica, sendo muito reduzida a capacidade dos auto-ocupados dinamizarem autonomamente a economia local e gerarem os seus próprios mercados. Nesse contexto, tanto o crédito como a assistência não garantiram a capacidade de reprodução desses empreendimentos. Assim, ao transferir a solução do desemprego e da exclusão social para o mercado, as políticas de estímulo à auto-ocupação, muitas vezes, apenas reproduziram a desigualdade entre os desiguais.

CAPÍTULO I

Financeirização, desestruturação do mundo do trabalho e subordinação contemporânea da sociedade aos mercados

Este capítulo discute a configuração do capitalismo contemporâneo a partir da evolução das relações entre mercado, sociedade e Estado. Argumenta-se que o triunfo dos mercados nesta atual configuração é patente, e responsável não só pela desestruturação por que passa o mundo do trabalho, mas também pela reorganização dos Estados nacionais rumo à definição de um novo padrão de desenvolvimento. Para tanto, a primeira seção destaca que as transformações na dinâmica macro-financeira pós anos 70 liberaram o capital dos entraves postos pelo mundo regulado do pós-guerra, abrindo espaço para a conformação de um padrão de acumulação global predominantemente financeiro. A seção seguinte sustenta que esse movimento de desregulação e financeirização da economia é elemento central para se compreender a crise do mundo do trabalho, uma vez que afeta diretamente as estratégias de valorização e reprodução do capital. A terceira seção enfatiza que a estrutura institucional ora em construção para apoiar a acumulação capitalista reforça o poder do mercado sobre a sociedade, transferindo aos cidadãos, convertidos em *empreendedores*, a responsabilidade social pela geração de emprego.

1.1 Transformações na dinâmica da acumulação pós anos 70: o retorno ao “império da acumulação monetária desimpedida”¹

O caráter natural do mercado capitalista, pilar do pensamento liberal, foi desmistificado por Karl Polanyi em 1944, quando publicou a sua obra “A Grande Transformação”. Ao analisar a gênese do sistema econômico capitalista, o autor argumentou que, na verdade, a economia de mercado sofre de uma extrema artificialidade, uma vez que se organiza a partir de mercadorias fictícias, como o trabalho, a terra e o dinheiro.

¹ Termo cunhado por Luiz Gonzaga Belluzzo, no artigo “O regime do capital e o desenvolvimento capitalista” (BELLUZZO, 2006).

Essa ficção tem implicações significativas sobre as condições de vida dos indivíduos. Como mercadorias, terra (ou recursos naturais, de forma geral), mão-de-obra (capacidade de trabalho) e dinheiro (poder de compra) estão sujeitas aos mecanismos impessoais do mercado. Entretanto, esses elementos continuam sendo condição de sobrevivência humana. Dessa forma, o acesso aos meios de vida no capitalismo passa a estar condicionado às decisões que têm como única finalidade a acumulação de riqueza.

Nesse sentido, a consolidação da economia de mercado torna a existência da sociedade subordinada às leis desse mercado, algo que está longe de ser natural. Até o século XIX, seja sob condições tribais, feudais ou mercantis, a ordem fundada no mercado, ao contrário, sempre havia sido apenas uma função da ordem social na qual ela estava inserida (POLANYI, 2000:62-75).

Conforme mencionado, Karl Polanyi publicou a obra citada em 1944, momento no qual chegava ao fim a conturbada primeira metade do século XX – rotulada por Eric Hobsbawn como a *Era das Catástrofes*². Após duas Grandes Guerras Mundiais e a Grande Depressão, Polanyi previa o colapso do liberalismo econômico e do movimento livre e insaciável do capital, que se valorizava e se acumulava em processo alheio aos seus efeitos sobre o bem-estar dos indivíduos. De acordo com o autor, desde a segunda metade do século XIX, um movimento de auto-proteção da sociedade contra as catástrofes provocadas pelo capitalismo descontrolado vinha ganhando dimensão, dialeticamente, no seio do mercado auto-regulado, e apresentava mais força do que nunca a partir da década de 1940. Em suas palavras:

Nossa época terá o crédito de ter visto o fim do mercado auto-regulável. A década de 1920 viu o prestígio do liberalismo econômico em seu apogeu. [...] As privações dos desempregados, sem emprego devido à deflação, a demissão de funcionários públicos, afastados sem uma pensão, até mesmo o abandono dos direitos nacionais e a perda das liberdades constitucionais eram considerados um preço justo a pagar pelo cumprimento da exigência de orçamentos estáveis e moedas sólidas, estes a serviço do liberalismo econômico. A década de 1930 viu as proposições absolutas da década de 1920 serem questionadas. [...] Na década de 1940, o liberalismo econômico sofreu uma derrota ainda maior (POLANYI, 2000:173-4).

² Segundo Hobsbawn (1995), a *Era da Catástrofe* compreende os anos entre 1913 e 1945, período marcado pela Grande Depressão e por duas guerras mundiais, seguidas por duas ondas de rebelião e revolução globais que levaram ao poder um sistema que se dizia a alternativa historicamente predestinada para a sociedade capitalista burguesa.

Esse “duplo movimento” – de expansão do mercado e de reação da sociedade em torno da defesa das substâncias sociais ameaçadas por ele – seria resultado da ação permanente e contraditória dos princípios organizadores das economias de mercado. Naquele momento, o autor vislumbrava, portanto, a possibilidade de primazia do movimento de auto-proteção da sociedade, que marcaria o nascimento de uma nova era, caracterizada pela reapropriação da economia pela sociedade. Isto não significa dizer, entretanto, que o Estado apareceria para substituir o mercado. Ao contrário, sua ascensão asseguraria a dominação do mercado como modo de organização da vida econômica, pois, caso o mecanismo de mercado fosse o único dirigente do destino dos seres humano e do seu ambiente natural, a sociedade se desmoronaria:

Despojados da cobertura protetora das instituições culturais, os seres humanos sucumbiriam sob os efeitos do abandono social; morreriam vítimas de um agudo transtorno social, através do vício, da perversão, do crime e da fome. [...] Os mercados de trabalho, terra e dinheiro são, sem dúvida, essenciais para uma economia de mercado. Entretanto, nenhuma sociedade suportaria os efeitos de um tal sistema de grosseiras ficções, mesmo por um período de tempo curto, a menos que a sua substância humana natural, assim como a sua organização de negócios, fosse protegida contra os assaltos desse moinho satânico (POLANYI, 2000:94-5).

De fato, a experiência de um mundo devastado ajudou a consolidar na consciência coletiva que o controle dos mecanismos de mercado deveria ser retomado pela sociedade. Esse sentimento antiliberal respaldou, em grande medida, a construção de um novo Estado, que foi progressivamente impondo uma nova ordem política-social e um novo padrão de regulação à economia, em um processo que explicitou o “duplo movimento” identificado por Karl Polanyi. Como resultado, nasceu a ordem econômica internacional regulada do pós-guerra, baseada no fortalecimento do Estado, das instituições de regulação dos mercados nacionais e na ampliação dos sistemas de proteção social.

É notório que a institucionalidade construída a partir da segunda metade do século XX foi responsável por um período de desenvolvimento econômico e social sem precedentes na história do capitalismo. Na opinião de Hobsbawn (1995:15), os 25 ou 30 anos que se seguiram ao final de Segunda Guerra Mundial – a *Era de Ouro* do capitalismo ocidental – foram anos de extraordinário crescimento econômico e transformação social, que provavelmente mudaram de maneira mais profunda a sociedade humana que qualquer outro período de brevidade comparável.

Três fatores essenciais asseguraram a estabilidade e a expansão da acumulação capitalista nesse período (CHESNAIS, 1996:300):

- i. a consolidação do trabalho assalariado como forma absolutamente predominante de inserção social e acesso à renda;
- ii. um ambiente monetário internacional estável, baseado em taxas de câmbio fixas entre moedas soberanas em seu mercado interno, marcado por instituições e mecanismos que criavam um grau significativo de subordinação das finanças às necessidades da indústria; e,
- iii. a existência de Estados dotados de instituições suficientemente fortes para impor ao capital privado regras de todo tipo, dispondo de recursos que lhes permitiam tanto suprir as deficiências setoriais do investimento privado, como fortalecer a demanda agregada.

A partir desse arranjo institucional, o espaço social que o mercado ocupava era delimitado, arrefecendo contradições e artificialidades intrínsecas ao modo de produção capitalista. Na sociedade do pós-guerra, a busca pelo pleno emprego garantia inserção e identidade social, enquanto as despesas públicas desmercantilizavam o acesso a muitos bens públicos e amparavam os indivíduos em situações de risco social. Ao capital, em contrapartida, era garantido um ambiente estável, no qual a produção em massa era realizada por um consumo também massificado, estimulado pelos gastos do governo³.

Entretanto, a virtuosidade da *Era de Ouro* não se sustentou, tendo se confirmado como uma breve fase do capitalismo, um momento histórico excepcional no qual o processo de acumulação foi submetido a regras rígidas que limitavam sua mobilidade. Em fins dos anos 60, o

³ Interpretações que enfatizam a natureza instrumental do Estado capitalista burguês argumentam que as próprias conquistas sociais da classe trabalhadora nesse período devem ser entendidas como estratégias do Estado em favor do capital. A generalização da educação e da saúde públicas, por exemplo, atenderia às necessidades de recrudescimento da mais-valia relativa para contra-balancear a tendência à queda da taxa de lucro. Para uma visão crítica, ver, por exemplo, Poulantzas (1985).

*padrão de acumulação fordista*⁴ já dava sinais de esgotamento, evidenciando as contradições nascidas durante essa fase.

No plano interno, o funcionamento do círculo virtuoso que caracterizou o *padrão de acumulação fordista* dependia do crescimento contínuo da produtividade. Era prioritariamente a partir da transferência dos ganhos dessa produtividade para os salários que se garantia o consumo em massa. Contudo, tanto a estrutura produtiva como a organização do processo de trabalho *fordista* perderam sua capacidade de manter a trajetória ascendente da produtividade. Segundo Aglietta (1979), as rotinas de trabalho já haviam sido fragmentadas à exaustão, e as linhas de montagem haviam se generalizado ao máximo, tornando impossível novas intensificações do ritmo de trabalho.

Afora obstáculos de ordem técnica, trabalhadores crescentemente resistiam a qualquer tentativa de aumento da taxa de mais-valia. Crises políticas eclodiam em variados graus de intensidade nos países de industrialização avançada, marcando a resistência dos trabalhadores contra novas intensificações do ritmo de trabalho. A desqualificação do trabalho e a alienação do trabalhador relativamente ao processo no qual se envolvia eram também motivo de descontentamento. Além disso, críticas contundentes à própria racionalidade econômica emergiram com o fortalecimento dos movimentos ecológicos, por exemplo, tudo contribuindo para pôr em discussão o *padrão de acumulação fordista*⁵.

Nesse contexto, as condições de rentabilidade do capital atingiram seus limites, provocando um desaquecimento do ritmo de investimentos. O aumento da dependência do consumo do governo para manter o nível de demanda e a elevação dos gastos sociais em virtude de uma maior pressão social acabaram culminando em rápida elevação do déficit público nos países industrializados, rompendo definitivamente com o *círculo keynesiano*.

⁴ Entende-se aqui por *padrão de acumulação fordista* essa etapa histórica singular do capitalismo, que expressa um processo de produção, uma organização do trabalho, um regime macroeconômico, uma política social, e diversas formas de regulação, que consubstanciaram, segundo a Escola de Regulação Francesa, um *regime de acumulação fordista* e um *modo de regulação fordista*. Ver Boyer (1990) e Aglietta (1979).

⁵ Segundo Offé (1994:84), em algumas sociedades ocidentais ocorreu uma verdadeira “desintegração da ética protestante”, que se expressou mediante a perda da centralidade da atividade ocupacional na vida das pessoas.

No plano externo, a virtuosidade da *Era de Ouro* era assegurada pela liderança hegemônica dos Estados Unidos. Diante das tensões políticas que se criaram com a Guerra Fria, os Estados Unidos financiaram diretamente a reconstrução da Europa e do Japão, e criaram também as condições para o avanço das experiências de industrialização na periferia do capitalismo. Dessa forma, a economia norte-americana exerceu o papel de fonte autônoma de demanda efetiva e de geração de liquidez internacional, o que assegurava aos países membros do sistema hegemônico a prosperidade desse padrão de acumulação.

Contudo, a função de garantir a expansão e a gestão da liquidez internacional – fundamental para a sustentação do comércio e do crescimento mundial – implicava déficits no balanço de pagamentos americano, o que reduzia a confiança do dólar como reserva de valor conversível em ouro, convenção estabelecida em *Bretton Woods*⁶. Dessa forma, se os Estados Unidos realizassem superávits em balanço de pagamentos, estariam enxugando a liquidez mundial e inibindo a expansão do comércio mundial e o próprio crescimento econômico; mas, se permitissem que seu déficit aumentasse, a credibilidade em sua moeda poderia ser abalada, o que precipitaria um colapso no funcionamento do sistema internacional (TRIFFIN, 1979). Esta contradição expressa bem a articulação entre o esgotamento do padrão de acumulação e a crise do padrão dólar que estariam por vir (TEIXEIRA, 2000:5).

Ainda no final da década de 1960, a liderança industrial e tecnológica dos Estados Unidos começou a ser confrontada pela ascensão da indústria japonesa e alemã. Esses parceiros/competidores consolidaram sistemas industriais e empresariais modernos e permeáveis a mudanças tecnológicas e organizacionais. Assim, utilizaram-se amplamente do esforço exportador na ocupação dos espaços deixados pelo “engessamento” da indústria norte-americana (BELLUZZO, 1995:14). Passaram, então, a conquistar crescente importância estratégica na ordem internacional, aumentando sobremaneira a concorrência intercapitalista. Para se ter uma

⁶ O sistema de *Bretton Woods* foi um dos pilares do mundo regulado do pós-guerra. Ele organizava um regime de câmbio relativamente fixo – no centro do qual estava o dólar, ao mesmo tempo unidade contábil e padrão monetário – com uma paridade-ouro fixada, conciliando, assim, um princípio de regulação monetária internacional com as políticas monetárias nacionais. Dessa forma, os Estados-membros podiam controlar os movimentos de capitais, a fim de proteger a estabilidade do câmbio de suas moedas.

idéia do que isso significou aos Estados Unidos, em 1970 este país produzia menos de um quinto dos bens manufaturados no mundo, contra mais da metade em 1950⁷.

Essa tendência – associada ao aumento das despesas militares com a Guerra do Vietnã e à quadruplicação dos preços do petróleo em 1973 – levou os EUA a enfrentarem desequilíbrios ainda mais sérios no balanço de pagamentos⁸. Se durante os anos 50 e 60 a balança comercial americana foi sistematicamente superavitária, à despeito da posição deficitária do balanço global, a partir do início dos anos 70 o saldo negativo do balanço de pagamentos americano evidenciou uma participação crescente do déficit comercial (BELLUZZO, 1995:14).

A dificuldade norte-americana de sustentar simultaneamente o valor de sua moeda e a competitividade das exportações culminou em movimentos especulativos que marcaram a virada da década de 1960 para 1970. As pressões sobre a moeda norte-americana levaram, em 1971, à suspensão da conversibilidade do dólar a uma taxa fixa de ouro e, em 1973, à substituição do sistema de paridades fixas por um sistema de flutuações flexíveis, determinando assim o colapso do sistema de *Bretton Woods*.

Essa ruptura veio acompanhada de uma acentuada expansão do circuito financeiro internacionalizado por meio do mercado de eurodólares – sistema monetário privado que se formou paralelamente aos sistemas financeiros nacionais⁹. O dinamismo desse mercado, estimulado pelo excesso de dólares produzidos pelo crescente déficit no balanço de pagamentos dos EUA, manifestava embrionariamente a busca do capital em valorizar-se de forma financeira, diante da crescente dificuldade de valorização na esfera produtiva.

⁷ Dados extraídos de Coggiola (2002: 383).

⁸ Segundo Belluzzo (1995:14), a ocupação de crescente espaço no volume do comércio mundial por parte dos novos países industrializados também contribuiu para agravar o desequilíbrio na balança comercial americana.

⁹ Segundo Teixeira (2000:5-6), a formação do mercado de eurodólares foi uma consequência direta da instalação de grandes corporações americanas no espaço econômico europeu. De fato, a expansão dos interesses de empresas multinacionais americanas contribuiu decisivamente para que o sistema financeiro se tornasse mais flexível para realizar operações correntes relacionadas às suas atividades produtivas entre mercados nacionais distintos. Este novo movimento de fluxos de capitais implicou em pressão muito forte sobre o mercado de moedas conversíveis. A resultante destas pressões foi o surgimento do mercado de eurodólares. Dessa forma, empresas americanas passaram a aplicar seus lucros nas filiais de bancos americanos na praça de Londres de maneira a escapar dos controles à saída de capitais da rígida, à época, legislação financeira/bancária americana.

Nesse contexto, esgota-se definitivamente o ciclo de expansão econômica que caracteriza o pós-guerra, essencialmente patrocinado pelos interesses geopolíticos e econômicos dos Estados Unidos. Segundo Chesnais (1998b:25), esses acontecimentos representaram “o fim da longa fase de acumulação ininterrupta dos ‘trinta anos gloriosos’, o momento em que amadurecem as contradições nascidas durante essa fase”.

Desde então, as mudanças na institucionalidade macro-financeira internacional vieram propiciar o desenvolvimento de novas formas de acumulação. Conforme se apresentará a partir deste ponto, a intensificação da expansão financeira internacional, na verdade, conformou um novo padrão de acumulação, no qual a dominância financeira se tornou a expressão geral das formas contemporâneas de definir, gerir e realizar riqueza (BRAGA, 1993:26). A especificidade atual é que as finanças marcam as estratégias de acumulação de todos os agentes privados relevantes, estabelecendo uma dinâmica estrutural segundo princípios de uma lógica financeira geral¹⁰. Nesse sentido, a financeirização se tornou um padrão sistêmico de riqueza (BRAGA, 1998:196).

No mercado de eurodólares, as operações de crédito eram realizadas à margem da regulamentação e supervisão das autoridades monetárias, o que provocou um progressivo rebaixamento da qualidade do crédito concedido. O ambiente de bruscos movimentos de especulação em moedas e risco crescente levou a maioria dos países capitalistas a repensarem em novas formas de gestão da liquidez internacional, em prol de maior controle público do sistema financeiro. Contra essa possibilidade, e com o propósito de reconduzir o dólar ao papel de moeda-reserva das finanças internacionais, a *Federal Reserve* dos Estados Unidos – FED elevou significativamente a taxa de juros interna norte-americana em 1979, em uma ação unilateral denominada por Maria da Conceição Tavares como a *diplomacia do dólar forte* (TAVARES, 1997:33).

¹⁰ Sob essa perspectiva, Braga (1998) faz uma crítica à interpretação de Arrighi (1996), segundo a qual estaríamos presenciando um fenômeno recorrente de expansão financeira após uma fase de expansão material. Para o autor, não estamos diante de apenas mais uma fase de expansão financeira dentre outras que já ocorreram ao longo da história do capitalismo. “Embora os fenômenos em curso assemelhem-se às expansões financeiras que já ocorreram na história do capitalismo, apegar-se à abordagem de que se trata de uma mera repetição do ‘velho’ capital financeiro é algo teoricamente incorreto, já que o passado não determina em termos absolutos nem o presente, nem o futuro.” (BRAGA:1998:196).

A manutenção de altas taxas de juros internas foi responsável por três anos de recessão nos Estados Unidos e na economia mundial¹¹. Por outro lado, conseguiu forçar desvalorizações sucessivas de todas as moedas internacionais e esvaziar o euromercado, restaurando a centralidade do dólar e das praças norte-americanas no sistema monetário internacional.

O influxo de capitais externos para os Estados Unidos nesse período foi intenso. A partir do instrumento de securitização da dívida pública, os EUA conseguiram atrair a liquidez internacional, canalizando o movimento do fluxo de capital japonês e europeu para o mercado monetário americano. Os títulos da dívida pública americana passaram a ser um instrumento de aplicação seguro e de alta rentabilidade, atraindo o excesso de recursos financeiros dos principais *rentistas* do mundo.

Ao manter altas taxas de juros, contração monetária e liberalização dos movimentos de capitais, a política monetária norte-americana conseguiu, portanto, resgatar o controle dos fluxos do sistema bancário privado internacional. De acordo com Tavares (1997: 34), “a partir daí o sistema de crédito interbancário orientou-se decisivamente para os EUA e o sistema bancário passou a ficar sob o controle da política monetária do FED, que dita as regras do jogo”.

O impacto da política norte-americana sobre as condições de financiamento interno e externo dos demais países desenvolvidos foi expressivo. Inicialmente, apenas a política econômica da Inglaterra apoiou declaradamente a política americana. Vários países – tais como Japão, França, Áustria – resistiram ao alinhamento automático à política econômica ortodoxa. Entretanto, entre 1979 e 1988, todos os países capitalistas avançados foram sendo submetidos à hegemonia norte-americana. Para que os capitais continuassem a afluir, liberalizaram o movimento de capitais e mantiveram políticas monetárias restritivas acompanhadas de elevadas taxas de juros reais. Nas palavras de Suzanne de Brunhoff:

¹¹ A crise do petróleo, oriunda dos sucessivos e expressivos aumentos do seu preço em 1973 e 1979, contribuiu também para a redução significativa do crescimento econômico nos países industrializados.

Uma norma de elevada rentabilidade financeira foi imposta universalmente pelos mercados financeiros, com variações locais, dependendo da influência das arbitragens financeiras privadas sobre as políticas monetárias nacionais. A avaliação das moedas nacionais pelo mercado cambial foi submetida a esse novo regime financeiro (BRUNHOFF,1998:51).

Diferenciais de juros passaram, então, a determinar grandemente os fluxos de capitais. A arbitragem internacional, ao garantir significativa rentabilidade ao capital financeiro, começou a aguçar o processo de financeirização da economia. Nesse contexto, as operações de securitização se generalizaram, permitindo uma ampliação exacerbada dos mercados de dívida pública¹². O financiamento de déficits públicos mediante a emissão de títulos de alta liquidez e baixo risco permitiu, por sua vez, o aprofundamento do processo de financeirização, por significar uma transferência ainda maior de riqueza efetiva gerada na esfera produtiva para a esfera financeira¹³.

Assim, o setor financeiro foi ampliando sua relativa¹⁴ autonomia em relação ao setor produtivo como espaço de acumulação. O peso das transações financeiras transnacionais passou, em média, de 10% do PIB, em 1980, nos países industrializados, para mais de 100% do PIB, no início da década de 1990, evidenciando que deixou de existir uma relação direta entre as finanças internacionais e o financiamento do comércio e dos investimentos produtivos na economia mundial (PLIHON, 1998: 113). Procurando caracterizar essa nova configuração da economia mundial, Eatwell (1996:32) afirma que, em 1971, um pouco antes da quebra do sistema de taxas fixas de câmbio de *Bretton Woods*, cerca de 90% de todas as transações cambiais correspondiam a financiamento de comércio e de investimento de longo prazo, enquanto somente 10% eram especulativos. Em meados dos anos 90, segundo o autor, esses percentuais já haviam sido revertidos, com mais de 90% das transações sendo especulativas.

¹² De acordo com Tavares e Melin (1997:60), o processo de securitização se generalizou e se desenvolveu vertiginosamente a partir de 1985, depois das políticas de liberalização dos mercados financeiros europeu e japonês. Segundo Chesnais (1998:268), os títulos da dívida pública representam cerca de um terço dos ativos financeiros mundiais, cuja metade foi emitida pelos Estados Unidos.

¹³ Dois mecanismos alimentam as finanças: o primeiro refere-se à transferência efetiva de riqueza para a esfera financeira, que se dá ou pela retenção da mais-valia gerada no processo produtivo ou pelo serviço da dívida pública e as políticas monetárias associadas a este. O outro mecanismo diz respeito aos processos de formação de capital fictício que, segundo Braga (2000:223), correspondem à parte das operações especulativas que geram ganhos de capital, de arbitragem (câmbio e juros) e àquelas decorrentes de valorizações patrimoniais com ativos mobiliários e imobiliários em geral.

¹⁴ A autonomia é sempre relativa porque a esfera financeira alimenta-se da riqueza criada pelo investimento produtivo. Só depois dessa transferência é que se dão os processos de valorização fictícia de riqueza.

Especificamente sobre a década de 1990, importa mencionar que o processo de liberalização e financeirização da economia mundial foi novamente impulsionado. O afrouxamento da política monetária norte-americana e a redução da taxa de juros no mercado monetário favoreceram a busca dos chamados *mercados emergentes*. Nesse ambiente de liquidez internacional, países de industrialização recente passaram a considerar qualquer obstáculo ao fluxo de capital como ineficiente e contrário ao interesse de desenvolvimento nacional. Processaram, então, a desregulação e liberalização de seus sistemas financeiros, enquanto a política monetária passou a ser conduzida, predominantemente, por meio da gestão de taxas de juros de curto prazo.

Realmente, o influxo de capital estrangeiro nesses mercados passou a ser maciço. Mediante expressivos diferenciais de juros em relação aos juros praticados pelos Estados Unidos, os mercados financeiros *emergentes* tornaram-se muito atraentes para os capitais em busca de especulação. O dólar, por sua vez, ampliou ainda mais sua influência como referencial financeiro básico da economia internacional. A taxa de juros americana, que fixa o valor do dólar, passou a determinar crescentemente os movimentos e ganhos da arbitragem internacional (TAVARES e MELIN, 1997: 63-4).

A intensificação do processo de financeirização da economia mundial acarretou também sucessivas bolhas especulativas e crises bancárias. A multiplicação desses abalos financeiros – segundo Chesnais (1998a:249) – passaram para o primeiro plano os conceitos de *fragilidade financeira* e de *risco sistêmico*, peculiares a configuração contemporânea do capitalismo. Amplas flutuações nas taxas de câmbio das moedas deixaram de refletir as realidades econômicas dos países. Essas, por sua vez, foram acompanhadas por uma extrema volatilidade das taxas de juros, dada a sensível relação câmbio/juros em um ambiente de crescente desregulação financeira. Gerou-se, assim, um ambiente de instabilidade inevitável e permanente, mas cada vez mais propício a oferecer oportunidades lucrativas, dadas as bruscas alterações nos preços dos ativos¹⁵.

¹⁵ Isso porque as transações nesse mercado são motivadas fundamentalmente pela expectativa de alteração no preço do ativo – o que lhe confere o caráter especulativo – e não pelo objetivo de contribuir, direta ou indiretamente, para o financiamento da produção e do comércio.

A explosão do mercado de derivativos foi, então, uma tentativa de neutralizar essa volatilidade dos mercados. O mecanismo, entretanto, embora pareça neutralizar os riscos no plano micro-econômico, não foi evidentemente capaz de eliminar os desequilíbrios macro-financeiros. Ao contrário, até mesmo os agravou, na medida em que essa prática se generalizou e seu volume se tornou significativo. Segundo Plihon (1998:128), cerca de 75% das operações com derivativos são de natureza especulativa, e apenas 25% servem, em princípio, para cobrir os riscos de taxas.

A taxa de juros interna, como já foi mencionado, passou a ser uma variável chave para a determinação dos fluxos de capitais e, por isso, se tornou subordinada ao comportamento desses fluxos. A subordinação, entretanto, não se deu apenas na esfera da política monetária. Todo o conjunto de políticas macroeconômicas perdeu autonomia frente ao movimento de crescente liberalização do capital.

Essa subordinação foi instaurada porque o mercado – isto é, os grandes detentores de ativos financeiros – espera que os governos apliquem uma política correspondente às prioridades essenciais dos credores. Em outras palavras, pressionam para preservarem suas remunerações e riquezas, o que significa altas taxas de juros que integrem também os prêmios de risco para cobrir o custo da instabilidade crescente dos mercados.

Dessa forma, qualquer sinalização contrária a esse objetivo é punida pelo mercado, que ameaça desencadear uma crise. Esta ameaça, vale frisar, tem se mostrado cada vez mais possível, em razão do volume de ativos financeiros que os grandes detentores de títulos e moedas podem mobilizar. Nas palavras de Chesnais:

A capacidade de os operadores atingirem seus fins, em razão do volume de ativos financeiros que podem mobilizar, tanto diretamente quanto de forma ‘alavancada’ permite-lhes desencadear crises praticamente quando o desejarem, qualquer que seja sua justificativa no plano dos ‘fundamentos’ (CHESNAIS, 1998a:268).

Desse modo, os governos passaram a manter um olhar atento sobre a necessidade de preservar a credibilidade do mercado. Ou seja, de agirem de acordo com aquilo que o mercado acredite ser confiável. Neste sentido, foram particularmente favorecidas as medidas delineadas

para o atendimento de metas monetárias e fiscais supostamente prudentes. Falhar na busca de políticas confiáveis e prudentes significa aos governos serem forçados a pagar um prêmio sobre os custos de juros do financiamento de seus programas. De acordo com John Eatwell:

Os mercados monetários e cambiais tornam-se dominados por simples slogans – déficits fiscais maiores levam a taxas de juros maiores; uma oferta monetária expandida resulta em inflação mais alta; o gasto público é ruim, enquanto o gasto privado é bom – mesmo quando tais slogans sejam persistentemente refutados pelos eventos (EATWELL, 1996:34).

Instaurou-se, como se pode observar, a denominada *tirania dos mercados*¹⁶. O capital, ao libertar-se das amarras da estrutura regulatória de *Bretton Woods*, conquistou espaço para conformar um padrão de acumulação global predominantemente financeiro, com forte potencial de instabilidade macroeconômica. Este movimento, originado nos Estados Unidos e difundido para praticamente todo o mundo, acabou por configurar uma nova etapa do capitalismo na qual a financeirização se tornou o padrão sistêmico de riqueza.

Portanto, a compreensão do movimento do capitalismo mundial atualmente deve partir das operações e opções do capital financeiro, mais concentrado e centralizado do que em qualquer período anterior (CHESNAIS,1998a:258). Isso significa dizer que a implacável tendência do capital-dinheiro dobrar-se sobre si mesmo atingiu grau máximo no padrão de acumulação contemporâneo, permitindo que este se valorize nos mercados financeiros cada vez mais livres da materialidade do mundo concreto do trabalho e da vida social. Como bem expressou Belluzzo (2006), o capitalismo nas últimas décadas conseguiu empreender um retorno ao “império da acumulação monetária desimpedida”.

Sendo assim, passados pouco mais de sessenta anos após a publicação do livro de Polanyi, observa-se atualmente que o triunfo dos mercados sobre a sociedade é mais completo do que foi em qualquer momento do passado. É verdade que não voltamos ao *laissez-faire* do século XIX, uma vez que as instituições solidificadas no pós-guerra não foram todas desmontadas. Entretanto, conforme será destacado nas próximas seções deste capítulo, elas foram redefinidas e, atualmente, confirmam e legitimam a primazia da esfera econômica.

¹⁶ Termo cunhado pelo economista francês Henri Bourguinat.

1.2 Dinâmica financeira do investimento e desestruturação do mundo do trabalho

Na seção anterior, argumentou-se que o esgotamento do padrão de acumulação nas economias centrais começou a se manifestar a partir da década de 1970, mediante a desaceleração da trajetória ascendente da produtividade da mão-de-obra, da lucratividade e do nível de investimento. Nesse contexto, o crescimento dos salários reais foi interrompido, colocando em xeque a *norma social de consumo fordista*, que garantia demanda efetiva suficiente para a realização da produção. As políticas keynesianas de estímulo à demanda agregada, por sua vez, perderam espaço com a crise fiscal dos Estados nacionais.

Em resposta ao contexto macroeconômico desfavorável, as empresas iniciaram um movimento de reestruturação do capital produtivo já no final daquela década. Emergiu, desde então, um novo paradigma industrial e tecnológico, baseado no avanço da microeletrônica e da informática, acompanhado de novos métodos organizacionais, todos no sentido de flexibilizar os processos de produção. Articulou-se, ainda, a essa estratégia de reorientação produtiva das empresas crescente pressão pela desregulação das relações de trabalho.

Nesse processo de reordenação do mundo do trabalho, as estratégias das empresas foram e continuam sendo dominantes. O entrelaçamento entre as finanças e a grande indústria transformou grandes grupos predominantemente industriais em grupos financeiros com enorme poder econômico e político. Instaurou-se, assim, uma nova modalidade de pressão do capital concentrado: grandes empresas passaram a condicionar seus investimentos produtivos à adequação das legislações fiscais, trabalhistas e de proteção social por parte dos governos¹⁷. Estes, por sua vez, foram se afastando da regulação pública das relações do trabalho convencidos de que qualquer rigidez oriunda da relação capital/trabalho seria prejudicial às decisões de investimento e produção em um contexto marcado pelo acirramento da competitividade internacional. Ao mesmo tempo, o movimento sindical – cada vez mais enfraquecido

¹⁷ Por meio de deslocamentos para zonas de salários e direitos trabalhistas reduzidos, grandes empresas oligopolísticas, multiindustriais e transnacionais conseguiram contornar o protecionismo que alguns Estados tentaram manter no atual quadro de acirrada competitividade internacional.

politicamente¹⁸ – passou a chancelar grande parte das demandas por flexibilização das empresas, com a esperança de estar criando condições para o crescimento econômico, elevação do emprego e dos salários (DEDECCA, 1999).

Assim, o resultado do processo de racionalização produtiva nos países centrais foi o rompimento definitivo da *relação salarial*¹⁹ fordista. O crescimento vertiginoso do desemprego foi apenas a manifestação mais visível da profunda transformação por que atravessaram os mercados de trabalho dos países de capitalismo avançado. As economias centrais passaram a apresentar, ainda que de formas diversas, crescimento do trabalho em tempo parcial, temporário e da subcontratação, elevação do número de trabalhadores sem vínculo com a seguridade social, recrudescimento do emprego na economia informal, no setor terciário e em empresas de menor porte – na maioria das vezes com baixa taxa de produtividade e ganhos de salários reais bastante modestos.

Dessa forma, o contrato de trabalho padrão por tempo indeterminado foi se restringindo progressivamente. As novas formas de ocupação, na verdade, deixaram de ser atípicas²⁰ e passaram a manifestar, desde então, a degradação da condição salarial e a precarização do trabalho no capitalismo contemporâneo.

Associada à crise do assalariamento, uma *nova questão social* emergiu nas sociedades contemporâneas. No presente momento, o problema colocado para essas sociedades não é apenas o do crescimento de periferias precárias, excluídas socialmente e constituídas de indivíduos que nem sequer são explorados²¹. A “*nova questão social*” compreende também um

¹⁸ Vários fatores contribuíram para o enfraquecimento político do movimento sindical: o crescimento das taxas de desemprego e o conseqüente aumento da competição entre trabalhadores; o declínio do emprego industrial relativamente ao emprego no setor terciário; a crescente heterogeneidade dos trabalhadores, que tornou fluida sua identidade e desarticulou a consciência de classe, entre outros.

¹⁹ Segundo Castel (1998:419), “uma relação salarial comporta um modo de remuneração da força de trabalho, o salário – que comanda amplamente o modo de consumo e o modo de vida dos operários e de sua família –, uma forma de disciplina do trabalho que regulamenta o ritmo da produção e o quadro legal que estrutura a relação de trabalho, isto é, o contrato de trabalho e as disposições que o cercam”.

²⁰ De acordo com Castel (1998:514), quase 70% das novas admissões na França são feitas via contratos temporários, em tempo parcial, entre outras formas atípicas de contratação.

²¹ Utilizando a expressão de Castel, os “supranumerários” – indivíduos não integrados e sem dúvida não integráveis – são “inúteis para o mundo”. Sua situação de inutilidade social desqualifica-os até mesmo no plano cívico e político,

processo de “desestabilização dos estáveis”, de desagregação das proteções ligadas ao trabalho e de vulnerabilização das massas (CASTEL, 1998:526-8). O ponto essencial a destacar é que se tornou cada vez mais difícil traçar fronteiras nítidas entre incluídos e excluídos. O processo de precarização do mercado de trabalho transformou indivíduos integrados em vulneráveis, podendo oscilar cotidianamente para aquilo que chamamos de exclusão. E não há nada de marginal nessa dinâmica. Como será destacado nesta seção, a desestruturação do mundo do trabalho é sistêmica, fruto da conformação do padrão de acumulação global predominantemente financeiro.

Antes de estabelecer as devidas conexões entre os dois processos, convém destacar alguns aspectos sobre a essência de uma economia monetária de produção. A questão central da dinâmica capitalista se expressa na incessante necessidade do capitalista valorizar o seu capital. O processo de valorização, por sua vez, se dá por meio de circuitos de investimento, que podem ser de capital industrial ou de capital financeiro. Seja qual for, essas duas formas de capital sempre implicam um dispêndio imediato, realizado sob a expectativa de se obter mais dinheiro em data futura, sob a forma de lucro (no caso do capital industrial), ou sob a forma de juros, dividendos e ganhos de capital (no caso do capital financeiro). O portfólio de investimentos de cada capitalista depende, assim, da renda esperada em cada um desses circuitos. Uma decisão, portanto, baseada em condições subjetivas de rentabilidade²².

O nível de emprego de uma economia de mercado, por sua vez, depende do investimento realizado na esfera da produção. Ou seja, está necessariamente vinculado à decisão do capitalista quanto a investir ou não na atividade produtiva. Dessa forma, a compreensão da dinâmica do mercado de trabalho exige analisar como são formadas as expectativas de custos e retornos dos diferentes ativos, pois elas determinarão o fluxo de renda esperado durante suas vidas úteis.

só lhes restando escolher entre a resignação e a violência esporádica, a “raiva”, que na maioria das vezes se autodestrói (CASTEL, 1998:529-31).

²² Não se pretende aqui esvaziar a concepção sócio-histórica das decisões de investimento. Sem dúvida, o peso dado a cada uma das variáveis que influenciam a decisão do indivíduo investir está condicionado pela dimensão histórica e social construída e consolidada. A subjetividade do agente, portanto, deve ser relativizada e compreendida neste contexto.

Especialmente no capítulo 17 da Teoria Geral, Keynes apresenta como as escolhas comparativas relativas às formas alternativas de valorização do capital são tomadas, destacando a relevância do atributo da liquidez nessas ocasiões. Segundo o autor, a decisão da composição ótima de uma carteira está relacionada à expectativa quanto a benefícios e custos que cada tipo de ativo oferece segundo seus atributos. Considerando cada bem como padrão e, com esse propósito, seu rendimento medido em termos de si mesmo, Keynes (1982:177-80) expressa o rendimento líquido esperado de cada ativo a partir da seguinte expressão:

$$R = q - c + l + a \quad (1)$$

na qual R mede o retorno líquido total de um certo ativo; q refere-se ao rendimento do ativo; c mede os custos de manutenção; l o prêmio de liquidez; e, a a apreciação ou depreciação do ativo.

Deduz-se da expressão que a retribuição líquida total que se espera da propriedade de um bem durante sua vida útil é função positiva do seu rendimento esperado, da sua apreciação e do prêmio pela liquidez, e função negativa do seu custo de manutenção. Para o autor, essa é a taxa de juros específica de qualquer bem medida pelo próprio bem.

A moeda, na qualidade de ativo, tem seu retorno esperado calculado da mesma forma. Como seu rendimento é nulo, sua taxa de valorização é insignificante e seu custo de carregamento também, tem-se que o retorno proveniente da posse de moeda é dado pelo seu prêmio de liquidez, que é máximo. Dessa forma, o prêmio de liquidez da moeda é a taxa de juros da moeda medida em dinheiro, ou seja, a taxa monetária de juros.

Adotando a moeda como padrão de valor, e a teoria de precificação de ativos proposta por Keynes, a taxa monetária de juros (ou o prêmio de liquidez da moeda) figura-se na economia como o critério geral de avaliação da riqueza. Isso porque, em um mundo marcado pela incerteza e pela irreversibilidade das decisões, as características especiais conferidas à moeda²³ fazem desse ativo uma forma de proteção. Nas palavras de Minsky :

²³ Keynes (1982:180-4) destaca duas propriedades fundamentais que garantem à moeda total liquidez e capacidade de exercer o papel de padrão geral de valor. A primeira é a elasticidade de produção da moeda igual a zero, o que significa dizer que a oferta de moeda não cresce facilmente quando a demanda por moeda aumenta. A segunda é a

In a world with uncertainty, portfolios are of necessity speculative. The demand for money as a store of value exists because in a world where speculation cannot be avoided – where to decide is to place a bet – money is not barren. [...] money in our world has attributes of an insurance policy, in that possession of money protects against the repercussions of particular undesirable contingencies (MINSKY, 1975:77).

Dessa forma, dado o caráter especulativo das decisões de portfólios, e a dimensão expectacional dos riscos e retornos de cada investimento, a preferência por ativos financeiros líquidos acaba sendo central na determinação do produto e do emprego na economia. Apenas os bens de capital que apresentarem uma eficiência marginal²⁴ maior que a taxa monetária de juros serão objetos de nova produção. A taxa monetária de juros, portanto, é que estipula o nível que deve alcançar a eficiência marginal de um bem de capital para que ele se torne objeto de nova produção.

Fica evidente, assim, que as conexões estabelecidas entre o sistema produtivo e a estrutura financeira são cruciais na determinação da taxa de investimento. Em uma economia monetária fundada em relações de crédito, especulação e incerteza, a dinâmica do investimento assume natureza eminentemente financeira. De fato, nas decisões de portfólio, o investimento produtivo torna-se equivalente a uma adição ao estoque de ativos financeiros (MADI, GONÇALVES e KREIN, 2005).

Por tudo isso, entende-se que qualquer reflexão sobre o nível de emprego de uma economia de mercado deve considerá-lo como uma variável subordinada ao processo de valorização do capital, afinal, ele é determinado por decisões que têm como única finalidade a acumulação privada de riqueza. Daí a relevância de se analisar o desenho econômico e institucional reservado à valorização do capital para compreender a dinâmica do mercado de trabalho.

elasticidade de substituição também igual a zero, o que significa que o fato da demanda por moeda não ser atendida não leva os agentes a substituir a moeda por outros ativos.

²⁴ A eficiência marginal do capital é definida por Keynes (1982:115) como sendo a taxa de desconto que tornaria o valor presente do fluxo de anuidades das rendas esperadas desse capital, durante toda a sua existência, exatamente igual ao seu preço de oferta.

A partir desse ponto de vista, pode-se retomar o argumento levantado anteriormente, no qual se defendeu que o processo de liberalização dos fluxos de capital financeiro deve ser colocado como uma questão central para explicar as transformações por que passa o mundo do trabalho nos últimos 30 anos. Pretende-se sustentar, dessa forma, que o desemprego estrutural e a precarização do trabalho contemporâneo são frutos das pressões que a financeirização da economia gerou sobre a acumulação de capital no setor produtivo.

Conforme mencionado na seção anterior, desde o final da década de 70, o capital financeiro se concentrou e conquistou notável poder econômico e político nas economias nacionais. Os mercados financeiros passaram a garantir altos rendimentos, grandes ganhos de capital, elevados prêmio de liquidez e custos de carregamento decrescentes. Nesse contexto, o caráter especulativo das finanças no capitalismo contemporâneo foi majorado.

Desde então, a decisão entre investir na esfera produtiva ou financeira vem crescentemente favorecendo a última, o que obstaculiza sobremaneira a geração de emprego. Os exorbitantes ganhos com a capitalização financeira têm gerado problemas ao desenvolvimento do sistema produtivo. Conforme exposto anteriormente, o investimento na esfera produtiva só é justificado quando a expectativa de renda nessa esfera é maior do que a expectativa de renda proporcionada pelo mesmo montante de investimento no circuito financeiro. Como alerta Aglietta (2004:29), “o nível elevado da taxa de juros real só permite a realização de investimentos (produtivos) cujos rendimentos prospectivos, ajustados aos riscos específicos dessas operações, ultrapassem essa barreira”.

Além desse impacto direto sobre a geração de emprego, o deslocamento cada vez maior de fluxos de capital para a esfera financeira exerce marcante influência depressiva sobre a conjuntura econômica. Isso ocorre porque os investimentos na esfera financeira não geram valor. Eles ampliam a esfera da circulação e nutrem-se da riqueza criada pelo investimento produtivo. Nesse sentido, pode-se falar atualmente em uma verdadeira redistribuição da renda nacional em favor dos beneficiários de dividendos e juros. Como o consumo dos *rentistas* não compensa o gasto que seria realizado pelos trabalhadores caso tivessem emprego e elevações reais de salário,

tem-se uma significativa retração da demanda efetiva que, indubitavelmente, desestimula ainda mais novos investimentos produtivos. Nas palavras de Chesnais:

a esfera financeira é um dos campos de valorização do capital que deve gerar lucros como em qualquer outro setor. O problema, de ordem macroeconômica e também de ordem ético-social é que, devido às características próprias da moeda, tais lucros formam-se sucessivamente a partir de transferências provenientes da esfera da produção, onde são criados o valor e os rendimentos fundamentais (salários e lucros) (CHESNAIS, 1996: 240-1).

Ou seja, é a partir da própria transferência de riqueza gerada na esfera da produção para a esfera financeira que os vários processos de valorização fictícia inflam o valor nominal dos ativos financeiros. E é dessa notável inflação dos ativos financeiros que surgem os exorbitantes ganhos da capitalização financeira que, conseqüentemente, bloqueiam o desenvolvimento do sistema produtivo. Tem-se, assim, o desenvolvimento de um capitalismo em que o predomínio de formas de valorização fictícia da riqueza limita o crescimento do nível de emprego em ritmo suficiente para absorver a trajetória ascendente da população economicamente ativa.

Não restam dúvidas, portanto, de que a dinamização de uma esfera de valorização de riqueza alternativa à produção afetou seriamente a dinâmica do mercado de trabalho no capitalismo contemporâneo. Compreendida essa lógica financeira das decisões de investimento produtivo, não é difícil presumir que a conformação de um padrão global de acumulação com predominância financeira também impactou diretamente o mundo do trabalho ao produzir uma situação de *vulnerabilidade sistêmica*.

A intensificação do processo de financeirização da economia mundial de fato ampliou consideravelmente a instabilidade do sistema, tornando freqüente bolhas especulativas, crises bancárias e amplas flutuações nas taxas de câmbio e juros. Neste contexto de radical incerteza, a busca por posições de portfolio mais líquidas – a preferência pela liquidez – tornou-se um obstáculo cada vez maior à produção e ao emprego. Decisões privadas centradas no curto prazo são privilegiadas desde então, em uma busca crescente por maior e mais rápida rentabilidade.

Não bastasse isso, o aumento da incerteza sobre o futuro reduziu acentuadamente a previsibilidade dos riscos e dos retornos dos investimentos produtivos, enfraquecendo a

confiança nas expectativas de longo prazo. Dessa forma, o colapso na avaliação dos bens de capital acabou provocando também acentuada redução nos níveis de investimento produtivo e na renda. Como destacam Madi, Gonçalves e Krein:

In a deregulated context, the collapse of long term expectations is an endogenous phenomenon. Financial instability provokes a collapse of the valuation of capital assets, that depends on the dynamics of the financial structure and financial interrelations and leads to a collapse of investment, profits and income. Liquidity preference may lead to a continuous collapse of the demand price. When the speculative demand for money or other financial assets increase, due to an increased uncertainty about the future or expectations about returns, firms would reduce the capital assets demand (MADI, GONÇALVES e KREIN, 2005:11).

A preocupação com a relação entre as condições de previsibilidade dos eventos futuros e a decisão de investir na produção está presente, de forma específica, no capítulo 12 da Teoria Geral de Keynes. Segundo o autor, a expectativa de longo prazo influencia fundamentalmente a decisão do capitalista aumentar ou não o investimento na produção. O estado dessa expectativa depende do prognóstico mais provável que o capitalista possa formular e da confiança com a qual ele faz esse prognóstico. O estado de confiança, por sua vez, determina a eficiência marginal do capital. Nesse sentido, ele não é apenas um fator que exerce influência sobre o fluxo de investimento. Ele, na verdade, determina a escala de eficiência marginal do capital, que é idêntica à curva demanda de investimento (KEYNES, 1982:124).

Sob essa perspectiva, portanto, a instabilidade financeira que caracteriza o padrão de acumulação conformado a partir da década de 70 prejudicou sobremaneira a performance do investimento produtivo, com rebatimentos significativos sobre o nível de demanda agregada.

Outro aspecto que não deve ser ignorado aqui diz respeito às interações entre a política macroeconômica e o mercado de trabalho. Conforme destacado na seção anterior deste capítulo, a crescente relevância adquirida pelos fluxos financeiros no balanço de pagamentos dos países integrados ao movimento de liberalização financeira instaurou uma subordinação das políticas macroeconômicas ao comportamento desses fluxos. Essa *ditadura dos mercados* tem imposto, desde então, estratégias macroeconômicas que priorizam a estabilidade financeira em detrimento do emprego, deteriorando ainda mais a situação do mercado de trabalho. Qualquer tentativa governamental de implementar uma política de expansão da demanda agregada para

mitigar o desemprego é ameaçada pelo *mercado*, que pode desencadear uma crise no balanço de pagamentos do país. Nas palavras de Maria da Conceição Tavares:

O “equilíbrio macroeconômico” da economia mundial, dada a “dolarização” generalizada do sistema de crédito, obriga a maioria dos países a praticar políticas monetárias e fiscais restritivas e a obter superávits comerciais crescentes para compensar a situação deficitária global da potência hegemônica. Estas políticas, por sua vez, esterilizam o potencial de crescimento endógeno das economias nacionais e convertem os déficits públicos em déficits financeiros estruturais, inúteis para uma política de reativação econômica, de corte keynesiano (TAVARES, 1997:36).

Sendo assim, todos os mecanismos descritos até então oferecem elementos suficientes para a compreensão do desemprego estrutural e sistêmico que acomete as economias centrais desde início da década de 1970. Eles estabelecem uma relação direta entre o processo de financeirização da economia e os entraves à geração de novos postos de trabalho, explicados no plano da insuficiência de investimento produtivo e de demanda efetiva. Enfatiza-se, entretanto, que esses mecanismos certamente não esgotam as variadas interações que se processam entre o capital financeiro e o capital produtivo na economia contemporânea, afetando, conseqüentemente, a dinâmica do mercado de trabalho.

Resta, ainda, estabelecer as conexões entre a financeirização e o processo de precarização das ocupações, que comprometeu a estabilidade do contrato de trabalho padrão e instaurou uma situação de insegurança generalizada. Pretende-se apresentar neste ponto que a estratégia de reorientação produtiva iniciada pelas empresas no final dos anos 70 – composta pela introdução de novas tecnologias, novos métodos organizacionais e pressão política pela flexibilização das relações de trabalho – objetivou viabilizar a acumulação no setor produtivo face às pressões geradas pelo padrão de acumulação global predominantemente financeiro.

Argumentou-se anteriormente, a partir da conceituação de Braga (1993) sobre o processo de financeirização da economia, que no padrão de acumulação contemporâneo todas as corporações – mesmo as tipicamente industriais – têm em suas aplicações financeiras um elemento central do processo de acumulação global de riqueza. Esta composição de portfolio marca as estratégias de todos os agentes privados relevantes, pois, como já foi enfatizado, os ativos financeiros passaram a garantir altos rendimentos, grandes ganhos de capital, elevados

prêmios de liquidez e custos de carregamento decrescentes. Neste contexto, o capital produtivo se tornou muito mais seletivo. Para justificar o investimento nessa emergente *economia de fundos próprios*²⁵ fez-se necessária uma redução significativa do horizonte temporal de valorização do capital produtivo e uma elevação em sua taxa de acumulação.

Foi diante dessa necessidade de aumentar a liquidez e a rentabilidade do investimento na esfera da produção que as ondas de racionalização produtiva nos países capitalistas avançados orientaram-se para a obtenção de maior flexibilidade na utilização do capital e do trabalho, com vistas à redução dos custos, da ociosidade dos fatores produtivos e dos riscos impostos pela instabilidade dos mercados. Na prática, as formas atípicas e instáveis de emprego que se difundiram nas economias centrais, associadas aos avanços em direção à desregulação das relações de trabalho, permitem, desde então, que as empresas ajustem mais rapidamente seus gastos com mão-de-obra às flutuações da demanda, facilitando contratações e demissões de trabalhadores, contornando acordos coletivos e reduzindo custos trabalhistas.

Dessa forma, trabalho em tempo parcial, contrato temporário, subcontratação, terceirização, adoção de jornadas de trabalho e remuneração flexíveis são todos mecanismos institucionalizados que tornam o emprego a principal variável de ajuste do sistema. Representam, nesse sentido, uma tentativa de impor ao fator trabalho um equivalente da propriedade de liquidez.

A especialização e desverticalização produtiva implementada pelas grandes empresas, articuladas ao desenvolvimento de um sistema de subcontratação, é um dos exemplos mais marcantes desse processo. Ao externalizar a produção de certos produtos ou serviços a pequenos e médios fornecedores, as flutuações do nível de atividade econômica passaram a não se traduzir em redução ou ampliação do emprego na grande empresa. Esta ajusta-se, atualmente, repatriando ou expatriando parte da produção. Por intermédio desse procedimento, as empresas subcontratantes trocam contratos trabalhistas por contratos comerciais, contornando legislações

²⁵ De acordo com Plihon (2001), essa terminologia foi proposta por J. Hicks em “The crisis in Keynesian economics”, de 1974, para destacar que as economias centrais passaram de um regime de endividamento para um regime no qual as empresas se financiam com base essencialmente em fundos próprios no padrão de acumulação financeirizado.

sociais e trabalhistas e transferindo os custos da ociosidade produtiva para os pequenos e médios empreendimentos. Segundo Francisco de Oliveira, esse mecanismo permite a redução da diferença entre o tempo de trabalho total e o tempo de trabalho da produção, pois o capital passa a utilizar o trabalhador apenas quando precisa dele, elevando significativamente a produtividade. Nas palavras do autor:

O conjunto de trabalhadores é transformado em uma soma indeterminada de exército da ativa e da reserva, que se intercambiam não nos ciclos de negócios, mas diariamente. Daí termina a variabilidade do capital antes na forma de adiantamento do capitalista. É quase como se os rendimentos do trabalhador agora dependessem do lucro dos capitalistas. Disso decorrem todos os novos ajustamentos no estatuto do trabalho e do trabalhador, forma própria do capitalismo globalizado.[...] o fenômeno que preside tudo é a enorme produtividade do trabalho: se o capital não podia igualar tempo de trabalho a tempo de produção pela existência de uma jornada de trabalho, e pelos direitos dos trabalhadores, então se suprime a jornada de trabalho e com ela os direitos dos trabalhadores, pois já não existe medida de tempo de trabalho sobre o qual se ergueram os direitos do *Welfare*, ou os direitos do *Antivalor* (OLIVEIRA, 2003:136-7).

Aliás, por meio da subcontratação, não apenas legislações sociais e trabalhistas são contornadas, mas também exigências ambientais, sanitárias, de segurança e saúde do trabalhador, entre outras. Sendo assim, o capitalista (anteriormente, empregador) transfere riscos e custos da atividade econômica para o pequeno empreendedor (anteriormente, trabalhador). Nesse contexto, sob riscos crescentes, reduzida previsibilidade, elevados custos financeiros (juros reais elevados) e taxas de câmbio voláteis²⁶, a precarização em graus ainda mais elevados das ocupações nos pequenas e médios empreendimentos funciona, assim, como mecanismo para suportar o peso das variações de mercado.

Nesse sentido, pode-se falar em uma crescente submissão da produção aos princípios da liquidez financeira. A reversibilidade das decisões que envolvem a valorização da riqueza privada passou a ser tão altamente desejável que se avançou no sentido de generalizá-la para todos os compartimentos da economia.

²⁶ A internacionalização do capital acarretou uma profunda mudança na manifestação dos desequilíbrios internacionais: enquanto estes, no passado, podiam expressar-se em movimentos de taxas de câmbio, hoje têm um impacto sobre taxas de juros em mercados monetários domésticos. Assim, a instabilidade das taxas de juros locais leva a que as pressões financeiras internacionais sejam sentidas por pequenos e médios empreendimentos operando no mercado doméstico e não mais apenas pelas grandes firmas que atuam no cenário internacional (EATWELL, 1996:35).

A flexibilização das condições de uso e remuneração do trabalho pretendeu não só garantir maior liquidez ao capital produtivo, como também proporcionar um crescimento qualitativo da exploração da força de trabalho. Afinal, como já foi destacado, a valorização do capital na esfera financeira não é autônoma, ela depende da transferência de riqueza criada na esfera da produção. E, quanto maior a centralização e concentração atingida pelo capital financeiro, maior será a sua capacidade de fazer valer suas exigências na partilha da mais-valia. De acordo com Pierre Salama:

De uma maneira geral, a financeirização das empresas introduz um constrangimento suplementar no processo de valorização. Em face das pressões criadas na esfera financeira, a acumulação de capital no setor produtivo não consegue gerar mais-valia suficiente, uma vez permanecendo constantes os demais fatores. As condições de exploração mudam. [...] incitam fortemente a modificação da organização do trabalho rumo a uma maior flexibilização, tanto externa à empresa (maior rotatividade de mão-de-obra), quanto interna (diminuição do trabalho preestabelecido e aumento da polivalência dos trabalhadores) (SALAMA, 1998:228-9).

O papel desempenhado pela *governança corporativa*²⁷ foi fundamental para a implementação de uma administração empresarial voltada para os interesses do capital cuja valorização esta administração deve garantir. A partir dessa aliança entre as finanças concentradas e a grande indústria, a administração das empresas passou a objetivar prioritariamente a maximização dos valores das ações, tornando secundário o objetivo de desenvolver a produção e o emprego (PLIHON, 2001). Para tanto, a intensificação da exploração e a transferência dos riscos da atividade econômica para os assalariados foram os principais mecanismos encontrados para garantir a valorização dos ativos industriais segundo os mesmos critérios de rentabilidade estabelecidos para os ativos financeiros como um todo.

Nessa gestão financeirizada das empresas, a corrida por aumentos na produtividade do capital em nível microeconômico baseou-se no recurso combinado de apropriação da mais-valia, tanto absoluta como relativa. A flexibilização da jornada de trabalho, por exemplo, eliminou parcial ou totalmente o pagamento de horas extras, bem como o pagamento de horas de trabalho remuneradas mas não utilizadas nos momentos de queda do nível de atividade. Ou seja,

²⁷ De acordo com Plihon (2001), a emergência de uma economia de fundos próprios concedeu significativo poder aos acionistas das empresas. Este fato ocasionou uma concentração de capital das empresas nas mãos de investidores institucionais, que passaram a impor regras de gestão às empresas controladas em nome da maximização dos valores das ações – o que ficou conhecido como governança corporativa.

objetivou reduzir ao máximo a diferença entre o tempo de trabalho total e o tempo de trabalho na produção. A flexibilização da remuneração, por seu turno, ao vincular o salário ao desempenho, tem submetido trabalhadores a uma forte pressão para elevar individualmente seu rendimento do trabalho, o que acarreta intensas rotinas de trabalho acompanhadas de uma acirrada concorrência entre os trabalhadores (DEDECCA, 1999).

A onda de inovação tecnológica contemporânea, centrada em processos de automatização e informatização, também deve ser compreendida neste contexto de reorientação produtiva das empresas em busca ganhos de produtividade e de elevações na taxa de exploração. Assim, o chamado *desemprego tecnológico* não deve ser considerado, em si, um fator explicativo da profunda desarticulação do mercado de trabalho. Essa perspectiva ignora as atuais interações entre o capital produtivo e o capital financeiro, e aborda o emprego das novas tecnologias sob o ângulo de um progresso técnico neutro. A adoção de determinada tecnologia em uma empresa expressa, antes de tudo, uma estratégia de acumulação de capital. Dessa forma, deve ser encarada sob o ângulo do aumento da taxa de exploração, condição fundamental para se atender às exigências de apropriação de juros e dividendos do capital portador de juros.

Concluindo, a financeirização pressionou uma flexibilização do capital produtivo, em um processo que liberou ainda mais o capitalismo de entraves e freios. Esse movimento foi acompanhado de uma forte deterioração da participação da renda dos assalariados na distribuição da renda nacional e de uma crescente precarização do mercado de trabalho. Nesse contexto, as massas trabalhadoras das economias centrais foram submetidas a crescente instabilidade no emprego, a rotinas de trabalho cada vez mais intensas, a fortes pressões para elevarem seus rendimentos individuais, a horários rotativos, entre outras situações que, juntas, potencializam perturbações psíquicas, familiares e sociais. Além da precarização das ocupações, o impacto de todos esses ajustes sobre o nível de emprego se mostrou extremamente negativo.

1.3 Políticas públicas de emprego contemporâneas e subordinação da sociedade aos mercados

O avanço do padrão de acumulação global predominantemente financeiro impôs aos Estados nacionais significativas modificações para se tornarem aptos a preencher as novas funções requisitadas pela reprodução ampliada do capital. O processo de liberalização do capital financeiro subordinou todo o conjunto de políticas macroeconômicas dos Estados nacionais à mobilidade do fluxo internacional de capital. O capital produtivo, por sua vez, diante das pressões geradas na esfera financeira, acabou exigindo também maior mobilidade, que foi conquistada mediante a flexibilização das legislações trabalhista e de proteção social. Essas questões, já discutidas anteriormente, revelam aspectos de uma transformação mais geral que vem redefinindo a forma e as funções do Estado nacional contemporâneo.

Sem dúvida, as transformações experimentadas por cada um dos países centrais ocorreram em variados graus e intensidades, uma vez que qualquer mudança na intervenção estatal é mediada pela correlação de forças políticas. Não se pretende defender aqui que todas as transformações das estruturas estatais foram guiadas apenas por estratégias orientadas por interesses capitalistas. Pelo contrário, entende-se que as reformas dos Estados nacionais capitalistas resultaram de políticas deliberadas, socialmente construídas. Neste processo, a atuação dos organismos internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional – FMI e a Organização Mundial do Comércio – OMC, foi importante, e bem sucedida no seu objetivo de construir uma institucionalidade que garantisse as condições internacionais de viabilidade do regime financeirizado (CHESNAIS, 2002:16).

Uma das questões centrais colocadas por esse padrão de acumulação global predominantemente financeiro diz respeito à expressiva preocupação com as condições de competitividade internacional. A inserção global significou o enfrentamento de uma acirrada competição intercapitalista. Nesta nova configuração da economia mundial, conforme já foi apresentado, as empresas pressionaram por maior flexibilidade na utilização do capital e do trabalho, com vistas à redução dos custos, da ociosidade dos fatores produtivos e dos riscos impostos pela instabilidade dos mercados. Os Estados nacionais passaram, assim, a desempenhar um papel determinante no posicionamento competitivo dos seus respectivos espaços econômicos.

A convergência dos padrões produtivos (no seu sentido mais amplo) foi viabilizada e estimulada por ele, por intermédio de uma agenda pró-mercado, que visou capacitar as empresas nacionais para a competição global e atrair investimentos diretos estrangeiros, através de multinacionais e transnacionais²⁸.

Considerando esse movimento de reorganização do Estado à luz da rearticulação dos espaços econômico e político de valorização e da reprodução ampliada, Jessop (1998:29) argumenta que os países centrais vivem atualmente uma transição tendencial de um Estado de bem-estar keynesiano nacional para um *emergente regime pró-trabalho schumpeteriano pós-nacional* (“*Schumpeterian workfare state*”). Esse emergente regime combina-se estrutural e estrategicamente ao padrão de acumulação global predominantemente financeiro, assegurando as condições de valorização do capital e de reprodução da força de trabalho²⁹. Para tanto, assenta-se em uma cultura de formação de espírito empresarial, que visa garantir não o pleno emprego como prioridade de política econômica, mas melhores condições de competitividade e um ambiente estável para estimular o investimento e a criação de emprego na esfera privada.

Nesse sentido, políticas públicas tipicamente schumpeterianas são aquelas que atuam no lado da oferta, impulsionando a capacidade inovativa das empresas e aumentando seu poder competitivo em mercados de grande concorrência. Neste novo paradigma, os fatores sistêmicos de competitividade estão relacionados à flexibilização das regras que subjuguem o capital produtivo, ao desenvolvimento de um sistema nacional de inovações, à formação de parcerias entre organizações estatais e privadas para aproveitar vantagens comparativas regionais e locais,

²⁸ Segundo BIHR (1998:109), a homogeneização, em nível mundial, das técnicas e normas de produção foi uma das primeiras manifestações da “transnacionalização” do capital. O autor enfatiza que a convergência dos padrões produtivos se deu freqüentemente em detrimento das tradições industriais locais, levando ao desmembramento do tecido industrial todas as vezes que as empresas não ocupavam uma posição dominante no mercado mundial. A utilização do termo ‘transnacionalização’ do capital e não ‘internacionalização’ é justificada pelo autor exatamente para destacar que o ‘constrangimento externo’ de competitividade obrigou todos os governos a se engajarem na mesma via, em prol do capital.

²⁹ A tese de Jessop merece críticas quando o autor argumenta que as reformas do Estado em direção ao Estado schumpeteriano conformaram um novo modo de regulação social, conceituado segundo os padrões da Escola da Regulação Francesa. Para muitos, isso implica dizer que um formato de Estado baseado em estratégias de reforma orientadas pelos interesses capitalistas será capaz de estabelecer um novo compromisso social, com redução das tensões sociais e neutralização dos fatores desestabilizadores da dinâmica econômica. Não se pretende discutir nesta dissertação a coerência dessa hipótese de Jessop, nem se pretende apresentar um posicionamento sobre o caráter transitório ou não da atual fase do capitalismo contemporâneo. A utilização da abordagem de Jessop nesta seção se justifica pelo mérito do autor em conduzir o debate sobre a reforma do Estado capitalista contemporâneo pela ótica das novas necessidades do capital no novo contexto econômico, seja ele transitório ou não.

a difusão de um espírito empreendedor, entre outros. Todas essas políticas, portanto, reforçam a supremacia do mercado, uma vez que o setor privado é encarado como o elemento chave para o crescimento do país.

No que se refere à promoção de um ambiente estável que estimule o investimento e a geração de emprego, este não envolve a intervenção direta do Estado por meio de incentivos ou subsídios para as empresas. De acordo com Relatório de Pesquisa Política do Banco Mundial, um ambiente de investimentos sólido é um “ambiente com uma boa governança econômica – controle da corrupção, regulamentação adequada, burocracia moderada, cumprimento dos contratos e proteção dos direitos de propriedade” (BANCO MUNDIAL, 2003).

Nesse sentido, no bojo dessas transformações ocorridas no interior dos Estados nacionais contemporâneos, a concepção de política de emprego sofreu grande modificação. Na sociedade do pós-guerra, as políticas de emprego mobilizavam um conjunto múltiplo de instrumentos – tais como política macroeconômica, política social, gasto público e emprego público³⁰ – todos em prol da plena utilização da mão-de-obra. No denominado *regime schumpeteriano*, o compromisso político com a sustentação do pleno emprego foi esvaziado. No quadro das modificações da relação entre o capital e o trabalho, o Estado passou a fomentar essa cultura de formação de espírito empresarial, restringindo-se a propiciar melhores condições de competitividade e um ambiente estável para estimular a oferta de empregos na esfera privada.

A intervenção direta do Estado no mercado passou a se justificar apenas em situações de *desequilíbrios no mercado de trabalho*. Com esse propósito, desde fins da década de 1970, ganharam notoriedade na agenda de reformas dos países capitalistas centrais as chamadas *políticas públicas de emprego contemporâneas*. Esses programas dizem respeito a um conjunto de ações que intervêm estritamente no mercado laboral, focalizadas sobre determinados

³⁰ O papel desempenhado pelo emprego público durante os chamados *Anos Dourados* foi fundamental para que os mercados de trabalho dos principais países capitalistas atingissem o pleno emprego. Segundo Mattos (2004:21), naquele período, em que pese o destacado dinamismo da demanda agregada, o ritmo de criação de postos de trabalho no setor privado não foi tão expressivo, devido aos elevados ganhos de produtividade do trabalho. Coube, portanto, ao emprego no setor público, na esteira de consolidação e ampliação das atividades dos Estados Nacionais, a tarefa de tornar possível o alcance do objetivo de pleno emprego. A partir dos anos 80, porém, o crescimento da dívida financeira dos Estados Nacionais, associado ao fortalecimento do discurso privatista, acabou afetando a taxa de crescimento do emprego público nos principais países capitalistas avançados, que se desaceleraram e tornaram-se até mesmo negativas, como no caso da Grã-Bretanha.

segmentos da força de trabalho. De forma geral, essas intervenções procuram identificar e descrever as principais populações acometidas pelo desemprego contemporâneo – tais como jovens, trabalhadores de pouca qualificação, mulheres, trabalhadores em idade avançada oriundos de setores econômicos reestruturados, entre outros – objetivando atuar focalizadamente sobre cada problema específico³¹.

Sendo assim, a pulverização dos programas e a diversidade das formas de enfrentamento das questões sociais nos diversos países ampliaram-se consideravelmente, o que dificulta referir-se atualmente a um conjunto de políticas de emprego específico. Entretanto, apesar de abrigarem múltiplos instrumentos e enorme heterogeneidade entre as diversas experiências nacionais, as políticas públicas de emprego contemporâneas são normalmente classificadas pelos organismos internacionais em duas categorias analíticas: políticas passivas e políticas ativas de mercado de trabalho.

Como política passiva de mercado de trabalho, manteve-se nos diversos países de industrialização avançada a prestação de apoio econômico aos desempregados, embora com alterações nos critérios de elegibilidade e no valor dos benefícios. Instituiu-se, ainda, medidas que visam reduzir o excesso de oferta de trabalho, como a antecipação da aposentadoria, por exemplo, ou a manutenção de jovens na escola. Como políticas ativas, proliferaram programas de formação e reciclagem profissional e de intermediação de mão-de-obra, todos atuando diretamente sobre a oferta de trabalho. Subsídios à contratação, medidas em favor dos jovens, e incentivo à auto-ocupação³² passaram a integrar o elenco de medidas ativas que intervêm diretamente sobre a demanda de trabalho (AUER, EFENDIOGLU, LESCHKE, 2005).

³¹ O suporte lógico e retórico para essas novas políticas de emprego foi proporcionado pela difusão de modelos teóricos novo-keynesianos que, na verdade, retomaram a noção pré-keynesiana da centralidade do mercado de trabalho na determinação do emprego. Segundo esse paradigma, as inflexibilidades do mercado de trabalho, os altos custos salariais e o processo de ajustamento da qualificação da força de trabalho à reestruturação produtiva são a chave para a explicação do desemprego que acomete as economias centrais desde os anos 70. Por isso, esses modelos preconizam ostensivamente mudanças na estrutura de proteção legal e nos direitos dos trabalhadores que tornem mais flexíveis as formas de contratação, de gestão, de remuneração e de demissão da força de trabalho, além de programas públicos que individualizem a intervenção pública em públicos-alvo específicos.

³² Ao longo desta dissertação, optou-se por utilizar o termo “auto-ocupação” para se referir à inserção ocupacional na qual trabalhadores do meio urbano, sejam eles conta própria (autônomos) ou pequenos empregadores, criam sua própria ocupação no mercado de bens e serviços como o objetivo primordial de garantir o seu emprego e renda.

Sob a nova perspectiva de desenvolvimento e gestão das políticas públicas, entretanto, a generosidade de qualquer benefício social passou a ser identificada como um entrave ao crescimento econômico, devido ao (suposto) desincentivo ao trabalho que ela proporciona. Partindo desse ponto de vista, documentos da OIT enfatizam reiteradamente a necessidade de reformas nos sistemas de proteção aos desempregados, cuja finalidade seria tornar menos confortável a condição de desemprego a partir de medidas de redução progressiva dos benefícios e ampliação de requisitos junto aos beneficiários. Calmfors (1994:36-7), em publicação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, demonstra também grande preocupação em torno da criação de incentivos para que o beneficiário de um programa de desemprego se esforce individualmente para conseguir se recolocar no mercado de trabalho.

Sendo assim, a interação entre políticas ativas e passivas de emprego tornou-se bastante comum entre as recomendações dos organismos multilaterais, com o intuito de criar instrumentos de coerção ao trabalho e garantir (também supostamente) melhor aproveitamento dos recursos públicos. A idéia central é condicionar o recebimento de benefícios sociais (o seguro desemprego, em especial) à aceitação de qualquer tipo de trabalho oferecido pelo mercado e à participação em treinamentos profissionais.

Na verdade, por intermédio dessas interações entre as políticas passivas (o seguro desemprego) e as ativas (políticas de intermediação e qualificação profissional da mão-de-obra), cada vez mais os programas de seguro desemprego dos países centrais impedem que candidatos recusem empregos por motivos de jornada, salário ou condições de emprego, podendo qualquer restrição ou recusa resultar na suspensão do recebimento de benefícios, por caracterizar que o trabalhador não está mais em situação de desemprego involuntário. A obrigatoriedade da participação do trabalhador desempregado em programas de formação profissional, por outro lado, sugere que o problema do desemprego é individual, sendo de responsabilidade do trabalhador se tornar mais *empregável*, adaptando-se à nova dinâmica do mercado de trabalho, mais exigente, competitivo e flexível.

Além dessas duas políticas ativas de mercado de trabalho (intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional, que atuam sobre a oferta de trabalho), outra política ativa (que atua sobre a demanda) foi associada aos programas de seguro desemprego de diversos países de capitalismo avançado. Com o objetivo de elevar a demanda de trabalho na esfera privada, os organismos multilaterais passaram a defender enfaticamente a adoção de políticas públicas de estímulo à auto-ocupação – conhecidas como políticas de microcrédito – que se concretizam via oferta de crédito e assistência para pequenos empreendimentos. A partir desse instrumento, o chamado *emergente Estado schumpeteriano* passou a creditar o processo de crescimento econômico não apenas às grandes empresas e corporações multinacionais, mas também aos pequenos negócios.

Nas últimas décadas, o florescimento de grande número de pequenos empreendimentos nos países centrais foi bastante associado à capacidade dessas novas formas organizacionais e produtivas diferenciar seus produtos, introduzir técnicas de produção mais flexíveis, entre outras características que as diferenciavam das empresas do modelo de produção fordista. Sob essa perspectiva, o desenvolvimento *de baixo para cima*, assentado em sistemas locais de produção, teria a capacidade de agregar valor ao processo produtivo mediante a produção artesanal, o exercício da criatividade, a ação coletiva, a geração e apropriação de sinergias, entre outras externalidades, proporcionando uma contínua e sustentável ampliação do emprego, do produto e da renda local³³.

Nesse contexto, as instituições multilaterais passaram a reconhecer no estímulo aos pequenos estabelecimentos uma alternativa à crise. Aliás, mais do que isso, essas políticas se inseriram em uma agenda de desenvolvimento econômico que reforça o dinamismo dos pequenos *empreendedores* no processo de crescimento. Além disso, não apenas motivos de natureza econômica justificaram o entusiasmo em relação a esse tipo de política. Ao oferecer suporte financeiro e assistência para desempregados se auto-ocuparem, esses programas se associaram a uma política social de geração de emprego e renda. Contando apenas com vocações e fatores produtivos locais, o microcrédito promoveria, assim, dinamismo econômico e geraria alternativas

³³ O caso paradigmático para essa interpretação foi o desenvolvimento da Terceira Itália, assentada em redes industriais de pequenas e médias empresas. A partir de experiências exitosas como essa, as teorias do desenvolvimento endógeno ganharam notoriedade. Sobre essa experiência, ver, por exemplo, COCCO et al (1999).

sustentáveis de trabalho e renda. A partir desse princípio, portanto, a inclusão social passaria também pelos mercados.

Dessa forma, desde os anos 80, os diversos governos dos países centrais têm desenvolvido programas de microcrédito e assistência a pequenos empreendimentos, estimulando o crescimento da auto-ocupação especialmente entre desempregados e trabalhadores de baixa renda (PAMPLONA, 2001). O objetivo dessas políticas é, portanto, incentivar o comportamento empreendedor desses indivíduos por intermédio da expansão do acesso ao crédito, com intuito de proporcionar, de forma sustentável, renda, trabalho e desenvolvimento empresarial local em pequenas cidades ou micro-regiões.

Essas políticas, entretanto, superestimam a capacidade endógena de pequenas regiões construírem uma dinâmica virtuosa de desenvolvimento socioeconômico e subestimam os enormes limites colocados à regulação local. Na seção anterior, argumentou-se que o processo de fragmentação da produção nos países de capitalismo avançado está prioritariamente associado às estratégias das grandes empresas, que passaram a externalizar etapas do processo de fabrico e descentralizar sua produção em busca de maior competitividade diante da concorrência nacional e internacional. A partir desse processo, as empresas verticalmente integradas reorganizaram seus sistemas produtivos, rebaixaram o custo da força de trabalho e desvencilharam-se de praticamente qualquer regulação estatal, transformando o emprego na principal variável de ajuste do sistema. Esse movimento, ressalta-se, não reduziu o espaço central que grandes empresas e grupos industriais e financeiros ocupam no movimento de acumulação capitalista. Pelo contrário, o poder do capital concentrado e centralizado é atualmente maior do que em qualquer período anterior do capitalismo (CHESNAIS, 1996).

Nesse sentido, o florescimento de pequenos negócios nos países centrais se vincula muito mais à descentralização da produção da grande firma do que a um movimento autônomo desses empreendimentos em direção a sistemas de desenvolvimento endógeno. Portanto, a articulação dos pequenos estabelecimentos ao processo de acumulação capitalista é subordinada. Os espaços econômicos existentes para serem ocupados pelos pequenos empreendimentos são exatamente aqueles que não interessam ao setor capitalista, por apresentarem perspectivas

desfavoráveis de rentabilidade ao capital privado. Quando competem com setor hegemônico, os auto-ocupados têm pouquíssimas chances de sobreviver, ainda que sub-remunerem ao máximo os fatores de produção. Assim, pequenos empreendimentos só conseguem inserções intersticiais na economia, preenchendo os espaços abertos pelo desenvolvimento das forças produtivas capitalistas. Dificilmente se pode imaginar que terão dinâmica própria para gerar seus próprios mercados (SOUZA, 1980:51; CACCIAMALI e BRAGA, 2002:6-7; SANTOS, 2006).

Sob essa ótica, a promoção da auto-ocupação como política de combate ao desemprego pode ser compreendida como parte da estratégia de redefinição das funções do Estado nacional, objetivando viabilizar a acumulação no setor produtivo e aumentar a competitividade de suas economias. No capitalismo contemporâneo, é inegável que os auto-ocupados exercem crescente papel de apoio à acumulação capitalista em sua incessante busca de atender aos imperativos de crescimento da produtividade e da mobilidade do fator trabalho.

Adicionalmente, nesse mundo financeirizado, no qual o emprego se tornou a variável de ajuste, as políticas de estímulo à auto-ocupação expressam também uma transferência da solução da exclusão social para o mercado, e da responsabilidade do emprego para os cidadãos, convertidos em *empreendedores*. Aliás, esta aparente redefinição da concepção de cidadania permeia todas as demais *políticas públicas de emprego contemporâneas*.

A nova orientação do Estado condicionar os benefícios sociais à aceitação de qualquer tipo de trabalho oferecido pelo mercado e/ou à participação em treinamentos profissionais não representa apenas que os benefícios sociais passaram a ter instrumentos de coação ao trabalho ou ao treinamento profissional. Trata-se, de fato, de um novo modelo de desenvolvimento econômico e social, no qual o Estado deixa de garantir o emprego como direito universal. No emergente modelo, o Estado garante um ambiente econômico estável, uma redução dos níveis salariais (por meio da flexibilização das relações de trabalho e de subsídios à criação de postos de trabalho no setor privado), e um aprimoramento profissional da oferta de trabalho, mas o emprego deve ser gerado na esfera privada, que a partir dessas novas condições deve ganhar competitividade (GROVER e STEWART, 1999). Conforme destacam Gonçalves e Madi:

While the process of investment lost its social dimension, the perspective of development and social inclusion turn out to be submitted to the markets. The responsibility of economic growth is divided with the social citizen that is redefined because of its proper conditions of social integration, its employability (GONÇALVES e MADI, 2006:8).

O que os autores estão enfatizando é que, no mundo do pós-guerra, a universalização dos direitos sociais estava articulada às condições de desenvolvimento econômico, que presumiam a inclusão social. Isso porque o comprometimento de recursos públicos para alavancar o investimento produtivo era garantido justamente pela sua dimensão social e cívica. Na reorganização da ação estatal pós anos 70, a concepção de cidadania foi, portanto, redefinida, uma vez que o mercado foi crescentemente assumido como meio para se atingir o desenvolvimento econômico e a inclusão social (GONÇALVES e MADI, 2006:2-3).

Esta perspectiva é claramente observada na concepção das *novas políticas de emprego*. De fato, elas atuam simplesmente sobre os chamados *desequilíbrios do mercado de trabalho*, como se tais desequilíbrios não fossem expressão da forma pela qual se conformou o padrão de acumulação contemporâneo, que estruturalmente reduz o dinamismo econômico e aumenta as dificuldades de geração de novos postos de trabalho. Dessa forma, seus resultados estão totalmente condicionados pelo desempenho do mercado³⁴. Nas palavras de Gonçalves e Madi:

[...] the redefinition of the conditions of development in the international order was accompanied by the reorganization of the State actions as well as modifications in the process of capital reproduction: the market was chosen as the privileged locus of social interactions. Thus, in the new pattern of development the forms of social integration happened to be defined by the market, being conditioned by the impacts of the financial concentration, reorientation of investments and new exigencies relative to the labor markets (GONÇALVES e MADI, 2006:3).

Concretamente, portanto, a estratégia de reforma observada nos países centrais foi subordinar todo o conjunto de políticas de emprego às demandas empresariais por maior flexibilidade e menores custos, tudo em prol da corrida por mais elevados níveis de

³⁴ Afora a situação em que o Estado é o próprio empregador, é certo que as políticas de emprego em uma economia capitalista sempre dependerão, em última instância, do desempenho do mercado. Frisa-se nesta seção, entretanto, que o chamado *Estado shumpteriano* deixou de articular um conjunto de instrumentos de política econômica e social em prol de um compromisso político com o pleno emprego, tornando-se, assim, incapaz de planejar e comandar os destinos nacionais. É essa a diferença significativa entre as atuais políticas de emprego e as anteriores políticas de emprego de natureza anticíclica.

competitividade. Isso ocorreu tanto por meios dinâmicos estruturais, de adaptação da mão-de-obra aos requisitos de flexibilização da produção, por exemplo, quanto por meio de medidas que buscaram oferecer maior flexibilidade nas relações de trabalho e menores salários diretos e indiretos para as empresas. Conforme defende Jessop (1998), esta é a verdadeira face do processo de redefinição da forma e das funções dos Estados nacionais capitalistas, em sua tentativa de assegurar as condições de valorização do capital e de reprodução da força de trabalho no padrão de acumulação contemporâneo.

Observa-se, assim, uma total submissão da vida social às leis do mercado no capitalismo contemporâneo. Em resposta às questões colocadas pelo padrão de acumulação contemporâneo, as *novas políticas de emprego* que emergiram nos países de capitalismo avançado, em essência, apenas reforçam a primazia do mercado. A concepção geral é que o problema da exclusão social passa agora pelos mercados, o que transfere aos cidadãos a responsabilidade por seus empregos.

CAPÍTULO II

Novo padrão de acumulação, trabalho e políticas públicas de auto-ocupação no Brasil

A economia brasileira atravessa uma fase de ampla transformação estrutural desde o princípio dos anos 90, quando se iniciou o processo de integração do país à nova ordem mundial. As repercussões desse processo sobre o mercado de trabalho foram negativas. Problemas do capitalismo contemporâneo, decorrentes do padrão de acumulação global predominantemente financeiro, se sobrepuseram aos problemas relativos ao tardio capitalismo brasileiro. Assim, conforme destaca a primeira parte deste capítulo, o período recente da história do país é caracterizado pelo aumento das taxas de desemprego aberto e pela precarização geral das ocupações, fatores que acentuaram sobremaneira a heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro. Em resposta aos novos desafios, observa-se que a década passada é também marcada pelo processo de construção do atualmente chamado Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR. A estrutura institucional desse Sistema, analisada na segunda seção do presente capítulo, foi ao encontro das diretrizes internacionais de política pública, reforçando as propriedades do mercado para fazer frente à nova realidade socioeconômica. Exemplo marcante refere-se ao papel central que a política pública de estímulo à auto-ocupação passou a ocupar no SPETR, cuja submissão à lógica privada é evidente e seriamente limitadora de seu alcance social.

2.1. A dinâmica macroeconômica a partir dos anos 90 e a nova configuração do mundo do trabalho

2.1.1. Breve discussão sobre o mercado de trabalho brasileiro no período anterior à década de 1990

O mercado de trabalho brasileiro é historicamente caracterizado pela heterogeneidade. A constituição de uma economia industrial complexa, diversificada e integrada no Brasil foi incapaz de superar as desigualdades gestadas desde o período colonial. Esse fenômeno, em grande parte, foi determinado pela alta velocidade da urbanização que se

processou no país, associada à manutenção de uma estrutura fundiária concentrada (OLIVEIRA, 1998:118-9). Nesse contexto, apesar do dinamismo do mercado de trabalho urbano (em especial no período compreendido entre 1950 e 1980), a rapidez do processo de migração despejou nas cidades um contingente de população que não pôde ser totalmente absorvido no mercado de trabalho formal capitalista. Conforme argumenta Tavares (1998b:88-90), essa população urbana, mesmo tendendo a ser transformada em “improdutiva” e vivendo miseravelmente, se tornou forçosamente consumidora, já que não dispunha de condições de reverter “a produção e consumo de subsistência”. Para atender a esse mercado de massas, de baixo poder de compra, multiplicaram-se nas brechas dos grandes mercados urbanos, de forma “intersticial”, “relações informais” de trabalho. Como resultado, a ampliação do assalariamento e da formalização das relações contratuais nesse período foi acompanhada da reprodução de formas de integração precárias, instáveis e sem garantias de direitos trabalhistas³⁵. A manutenção do perfil desigual da distribuição de renda brasileira esteve, assim, estreitamente vinculada a essa configuração da estrutura ocupacional³⁶.

Na década de 1980, as condições gerais do mercado de trabalho brasileiro agravaram-se. A orientação da política econômica norte-americana adotada a partir de 1979, com todos os seus efeitos já discutidos no capítulo anterior, acarretou uma interrupção do fluxo de crédito externo no Brasil, evidenciando as fragilidades do modelo desenvolvimentista em voga desde 1930 – fortemente dependente da absorção de recursos externos. Diante desse cenário, o padrão de acumulação comandado pela articulação dos interesses do capital externo, do Estado e do capital privado nacional foi inviabilizado.

³⁵ Em “Crítica à razão dualista”, de 1972, Francisco de Oliveira argumenta que a persistência de formas de ocupação precárias no interior do capitalismo brasileiro contribuiu para o rebaixamento do custo da mão-de-obra em que se apoiava a nossa acumulação sendo, portanto, parte funcional do desenvolvimento moderno do país. Exemplo patente dessa organicidade refere-se à oferta ilimitada de trabalho que a mão-de-obra precarizada representa para o setor capitalista formal, o que até hoje é condição para a manutenção em níveis baixos dos salários em geral.

³⁶ O perfil desigual da distribuição de renda brasileira se agravou consideravelmente a partir de meados dos anos 60. Apesar desse período ter sido caracterizado pela rápida expansão da produção e da produtividade, o regime militar provocou um esvaziamento político das representações populares. Com o bloqueio da ação sindical, colocou-se em prática no país uma legislação salarial definida sem participação popular e pôs-se fim à estabilidade no emprego, aumentando a insegurança no emprego e a desigualdade entre os assalariados. Esses fatores ampliaram ainda mais a diferenciação do mercado de trabalho brasileiro e o leque salarial (OLIVEIRA, 1998:120-3).

A brusca interrupção dos recursos externos, associada à reorientação da política econômica – que se voltou prioritariamente para o ajuste do balanço de pagamentos³⁷ – condicionaram seriamente o desempenho da economia brasileira na década de 80. Nesse quadro, a resposta ao desequilíbrio das finanças públicas induziu transformações na orientação e articulação do crescimento econômico. O capital privado nacional teve seu caráter tradicionalmente conservador e patrimonialista exacerbado nesse período, às custas da deterioração do Estado (POCHMANN e MATTOSO, 1998:221).

Apesar da gravidade da crise, cujas maiores expressões foram a estagnação econômica e a inflação, a estrutura produtiva do país foi relativamente preservada³⁸. Nesse contexto, as taxas de desemprego, que se elevaram consideravelmente na recessão dos primeiros anos da década, retornaram a níveis relativamente baixos no final da década de 1980. A sustentação do nível de emprego, contudo, dependeu basicamente da capacidade de absorção das atividades terciárias – comércio e prestação de serviços – que tradicionalmente oferecem empregos de qualidade inferior aos ofertados pela indústria. Segundo dados da Pnad, o setor terciário foi responsável pela criação de mais de três quartos do total das novas ocupações do período 1981-1989. Constatou-se, ainda, uma redução da participação das remunerações do trabalho na renda total, principalmente em razão das elevações desproporcionais dos preços dos bens e serviços, da taxa de câmbio e da taxa de juros comparativamente às variações no valor nominal dos salários (BALTAR, DEDECCA e HENRIQUE, 1996:93-5). Diante desse quadro, a piora da distribuição de renda constituiu a principal característica do período³⁹ (DEDECCA, 2005:103).

³⁷ Segundo Carneiro (2002:146-7), os dados macroeconômicos da década de 80 apontam uma incompatibilidade entre a preservação do superávit comercial e o aumento do investimento, cuja origem advém tanto da ampliação das importações como da insustentabilidade do ritmo ascendente das exportações ante o crescimento sustentado da absorção doméstica. Assim, a impossibilidade da conciliação entre transferência de recursos reais para o exterior e o crescimento sustentado tem sua expressão maior no mau desempenho do investimento.

³⁸ A elevada proteção do mercado doméstico para as empresas que operavam no país permitiu que elas se adaptassem à redução da demanda interna. As grandes empresas, em especial, puderam compensar as menores vendas praticando maiores margens de lucro no mercado interno e redirecionando parte da produção para o mercado externo, usufruindo de grandes incentivos às exportações. Esse modo particular de adaptação das empresas contribuiu para manter praticamente intacta a estrutura produtiva nacional (BALTAR, DEDECCA E HENRIQUE, 1996:96-7).

³⁹ Em 1980, o Coeficiente de Gini no Brasil situava-se em 0,59, tendo aumentado para 0,64 em 1989 (fonte: <http://fgvdados.fgv.br>).

Conforme enfatizam Baltar, Dedecca e Henrique (1996:91), a deterioração das condições de vida da população brasileira só não foi mais pronunciada na década de 1980 devido à presença de alguns fatores compensatórios: (i) a experiência continuada de vida urbana sob condições de redemocratização, que possibilitou uma crescente organização social e uma maior pressão sobre o Estado para que este equacionasse os graves problemas sociais; (ii) o forte aumento do emprego público, principalmente nas atividades sociais; (iii) a redução acentuada do crescimento da população, do ritmo das migrações rural-urbana e, portanto, da população urbana; e, por fim, (iv) a manutenção praticamente intacta da estrutura produtiva nacional, que não se modernizou, mas também não sofreu grandes regressões ou reestruturações. Somam-se a esses fatores a intensificação das exportações, incentivada pelo governo com o objetivo de gerar excedentes para o pagamento da dívida externa.

2.1.2. Mudanças estruturais e o trabalho no Brasil (1990-1999)

A década de 1990 foi caracterizada por um movimento de reforma que alterou radicalmente os rumos econômico e social do país. Nesse processo, rompeu-se de forma definitiva com o Estado Nacional Desenvolvimentista e introduziu-se um novo modelo de desenvolvimento econômico que visou integrar o país à recente ordem das finanças desreguladas. Essa integração foi estimulada pelo chamado *Consenso de Washington*, orquestrado principalmente pelo Banco Mundial e FMI no processo de renegociação das dívidas externas dos países subdesenvolvidos. Diante do retorno da liquidez no cenário financeiro internacional, os países em desenvolvimento construíram uma institucionalidade que garantiu as condições de viabilidade do regime financeirizado, acreditando que qualquer obstáculo ao fluxo de capitais seria contrário aos interesses nacionais de desenvolvimento e modernização.

O processo de mudança no Brasil foi acelerado, tendo impactos significativos sobre a estrutura produtiva e o mercado de trabalho. Desregulamentação e flexibilização constituíram os fundamentos do novo modelo de desenvolvimento, e passaram a ser identificados como instrumentos chaves para resolver os impasses supostamente colocados pelo desenvolvimentismo. Dessa forma, o país se inseriu na nova ordem econômica internacional a partir da década de 1990, reproduzindo, em condição subordinada, o programa de reformas pró-

mercado que vem sendo implementado pelos países de capitalismo avançado desde final dos anos 70.

Em 1990, um expressivo programa de privatização de empresas estatais e de redução de incentivos fiscais foi levado a cabo com o objetivo de reduzir o papel ativo da ação estatal nas atividades econômicas. Adicionalmente, muitos órgãos governamentais foram fechados, e o quadro de funcionários público foi enxugado, reduzindo sobremaneira o papel do Estado na geração de empregos⁴⁰.

Iniciou-se, também, o processo de abertura comercial e financeira brasileiro. Em nome da modernização do aparelho produtivo, a abertura comercial se deu em ritmo acelerado, por via da redução de barreiras não-tarifárias⁴¹ e tarifárias⁴². Já a abertura financeira foi compreendida como uma pré-condição para aplacar a ineficiência do sistema financeiro nacional, viabilizando o retorno do Brasil ao mercado financeiro internacional a partir de duas vias: (i) aumento da conversibilidade da conta de capital do balanço de pagamentos⁴³; e, (ii) desnacionalização do sistema bancário (CARNEIRO, 2002).

Ao longo de 1994, o Plano Real foi adotado, conquistando inegável sucesso no combate ao processo inflacionário crônico que assolou a economia brasileira nos anos 80 e início da década seguinte. A arquitetura econômica montada com vistas a debelar as altas e persistentes taxas de inflação combinou a utilização de uma âncora cambial – que sobrevalorizava o câmbio e proporcionava confiança à nova moeda nacional por meio da garantia de seu valor externo – ao processo de abertura comercial, que oferecia meios para que o governo submetesse os produtores nacionais a uma forte pressão competitiva por parte dos produtores estrangeiros.

⁴⁰ Segundo Cano (1994:597), a “reforma administrativa” do Estado demitiu cerca de 100 mil funcionários públicos.

⁴¹ Além da simplificação dos trâmites para importação, o anexo C, uma lista com milhares de produtos proibidos de serem importados devido a produção de similares pelas empresas nacionais, foi revogado.

⁴² A rigor, a redução das tarifas alfandegárias já vinha ocorrendo, ainda que de forma lenta, desde 1988. As tarifas médias de importação no Brasil, segundo Baer (1996:202) *apud* Pamplona (2001:178) foram as seguintes: 1987 – 51%; 1988 – 41%; 1989 – 35%; 1990 – 32,2%; 1991 – 25,3%; 1992 – 21,2%; 1993 – 17,1%; 1994 – 14,2%.

⁴³ “O grau de conversibilidade da conta de capital traduz a facilidade com que são permitidas as entradas e saídas de capitais de não residentes e residentes. Ou seja, refere-se às normas de conversão da moeda estrangeira em moeda doméstica para fins de investimento e empréstimo” (CARNEIRO, 2002: 265).

Até 1999, o combate à inflação baseado nesses dois pilares – sobrevalorização cambial e abertura comercial – foi o objetivo primeiro da política econômica brasileira, subordinando todas as demais políticas do Estado a esse propósito. A âncora implicava no Banco Central pagar em dólar o volume de reservas que o mercado demandava. Para tanto, o financiamento do balanço de pagamentos passou a depender da intensificação dos fluxos de capitais externos, que foram abundantes no início do processo de abertura financeira do país. A política monetária, então, virou refém desse mecanismo, pois tornou-se a base de sustentação da âncora, na medida em que as condições de liquidez da economia passaram a ser determinadas pelas flutuações das reservas cambiais. Veio, assim, a reboque desse modelo de estabilização um crescimento explosivo do endividamento externo e interno da economia. A esterilização dos recursos financeiros absorvidos do exterior levou a dívida interna a uma trajetória ascendente. De 1994 a 1999, a dívida total líquida do setor público partiu de 32% do PIB e ultrapassou 50%⁴⁴. A dívida pública externa, por seu turno, cresceu com a contínua perda de reservas a partir de 1998, e com o crescimento do endividamento junto às instituições multilaterais⁴⁵. Segundo Belluzzo e Almeida:

nos cinco anos transcorridos desde o anúncio da primeira etapa do Real, a política econômica [...] levou ao limite do insustentável a situação das contas públicas. Não houve nenhuma preocupação em coordenar as políticas macroeconômicas de forma a proteger as finanças públicas e muito menos iniciativas sérias e sistemáticas para a reorganização das contas do governo (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002:364).

A arquitetura econômica do Plano Real também impactou profundamente o balanço de pagamentos. A partir de 1995, o Brasil deixou de apresentar superávits no balanço comercial (de 1991 a 1994, uma média de 12,4 bilhões de dólares) e começou a apresentar significativos

⁴⁴ Estatística oficial do Banco Central do Brasil, obtida no sítio <http://www.bacen.gov.br/?DIVIDADLSP>. Há que se destacar que a constatada fragilidade do setor público ocorreu mesmo após aumentos substanciais da carga tributária (em 9% do PIB de 1994 a 1999) e a execução de um programa de privatização de amplas dimensões (que rendeu cerca de US\$ 100 bilhões ao longo da década de 1990, sobretudo na sua segunda metade).

⁴⁵ Vale ressaltar uma peculiaridade do processo de endividamento externo que marcou a década de 1990. Segundo Belluzzo e Almeida (2002:378), “ao contrário do processo de endividamento dos anos 60 e 70 que financiou, direta ou indiretamente, projetos destinados a substituir importações e/ou a estimular as exportações, a nova etapa da *dependência* do financiamento externo aumentou consideravelmente a vulnerabilidade da economia brasileira a um choque externo”.

déficits (de 1995 a 1998, uma média de 5,6 bilhões de dólares). O déficit em transações correntes, que em 1993 representava 0,1% do PIB, atingiu 4,8% do PIB em 1999⁴⁶.

Para compensar tais déficits, o país passou a depender da entrada maciça de capital estrangeiro, que era atraído tanto pelas privatizações como por taxas de juros internas extremamente altas. O elevado patamar das taxas de juros, por sua vez, diminuiu o consumo e o investimento e deteriorou ainda mais as finanças públicas. Dessa forma, o impacto da política econômica do Plano Real – ao combinar abertura comercial, sobrevalorização cambial e elevação das taxas de juros – foi severamente depressivo sobre os componentes da demanda agregada. Além disso, conforme destaca Delfim Netto (1998), as elevadas taxas de juros, mantidas para atrair capital externo para financiar o déficit em contas correntes, provocou desequilíbrios significativos no processo produtivo, favorecendo o *rentismo* em detrimento das iniciativas vinculadas às atividades produtivas⁴⁷.

O influxo de capital externo dependia não apenas das altas taxas de juros, mas também da credibilidade dos “mercados” quanto às intenções do governo brasileiro de realizar os ajustes macroeconômicos e reformas institucionais defendidos pelo *Consenso de Washington*, garantindo um ambiente propício à valorização da riqueza financeira. Portanto, acompanhando a política macroeconômica de estabilização, a agenda de reformas estruturais com vistas à desregulamentação da economia e à redução da atuação do Estado nas atividades econômicas foi ampliada. Reforçaram-se os programas de privatização do setor público, de ajuste fiscal⁴⁸, a lógica de fortalecer a regulação privada das relações de trabalho em detrimento da regulação social, a flexibilização do mercado de trabalho, a focalização da política social, etc. Entendia-se que essas reformas eram indispensáveis ao pleno funcionamento do mercado e ao crescimento

⁴⁶ Estatísticas oficiais do Banco Central do Brasil, obtidas no sítio <http://www.ipeadata.gov.br/>.

⁴⁷ Não há como deixar de mencionar que a referida crítica à política econômica do Real vem de um dos mais importantes representantes do pensamento conservador do país.

⁴⁸ A política fiscal, no momento inicial do Plano Real, desempenhou um papel secundário, pois as finanças públicas estavam relativamente saneadas no início de 1994. Mesmo assim, uma importante medida para obter credibilidade dos “mercados” no âmbito fiscal foi a criação do Fundo Social de Emergência – FSE, que posteriormente foi denominado de Fundo de Estabilidade Fiscal - FEF, e mais recentemente de Desvinculação das Receitas da União – DRU. O seu volume total era de 20% da receita, dos quais três quartos correspondiam à receita já existente, originária das transferências automáticas (receitas vinculadas), e um quarto de novas receitas, oriundas de aumentos da carga tributária. Ou seja, um mecanismo essencialmente de desvinculação de receita e ampliação da capacidade da União contar gastos, especialmente sociais, vale frisar.

econômico, além de garantirem a “credibilidade” do país frente ao sistema financeiro internacional.

A interdependência das políticas macro-financeiras nesse modelo, entretanto, gerava uma verdadeira “armadilha financeira”. Por um lado, as elevadas taxas reais de juros para atrair o capital estrangeiro ocasionavam um crescimento não-sustentável da dívida pública. Por outro, o principal mecanismo de defesa do país frente a uma ameaça de ataque especulativo baseava-se em elevações ainda maiores das taxa de juros (MADI, 2006). Dessa forma, a cada ataque especulativo, a elevação dos juros agravava o crescimento não-sustentável da dívida pública. Nesse contexto, a confiança na manutenção do regime cambial era solapada.

Portanto, a experiência do país elucidou que o influxo de capitais nunca estava garantido pelas condições de rentabilidade e “credibilidade” oferecidas internamente. Na verdade, como enfatizam Belluzzo e Almeida (2002:368), “nos portfólios dos grandes investidores dos mercados globalizados, os ativos oferecidos pelas economias com histórias monetárias turbulentas são naturalmente os ativos de maior risco e, portanto, aqueles que se candidatam em primeiro lugar a movimentos de liquidação no caso de mudanças no ciclo financeiro”. Isso significa que a vulnerabilidade do processo de estabilização dessas economias era diretamente proporcional ao seu grau de dependência do ingresso de recursos externos.

Não por acaso, portanto, o ataque especulativo contra a moeda nacional em fins de 1998 e início de 1999 tornou a manutenção desse regime insustentável. Já haviam sido recorrentes as acentuadas elevações das taxas de juros na tentativa de conter uma fuga de capitais diante de crises externas e sustentar a taxa de câmbio apreciada em contextos restritivos de financiamento externo, a exemplo das crises do México, em 1995, asiática, em 1997 e russa, em 1998. Esse mecanismo se esgotou em 1999, após ter criado sérias restrições ao crescimento do país, provocado uma explosão da dívida pública e feito avançar o processo de financeirização, dado o diferencial cada vez maior de lucratividade proporcionado pela esfera financeira em relação à esfera produtiva.

Todos esses efeitos sobre os agregados macroeconômicos eram interpretados pela política econômica do governo como custos de um processo de ajustamento da economia rumo aos padrões “modernos” das economias avançadas. Segundo documentos oficiais do Governo Federal, essas mudanças estariam levando à modernização do Estado, que deveria deixar o “papel de empresário” para assumir outro, de importância crescente, na regulação da economia e na promoção de um ambiente estável para estimular o investimento privado:

A Nova Política Industrial, implementada pelo atual Governo, também conhecida como Política de Desenvolvimento e Competitividade, está definida no contexto de um novo paradigma de relacionamento Estado-Sociedade, em que a ação do agente público procura sobretudo criar um ambiente de negócios favorável ao investimento produtivo, cabendo ao agente privado identificar oportunidades e realizar investimentos. [...] A ação do agente governamental não traz a marca do "voluntarismo desenvolvimentista", e orienta-se para estimular o setor privado a promover a reestruturação industrial, que já se traduz em melhoria da produtividade e leva a economia brasileira a tornar-se mais competitiva (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1998).

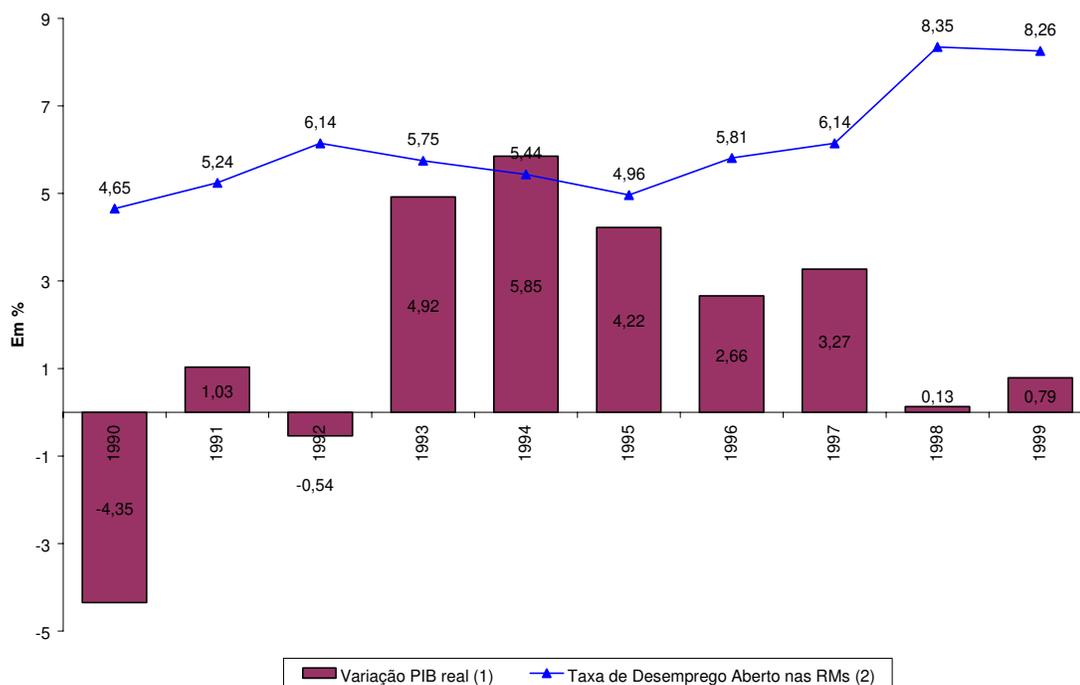
Tal estratégia de desenvolvimento, associada às recomendações do *Consenso de Washington*, estava apoiada em basicamente quatro pressupostos: (i) a estabilidade dos preços criaria condições para o cálculo econômico de longo prazo, estimulando o investimento privado; (ii) a abertura comercial, associada à valorização cambial, imporia disciplina competitiva aos produtores domésticos, forçando-os a realizar ganhos de produtividade; (iii) as privatizações e o investimento estrangeiro removeriam os gargalos de oferta da indústria e de infra-estrutura, reduzindo os custos do país e melhorando a eficiência; e, (iv) a liberalização cambial, associada à previsibilidade da taxa de câmbio real, atrairia poupança externa, complementando o esforço de investimento doméstico e financiando o déficit em conta corrente (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002:374).

O modelo de desenvolvimento adotado a partir dessa lógica, portanto, definiu o mercado como o motor primordial do processo, e não mais o Estado. Supôs que o acirramento da concorrência, a partir da abertura comercial, induziria uma rápida transformação da estrutura produtiva, financiada pelo processo de abertura financeira, tudo em direção a uma trajetória de desenvolvimento sustentável.

A estratégia de desenvolvimento condicionada pelas expectativas do mercado, no entanto, foi responsável por uma trajetória de baixo crescimento econômico ao longo da década de 1990. A implantação desse modelo refletiu a incapacidade de articulação de um projeto de desenvolvimento de longo prazo. Nesse contexto, os agentes privados foram estimulados a guiar suas decisões pelos princípios de liquidez, centrando-se essencialmente no curto prazo (MADI, GONÇALVES e KREIN, 2005). Sem dúvida, o resultado desse processo foi o agravamento da desestruturação do mercado de trabalho brasileiro.

O Gráfico 2.1 revela o fraco crescimento médio anual da atividade econômica no período entre 1990 e 1999, que foi de apenas 1,76%, compensando simplesmente o crescimento da população do país, que atingiu 1,60% ao ano. Paralelamente a isso, ressalta-se que o problema do desemprego aberto apareceu com força nesse período – tendo começado a década com taxas em torno de 4,65% e terminado 1999 com 8,26%.

Gráfico 2.1 - Taxa de desemprego aberto e variação do PIB real (1990-1999)



Fonte: (1) IBGE, obtido na página do Banco Central do Brasil. <http://www4.bcb.gov.br/pec/series/port/>. (2) IBGE/PME antiga. Taxa de desemprego aberto nas Regiões Metropolitanas, referência 30 dias. Elaboração própria.

Ao mesmo tempo em que decisões de curto prazo foram privilegiadas pelos agentes privados, a abertura comercial – abrupta e indiscriminada – expôs o setor produtivo nacional, especialmente a indústria, a uma concorrência predatória, que provocou o fechamento e a desnacionalização de parte do aparelho reprodutor. A invasão de produtos importados foi responsável pela substituição de parcela significativa da produção local por bens importados nos setores têxtil, vestuário, calçados, alimentos industriais e máquinas e equipamentos, assim como pela supressão da produção em alguns ramos da química, da petroquímica e de componentes de bens de capital (BALTAR e MATTOSO, 1997). Considerando que durante toda a década de 1980 a estrutura produtiva brasileira ficou estagnada – em um momento no qual os avanços tecnológicos e a modernização das plantas produtivas no mundo foram intensos – os efeitos destrutivos da nova política comercial sobre ela foram ainda mais acentuados.

Diante da nova configuração econômica, as empresas que se mantiveram instaladas no Brasil realizaram um intenso processo de reestruturação produtiva⁴⁹. Promoveram, então, significativos cortes de pessoal, desverticalizaram-se⁵⁰, focalizaram suas atividades em segmentos de mercado nos quais possuíam maior capacidade de competição, redefiniram produtos e processos, adotaram técnicas de produção flexível, poupadoras de mão-de-obra, e pressionaram pela flexibilização das relações com seus trabalhadores. Colocaram em prática, também, um acentuado processo de descentralização produtiva, que transferiu plantas industriais para espaços geográficos caracterizados por níveis mais baixos de organização e remuneração da força de trabalho e maiores incentivos fiscais.

⁴⁹ Os primeiros impulsos do processo de reestruturação produtiva, na verdade, ocorreram durante a década de 1980, quando as empresas passaram a adotar, ainda que de modo restrito, novos padrões organizacionais e tecnológicos, e novas formas de organização social do trabalho. Segundo Antunes (2003), nessa década já se observavam a utilização inicial da informatização produtiva, do sistema *just-in-time*, a proliferação de programas de qualidade total e a difusão da microeletrônica. Também nessa década deu-se o início à implantação dos métodos denominados “participativos”, mecanismos que procuram o “envolvimento” dos trabalhadores aos planos das empresas, ainda que de modo preliminar. Mas foi apenas nos anos 1990 que a reestruturação produtiva do capital desenvolveu-se intensamente em nosso país.

⁵⁰ O movimento de desverticalização das grandes empresas foi marcado pela terceirização de diversas atividades e utilização freqüente da subcontratação em substituição à contratação direta da mão-de-obra. Dessa forma, as grandes empresas conseguiram flexibilizar o uso da força de trabalho e aumentar a produtividade, transferindo custos e responsabilidades trabalhistas para as subcontratadas (na maioria das vezes, conta própria ou pequenos empregadores). Nesse contexto, essas novas ocupações, ainda que ligadas à atividade industrial, são cada vez mais instáveis e precárias. Segundo dados da Pnad, o grau de formalização da indústria de transformação caiu de 72,5%, em 1989, para 62,9%, em 1999.

Como resultado, a estrutura produtiva brasileira se concentrou principalmente em setores intensivos em recursos naturais e mão de obra – setores nos quais o país teria, por “vocação”⁵¹, um maior poder de concorrência – abdicando de setores industriais mais dinâmicos e assentados em um uso mais intenso de tecnologia e capital. Essa *especialização regressiva*, como ficou conhecido o processo, foi responsável pela ruptura de elos da cadeia produtiva brasileira, acarretando uma desarticulação intersetorial da indústria nacional e uma redução do valor agregado para um mesmo valor bruto da produção. Na prática, isso representou a eliminação de pontos de geração de emprego e renda. Em outros termos, a perda de densidade industrial tornou-se um obstáculo importante à retomada do crescimento econômico, uma vez que estímulos setoriais perderam a ramificação necessária para alavancar a produção dentre os demais ramos da atividade econômica.

Todos esses fatores ocasionaram uma redução da elasticidade-produto do emprego, o que se verifica na pequena diminuição do desemprego em anos de recuperação da atividade econômica, como ocorreu no período entre 1993 e 1995⁵² (Gráfico 2.1). Determinaram também uma significativa mudança da estrutura ocupacional, marcada pelo crescimento da participação do emprego nos setores terciários e em pequenos e médios empreendimentos. O Gráfico 2.2 apresenta como as profundas modificações estruturais da economia brasileira impactaram a estrutura ocupacional nas regiões metropolitanas no período 1991-1999, indicando que a participação dos ocupados na indústria de transformação caiu 5,29 pontos percentuais, enquanto no setor de serviços ela se elevou 5,58 pontos.

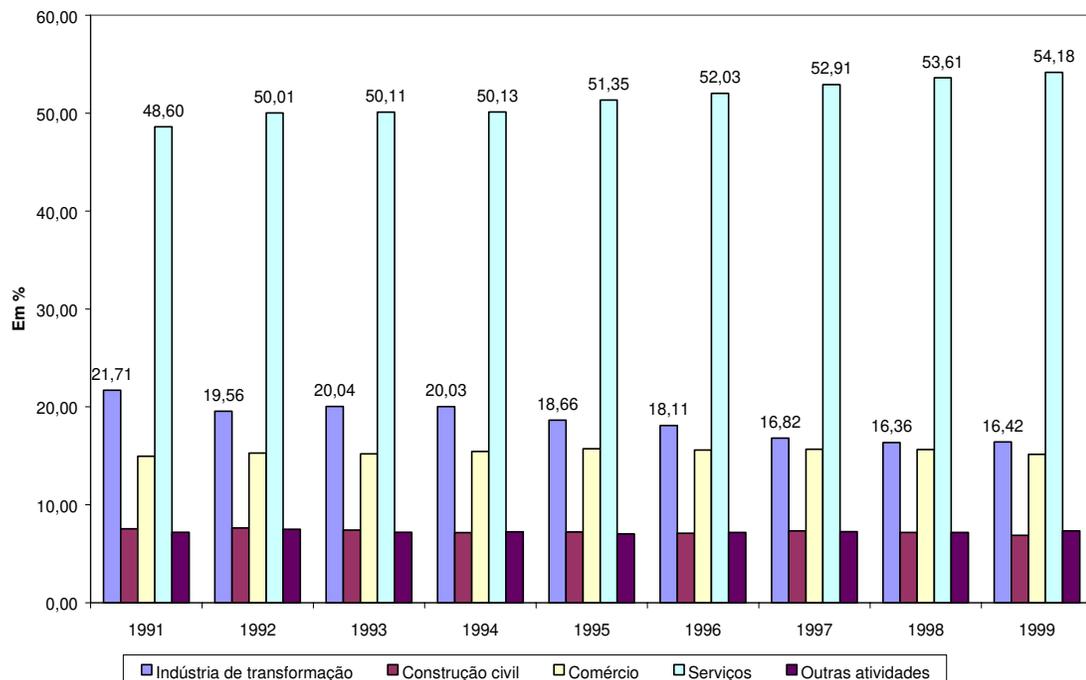
Segundo os entusiastas desse modelo de desenvolvimento, esse processo representaria a emergência de uma sociedade de “serviços modernos”, assentada em uma estrutura econômica menos concentrada, na qual a presença dos pequenos e médios empreendimentos tornar-se-ia extensa e importante para a geração de emprego e renda. A experiência brasileira nos anos 90 mostra, entretanto, que a “grande maioria das ocupações foi

⁵¹ Note-se, aqui, a retomada da idéia conservadora de desenvolvimento fundado em vantagens comparativas, segundo a qual o aprofundamento da divisão internacional do trabalho, com maior especialização na produção de bens primários, possibilitaria a superação do subdesenvolvimento nos países de industrialização tardia.

⁵² Os anos de 1993 a 1995 foram anos de razoável crescimento do PIB, em boa medida associado ao aumento do poder de compra dos assalariados com a queda do imposto inflacionário. Conforme se verifica no gráfico 2.1, contudo, esse impacto favorável sobre o emprego foi efêmero.

criada pelos pequenos empreendimentos voltados para o consumo das famílias e indivíduos, sendo que a principal características dessas ocupações é o baixo rendimento e a pouca qualificação, justificadas pela baixa produtividade obtida nesse tipo de atividade” (DEDECCA, 2005:109). Dessa forma, é difícil imaginar que esse movimento tenha reduzido o espaço central que grandes empresas ocupam na acumulação capitalista.

Gráfico 2.2 – Participação da população ocupada por setor de atividade (1991-1999)

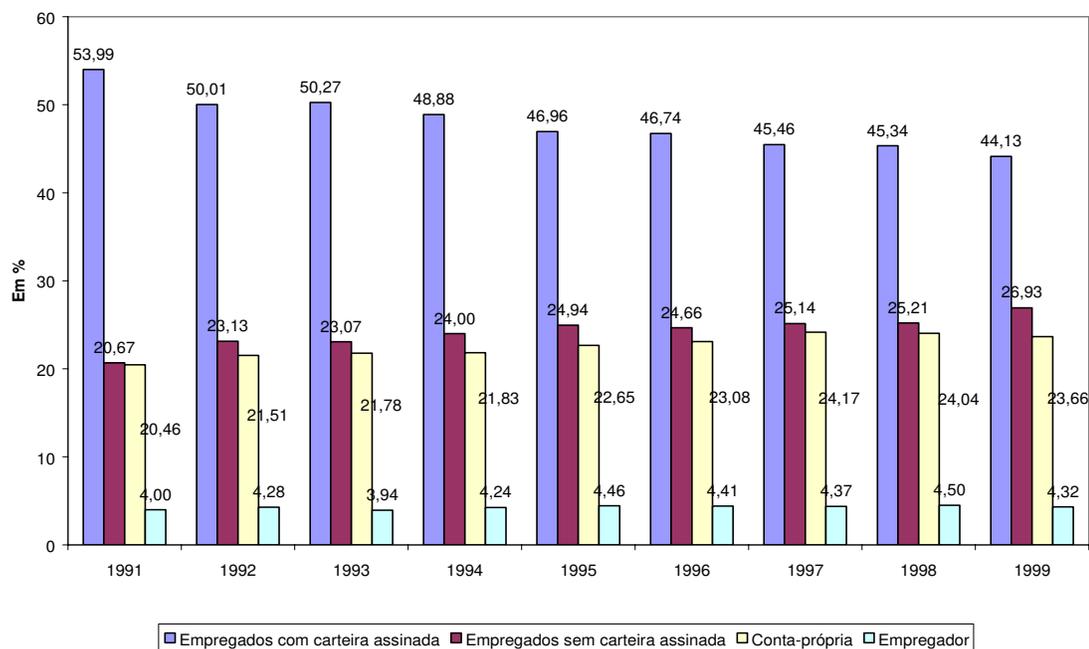


Fonte: IBGE/PME antiga. Elaboração própria.

O Gráfico 2.3 sugere que os impactos da mudança na estrutura ocupacional do país foram grandes sobre a qualidade dos vínculos empregatícios. Como se pode notar, o emprego com carteira assinada foi reduzido em contraposição à elevação do número de ocupações sem carteira assinada e conta própria. Os empregados com carteira assinada representavam 53,99% da população ocupada em 1991, tendo sua participação reduzida para 44,13% em 1999. Já os empregados sem carteira assinada, que representavam 20,67% da população ocupada em 1991, aumentaram sua participação ao longo do período, alcançando 26,93% em 1999. Os

trabalhadores por conta própria, por sua vez, em 1991 representavam 20,46% da população ocupada, atingindo 23,66 % em 1999.

Gráfico 2.3 – Participação da população ocupada por posição na ocupação (1991-1999)



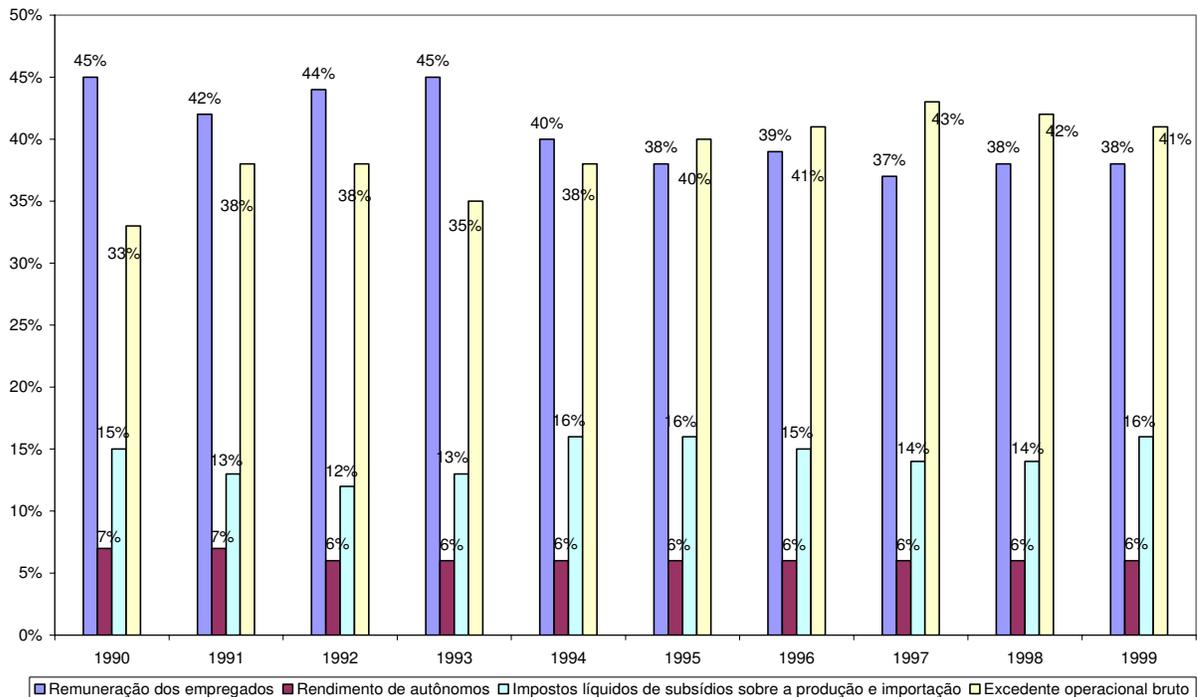
Fonte: IBGE/PME antiga Elaboração própria.

Todas essas transformações estruturais por que passou a economia brasileira resultaram em um processo de transferência de renda que prejudicou a remuneração do trabalho. O Gráfico 2.4 apresenta a trajetória da distribuição funcional da renda na década de 1990, revelando que a parcela da renda apropriada pelos empregados e autônomos (conta própria) caiu de 52%, em 1990, para 44% do PIB em 1999. Já o excedente operacional bruto⁵³ passou de 33% para 41% do PIB nesse mesmo período. Vale também observar uma ligeira elevação da parcela da renda nacional destinada aos impostos (líquidos de subsídios sobre a produção e importação), que expressa o esforço do governo em elevar a arrecadação para cumprir as metas de superávit primário⁵⁴.

⁵³ O excedente operacional bruto compreende lucros, dividendos, aluguéis, juros e rendimentos de capital.

⁵⁴ Conforme será destacado no próximo item desta seção, as metas de superávit primário ganharam centralidade na arquitetura construída para manter a estabilização monetária após a desvalorização de 1999. Entretanto, antes disso, o governo já vinha realizando um esforço fiscal crescente para fazer frente à explosiva elevação da dívida. Na visão

Gráfico 2.4 – Participação da remuneração dos fatores no PIB (Brasil: 1991-1999)



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Essa modificação da distribuição funcional da renda em favor dos rendimentos de capital na década de 1990 está certamente associada à crescente participação dos rendimentos financeiros dentro do excedente operacional bruto. Adicionalmente, o movimento de fusões e aquisições que se processou ao longo dos anos 90 levou a uma tendência de concentração oligopolista na indústria brasileira⁵⁵ que, associado ao enfraquecimento da organização dos trabalhadores⁵⁶, propiciou também uma redução da participação da renda do trabalho na renda nacional.

dos que defendem essa política econômica, o superávit primário mantém a solvência da dívida e reduz o risco-país, impulsionando os investimentos externos e permitindo o financiamento do balanço de pagamentos (LOPREATO, 2003:10).

⁵⁵ As empresas que sobreviveram ao choque de competitividade imposto pela abertura comercial foram aquelas que tiveram agilidade e capital para se adaptar às novas necessidades. Na prática, dessa maneira, a criação de um ambiente mais competitivo elevou a concentração industrial do país, na medida em que um menor número de empresas sobreviveu e aumentou suas participações no mercado.

⁵⁶ Vários fatores explicam o declínio da organização sindical no país. Entre eles estão, sem dúvida, a escalada do desemprego, que reduziu consideravelmente a força dos trabalhadores nos conflitos entre capital e trabalho; o crescimento do setor de serviços, tradicionalmente mais refratário à sindicalização; a redução do setor industrial,

Concluindo, o novo modelo de desenvolvimento econômico representou uma significativa mudança do papel do Estado na forma de intervir na economia. A agenda que se consolidou ao longo da década de 1990 estabeleceu que o mercado seria o motor primordial do processo de crescimento. Sob essa perspectiva, a atuação estatal priorizou oferecer um ambiente de estabilidade de preços e garantir a proteção dos direitos de propriedade, oferecendo sistemas legais, judiciais e normativos eficientes. Nesse processo, o caráter público do Estado foi redefinido diante de sua crescente incapacidade de planejar e comandar os destinos nacionais.

O resultado da implementação dessas políticas pró-mercado ao longo da década de 1990 foi, assim, a desestruturação do setor produtivo e a ampliação da heterogeneidade do mercado de trabalho. Essa estratégia favoreceu não apenas o *rentismo* em detrimento do investimento produtivo, como também desencadeou um processo de reestruturação e concentração do capital produtivo, com constante pressão para a redução dos custos do trabalho. Na ausência de políticas setoriais defensivas, frente a uma abertura comercial e financeira, diante de elevados juros e sobrevalorização cambial até 1999 e, em um contexto de aprofundamento do processo de financeirização da economia brasileira, o capital nacional se protegeu a partir de uma lógica de decisões de curto prazo. A abertura ao mercado financeiro internacional, portanto, provou ser ineficiente sob a perspectiva produtiva, uma vez que os fluxos de capitais não foram capazes de financiar o investimento necessário para encorajar o desenvolvimento (MADI, 2006:3).

2.1.3. A política econômica a partir de 1999 e a recuperação conjuntural do mercado de trabalho brasileiro (1999-2005)

Após as turbulências financeiras da segunda metade da década de 1990, uma profunda queda na confiança dos investidores em relação aos “mercados emergentes” se generalizou. Delineou-se, assim, um cenário externo bastante desfavorável, caracterizado pela elevada aversão ao risco. Nesse contexto, as fontes externas de financiamento da economia

berço do sindicalismo; além da redução da tutela do Estado sobre as relações de emprego, em troca do predomínio das negociações coletivas envolvendo diretamente empresas e trabalhadores.

brasileira se esgotaram, tornando a manutenção artificial do câmbio sobrevalorizado insustentável. Segundo Belluzzo e Almeida (2002:397), aproximadamente US\$ 50 bilhões, em termos líquidos, deixaram o país ao longo de 1998.

Dessa forma, em janeiro de 1999, o governo brasileiro abandonou a âncora cambial, permitindo grande desvalorização do Real. A nova situação não representou uma mudança no projeto de desenvolvimento, uma vez que prevaleceu a idéia de que a política macroeconômica deveria se restringir a oferecer um ambiente propício ao investimento privado, ancorando as expectativas do mercado mediante intervenções previsíveis e pautadas em regras explícitas. No entanto, ocorreram alterações substanciais no âmbito da política econômica. Desde então, a estabilização monetária é sustentada, por um lado, pela manutenção de altas taxas de juros e, por outro, pela condução de uma política fiscal extremamente contracionista.

No que se refere à política monetária, a principal novidade foi a adoção do regime de metas de inflação. Esse regime constitui-se, basicamente, na determinação sistemática da taxa básica de juros – em função da inflação prevista e do hiato de produto – de forma a levar o índice de preços a convergir para a meta determinada. De acordo com os princípios teóricos que lhe servem de base, as taxas de juros agem sobre a inflação por diversos canais: sinaliza o compromisso do Banco Central com a inflação baixa, influi nas expectativas inflacionárias e provoca desaquecimento da demanda, que se reflete em quedas de preços e salários (FARHI, 2004: 74)⁵⁷. Ademais, embora esse efeito não esteja explicitamente incluído no modelo teórico, as altas taxas de juros visam atrair capitais externos e, com isso, impedir uma desvalorização muito intensa do Real, o que poderia comprometer as metas de inflação.

A adoção de um sistema de câmbio flutuante conjugado ao regime de metas de inflação, contudo, fez com que a estabilidade monetária passasse a depender de uma combinação

⁵⁷ Importa mencionar que a escolha do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA como indicador da evolução das taxas de inflação do regime de metas acentua o viés de elevação das taxas de juros. Esse índice sofre grande influência dos preços administrados e de bens comercializáveis, sendo que tais preços possuem pouca ou nenhuma sensibilidade à manipulação das taxas de juros (são mais fortemente influenciados pela taxa de câmbio e por choques exógenos). Na verdade, apenas o comportamento dos preços livres – que representam somente um terço do IPCA – é sensível aos movimentos das taxas de juros de curto prazo. Dessa forma, a política monetária precisa ser extremamente restritiva – com taxas de juros elevadas – para conter a demanda, fazendo com que a redução dos preços livres compense os reajustes contratuais dos preços administrados e da parcela dos bens comercializáveis imunes às variações da taxa de juros (FARHI, 2004).

interdependente de políticas, que resultaram em uma “armadilha financeira” (MADI, 2006). Por um lado, a dependência de financiamento externo exige altas taxas de juros para enfrentar o risco da fuga de ativos, com reflexos sobre o financiamento do balanço de pagamentos e sobre o valor real do câmbio. Por outro, o governo não pode deixar de garantir a sustentabilidade da dívida, evitando que o risco-país se eleve. Frente a esse dilema, a geração sistemática de superávits primário⁵⁸, convertidos em pagamento de juros, passou a ser o mecanismo utilizado pelo governo para reduzir o “risco potencial de *default* da dívida” e o risco-país, garantindo rentabilidade aos capitais exigidos no financiamento do balanço de pagamentos (LOPREATO, 2003:10).

Dessa forma, a âncora fiscal ganhou centralidade na arquitetura construída para manter a estabilização monetária. Segundo a perspectiva do Governo Federal, a geração do superávit primário reduziria o risco-país e impulsionaria os investimentos externos, permitindo o financiamento do balanço de pagamentos e a estabilidade do câmbio. O bom desempenho do câmbio, por sua vez, favoreceria o controle da inflação, que somada à redução do prêmio de risco reclamado na compra dos títulos públicos, permitiriam a queda dos juros, criando as condições de retomada do crescimento.

A adoção dessa política econômica, entretanto, não garantiu, desde então, as condições de retomada do crescimento econômico. Pelo contrário, entre 2000 e 2005, o PIB brasileiro cresceu à taxa média de 2,6% ao ano, ao passo que a população se expandiu à média anual de 1,5%, correspondendo a uma taxa média de crescimento *per capita* do produto muito baixa, próxima de 1,1%.

Na verdade, a lógica da política econômica subordinou a política fiscal às expectativas de risco dos agentes privados e às previsões sobre o comportamento futuro das variáveis que influenciam a relação dívida/PIB (taxas de juros, câmbio, e o próprio PIB). Nesse sentido, qualquer objetivo de crescimento econômico foi colocado em segundo plano. Contraditoriamente ao discurso do governo, portanto, a política fiscal, apesar de ser o pilar da

⁵⁸ A fim de instituir um padrão de equilíbrio orçamentário em todas as esferas do governo, foram implementados o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Circular nº 2.742 de 1997, do Banco Central) e o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Lei nº 9.496, de 1997), além da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) e a Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028, de 2000).

política econômica, deixou de ter qualquer autonomia. Oscilações do câmbio e dos juros passaram a demandar mudanças nas metas fiscais, de modo a garantir a sustentabilidade da dívida e o seu espaço como *locus* de valorização do capital privado (LOPREATO, 2003:11).

De fato, observa-se que a tentativa de redução da dívida líquida do setor público como proporção do PIB por intermédio da geração de superávits primários ao longo dos anos 2000 restringiu sobremaneira a execução da política fiscal. Entretanto, a despeito de todo o esforço despendido no controle das contas públicas, a dívida líquida do setor público permaneceu em torno de 50% do PIB ao longo desse período, ultrapassando 60% em meados do ano de 2002⁵⁹. Em outros termos, mediante taxas de juros elevadas, taxas de câmbio flutuantes e baixo crescimento econômico, a estratégia de redução do endividamento público passou a exigir superávits primários crescentes⁶⁰, que ainda assim foram insuficientes para reduzir a dívida pública. A outra face dessa política econômica foi um significativo encolhimento dos gastos sociais e em infra-estrutura pública, além do aumento da carga tributária⁶¹, todos com sérios rebatimentos sobre o nível de demanda agregada.

A Desvinculação de Receitas da União – DRU, na esteira aberta pelo Fundo Social de Emergência – FSE, permitiu uma realocação de recursos de destinações sociais constitucionalmente especificadas para atender o serviço da dívida pública. Desde então, o seqüestro de parte do orçamento social restringiu fortemente os gastos em educação, saúde, habitação e saneamento, e dificultou a expansão de políticas compensatórias voltadas à situação de desemprego e de pobreza. A retração do investimento público, por sua vez, fez declinar o gasto com infra-estrutura em áreas estratégicas, como energia e transportes, gerando sérios gargalos ao crescimento do país. Precariedade da malha rodoviária, insuficiência de ramais ferroviários, saturação do portos, crise nos aeroportos, dificuldades para a expansão da geração de energia elétrica são todos fatores que obstaculizam as decisões de investimento privado no país.

⁵⁹ Estatística oficial do Banco Central do Brasil, obtida no sítio <http://www.bacen.gov.br/?DIVIDADLSP>.

⁶⁰ Segundo dados do Banco Central do Brasil, o superávit primário saltou de 2,9% do PIB em 1999 para 4,84% do PIB em 2005.

⁶¹ Entre 1998 e 2005, a carga tributária nacional passou de 29,73% do PIB para 37,37% (dados obtidos no sítio do Banco Central do Brasil, <http://www.bacen.gov.br>).

Além do alto custo social, fica claro que a construção de condições fiscais baseadas na política de sustentabilidade da dívida pública – a partir da geração sistemática dos elevados superávits primário – não é suficiente para garantir a estabilidade monetária no país. Uma eventual turbulência da economia mundial afetaria o fluxo de recursos internacionais, agravando o quadro de restrição externa e provocando amplas variações na taxa de câmbio, com reflexos na inflação e nas taxas de juros calculadas com base nas metas de inflação. Portanto, a instabilidade do câmbio e dos juros coloca em dúvida qualquer esforço fiscal que venha a ser realizado, demandando outra rodada de redução de despesas e de aumento da arrecadação, subordinando a política de gastos, o sistema tributário e o crescimento do PIB.

Enfim, o modelo de política econômica que se consolidou após 1999 impõe um superávit crescente para honrar o endividamento público, o que mantém a fragilidade financeira do setor público, dificultando o financiamento da infra-estrutura e a expansão do gasto social. Nesse contexto, torna-se difícil a realização de uma política fiscal autônoma, capaz de sustentar e estimular a renda, o emprego, a ampliação da infra-estrutura física, a universalização das políticas públicas e a redistribuição de renda. Na verdade, a engenharia macroeconômica atual pereniza o baixo e descontínuo crescimento econômico, além de transferir parcela crescente da renda nacional ao pagamento de juros, concentrando a distribuição da renda nacional em favor dos *rentistas*.

Nesse ambiente desfavorável ao investimento produtivo e ao emprego, um fator novo, contudo, possibilitou uma leve recuperação do mercado de trabalho. A desvalorização cambial ocorrida no início de 1999 parece ter contribuído decisivamente para reequilibrar a competitividade do produto nacional frente ao similar estrangeiro. Diante desse novo cenário cambial, alguns setores recuperaram espaço no mercado interno e externo, ampliando a produção e a contratação de mão-de-obra. Segundo dados do IBGE, a taxa de desemprego aberto nas regiões metropolitanas do país caiu 1,5 pontos percentuais entre 1998 e 2001⁶². Após elevar-se novamente nos anos de 2002 e 2003, quando o PIB cresceu apenas 1,93% e 0,54% e a taxa Selic

⁶² Taxa de desemprego aberto nas regiões metropolitanas Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre, referência de 30 dias. PME Antiga.

seguiu uma trajetória ascendente, a taxa de desemprego voltou a cair 1,5 pontos entre 2003 e 2005⁶³.

Essa modesta redução do desemprego aberto não é o único indicador do mercado de trabalho que tem chamado atenção desde 1999. A novidade mais animadora refere-se à trajetória de crescimento do emprego formal, que reverte a tendência observada ao longo de toda a década de 1990 de redução do peso dessa forma de inserção ocupacional. Segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, os anos 2000 são marcados por uma elevação sistemática do número de empregos celetista, conforme apresenta o Gráfico 2.5.

A desvalorização do real, sem dúvida, é o fator mais significativo para explicar esse comportamento do mercado de trabalho. A evolução das contas do balanço de pagamentos sugere que o impacto da desvalorização cambial sobre a competitividade das empresas nacionais foi, de fato, importante. Em 1998, a balança comercial brasileira apresentava um déficit de US\$6,6 bilhões, superado em 2001 por um saldo positivo de US\$2,7 bilhões. A partir desse ano, o crescimento do saldo da balança comercial se manteve acentuado, alcançando US\$44,7 bilhões em 2005. Desde 2003, esses resultados permitiram a reversão do saldo em conta corrente, que apresentava um déficit de US\$33,4 bilhões em 1998, e atingiu um superávit de US\$ 14,2 bilhões em 2005⁶⁴.

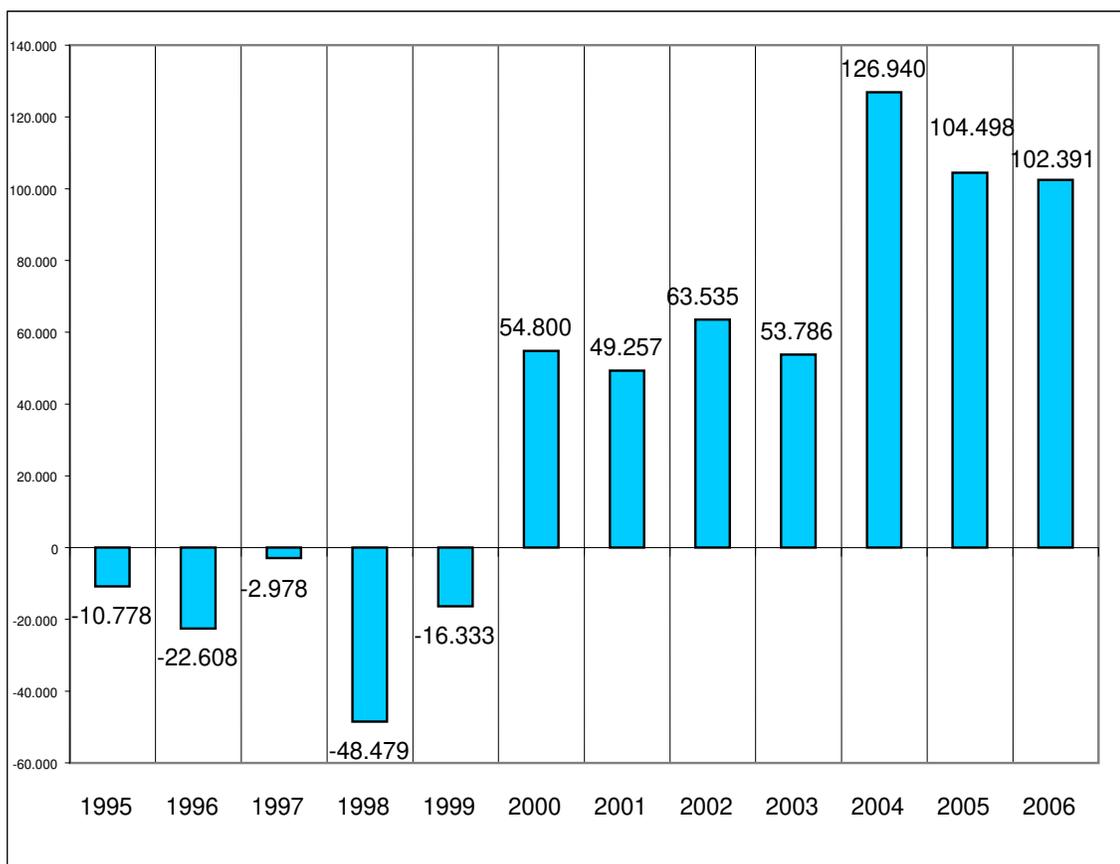
Alguns outros fatores podem ser pontuados para explicar a moderada recuperação do mercado de trabalho brasileiro. Moretto e Krein (2005), após enfatizarem a primazia do fator “desvalorização cambial”, destacam que o processo de reestruturação produtiva nesse período já se apresenta em intensidade menor, fazendo com que a elasticidade-produto do emprego seja mais alta. Além disso, reconhecem também que mudanças institucionais do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE provocaram uma intensificação da atividade de fiscalização, que priorizou o registro em carteira em suas ações. Por fim, os autores consideram que a prevalência

⁶³ A magnitude da queda do desemprego nos dois períodos destacados não pode ser comparada devido a mudanças na metodologia de cálculo das taxas de desemprego do IBGE. Estas últimas referem-se à PME Nova.

⁶⁴ Estatísticas oficiais do Banco Central do Brasil, obtidas no sítio <http://www.ipeadata.gov.br/>.

de uma jurisprudência em que a empresa tomadora de terceiros é responsabilizada subsidiariamente em caso de haver débitos trabalhistas pode ter contribuído para a formalização dos vínculos trabalhistas.

Gráfico 2.5 – Média mensal de geração de empregos com carteira assinada (Brasil: 1995-2006)



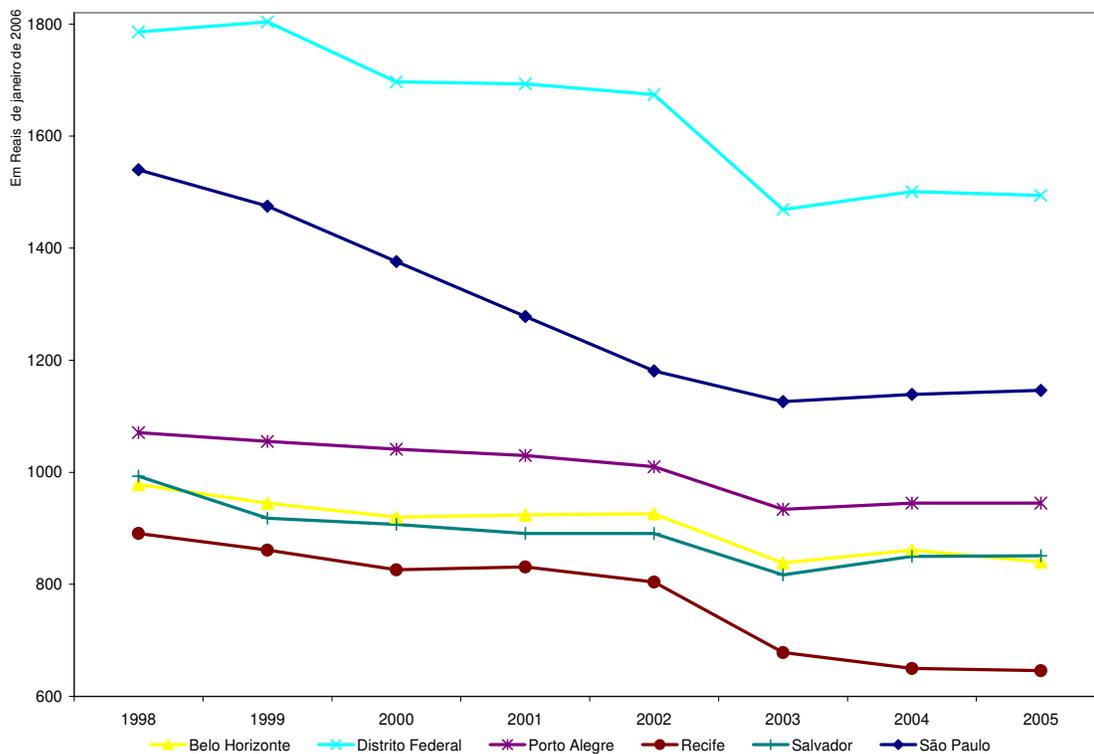
Fonte: CAGED/MTE. Elaboração própria.

Embora tenha ocorrido uma sensível recuperação conjuntural do mercado de trabalho no que concerne à criação de vagas e à formalização do emprego, vale ressaltar que a evolução do nível de renda do trabalhador no período não foi satisfatória. Conforme apresenta o Gráfico 2.6, a trajetória do rendimento médio real dos assalariados foi descendente ao longo da década de 2000 nas principais regiões metropolitanas do país.

Além disso, é importante ressaltar que o êxito exportador brasileiro vem sendo estimulado por um contexto externo extremamente favorável. Principalmente a partir de 2003, a economia brasileira, como tantas outras emergentes, tem se beneficiado da significativa elevação

dos preços das *commodities* e de um comércio internacional em expansão. No biênio 2003-2004, o volume de comércio internacional cresceu 15%, e os preços aumentaram 23% (CARNEIRO, 2005:8). Nesse sentido, é oportuno questionar a sustentabilidade da trajetória de recuperação do mercado de trabalho, que pode perfeitamente ser revertida no caso de uma desaceleração acentuada do comércio mundial. Aliás, a pauta de exportações brasileira permanece concentrada em *commodities* agrícolas e industriais com elevada volatilidade de preço e quantidades, tornando o desempenho de nossas exportações muito dependentes da dinâmica do mercado internacional.

Gráfico 2.6 – Rendimento médio real dos assalariados (1998-2005)



Fonte: DIEESE/SEADE, MTE/FAT. Elaboração própria.

Portanto, na verdade, sem a participação central do Estado brasileiro na criação de um horizonte de longo prazo para as decisões de investimentos estratégicos, o crescimento da economia e do emprego ficará *a mercê* das flutuações conjunturais da demanda. Nas palavras de Ricardo Carneiro:

Muito se tem escrito sobre as heranças perversas dos anos 90, tais como a vulnerabilidade externa, a dívida pública elevada ou a regressão produtiva. Mas, pouco se enfatiza uma das dimensões cruciais dessa má herança: a ausência de um corpo robusto de políticas de desenvolvimento. Para países periféricos, nos quais há bloqueios de diversa natureza – de escalas de produção, de monopólio tecnológico, de capacidade de mobilização de recursos – ao desenvolvimento centrado em ondas de inovação e determinadas pela concorrência entre capitais, a construção de um horizonte de longo prazo para o crescimento depende, de maneira essencial, da existência dessas políticas (CARNEIRO, 2005:1).

Conforme destaca o autor, esse é o principal condicionante ao crescimento continuado do país, imposto por um modelo de desenvolvimento que, ao definir o mercado como motor primordial do processo, se abstém de realizar investimentos públicos e se mostra insuficiente para estimular o investimento privado.

2.2. A arquitetura do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e as políticas de auto-ocupação no Brasil

2.2.1. A institucionalidade do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (1990-2006)

O Sistema Público de Emprego brasileiro, em tese, foi instituído em 1975 para atender as determinações da Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho – OIT. Entretanto, a ausência de uma fonte estável para o financiamento de suas políticas limitou muito seu alcance até o início da década de 1990 (AMORIM et. all, 2006:7-12). Dos serviços previstos, apenas a intermediação da mão-de-obra se consolidou antes dessa década. O seguro-desemprego, a qualificação profissional e os programas de geração de emprego e renda que, juntamente com a intermediação da mão-de-obra, constituem os eixos do atualmente chamado Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR, foram organizados tal qual se apresentam hoje somente na década de 1990⁶⁵.

⁶⁵ O seguro-desemprego foi instituído em 1986 pelo Decreto-Lei nº2.284/86. Entretanto, devido à ausência de uma fonte de financiamento específica, o acesso ao benefício era bastante restrito, refletindo-se em muito baixa cobertura até início da década de 1990.

As bases para a estruturação do sistema hoje em vigor foram estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, que criou um mecanismo de financiamento extra-orçamentário para custear as ações na área de emprego⁶⁶. A regulamentação da nova estrutura institucional ocorreu por meio Lei nº 7.998/90, que ampliou as atribuições do Programa do Seguro-Desemprego, integrando o auxílio financeiro a outros serviços de assistência ao desempregado, como a intermediação de mão-de-obra e a formação profissional⁶⁷.

A referida Lei, de 1990, criou também o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Codefat, elementos centrais do SPETR. O FAT é um fundo de natureza contábil-financeira destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial e ao financiamento dos programas de desenvolvimento econômico, estes últimos a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. A principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições do Programa de Integração Social – PIS e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP (tributação sobre o faturamento de empresas), mas a capitalização patrimonial do Fundo conta crescentemente com suas receitas financeiras⁶⁸. O Codefat, por sua vez, é um órgão colegiado que atua como gestor do FAT. Tem caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo. Dentre suas funções mais importantes, estão as de elaborar diretrizes para programas e para alocação de recursos, de acompanhar e avaliar seu impacto social e de propor o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas de emprego, trabalho e renda.

⁶⁶ Esse mecanismo de financiamento extra-orçamentário garantiria, supostamente, maior estabilidade e menor vulnerabilidade às políticas públicas de emprego. Entretanto, o artifício das desvinculações constitucionais, mencionado na primeira seção deste capítulo, evidencia que a aplicação dos recursos do FAT não está imune a critérios discricionários. Desde 1994, as desvinculações são responsáveis pela retenção de 20% dos recursos que deveriam ser alocados no SPETR pelo Fundo Social de Emergência - FSE, atualmente denominado de Desvinculação de Receitas da União - DRU, visando à formação do superávit fiscal primário.

⁶⁷ Destaca-se que a citada Lei nº 7.998/90 restringia os serviços de intermediação e treinamento aos requerentes do seguro-desemprego. Apenas em 1994, com a instituição da Lei nº 8.900/94, se abriu a possibilidade de desenvolver ações e programas com recursos do FAT relativos à recolocação no mercado de trabalho e qualificação profissional para os trabalhadores em geral, independentemente de sua condição de segurado ou não do programa.

⁶⁸ O retorno financeiro do FAT é parte indexado à taxa Selic e parte indexado à Taxa de Juros a Longo Prazo - TJLP, oriundo das aplicações relativas aos repasses constitucionais de 40% da arrecadação do PIS/Pasep para o BNDES, aos depósitos especiais remunerados em instituições legalmente habilitadas (BNDES, BB, CEF, BNB, Basa e Finep) e às aplicações ativas no mercado financeiro por meio do Banco do Brasil (BB Extramercado).

Um dos avanços legais mais significativos concernentes à construção do atual SPETR refere-se à aprovação da Lei nº 8.352, de 1991, que autorizou a aplicação das disponibilidades financeiras do FAT em depósitos especiais remunerados em instituições financeiras oficiais federais⁶⁹. Em 1994, esse dispositivo deu origem aos Programas de Geração de Emprego e Renda do governo federal (Resolução nº 59/94 do Codefat), que se tornaram a mais importante política ativa de emprego que atua sobre a demanda de trabalho do país. Em sua concepção original, esses programas objetivavam oferecer alternativas de geração de emprego e renda e de inserção no processo produtivo por meio de estímulos à capacidade empreendedora e à busca da auto-sustentação dos pequenos empreendimentos, sem o recurso de práticas assistencialistas ou paternalistas, segundo o discurso que defendeu sua instituição. Entre os princípios constantes na Resolução nº 59/94, há clara preocupação em não confundir os Programas de Geração de Emprego e Renda com linhas de crédito normais dos bancos. A missão desses programas era criar um efetivo mecanismo de fomento à geração de empregos, em consonância com as demais políticas de governo.

Inicialmente, a operacionalização desses programas ficou por conta do Banco do Brasil e do Banco do Nordeste do Brasil – BNB, que deveriam criar linhas especiais de crédito para micro e pequenas empresas, empreendimentos informais, cooperativas e formas associativas de produção, todos setores de áreas urbanas com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro convencional. Segundo a Resolução nº 59/94, os agentes financeiros deveriam se comprometer a prestar assistência técnica e gerencial aos beneficiários, bem como desenvolver ou apoiar programas especiais de capacitação.

Do ponto de vista institucional, os Programas de Geração de Emprego e Renda exigiam, também, a constituição de Comissões Estaduais de Emprego, concebidas como órgãos colegiados de caráter permanente e tripartite, reproduzindo a estrutura do Codefat. Tais comissões deveriam servir como canal de participação da sociedade civil organizada no sistema

⁶⁹ Até o momento, a disponibilidade financeira do FAT era aplicada em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central. A partir da instituição dos depósitos especiais, os recursos alocados em instituições financeiras oficiais federais passaram a ser remunerados segundo o seguinte critério: no caso de permanência dos recursos na instituição, esse eventual saldo sem aplicação deve ser remunerado ao FAT pela Selic. A partir do desembolso do empréstimo ao tomador final, o saldo passa a ser remunerado pela TJLP.

público de emprego e teriam como finalidade específica realizar o acompanhamento e a fiscalização da aplicação dos recursos do FAT.

Ainda em 1994, no âmbito dos Programas de Geração de Emprego e Renda, foram repassados recursos do FAT para a Financiadora de Estudos e Projetos – Finep⁷⁰. O objetivo dessa nova linha de financiamento era gerar e manter emprego e renda nos segmentos da indústria e agropecuária, especialmente relativos à educação para competitividade, apoio à pequena e média empresa de base tecnológica e reorganização empresarial⁷¹. Nos dois anos seguintes, tanto o Banco do Nordeste quanto o Banco do Brasil receberam recursos adicionais para operar os Programas de Geração de Emprego e Renda, e eles – que atendiam exclusivamente a área urbana – foram estendido à área rural, consolidando o Proger Urbano e o Proger Rural⁷², respectivamente.

Em 1995, o Plano Nacional de Formação Profissional – Planfor foi criado com o objetivo de aumentar a oferta de educação profissional no Brasil⁷³. Naquele momento, planejou-se um programa de execução descentralizada, que contava com dois eixos de implementação: os Planos Estaduais de Qualificação – PEQs, coordenados pelas Comissões Estaduais de Emprego e Secretarias Estaduais de Trabalho, e as Parcerias Nacionais e Regionais com entidades governamentais e não governamentais, para ações complementares aos PEQs. O público-alvo era composto por desempregados, trabalhadores formais e informais, micro e pequenos empresários e produtores, jovens em situação de risco social, mulheres chefes de família, portadores de deficiência, dentre outros.

No ano de 1996, a Caixa Econômica Federal – CEF também passou a operar o Proger, e o Codefat autorizou, ainda, novas aplicações de depósitos especiais no BNDES para apoiar os seguintes programas: Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de

⁷⁰ Resolução nº 73/94 do Codefat.

⁷¹ Instituído pela Resolução do Codefat nº 73/94. Para ingressar no rol dos Programas de Geração de Emprego e Renda a FINEP desenvolveu quatro programas: Programa de Educação (Proeduc); Programa de Apoio às Pequenas e Microempresas (Pampe); Programa de Apoio à Gestão da Qualidade (PAGQ); e, Programa de Pré-Investimento (Pré-Investimento).

⁷² Instituído pela Resolução nº 82/95 do Codefat.

⁷³ Cabe ressaltar que a educação profissional já existia no país desde a década de 1940, com a criação dos primeiros órgãos do chamado Sistema S. Entretanto, essas experiências não se articulavam com outras políticas de emprego, e suas ações nunca adquiriram uma forma sistêmica (AZEREDO, 1998:191).

Vida do Trabalhador – Proemprego, destinado ao financiamento de investimentos em infraestrutura econômica para elevação da competitividade⁷⁴; Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, já existente e destinado ao pequeno empreendimento agrícola e familiar; e o Programa de Crédito Produtivo Popular – PCPP, instituído para fornecer *funding* e estimular a constituição de uma rede de instituições privadas capazes de financiar pequenos empreendimentos. Em linha semelhante à do Proemprego, mas abrangendo apenas a área que compreende a Região Nordeste e o norte de Minas Gerais, em 1998 foi criado o Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Nordeste e Norte do Estado de Minas Gerais – Protrabalho⁷⁵.

Em 2002, novas linhas de crédito passaram a fazer parte do rol de Programas de Geração de Emprego e Renda. Começaram a funcionar o FAT Empreendedor Popular, priorizando a expansão do financiamento de operações de capital de giro a pequenos empreendimentos; o FAT Habitação, com o objetivo de gerar emprego na cadeia produtiva da construção civil; e, o FAT Pró-inovação, destinado a financiar investimentos em patentes, marcas e transferência de tecnologia, em implantação de planos de desenvolvimento tecnológico de micro e pequenos empreendimentos localizados em “Arranjos Produtivos Locais” e em cadeias produtivas definidas, entre outros projetos associados ao estímulo à inovação tecnológica e gerencial.

No ano de 2003, o SPETR sofreu novas alterações. Foram criados dois programas que objetivavam alcançar segmentos insuficientemente cobertos pelos programas de emprego existentes: o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para a Juventude, voltado para a inserção laboral de jovens entre 16 e 24 anos, de baixa renda e escolaridade, financiado majoritariamente com recursos ordinários do Orçamento, e o Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento, com a intenção de promover o fortalecimento do segmento constituído pelos empreendimentos autogestionários. Além disso, o Codefat autorizou a alocação de recursos

⁷⁴ O programa, no início, financiou empreendimentos nas seguintes áreas: i) transporte coletivo de massa; ii) saneamento ambiental; iii) infraestrutura turística; iv) obras de infra-estrutura voltadas para a melhoria da competitividade do país; e, v) revitalização de subsetores industriais em regiões com problema de desemprego. Em 1999, o programa incorporou atividades na área de saúde pública, educação, projetos multissetoriais integrados, administração tributária, infra-estrutura, comércio, serviços, exportação e também as pequenas e médias empresas.

⁷⁵ Programa instituído pela Resolução nº 171/98 do Codefat.

do FAT no Banco da Amazônia – Basa, que também passou a operar os Programas de Geração de Emprego e Renda.

Aliás, várias novas linhas e programas com recursos do FAT vêm sendo criadas no âmbito dos Programas de Geração de Emprego e Renda desde 2003. Entre elas, destacam-se: FAT Revitalização, destinado à recuperação de imóveis em centros urbanos degradados e sítios históricos; Proger Exportação, instituído para estimular a exportação de micro e pequenas empresas; FAT Exportar, com o objetivo de fomentar a exportação e a geração de emprego e renda por meio de financiamento à exportação para micro, pequenas, médias e grandes empresas; FAT Integrar, destinado ao financiamento de projetos de investimento focados no desenvolvimento da Região Centro-Oeste do país; FAT Fomentar, destinado ao financiamento de investimento produtivo às micro, pequenas e médias empresas; Proger Bens de Consumo Duráveis, linha emergencial e temporária que funcionou entre setembro e dezembro de 2003; Proger Turismo, criado para conceder financiamento a empresas da cadeia produtiva do setor de turismo; Proger Jovem Empreendedor, objetivando financiar jovens empreendedores com idade entre 16 e 24 anos; FAT Vila Pan-Americana, instituído para financiar unidades habitacionais destinadas a alojar os participantes dos Jogos Pan-Americanos de 2007 na cidade do Rio de Janeiro; FAT Giro Rural, destinado à concessão de financiamentos mediante aquisição de Cédulas de Produto Rural Financeira, Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio e refinanciamento de outros títulos representativos de débitos de produtores rurais ou suas cooperativas perante fornecedores de insumos; FAT Inclusão Digital, destinado ao financiamento da aquisição de microcomputador para pessoas físicas de baixa renda; FAT PNMPO, destinado a financiamentos no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO; FAT Infra-estrutura, destinado a financiamentos de projetos de infra-estrutura no país; e, Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional – Modermaq, instituído com o objetivo de promover a modernização da indústria e a dinamização do setor de bens de capital no país.

Em linhas gerais, portanto, a construção do atual SPETR no país seguiu a trajetória acima descrita. Durante a década de 1990, o Programa do Seguro-Desemprego passou a representar o grande eixo organizador de um conjunto de benefícios e serviços, relativos às

chamadas políticas passivas para o mercado de trabalho (como a assistência financeira ao desempregado), e às políticas ativas, como a qualificação da mão-de-obra, a intermediação e os programas de apoio a pequenos empreendimentos, de estímulo à auto-ocupação (AZEREDO, 1998:129-130). A partir de fins da década de 90 e início dos anos 2000, os Programas de Geração de Emprego e Renda foram redefinidos, ampliando significativamente seu escopo. Deixaram de estimular exclusivamente a auto-ocupação, e passaram a financiar, também, atividades associadas à competitividade nacional e à inovação tecnológica. Mais recentemente, esforços têm sido realizados para incluir no âmbito dos Programas de Geração de Emprego e Renda o financiamento a atividades capazes de proporcionar desenvolvimento econômico ao país.

A incorporação dessas novas linhas de financiamento, entretanto, não chegou a alterar a arquitetura do SPETR. Como será argumentado a partir desse ponto, a trajetória de consolidação do SPETR atende perfeitamente às necessidades do novo modelo de desenvolvimento econômico implantado no país. Ela reforça um padrão no qual o Estado exime-se da responsabilidade social de gerar emprego, limitando sua participação à criação de um ambiente supostamente favorável ao investimento privado. Sob esse paradigma, a nova concepção do Estado brasileiro compreende o desemprego como um problema circunscrito à órbita do mercado de trabalho. As políticas públicas de emprego resumidamente apresentadas contemplam, em realidade, um conjunto de políticas ativas e passivas de emprego que apenas tenta aprimorar o funcionamento do mercado de trabalho e a *empregabilidade* do trabalhador, considerando o padrão de desenvolvimento econômico e social estabelecido como dado, sendo ausentes políticas amplas que atuem sobre a demanda de mão-de-obra.

Nota-se, assim, que a construção institucional do SPERT seguiu os moldes dos sistemas adotados pelos países centrais a partir de fins dos anos 70. Na verdade, ela foi profundamente influenciada pelas organizações multilaterais, que se transformaram no núcleo de formulação do pensamento e das políticas voltadas para a periferia. Alguns textos oficiais expressam claramente essa visão. Segundo Relatório da Força-Tarefa sobre Políticas de Emprego⁷⁶, do Ministério do Trabalho e Emprego:

⁷⁶ Força-tarefa instituída pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, no início de 1998, para propor medidas de geração de emprego e renda.

os requisitos para a geração de empregos de boa qualidade e a redução da taxa de desemprego de modo sistemático são os seguintes:

- a. assegurar a estabilidade econômica;
- b. dar continuidade às mudanças institucionais, com o objetivo de gerar poupança e atrair novos investimento;
- c. promover ações geradoras de emprego e renda através de políticas ativas, com ênfase no apoio creditício e técnico às pequenas empresas e trabalhadores autônomos;
- d. investir em capital humano e na formação profissional da força de trabalho; e,
- e. reformar as instituições que regulam o funcionamento do mercado de trabalho e os conflitos de natureza econômica entre empregadores e trabalhadores de modo a incentivar a auto-composição entre as partes (MTE,1998a:20-21).

Diante dessas recomendações, fica patente que a noção de política macroeconômica de sustentação de pleno emprego se esvaziou. O trecho destacado revela que a responsabilidade pela geração do emprego passou a ser creditada ao mercado. Neste modelo, conforme enfatizado no capítulo anterior sobre as tendências observadas nos países de capitalismo avançado, o Estado garante um ambiente econômico estável, uma redução dos níveis salariais (por meio das mencionadas mudanças institucionais que nada mais fazem do que flexibilizar as relações de trabalho e reduzir o papel do Estado), um aprimoramento profissional da oferta de trabalho, e até mesmo impulsiona a capacidade inovativa das empresas, mas o emprego deve ser gerado na esfera privada, que a partir dessas novas condições deve ganhar competitividade.

Esta interpretação pode ser confirmada por meio de diversas passagens do citado documento. A capacidade de geração e de manutenção de postos de trabalho pela economia, no médio e longo prazo, é atribuída à necessidade de adoção de uma “moderna e flexível” legislação trabalhista, ajustada “aos novos padrões de negociação entre o capital e o trabalho”. Segundo o documento, apenas dessa forma se garantiria “um ambiente favorável ao investimento privado”, construindo um novo marco legal que “facilitaria e encurtaria a transição para uma economia aberta e competitiva” (MTE, 1998a:43).

Vários documentos oficiais referentes à construção do sistema público de emprego no Brasil reiteram essa concepção. Um dos mais paradigmáticos é de autoria de Edward Amadeo, o

então Ministro do Trabalho, que trata dos “*Rumos, desafios e o papel do Ministério do Trabalho*”. Segundo o texto:

o problema da geração de postos de trabalho não está na falta de dinamismo da economia, mas sim em fatores ligados ao funcionamento do mercado de trabalho. Estes, portanto, precisam ser devidamente analisados e tratados para que esta pequena geração de postos de trabalho não acabe se transformando em maior desemprego estrutural no futuro (MTE, 1998b:12).

A partir desse diagnóstico, portanto, a intervenção direta do Estado no mercado só se justifica em situações de *desequilíbrios no mercado de trabalho*, como fazem a política de intermediação e qualificação profissional. Nesta concepção, o incentivo à auto-ocupação figura-se como a mais importante política ativa de emprego que atua sobre a demanda de trabalho (observe-se que essa foi a única política ativa de emprego recomendada no citado Relatório da Força-Tarefa sobre Políticas de Emprego, em seu item “c”). Segundo seus defensores, ela associa estímulo à geração privada de emprego a uma política social sustentável, revelando que os pilares da teoria do desenvolvimento endógeno fundamentaram a concepção inicial das Políticas de Geração de Emprego e Renda. De acordo com o trecho abaixo do Relatório citado anteriormente, a inserção desses programas em comunidade de baixa renda possibilitaria:

oferecer orientação e prestação integrada de serviços a comunidades pobres para diminuir o desemprego, promover o trabalho e a renda e aumentar a empregabilidade das pessoas. De fato, a proposta é endogenizar o desenvolvimento econômico local assegurando sustentabilidade às ações de promoção do bem estar da comunidade. [...] A idéia consiste em integrar micro-crédito, qualificação e requalificação, assistência técnica, intermediação, estímulos ao associativismo, formação de cooperativas, pequenos negócios, entre outros (MTE, 1998a:35).

Entre as justificativas expostas para a instituição do Proger, a Resolução do Codefat nº 59/94 faz referência explícita à “necessidade da adoção de urgentes providências no sentido do desenvolvimento de ações com vistas à geração de emprego, de forma articulada com as ações do Programa de Combate à Fome e à Miséria”. Essa intervenção, como fica nítido, atua sobre o problema do desemprego e da pobreza a partir de uma dimensão microeconômica, ignorando

seus determinantes macro-estruturais e transferindo a responsabilidade do emprego aos cidadãos, convertidos em pequenos *empreendedores*. Adicionalmente, conforme será enfatizado no próximo item desta seção, sua implementação passa por decisões privadas – relativas à alocação dos recursos por parte das instituições financeiras executoras do programa – o que transfere a solução do problema da exclusão social para o mercado.

Conforme já mencionado, após os primeiros anos de implementação dos Programas de Geração de Emprego e Renda, os recursos do FAT deixaram de estimular exclusivamente a auto-ocupação, e passaram a financiar, também, atividades associadas à competitividade nacional e à inovação tecnológica. Mais recentemente, principalmente a partir de 2003, esforços têm sido realizados para incluir no âmbito dos Programas de Geração de Emprego e Renda o financiamento a atividades capazes de proporcionar desenvolvimento econômico ao país, como os setores de infra-estrutura, exportadores, entre outros considerados prioritários.

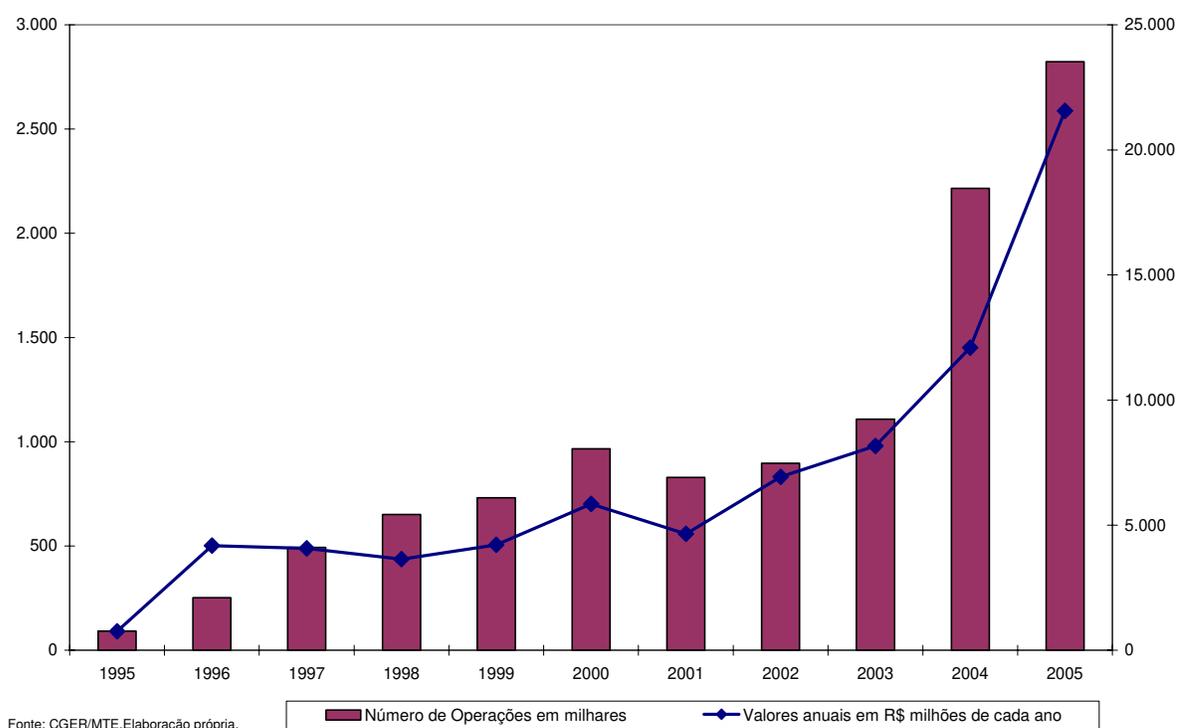
Essa redefinição e ampliação do escopo dos Programas de Geração de Emprego e Renda favoreceram um crescimento significativo do número de operações de crédito com recursos do FAT e, também, um crescimento expressivo do valor total dos empréstimos realizados, o que pode ser visualizado no Gráfico 2.7. Entretanto, apesar de tais programas representarem uma injeção considerável de crédito na economia, eles constituem-se, muitas vezes, em um conjunto desordenado de linhas de financiamento, sobretudo em razão da sobreposição existente entre alguns deles. Além disso, a amplitude excessiva dos programas também abre espaço para demandas políticas questionáveis do ponto de vista da geração de emprego e renda, como, por exemplo, o financiamento de imóveis usados e de bens de capital com até dez anos de uso⁷⁷ (AMORIM et. all, 2006).

Afora esses problemas, a questão crucial a ser colocada aqui é que a flexibilização dos critérios de aplicação dos recursos do FAT tornou o controle e o monitoramento do MTE sobre as instituições financeiras que executam o programa ainda mais dificultado. Nesse sentido, a aplicação dos recursos do FAT e, conseqüentemente, os resultados alcançados pelo Programa,

⁷⁷ No programa FAT Habitação, existe linha de financiamento para imóveis usados, cujo impacto sobre emprego é duvidoso. A Lei no 10.978, de 2004, que criou o Modermaq, por sua vez, determina que até 10% dos recursos sejam destinados a bens de capital usados com no máximo dez anos.

estão cada vez mais submetidos aos critérios definidos pelas instituições financeiras. Por isso argumentou-se anteriormente que a incorporação das novas linhas de financiamento não chegou a alterar a arquitetura do SPETR. Na verdade, elas até mesmo acentuaram sua submissão à lógica privada. Como resultado, considerando o amplo leque de áreas de atuação e de setores atendidos, a alocação dos recursos do FAT tornou-se obscura, dificultando uma avaliação geral de desempenho sobre as referidas alocações.

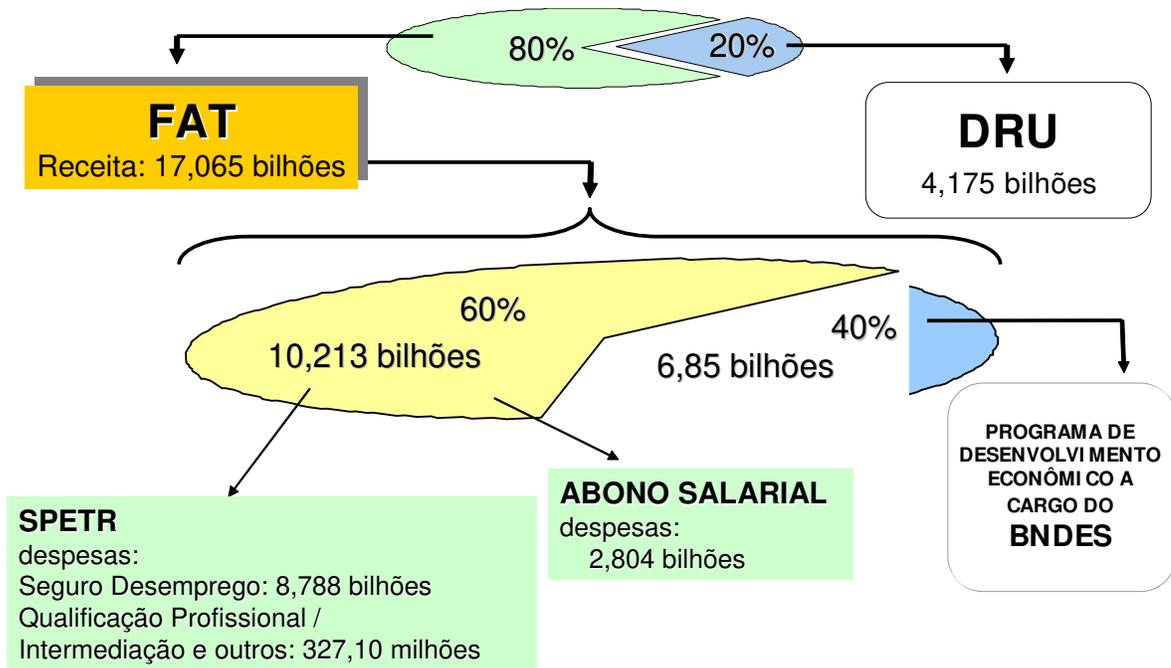
Gráfico 2.7 - Evolução do número de operações de crédito e valor total dos empréstimos realizados no âmbito dos Programas de Geração de Emprego e Renda (Brasil: 1995-2005)



Adicionalmente, não se pode deixar de destacar que o conjunto de políticas que integra o SPETR tem seu desempenho subordinado, também, à engenharia macroeconômica construída para garantir a estabilidade monetária. Esta, por sua vez, como já se frisou na seção anterior, subordina qualquer objetivo de crescimento do emprego e da renda à estabilidade dos preços. Dessa forma, os objetivos de geração de emprego e renda e de estabilização monetária são, muitas vezes, antagônicos no modelo de desenvolvimento em vigor, e o segundo prevalece sobre o primeiro. Tal submissão do SPETR à política econômica fica patente no Gráfico 2.8, que

revela a magnitude dos recursos do FAT que deixa de financiar as políticas de emprego para gerarem o superávit primário.

Gráfico 2.8 – Grandes números do FAT e ações do SPETR (2005)



Fonte: MTE

Como se pode observar, em 2005, a arrecadação primária do FAT foi de R\$17,065 bilhões, sendo que desse total R\$10,213 bilhões destinou-se ao SPETR. Desse total, R\$8,788 bilhões custearam o seguro-desemprego, R\$2,804 bilhões foram direcionados ao abono salarial e R\$327,10 milhões foram gastos com os programas de intermediação da mão-de-obra, qualificação profissional, economia solidária, primeiro emprego, entre outros. Por outro lado, o total de recursos que seriam do FAT caso não tivessem sido desvinculados por conta da DRU totalizou 4,2 bilhões no mesmo ano. Respeitando a distribuição constituição desses recursos entre o MTE e o BNDES, esse valor garantiria um acréscimo de R\$2,5 bilhões para o custeio dos programas do SPETR e de R\$1,7 bilhão para o financiamento do programa de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES. Isso significa, portanto, que os recursos desvinculados do MTE para a geração do superávit primário superaram em mais de 7 vezes o total de recursos alocados

nas políticas de intermediação da mão-de-obra, qualificação profissional, e demais políticas ativas de emprego.

Conclui-se, dessa forma, que o SPETR contempla um conjunto de políticas ativas e passivas de emprego que apenas tenta aprimorar o funcionamento do mercado de trabalho e estimular a *empregabilidade* do trabalhador em um contexto de flexibilização. Na verdade, essas políticas atuam, sobretudo, como instrumentos compensatórios, uma vez que é baixa a capacidade delas engendrarem a abertura de novas vagas no mercado de trabalho. Ao intervirem simplesmente sobre os chamados *desequilíbrios de mercado*, seus resultados estão totalmente subordinados ao desempenho desse mercado, o que equivale a dizer que a solução do desemprego e da exclusão social neste novo modelo de desenvolvimento econômico está condicionada a decisões que têm como única finalidade a acumulação privada de riqueza.

Mesmo as políticas que atuam sobre a demanda, como os Programas de Geração de Emprego e Renda, o fazem em nível micro, de forma pulverizada, enquanto o nível de emprego geral depende da demanda agregada da economia. Além disso, esses Programas são constituídos, cada vez mais, por um conjunto ampliado de linhas de financiamento, cujos critérios de alocação são crescentemente flexibilizados, permitindo que as instituições financeiras executoras atuem com amplo grau de arbitrariedade, seguindo apenas seus princípios de rentabilidade. Conforme será ressaltado no item a seguir, a institucionalização de canais submetidos à lógica privada para a implementação dessas políticas públicas apresenta-se como limite para seu caráter social.

2.2.2. A evolução institucional e a operação das políticas públicas de auto-ocupação: o caso do Proger

Algumas experiências localizadas de políticas de incentivo à auto-ocupação vinham sendo adotadas no país antes da década de 1990. Desde os anos 70, começaram a florescer em certas localidades organizações não-governamentais – ONGs sem fins lucrativos com o apoio de organismos técnicos e financiadores internacionais. Segundo Mezerra e Guimarães (2003:60), em publicação da OIT, esse movimento prosseguiu ao longo dos anos 80, mas até o final dessa década apenas 15 organizações de microcrédito, aproximadamente, operavam no Brasil.

Além do reduzido número de instituições de microcrédito, suas ações não se articulavam entre si, muito menos ao SPETR. Dessa forma, apenas a partir de 1994, quando foi criado o Proger, é que se iniciou o processo de constituição de condições jurídico-institucionais para que o governo federal pudesse coordenar programas nacionais de estímulo à auto-ocupação. Além de oferecer *funding* para o microcrédito por intermédio dessa política, o Estado preocupou-se em instituir um marco regulatório próprio, definindo, assim, a amplitude e o conteúdo dos programas de incentivo à auto-ocupação no Brasil. Desde esse momento, proliferaram instituições públicas e privadas com o objetivo de conceder pequenos empréstimos produtivos a “*empreendedoros populares*”.

Conforme já destacado, o Proger foi efetivado em 1995, tendo como agentes financeiros, inicialmente, o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste – BNB. Posteriormente, foram incluídos a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, o próprio BNDES, a Caixa Econômica Federal e, mais recentemente, o Banco da Amazônia – Basa, todas instituições públicas de crédito. A operacionalização do programa ocorre via “depósitos especiais” de recursos dos FAT nas instituições financeiras, que devem conceder crédito aos tomadores finais e remunerar os recursos do FAT segundo o seguinte critério: no caso de permanência dos recursos na instituição, esse eventual saldo sem aplicação deve ser remunerado ao FAT pela Selic; a partir do desembolso do empréstimo ao tomador final, o saldo passa a ser remunerado pela TJLP.

Nos primeiros anos de operação do Programa, verificou-se um número de operações de crédito muito abaixo do que se esperava. Conforme apresentado no Gráfico 2.7 da seção anterior, no ano de 1995, foram realizadas apenas 92,2 mil operações no âmbito dos Programas de Geração de Emprego e Renda, tendo esse valor se elevado para 252,7 mil e 493,3 mil nos dois anos seguintes. Além do baixo número de operações, observou-se também que a expansão do Programa à área rural, tanto pela criação do Proger Rural, quanto pela inclusão do Pronaf, absorveu parte considerável dos depósitos especiais alocados nas instituições oficiais. Entre 1995 e 1997, apenas 13% do total aplicado nos Programas de Geração de Emprego e Renda destinaram-se ao Proger Urbano, concebido para ser o “carro-chefe” dessa nova política.

As linhas de financiamento rural, na verdade, eram bastante semelhantes aos programas de crédito agrícola mais tradicionais, que historicamente já vinham sendo oferecidos pelo Banco do Brasil, com seus recursos próprios. Em geral, portanto, elas não garantiam a oferta de crédito aos setores normalmente excluídos do mercado financeiro, nem a seleção de setores geradores de emprego, visto que essas unidades produtivas já vinham se beneficiando do crédito rural há mais tempo e sua capacidade de gerar empregos é sabidamente mais baixa que a dos empreendimentos urbanos (GUIMARÃES, 1998:204). A destinação de maior parte dos recursos do FAT para o custeio agrícola estava certamente associada à existência prévia de tecnologia de concessão de crédito a esse público.

Uma das principais razões levantadas na época para o reduzido número de operações do Proger Urbano era a de que, na prática, as instituições financeiras criavam muitos entraves à liberação dos empréstimos, o que acabava prejudicando os pequenos tomadores, justamente aqueles que deveriam ser beneficiados pelo programa. A criação do Proger tinha como premissa facilitar o acesso ao crédito para grupos que, até então, tinham pouco ou nenhum contato com o sistema bancário tradicional. Juntamente com os recursos, os beneficiários deveriam receber assistência técnica e gerencial como forma de instrumentalizar a gestão dos negócios e garantir retorno financeiro à atividade. A disponibilidade dos recursos do FAT, entretanto, não mudou substancialmente a sistemática de operação das instituições financeiras. Na maioria das vezes, os pretendentes ao crédito tinham que se adequar às exigências tradicionais de garantias dos bancos, e a assistência técnica e gerencial era quase inexistente. Segundo o relatório de avaliação do IBASE, contratado pelo MTE para analisar os três primeiros anos de existência do Programa:

Uma questão crucial para a continuidade e desenvolvimento do Proger é o modo como os beneficiários se relacionam com os agentes financeiros. Sem normas operacionais claras e, sobretudo, sem atuação em parceria com os governos, comissões e diferentes atores locais, o potencial público do programa vira somente uma fração dos tradicionais clientes dos bancos. Há necessidade de formatação de normas bancárias que se adéquem à realização de operações de crédito de menor valor que as usuais do sistema bancário. Como uma política pública, o Proger deve ser gerido na busca do maior interesse público, diferenciado das tradicionais linhas de crédito para clientes (IBASE, 1999:83).

Em função dessa ausência de controle sobre a operacionalização dos recursos do Proger, boa parte dos recursos do programa foi destinada a empreendimentos de médio porte. O elevado valor médio dos recursos emprestados pelo programa nesses primeiros anos – R\$4.634, no caso do Banco do Brasil, e R\$ 10.141,00, no caso da Caixa Econômica Federal (MTB, 1999) – sugere que os beneficiários desses empréstimos dificilmente eram pequenos empreendimentos, artesãos ou cooperativas populares, reais destinatários dos recursos do FAT⁷⁸.

A partir dessas constatações, algumas medidas foram tomadas pelo MTE visando redirecionar os critérios de uso dos recursos do FAT no âmbito dos Programas de Geração de Emprego e Renda. A instituição do Fundo de Aval para o Programa de Geração de Emprego e Renda – Funproger, em 1999, foi o mais importante instrumento criado. Naquele momento, foi compreendido pelo Ministério do Trabalho que as exigências de garantias pelos agentes financeiros desviava o programa dos seus objetivos, criando entraves à concessão de recursos aos pequenos empreendedores. Acreditava-se, dessa forma, que a distribuição do risco entre o Banco, o beneficiário e um Fundo de Aval tornaria as concessões de crédito menos seletivas, ampliando o programa para os grupos mais pobres:

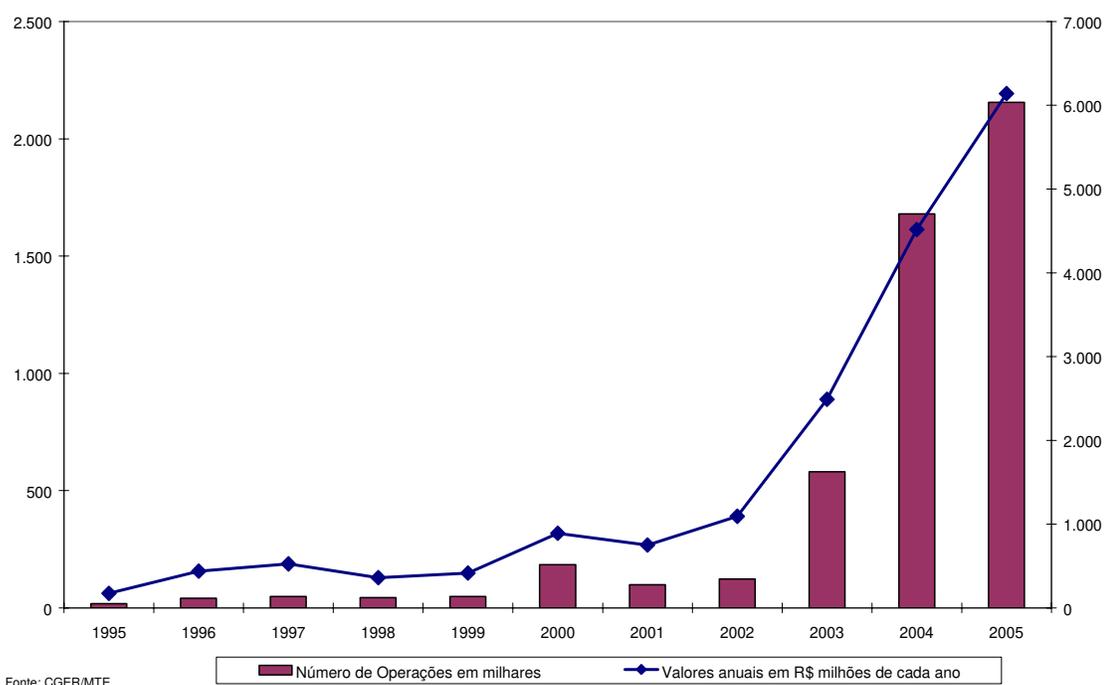
Um dos problemas de focalização do Proger é que as exigências de garantias pelos agentes financeiros desfoca o programa dos grupos localizados na base da pirâmide social. Os Bancos, ao assumirem o risco sozinhos, são seletivos na concessão de crédito, excluindo muitos dos demandantes mais necessitados. A distribuição do risco entre o Banco, o beneficiário e um Fundo de Aval ampliaria o programa para os grupos mais pobres da população (MTE, 1998a: 23).

Acreditava-se, assim, que o descompasso entre os objetivos sociais do Proger e as exigências dos bancos, que operam segundo critérios puramente econômicos, poderia ser superado com a instituição desse mecanismo. O Fundo de Aval, todavia, apenas desonerou os bancos da tarefa de melhorar suas tecnologias de crédito para pequenos empreendedores, transferindo parte do risco das operações para o FAT.

⁷⁸ A exceção a essa regra ficou a cargo no Banco do Nordeste, que sempre teve sua forma de atuação mais de acordo com os princípios do Proger (AZEREDO, 1998:146). Essa instituição financeira, desde o início das operações do Proger, disponibilizou funcionários para atuarem como agentes comunitários de crédito e flexibilizou as exigências formais e as garantias para a concessão do crédito, desenvolvendo uma tecnologia própria para a operacionalização desse programa.

Esse instrumento, por outro lado, favoreceu realmente a expansão do número de operações de crédito no âmbito do Proger Urbano nos anos 2000, conforme aponta o Gráfico 2.9. Entretanto, isso não significa que o problema tenha sido resolvido. A dificuldade de acesso aos empréstimos pelos pequenos tomadores persistiu. Isso porque apesar do surgimento do Funproger, que, na prática, reduz o risco de crédito das instituições financeiras que operam esses depósitos especiais remunerados do FAT, a decisão final sobre o direcionamento das operações de crédito continua a ser uma atribuição de exclusiva responsabilidade das instituições financeiras, fato que se mantém como limite a uma utilização mais efetiva dessa fonte de recursos como política pública de garantia de acesso ao crédito aos pequenos empreendedores.

Gráfico 2.9 – Evolução do número de operações e valor total dos empréstimos realizados no âmbito do Proger Urbano * (Brasil: 1995-2005)



* Inclusive FAT Empreendedor Popular e Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO. Elaboração própria.

Outro redirecionamento dado às políticas de estímulo à auto-ocupação nessa época refere-se ao revigoração do Programa de Crédito Produtivo Popular – PCPP, do BNDES. Embora lançado em 1996, o programa tentou ampliar ostensivamente sua política de apoio aos

microempreendedores no início do ano 2000. A intenção era superar o problema da natureza do agente financeiro estimulando a constituição de uma rede de instituições públicas ou privadas apta a fornecer crédito a pequenos empreendedores. Esse modelo, entretanto, não conseguiu enfrentar com sucesso o desafio de desenvolver uma tecnologia de crédito que compatibilizasse agilidade na concessão com custos compatíveis. Além disso, a capacidade do BNDES controlar as instituições era limitada, tornando-se clara a flexibilidade do programa quanto aos critérios de enquadramento dos tomadores finais, às taxas, aos prazos e demais condições das operações. Nesse contexto, o Programa operou até 2003, e havia financiado, até então, apenas 416,5 mil empreendimentos.

Em 2002, foi criado um novo programa de microcrédito com recursos do FAT, o FAT Empreendedor Popular, que também buscou expandir a capacidade de financiamento de pequenos empreendimentos no Brasil. A principal lacuna que este programa objetivou preencher refere-se ao financiamento de operações de capital de giro, pois o diagnóstico do MTE, nesta ocasião, era que o financiamento exclusivo a investimentos em capital fixo retirava muitos empreendedores populares do universo de beneficiários. O FAT Empreendedor Popular foi criado, assim, como parte do Proger Urbano.

Em julho de 2003, novos mecanismos foram criados com o objetivo de facilitar o acesso aos produtos financeiros à população excluída do mercado de crédito tradicional. Naquela ocasião, resolveu-se conceder crédito aos microempreendedores e à população de baixa renda no valor de até R\$1.000 para investimento e R\$600 para consumo, à taxa máxima de 2% ao mês, tendo por fonte 2% dos depósitos à vista captados pelas instituições financeiras, conforme autorização da Lei nº 10.735/2003. A política de microcrédito do Governo Federal passou, então, a abranger bancos comerciais e bancos múltiplos com carteira comercial, além das instituições públicas de crédito que já operavam o Proger. Os recursos não aplicados nos termos desta Lei passaram a ser recolhidos ao Banco Central do Brasil, sem remuneração. Pela primeira vez, portanto, o Governo Federal definiu regras mais rígidas sobre a alocação dos recursos direcionados ao microcrédito.

Após o primeiro ano de execução, entretanto, o Governo Federal diagnosticou que o microcrédito no Brasil ainda apresentava um volume muito abaixo do potencial existente e, além disso, estava sendo direcionado essencialmente às demandas de consumo (em mais de 95% das operações), e não às demandas de crédito produtivo. Segundo documento do Ministério da Fazenda, o microcrédito, dessa forma, “ainda não estava atendendo em sua plenitude a sua finalidade de prover recursos aos microempreendedores que não têm acesso às linhas de crédito do sistema financeiro convencional, de modo a propiciar-lhes as mínimas condições para o incremento de seus empreendimentos, normalmente situados na informalidade” (MF, 2004:62).

Portanto, ainda na direção de tentar expandir as linhas de crédito com recursos dos depósitos especiais remunerados do FAT, mas incluindo também a fonte de recursos dos 2% dos depósitos à vista das instituições financeiras, foi criado, em 2004, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO⁷⁹, instituído com o objetivo declarado de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares. A fundação desse programa fez parte da agenda social do Governo Lula, que prometeu priorizar a inclusão social por meio do estímulo à auto-ocupação no seu governo.

A operação do PNMPO com recursos do FAT ficou a cargo das instituições financeiras oficiais que já operavam o Proger. Bancos comerciais e bancos múltiplos com carteira especial continuaram operando com a parcela dos recursos de depósitos à vista. A novidade em relação ao Programa foi que sua execução contou também com as ONGs, suprimindo em parte a lacuna deixada pela extinção do PCPP. Na verdade, assumiu-se que os agentes financeiros operadores do Proger jamais ofereceram assistência técnica e gerencial de forma sistemática aos beneficiários do programa. Esse tipo de serviço, denominado pelo programa “microcrédito orientado”, passou a ser obrigatório apenas no âmbito do PNMPO, executado por intermédio das Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado - IMPO: ONGs com certificado do Ministério da Justiça para operarem microcrédito (Organizações da sociedade civil de interesse público - OSCIP), cooperativas de crédito, Sociedades de Crédito ao Microempreendedor - SCM e agências de fomento⁸⁰. As instituições financeiras foram também autorizadas a operar

⁷⁹ O programa foi instituído pela Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005.

⁸⁰ Para atuar como IMPO no PNMPO, a instituição deve se cadastrar, firmar termo de compromisso e obter habilitação junto ao MTE.

diretamente com o microempreendedor, desde que constituíssem estrutura própria para a operação (MF, 2004:61-63).

Assim, a exigência do agente de crédito na relação que se estabelece entre o MTE e os microempreendedores de baixa renda é provavelmente o aspecto mais evidente a diferenciar esse tipo de programa do conjunto de iniciativas existentes até então. Os beneficiários desse programa foram também bem definidos: microempreendedores com renda bruta anual de até R\$60 mil/ano ou R\$5 mil/mês, podendo o crédito produtivo ao microempreendedor chegar a até R\$5 mil. Além disso, foi estabelecido que a taxa de juros para o tomador final seria de, no máximo, 2% ao mês.

As demais linhas do Proger passaram a fazer parte de um projeto de “bancarização” – como ficaram conhecidas as modalidades de concessão de microcrédito popular de natureza não assistida pelos agentes executores. Nesses casos, portanto, inexistia a obrigatoriedade do agente de crédito.

Já no final de 2004, contudo, percebeu-se que o volume de crédito emprestado no âmbito do PNMPO continuava abaixo das expectativas do Governo Federal. As instituições financeiras privadas, em especial, acabaram recolhendo parte considerável dos 2% dos depósitos à vista ao Banco Central, sem qualquer remuneração. Segundo Madi e Gonçalves:

[...] banks did not achieve the microcredit goals and they have preferred to compulsorily collect those resources at the Brazilian Central Bank. The private retail banks consider that the lack of real guarantees and the cost of deposits are incompatible with the charge of a monthly interest rate of 2% in microcredit loans, such as the government policy established. In this way, the evidences signalize that private banks are not interested in the operations of regulated microcredit because their perception is of low return, given high levels of risk and costs of transactions (MADI e GONÇALVES, 2005:15).

A fim de induzir a expansão do microcrédito produtivo, o Conselho Monetário Nacional – CMN, nos termos da Resolução nº 3.229/2004, autorizou as instituições de microcrédito a cobrarem taxas superiores a 2% ao mês, mas limitada a 4% ao mês, desde que os

recursos fossem direcionados ao crédito produtivo orientado. A taxa máxima de 2% ao mês passou a valer para as demais linhas do Proger, desobrigadas a prestarem assistência aos beneficiários do programa.

Em novembro de 2006, novas medidas do Governo objetivaram flexibilizar os critérios para que as instituições financeiras pudessem elevar o número de operações no âmbito do Proger. Em outubro, os bancos deveriam ofertar nessa modalidade R\$ 1,6 bilhão. No entanto, as aplicações somaram apenas R\$ 986 milhões. Ou seja, apenas 58% do total foi emprestado. Nesse contexto, as operações de crédito com pessoas físicas passaram de R\$ 600 para R\$ 1.000. No caso das operações para empreendimentos produtivos, o limite foi elevado para R\$ 3 mil. O CMN decidiu também dobrar o limite do microcrédito orientado, que passou para R\$ 10 mil com taxa de abertura de crédito de 3% (Esta decisão ratifica a Resolução nº 511, do Codefat).

Portanto, a contínua tentativa do Estado em expandir as linhas de crédito ao pequeno empreendedor e flexibilizar os critérios de aplicação de recursos do FAT reflete dificuldades intrínsecas à arquitetura dos Programas de Geração de Emprego e Renda. Enquanto o poder de decisão da concessão de crédito for exclusivamente das instituições financeiras, acredita-se que os resultados desses programas continuarão muito tímidos no que diz respeito à criação de uma rede de microcrédito no país que atinja, de fato, seu público-alvo. A utilização de canais privados para a implementação de uma política pública submete seus resultados a uma lógica de valorização do capital. Madi e Gonçalves, atentos a esse problema, enfatizam:

[...] microcredit is oriented to capital valorization: the accumulation of private wealth is its finality. In the process of banking inclusion, credit is oriented by economic objectives (MADI e GONÇALVES, 2005:14).

Nesse sentido, a baixa difusão das operações de microcrédito no Brasil é fruto do desinteresse de bancos públicos e privados atuarem com a população excluída do mercado de crédito tradicional. Esses bancos, indiferenciadamente, atuam sob uma lógica de mercado, inseridos em um contexto de financeirização acentuada, marcado por altas taxas de lucratividade e liquidez. De fato, as altas taxas de juros do país contribuem para um cenário em que bancos ganham excelente rentabilidade emprestando ao governo recursos tomados de agentes privados.

Evidentemente, essa situação alimenta o desinteresse dos bancos em emprestar recursos ao setor privado, principalmente aos pequenos empreendedores. Sob a ótica dos agentes financeiros, os beneficiários desses programas – transfigurados em clientes bancários – realizam operações de baixos retornos, elevados riscos e altos custos de transação. Ou seja, não consomem produtos e serviços bancários que representem importante fonte de rentabilidade. Conforme destacam Gonçalves e Madi (2006), enquanto portfólios especulativos e de curto-prazo predominam no sistema bancário, o microcrédito é apenas uma parte da estratégia de segmentação para atingir a inclusão bancária.

Sob essa perspectiva, o que se observou no país foi que os vários programas que ganharam corpo desde 1995 não conseguiram estabelecer uma definição clara do seu público-alvo, sendo bastante questionável a capacidade de eles atingirem um universo significativo de pequenos empreendimentos. Na verdade, as características que assumiram a oferta de microcrédito pelas instituições de microfinanças brasileiras aproximaram-se do *modus operandi* das instituições bancárias tradicionais. De forma geral, todas elas operam com taxas de juros, sistemas de garantias e destinações das aplicações que seguem a lógica do sistema bancário tradicional (BOTELHO e RIBEIRO, 2006).

Dessa forma, a trajetória institucional do Proger revela as dificuldades de operacionalização de um programa de cunho social que utiliza canais de implementação que seguem uma lógica privada. O desinteresse das instituições financeiras em operarem com programas voltados a clientela normalmente excluídas do mercado de crédito é nítido. Os limites à implementação de políticas públicas que passam por decisões privadas – que têm como única finalidade a acumulação de riqueza privada – não devem ser ignorados. Eles obstaculizam sobremaneira o caráter social dessas ações.

CAPÍTULO III

Limites e desafios das políticas públicas de estímulo à auto-ocupação no Brasil

Este capítulo objetiva investigar a situação dos auto-ocupados no Brasil, de forma a apreender os limites e desafios colocados às políticas públicas que estimulam a auto-ocupação como alternativa de geração de emprego e renda frente à escalada do desemprego contemporâneo. Na primeira seção, será desenhado um panorama geral sobre os empreendimentos dos auto-ocupados no país a partir da evolução de indicadores básicos da pesquisa Economia Informal Urbana – Ecinf de 1997 e 2003. A seção seguinte esmiúça as informações da Ecinf 2003, com o objetivo de pesquisar o perfil dos ocupados nesses empreendimentos, sejam eles os próprios auto-ocupados ou seus empregados. Quando couber, essas informações serão comparadas aos dados sobre os empregados urbanos do setor privado, obtidos junto a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – Pnad 2003. A partir desse diagnóstico geral sobre as condições de auto-ocupação no Brasil, a terceira seção analisará o alcance das políticas de crédito e de assistência voltadas aos empreendimentos dos auto-ocupados.

Antes de se analisar a auto-ocupação como alternativa de emprego e renda, é necessário discutir acerca da operacionalização de seu conceito. Nesta dissertação, define-se como auto-ocupado o trabalhador por conta própria (também chamado de trabalhador autônomo) e o pequeno empregador do meio urbano que cria uma ocupação no mercado com o objetivo primordial de garantir o seu próprio emprego e renda. Esses indivíduos trabalham diretamente na produção de bens e serviços e assumem, simultaneamente, as atividades de gestão do seu empreendimento, podendo ser ajudados por seus familiares ou até mesmo por empregados assalariados. Estes últimos, entretanto, não constituem a base de funcionamento da atividade.

Compreende-se que a situação de auto-ocupação possui estreita relação com o que se denomina na literatura de *setor informal*. O setor informal – conceituado a partir de seus aspectos

econômicos e sociais, e não por sua natureza legal⁸¹ – é demarcado pela particular divisão do trabalho, que não separa produtor direto e meios de produção. Nesse sentido, o que define a essência do setor informal é a existência da auto-ocupação.

Considerando essa relação conceitual entre setor informal e auto-ocupação, a fundamentação empírica das investigações realizadas neste capítulo está baseada nas informações proporcionadas pela pesquisa Economia Informal Urbana – Ecinf de 1997 e 2003. Esta pesquisa, desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, considerou “empresas informais”⁸² todas as atividades não-agrícolas, de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados, independentemente do número de sócios ou trabalhadores não-remunerados, moradores de áreas urbanas⁸³.

O corte utilizado pela Ecinf para definir um empreendimento informal – no máximo cinco empregados – é, sem dúvida, um corte arbitrário. A própria Ecinf reconhece que o caráter informal de uma determinada atividade não é dado apenas por seu tamanho, mas pela particular divisão técnica e social do trabalho que ali se estabelece. Contudo, admite-se que essa divisão tende a passar também pelo número de pessoas ocupadas. E, vale dizer ainda, este é o corte adotado mais freqüentemente nos diversos estudos sobre a economia informal⁸⁴.

⁸¹ Não serão discutidos aqui os diversos enfoques sobre o conceito de setor informal. Dada a controvérsia sobre o assunto, optou-se por apresentar apenas o critério que será utilizado nesta dissertação, adotado pela Ecinf. A abordagem legalista ou neoliberal, desconsiderada aqui como critério analítico adequado, define informalidade como um conjunto de atividades econômicas não-registradas, não-declaradas ao Estado, extralegais, porém socialmente lícitas. Entende-se, entretanto, que o não cumprimento das normas é um resultado bastante provável da informalidade, mas não determinante.

⁸² Embora o IBGE utilize a expressão “empresa” para se referir aos pequenos empreendimentos de auto-ocupados, nesta dissertação evitou-se utilizá-la justamente devido à particular divisão do trabalho que ocorre nesses empreendimentos, que os diferencia de uma empresa tipicamente capitalista.

⁸³ Segundo o critério de informalidade adotado, a pesquisa não considerou como “empresa informal” as firmas organizadas sob a forma de sociedades anônimas – S/A e as que recolhem tributos com declaração pelo lucro real (regulado pela Lei nº 9.718, de 1998, combinada com a Lei nº 10.637, de 2002). Nesses casos, ainda que tivessem no máximo cinco empregados, esses empreendimentos foram considerados como detentores de grau mais alto de organização empresarial e com nítida separação entre o capital e o trabalho, o que os descaracterizou como informais. A definição de setor informal da Ecinf foi construída com base nos critérios sugeridos pela 15ª Conferência de Estatísticos do Trabalho, promovida pela Organização Internacional do Trabalho – OIT. Para mais detalhes sobre a metodologia utilizada pela pesquisa, ver Apêndice A.

⁸⁴ Segundo Cacciamali e Braga (2002:10), “muitos Sistemas Nacionais de Informações têm incluído em seus levantamentos sobre o nível de emprego, as pessoas ocupadas em estabelecimentos com até cinco empregados, o que propicia, por aproximação, estimativas mais acuradas sobre o setor informal”.

Conceituado o empreendimento informal, a Ecinf considerou como pessoas ocupadas no setor informal os “proprietários de empresas do setor informal” (conta própria e pequenos empregadores com até 5 empregados), seus empregados com ou sem carteira de trabalho e seus trabalhadores não remunerados⁸⁵.

Nesta dissertação, entendeu-se, portanto, que a categoria dos *auto-ocupados* é composta pelos “proprietários de empresas do setor informal”, ou seja, os conta própria e os pequenos empregadores (com até cinco empregados). Já as outras situações de ocupação, tais como trabalhadores assalariados com ou sem carteira de trabalho e auxiliares que trabalham sem remuneração, conformaram a categoria dos *empregados de empreendimentos de auto-ocupados*.

3.1. A auto-ocupação no Brasil: evolução dos indicadores básicos (1997-2003)

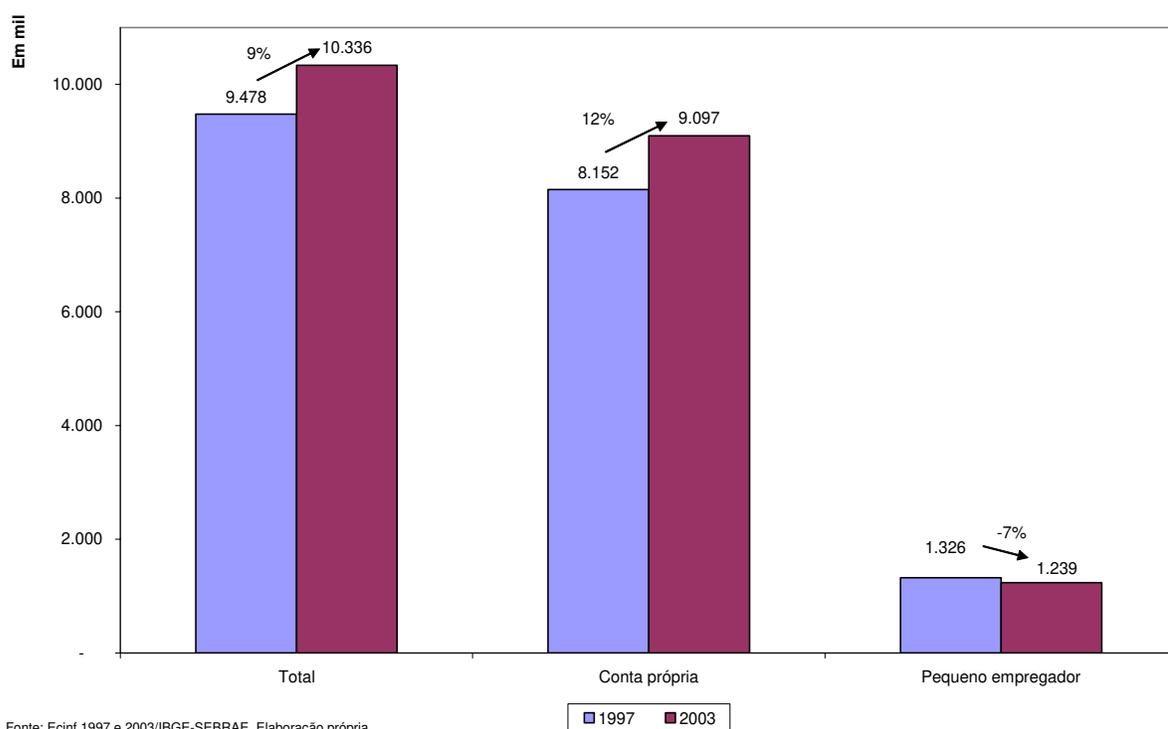
Esta seção caracteriza os empreendimentos dos auto-ocupados brasileiros a partir dos dados da Ecinf de 1997 e 2003. Pretende-se avaliar o grau de formalização e o desempenho econômico desses empreendimentos, comparando os resultados obtidos nos dois anos em questão. O objetivo mais geral é levantar elementos que contribuirão para o exame das políticas de crédito e assistência direcionadas aos empreendimentos de auto-ocupados, que será realizado na seção 3.3 deste capítulo. Dada a heterogeneidade que marca a auto-ocupação no Brasil, destacada preocupação foi concedida à diferenciação entre os empreendimentos de conta própria e os de pequenos empregadores.

Conforme se observa no Gráfico 3.1, a Ecinf 1997 constatou a existência de 9.477.973 empreendimentos de auto-ocupados no Brasil, sendo 8.151.616 deles (86%) empreendimentos de conta própria e 1.326.357 (14%) de pequenos empregadores. Os dados de 2003 revelam que a quantidade de empreendimentos de auto-ocupados no país cresceu 9% em relação ao ano de 1997, alcançando 10.335.962. Por tipo de empreendimento, os de conta própria

⁸⁵ As pessoas contratadas por trabalho em domicílio, ou seja, que desenvolviam suas tarefas fora do local onde o negócio era estabelecido e não tinham vínculo de emprego com o empreendimento, foram desconsideradas. De acordo com a Ecinf 2003, 537.423 empreendimentos informais (5,2% do total) contratavam regularmente ou ocasionalmente trabalhadores em domicílio.

aumentaram 12%, enquanto os de pequenos empregadores diminuíram 7% quando comparados a 1997.

Gráfico 3.1 – Número de empreendimentos de auto-ocupados segundo o tipo do empreendimento
(Brasil: 1997 - 2003)



Chama atenção o fato da grande maioria dos empreendimentos de auto-ocupados ocuparem apenas uma pessoa, ou seja, o próprio auto-ocupado, sem qualquer empregado (remunerado ou não) ou sócio. Conforme aponta a Tabela 3.1, considerando todos os empreendimentos de auto-ocupados (de conta própria e de pequenos empregadores), 80% desses empreendimentos eram unipessoais, tanto em 1997 quanto em 2003. Nos dois anos estudados, apenas 8% ocupavam três ou mais pessoas, manifestando, assim, a baixa capacidade que a auto-ocupação possui de gerar empregos no país (essa constatação será reafirmada na seção seguinte).

Tanto em 1997 como em 2003, 96% dos empreendimentos de conta própria pertenciam a um só auto-ocupado, sendo os demais constituídos por dois ou mais sócios. Entre os empreendimentos de pequenos empregadores, a existência de dois ou mais sócios era pouco mais freqüente. Aproximadamente 85% desses empreendimentos compunham-se de um só

proprietário, enquanto cerca de 15% eram sociedades formadas por dois ou mais proprietários nos dois anos em análise.

Tabela 3.1 – Empreendimentos de auto-ocupados (em %), por tipo, segundo número de pessoas ocupadas e existência de sociedade (Brasil: 1997 - 2003)

| Indicadores | 1997 | | | 2003 | | |
|--|-------|---------------|--------------------|-------|---------------|--------------------|
| | Total | Conta própria | Pequeno empregador | Total | Conta própria | Pequeno empregador |
| Número de pessoas ocupadas, incluindo auto-ocupados | | | | | | |
| 1 pessoa | 80% | 93% | 0% | 80% | 91% | 0% |
| 2 pessoas | 12% | 6% | 49% | 12% | 7% | 48% |
| 3 pessoas | 4% | 1% | 24% | 4% | 1% | 24% |
| 4 ou mais pessoas | 4% | 0% | 27% | 4% | 1% | 28% |
| Existência de sociedade | | | | | | |
| Único proprietário | 94% | 96% | 84% | 94% | 96% | 85% |
| 2 sócios | 6% | 4% | 15% | 5% | 4% | 13% |
| 3 ou mais sócios | 1% | 0% | 1% | 0% | 0% | 1% |

Fonte: Ecinf 1997 e 2003/ IBGE-SEBRAE. Elaboração própria.

A distribuição geográfica dos empreendimentos de auto-ocupados nos dois anos pesquisados pela Ecinf revela uma pequena redução relativa do número de empreendimentos localizados na região centro-sul do país. Em 1997, 68% dos empreendimentos de auto-ocupados estavam localizados nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, enquanto em 2003 esse percentual se reduziu para 66%. Por outro lado, observa-se que a auto-ocupação se elevou, relativamente, nas regiões de menor desenvolvimento econômico e social do país. Enquanto o Norte e o Nordeste concentravam cerca de 32% do total dos empreendimentos dos auto-ocupados em 1997, em 2003 esse percentual foi de 34%⁸⁶. O Gráfico 3.2 apresenta a variação percentual do número de empreendimentos de auto-ocupados nesse período, segundo as Grandes Regiões do país, revelando como se deu esse movimento de redução relativa da participação da região centro-sul do país no total de empreendimentos de auto-ocupados do país.

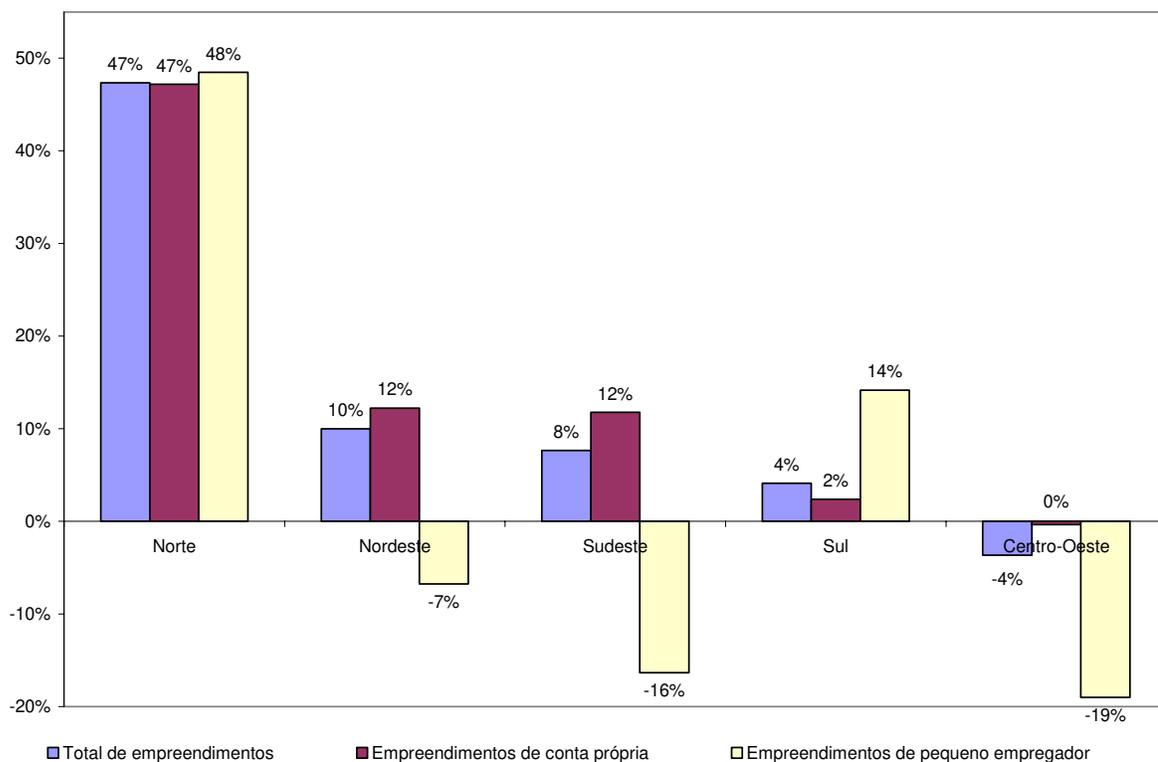
Conforme se observa, o crescimento relativo do número de empreendimentos de auto-ocupados na região Norte foi, de fato, acentuado (47%), seguido pela região Nordeste, que apresentou um crescimento de 10%, a despeito da redução em 7% no número de empreendimentos de pequenos empregadores. Destacam-se no Gráfico 3.2, ainda, as

⁸⁶ Todos os dados apresentados ao longo desta seção, quando não estiverem com as devidas referências, têm como fonte os microdados da Ecinf de 1997 e 2003, e estão consolidados na tabela do Apêndice B.

significativas quedas relativas do número de empreendimentos de pequenos empregadores nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, de -16% e -19%, respectivamente.

Ainda sob a perspectiva regional, vale ressaltar que as regiões Norte e Nordeste possuíam, relativamente, mais empreendimentos de conta própria que as demais regiões. Em 1997 e 2003, mais de 88% do total de empreendimentos de auto-ocupados dessas regiões eram de conta própria. As regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, por outro lado, revelaram as maiores proporções de auto-ocupados empregadores do país. Nos dois anos em questão, entre 15% e 18% dos empreendimentos de auto-ocupados eram de pequenos empregadores nessas regiões, com exceção do Sudeste no ano de 2003, que apresentou apenas 11% de empreendimentos de pequenos empregadores (proporção menor que a verificada na região Norte, de 12%).

Gráfico 3.2 – Variação relativa (em %) do número de empreendimentos de auto-ocupados, segundo Grandes Regiões e tipo do empreendimento (Brasil: 2003/1997)



Fonte: Ecinf 1997 e 2003/IBGE-SEBRAE. Elaboração própria.

A investigação sobre os motivos que levaram à auto-ocupação revela que, nos empreendimentos de conta própria, a falta de oportunidade de emprego foi a principal causa nos dois anos de análise – 27% dos casos, em 1997, e 33%, em 2003 –, tendo esse motivo se elevado, portanto, em 6 pontos percentuais. O segundo principal motivo apontado pelos empreendimentos de conta própria foi a complementação da renda familiar, que atingiu 20% em 1997 e 19% em 2003. Em terceiro lugar, apareceu a independência proporcionada pela situação de auto-ocupação, que reduziu de 19% em 1997 para 15% em 2003. Esses resultados sugerem, assim, que o número de auto-ocupados conta própria impelidos pelo desemprego e pela precarização dos postos de trabalho a essa situação ocupacional aumentou sensivelmente de 1997 para 2003, o que pode ser observado na Tabela 3.2.

Tabela 3.2 – Empreendimentos de auto-ocupados (em %), por tipo, segundo os motivos que levaram à abertura do empreendimento (Brasil: 1997 - 2003)

| <i>Motivos que levaram à abertura do empreendimento</i> | 1997 | | | 2003 | | |
|---|-------|---------------|--------------------|-------|---------------|--------------------|
| | Total | Conta própria | Pequeno empregador | Total | Conta própria | Pequeno empregador |
| Não encontrou emprego | 26% | 27% | 15% | 31% | 33% | 16% |
| Complementação da renda familiar | 18% | 20% | 8% | 18% | 19% | 8% |
| Independência | 20% | 19% | 26% | 16% | 15% | 24% |
| Experiência na área | 8% | 8% | 13% | 8% | 8% | 14% |
| Tradição familiar | 8% | 7% | 13% | 8% | 8% | 12% |
| Negócio promissor | 8% | 8% | 11% | 7% | 7% | 11% |
| Outro motivo | 5% | 5% | 7% | 6% | 6% | 7% |
| Era um trabalho secundário | 2% | 2% | 2% | 2% | 2% | 3% |
| Horário flexível | 2% | 2% | 0% | 2% | 2% | 1% |
| Oportunidade de fazer sociedade | 2% | 1% | 4% | 1% | 1% | 4% |

Fonte: Cincf 1997 e 2003/ IBGE-SEBRAE. Elaboração própria.

O desejo de independência foi o motivo mais apontado pelos pequenos empregadores quando questionados sobre as razões que os levaram a abrir o empreendimento. Na verdade, por trás desta decisão, pode estar também a precarização e a falta de oportunidade no mercado de trabalho. Por outro lado, não se pode ignorar que essa motivação entre os pequenos empregadores foi sensivelmente maior que entre os conta própria. Em 1997, 26% dos empreendimentos de pequenos empregadores apontaram esse motivo como determinante para o início do empreendimento, tendo ocorrido uma pequena redução desse percentual em 2003 (para 24%). A falta de emprego apareceu em segundo lugar como o principal motivo apontado pelos pequenos empregadores para terem iniciado os seus empreendimentos, tendo alcançado 15% do total de empreendimentos de pequenos empregadores, em 1997, e 16%, em 2003. Somados aos 8% de empreendimentos que foram iniciados para complementar a renda familiar (tanto em 1997 como

em 2003), tem-se que pelo menos um quarto dos empreendimentos de pequenos empregadores iniciaram suas atividades em razão do baixo dinamismo e/ou da precarização do mercado de trabalho brasileiro.

Os dados da Ecinf sobre o aporte de capital necessário para a abertura dos empreendimentos dos auto-ocupados confirmam que a auto-ocupação surge, de fato, como uma alternativa em caso de desemprego. Constata-se que aproximadamente um terço do total de empreendimentos de auto-ocupados não demandaram aporte inicial de capital em 1997 e 2003. Outros 60% utilizaram apenas recursos próprios ou empréstimos com amigos e parentes. A utilização de empréstimo bancário para abertura do empreendimento foi mínima: por volta de 1%, para empreendimentos de conta própria, e de 2% a 3%, para empreendimentos de pequenos empregadores. Dessa forma, diante de uma situação de desemprego, e da ausência de mecanismos de proteção social abrangentes, a auto-ocupação aparece como uma estratégia de sobrevivência.

Quanto ao local de funcionamento, cerca de 64% dos empreendimentos de conta própria funcionavam exclusivamente fora do domicílio em que residiam seus proprietários nos dois anos em análise. Nesse conjunto, de 1997 para 2003, registrou-se uma pequena redução relativa do número de empreendimentos funcionando em lojas, oficinas ou escritórios (de três pontos percentuais), acompanhada por uma elevação do número de empreendimentos de conta própria que funcionava no domicílio do cliente (um ponto percentual) ou em veículo automotor (dois pontos percentuais).

Considerando apenas os empreendimentos de pequenos empregadores, 82% em 1997 e 79% em 2003 funcionavam exclusivamente fora do domicílio em que o proprietário residia. Dentre esses, a participação percentual dos empreendimentos que funcionavam em lojas, oficinas ou escritórios caiu de 73%, em 1997, para 71% em 2003. Assim como no caso dos empreendimentos de conta própria, ocorreu uma pequena elevação relativa no número de empreendimentos que funcionava no domicílio do cliente ou em veículo automotor (de 1 ponto percentual em cada caso). Os dados sinalizam, assim, que os auto-ocupados tenderam a buscar alternativas de menores custos para o estabelecimento de seus empreendimentos.

Tabela 3.3 – Empreendimentos de auto-ocupados (em %), por tipo, segundo o local de funcionamento do empreendimento (Brasil: 1997 - 2003)

| <i>Local de funcionamento do empreendimento</i> | 1997 | | | 2003 | | |
|---|-------|---------------|--------------------|-------|---------------|--------------------|
| | Total | Conta própria | Pequeno empregador | Total | Conta própria | Pequeno empregador |
| Só no domicílio em que reside | 28% | 30% | 17% | 27% | 29% | 17% |
| Só fora do domicílio em que reside | 67% | 64% | 82% | 65% | 63% | 79% |
| <i>Loja, Oficina, Escritório</i> | 35% | 27% | 73% | 31% | 24% | 71% |
| <i>No domicílio do cliente</i> | 40% | 45% | 18% | 42% | 46% | 19% |
| <i>Em veículo automotor</i> | 8% | 9% | 4% | 10% | 11% | 4% |
| <i>Em via ou área pública</i> | 13% | 15% | 4% | 13% | 15% | 4% |
| <i>Outros</i> | 2% | 3% | 1% | 3% | 3% | 1% |
| No domicílio e fora dele | 5% | 5% | 2% | 8% | 8% | 4% |
| <i>Loja, Oficina, Escritório</i> | 10% | 8% | 41% | 8% | 7% | 33% |
| <i>No domicílio do cliente</i> | 72% | 74% | 38% | 70% | 71% | 41% |
| <i>Em veículo automotor</i> | 1% | 1% | 7% | 2% | 2% | 5% |
| <i>Em via ou área pública</i> | 11% | 11% | 8% | 12% | 12% | 7% |
| <i>Outros</i> | 6% | 6% | 5% | 7% | 7% | 13% |

Fonte: Ecinf 1997 e 2003/ IBGE-SEBRAE. Elaboração própria.

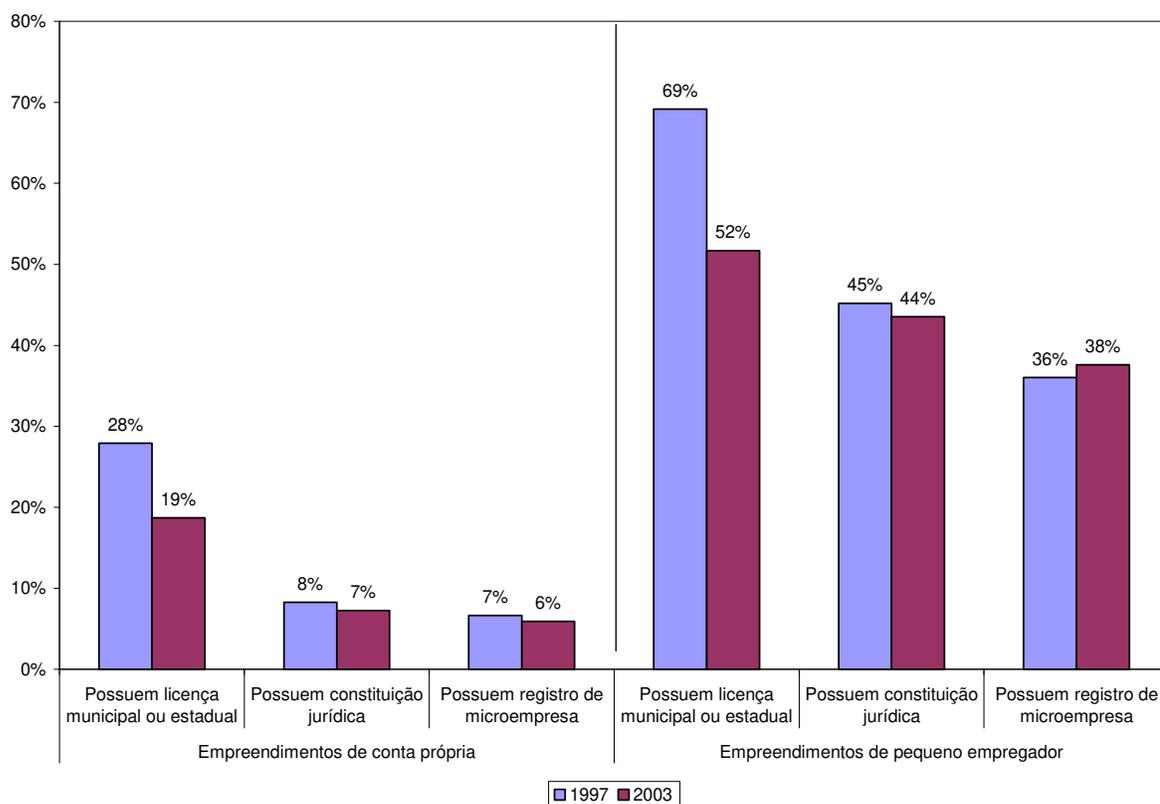
Nos dois anos analisados, verificou-se que a quase totalidade dos empreendimentos de auto-ocupados funcionavam em caráter permanente. Aproximadamente 90% dos empreendimentos de conta própria exerciam suas atividades todos os meses do ano, 7% eram sazonais e apenas 3% funcionavam eventualmente. Dentre os empreendimentos de pequenos empregadores, quase 95% funcionavam permanentemente em 1997 e 2003, 5% eram sazonais e menos que 1% operava apenas eventualmente.

Apesar de regulares, esses empreendimentos atuavam à margem de qualquer regulamentação. O Gráfico 3.3 mostra que, em 1997, apenas 8% dos empreendimentos de conta própria e 45% dos empreendimentos de pequenos empregadores possuíam constituição jurídica. Em 2003, essas participações caíram para 7% e 44%. No que se refere ao registro de microempresa (Lei 7.256/84), somente 7% dos empreendimentos de conta própria o possuíam em 1997 e 6% em 2003. Entre os empreendimentos de pequenos empregadores, essas participações foram 36% e 38%, respectivamente.

Ainda no Gráfico 3.3, outro indicador sugere que o grau de formalização dos empreendimentos de auto-ocupados é baixo, tendo sofrido redução de 1997 para 2003. Em 1997, 28% dos empreendimentos de conta própria possuíam alguma licença municipal ou estadual para desenvolverem os seus negócios (incluindo alvarás, licenças de localização, registros como autônomos, etc.). Em 2003, esse percentual foi reduzido para 19%. A queda relativa do número

de empreendimentos com alguma licença municipal ou estadual foi ainda maior entre os empreendimentos de pequenos empregadores, que passou de 69% para 52%⁸⁷.

Gráfico 3.3 – Empreendimentos de auto-ocupados (em %), por tipo, segundo indicadores de formalização (Brasil: 1997 - 2003)



Sobre o desempenho econômico dos empreendimentos dos auto-ocupados, os dados indicam que ocorreu uma sensível deterioração de 1997 para 2003. Cerca de 93% dos empreendimentos foram classificados pela Ecnif como “lucrativos”⁸⁸ em 1997, enquanto em 2003 essa situação alcançou apenas 73% do total de empreendimentos, uma redução de vinte pontos percentuais. Entre os conta própria, o percentual de empreendimentos com resultado

⁸⁷ Além disso, as informações da Ecnif indicam que a prática do trabalho nos empreendimentos de auto-ocupados é individual, sendo muito escassas as filiações a sindicatos ou órgãos de classe. Somente 9% dos empreendimentos de conta própria eram filiados a alguma entidade desse tipo em 1997, tendo esse percentual se reduzido para 8% em 2003. Entre os empreendimentos de pequenos empregadores, cerca de 28% eram filiados nos dois anos em análise.

⁸⁸ Foram considerados “lucrativos” os empreendimentos cujas receitas do mês de referência superaram as despesas. Há que se mencionar, entretanto, que o termo “lucro” utilizado pela pesquisa do IBGE não é muito adequado, uma vez que os custos apurados por esses empreendimentos não diferenciam remuneração do capital, do trabalho do auto-ocupado, da mão-de-obra não-remunerada, entre outros. Dessa forma, a partir desse ponto, o termo “resultado líquido positivo” será utilizado para se referir ao “lucro” apurado pela Ecnif.

líquido positivo caiu de 93% para 72% de 1997 para 2003. Entre os empreendimentos de pequenos empregadores, a queda foi menor, de 91% para 87%.

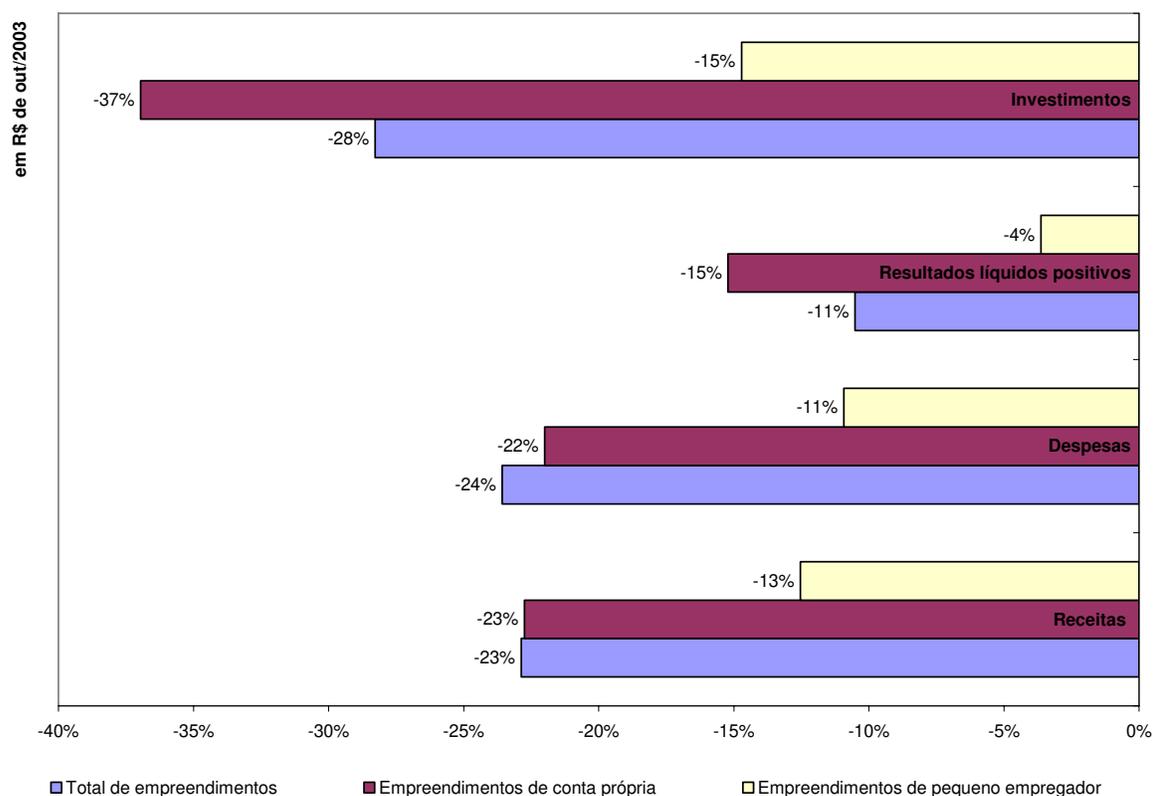
Os indicadores financeiros dos empreendimentos de auto-ocupados evidenciam, realmente, que a retração das receitas e dos resultados líquidos positivos, entre 1997 e 2003, foi significativa. Entre os empreendimentos de conta própria, o valor real médio de suas receitas e de seus resultados líquidos positivos reduziu 23% e 15%, respectivamente, de 1997 para 2003. Em termos absolutos, esses valores caíram de R\$1.507 e R\$791 para R\$1.164 e R\$671⁸⁹. Provavelmente em razão dessa acentuada queda nas receitas, os cortes nas despesas e nos investimentos foram também consideráveis. O valor real médio das despesas dos empreendimentos de conta própria caiu 22%, de 1997 para 2003, enquanto dos investimentos reduziu 37% (Gráfico 3.4).

Já entre os empreendimentos de pequenos empregadores, a evolução negativa dos indicadores financeiros foi menos intensa: o valor médio das receitas e dos resultados líquidos positivos caíram 13% e 4%, respectivamente, enquanto o valor médio das despesas e dos investimentos reduziram 11% e 15%. Comparando-se os resultados dos empreendimentos de pequenos empregadores com os de conta própria, verifica-se que nos dois anos em análise a receita média dos empreendimentos de pequenos empregadores foi aproximadamente cinco vezes maior que a dos empreendimentos de conta própria, enquanto o resultado líquido positivo foi aproximadamente três vezes maior.

Avaliando a receita total mensal dos empreendimentos de auto-ocupados, os dados da Ecinf revelam uma redução em 16% no período de 1997 a 2003, passando de R\$20,9 bilhões, em 1997, para R\$17,6 bilhões, em 2003, em termos reais. Em relação ao PIB do mês de outubro dos respectivos anos, a receita total dos empreendimentos de auto-ocupados diminuiu sua representatividade de 16% para 13%, apesar do número de auto-ocupados ter crescido no período.

⁸⁹ Valores em termos reais, a preços de outubro de 2003, inflacionados pelo INPC.

Gráfico 3.4 – Variação real média dos principais indicadores financeiros dos empreendimentos de auto-ocupados, por tipo do empreendimento (Brasil: 2003/1997)



Fonte: Ecinf 1997 e 2003/IBGE-SEBRAE. Elaboração própria.

Quando questionados sobre a principal dificuldade enfrentada no desenvolvimento de seus empreendimentos nos doze meses anteriores à pesquisa, as respostas dadas pelos auto-ocupados, tanto conta própria como pequenos empregadores, foram relativamente semelhantes nos dois anos em análise. Os quatro fatores mais citados foram: falta de clientes (34% do total de empreendimentos de auto-ocupados, em 1997, e 26%, em 2003), concorrência muito grande (19%, em 1997, e 21%, em 2003), falta de capital próprio (12%, em 1997, e 14%, em 2003) e baixo “lucro” (7%, em 1997, e 11%, em 2003), o que sugere a presença de fatores associados aos limites do mercado para absorver os produtos e serviços ofertados pelos auto-ocupados (Tabela 3.4).

Tabela 3.4 – Empreendimentos de auto-ocupados (em %), por tipo, segundo a principal dificuldade enfrentada para desenvolver o empreendimento nos doze meses anteriores à pesquisa (Brasil: 1997 - 2003)

| <i>Principal dificuldade enfrentada nos 12 meses anteriores à pesquisa para desenvolver o empreendimento</i> | 1997 | | | 2003 | | |
|--|-------|---------------|--------------------|-------|---------------|--------------------|
| | Total | Conta própria | Pequeno empregador | Total | Conta própria | Pequeno empregador |
| Não teve dificuldade | 19% | 19% | 17% | 16% | 16% | 16% |
| Falta de clientes | 34% | 34% | 28% | 26% | 26% | 19% |
| Concorrência muito grande | 19% | 18% | 21% | 21% | 21% | 21% |
| Falta de capital próprio | 12% | 12% | 14% | 14% | 13% | 16% |
| Baixo "lucro" | 7% | 7% | 8% | 11% | 10% | 12% |
| Outras dificuldades | 7% | 6% | 8% | 8% | 7% | 10% |
| Falta de crédito | 1% | 1% | 2% | 3% | 3% | 5% |
| Falta de instalações adequadas | 2% | 2% | 1% | 2% | 2% | 1% |

Fonte: Ecinf 1997 e 2003/ IBGE-SEBRAE. Elaboração própria.

Conforme apresenta a Tabela 3.4, somente 19% dos empreendimentos de auto-ocupados declararam não ter passado por dificuldades no ano de 1997 (19% dos empreendimentos de conta própria e 17% dos de pequenos empregadores), tendo esse percentual se reduzido para 16% em 2003 (tanto para empreendimentos de conta própria como de pequenos empregadores). É importante assinalar, ainda, que a falta de crédito foi apontada como obstáculo apenas em 1% do total de empreendimentos de auto-ocupados em 1997 e 3% em 2003. Na seção 3.4 deste capítulo, este assunto será analisado com mais detalhes.

No que diz respeito ao desempenho dos empreendimentos de auto-ocupados nos doze meses anteriores à pesquisa, os dados da Ecinf revelam que a maioria “permaneceu igual”, isto é, não alterou sensivelmente sua escala. Aproximadamente metade dos empreendimentos de auto-ocupados declarou que não alteraram sua escala nos anos de 1997 e 2003 (tanto empreendimentos de conta própria como de pequenos empregadores). Por outro lado, mais de 30% dos empreendimentos de auto-ocupados reduziram suas atividades, o número de pessoas ocupadas ou a escala de produção nos dois anos em análise. Nesse sentido, observa-se que mais de 80% do total de empreendimentos de auto-ocupados ou mantiveram ou reduziram sua escala nos dois anos em estudo. Essa questão é de fundamental importância, pois manifesta a baixa capacidade de reprodução dos empreendimentos de auto-ocupados, indicando claros limites ao crescimento destes⁹⁰.

⁹⁰ Esta questão será reiterada na seção seguinte, quando se verificará que a grande maioria dos auto-ocupados exercia sua atividade havia menos de um ano, oferecendo indícios de que a mortalidade desses empreendimentos é significativamente alta.

Ainda sobre o desempenho dos auto-ocupados nos doze meses anteriores à pesquisa, em 1997, apenas 5% diversificaram suas atividades, aumentaram o número de pessoas ocupadas ou da escala de produção (4% dos empreendimentos de conta própria e 10% dos de pequenos empregadores), tendo esse percentual se elevado para 7% em 2003 (5% dos empreendimentos de conta própria e 16% dos de pequenos empregadores). Essa elevação de dois pontos percentuais no número de empreendimentos de auto-ocupados que tiveram um desempenho favorável ocorreu principalmente em função do desempenho dos pequenos empregadores. Esse resultado aparentemente favorável, há que se ressaltar, foi acompanhado de uma redução absoluta do número de auto-ocupados empregadores no Brasil, conforme observado anteriormente.

Concluindo, as informações até o momento apresentadas sugerem que os empreendimentos de auto-ocupados no Brasil possuem, de forma geral, reduzido nível de formalização e baixa capacidade de reprodução, questões chaves quando se considera essa alternativa de emprego e renda frente ao aumento do desemprego contemporâneo e, principalmente, quando se pensa nesses empreendimentos como elementos dinamizadores do crescimento econômico. Além disso, a grande maioria dos empreendimentos de auto-ocupados atua à margem de qualquer regulamentação, contornando legislações trabalhistas, de segurança e saúde ao trabalhador, ambientais, sanitárias, urbanas, entre outras, o que certamente amplia os riscos sociais dessas atividades.

O estudo realizado nesta seção aponta também para uma significativa deterioração das condições de auto-ocupação entre o período de 1997 e 2003. Em praticamente todos os quesitos levantados, em especial os relativos aos resultados financeiros, os dados indicaram que a situação dos empreendimentos dos auto-ocupados, tanto de pequenos empregadores como de conta própria, piorou. Ainda que os empreendimentos de pequenos empregadores tenham apresentado resultados mais sólidos, observou-se significativa queda de seus desempenhos, acompanhando a mesma tendência experimentada pelos empreendimentos dos conta própria. Aliás, como os empreendimentos pertencentes aos pequenos empregadores de fato apresentaram maior grau de formalização e melhor desempenho econômico do que o verificado entre os conta própria, a redução do número de empreendimentos de pequenos empregadores relativamente aos

de conta própria, de 1997 para 2003, por si, já sugere um agravamento das condições dos auto-ocupados no Brasil.

Dessa forma, há indícios de que o desempenho dos empreendimentos de pequenos empregadores tenha sido condicionado pelos mesmos fatores que determinaram o desempenho desfavorável dos empreendimentos de conta própria, questão central que será analisada na seção 3.3 deste capítulo, quando serão discutidos os limites colocados às políticas que estimulam a auto-ocupação.

3.2. O perfil dos ocupados nos empreendimentos de auto-ocupados

Esta seção objetiva investigar o perfil dos ocupados nos empreendimentos de auto-ocupados e alguns aspectos relacionados ao trabalho dessas pessoas. O foco de análise inclui tanto os auto-ocupados como os seus empregados, sejam eles com carteira assinada, sem carteira ou sem remuneração. Para realizar tal diagnóstico sobre a ocupação nesses empreendimentos, serão utilizados os dados da Ecinf 2003. Quando couber, essas informações serão comparadas aos dados dos empregados urbanos do setor privado, extraídos da Pnad 2003. Entende-se que essa comparação é oportuna na medida em que a perspectiva adotada nesta dissertação é, muito mais, a de que o auto-ocupado é um elemento integrante da força de trabalho do país do que um “empreendedor capitalista”, dada a natureza intersticial de suas atividades.

O primeiro item que merece ser examinado nesta seção diz respeito à baixa capacidade de geração de emprego dos empreendimentos de auto-ocupados. Ao todo, os 10.335.962 empreendimentos de auto-ocupados existentes no país em 2003 ocupavam 13.805.526 trabalhadores, entre auto-ocupados, empregados com carteira assinada, sem carteira⁹¹ e não remunerados⁹² (Tabela 3.5). Portanto, considerando todos os empreendimentos não-agrícolas de propriedade de trabalhadores por conta própria e de pequenos empregadores com até

⁹¹ O aprendiz (pessoa que trabalhava no aprendizado de uma profissão ou ofício) e o estagiário (pessoa que cumpria estágio ligado a uma profissão) foram considerados empregados sem carteira, ainda que recebessem somente aprendizado ou treinamento como pagamento pelo seu trabalho e que esse trabalho fosse realizado para empreendimento de membro da unidade domiciliar.

⁹² Considerou-se como não-remunerado a pessoa que trabalhava sem remuneração, durante pelo menos uma hora na semana, em ajuda a membro da unidade domiciliar que era conta própria ou empregador.

cinco empregados, independentemente do número de sócios ou trabalhadores não-remunerados, observa-se que a média de trabalhadores ocupados em cada um desses empreendimentos era de 1,3. Afora o posto do auto-ocupado, eram necessários quase quatro empreendimentos para gerar um único emprego (remunerado ou não).

Tabela 3.5 – Número de ocupados nos empreendimentos de auto-ocupados segundo gênero e posição na ocupação (Brasil: 2003)

| Gênero | Total de ocupados (a=b+c) | Auto-ocupados (b) | | | Empregados de empreendimentos de auto-ocupados (c) | | | |
|----------|---------------------------|------------------------|---------------|--------------------|--|-----------------------|-----------------------|----------------|
| | | Total de auto-ocupados | Conta própria | Pequeno empregador | Total de empregados | Com carteira assinada | Sem carteira assinada | Não remunerado |
| Total | 13.805.526 | 10.962.913 | 9.514.629 | 1.448.284 | 2.842.613 | 797.300 | 1.338.349 | 706.964 |
| Homens | 8.834.057 | 7.262.891 | 6.210.954 | 1.051.937 | 1.571.166 | 406.216 | 910.227 | 254.723 |
| Mulheres | 4.971.469 | 3.700.022 | 3.303.675 | 396.347 | 1.271.447 | 391.084 | 428.122 | 452.241 |

Fonte: Ecinf 2003/ IBGE-SEBRAE. Elaboração própria.

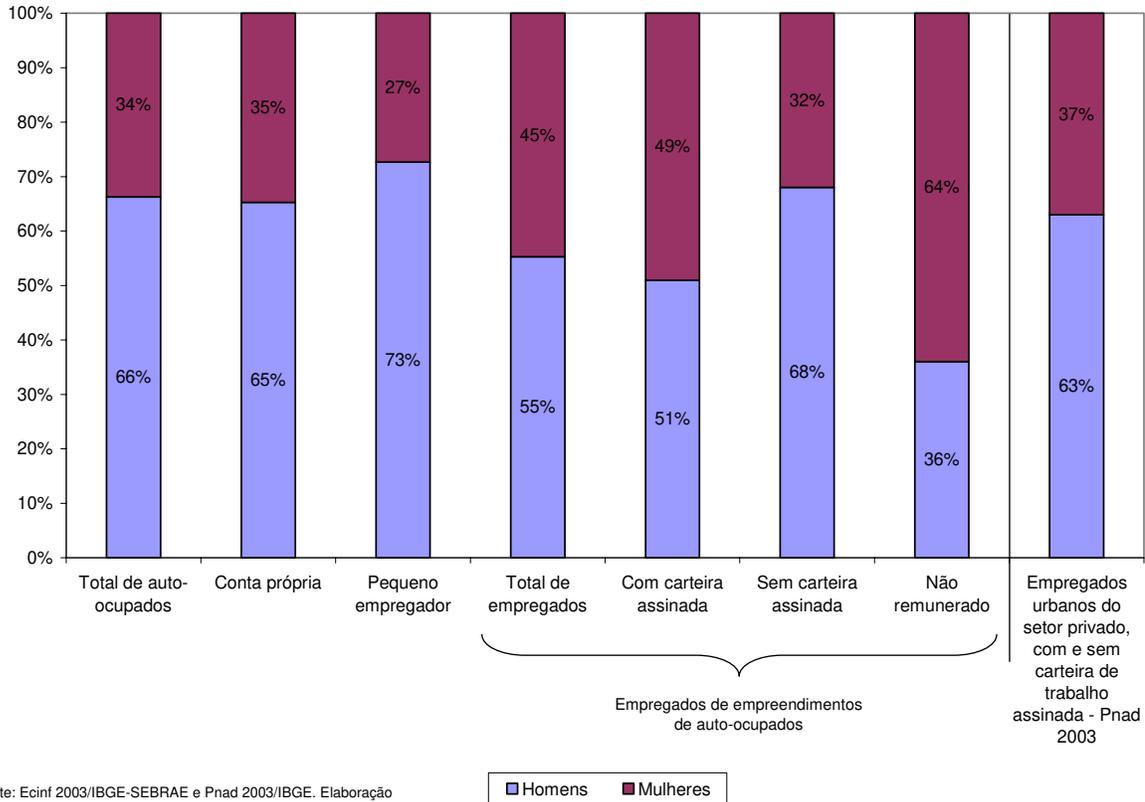
Além da baixa capacidade de geração de emprego dos empreendimentos de auto-ocupados, as informações da Ecinf apontam que a incidência de empregados sem registro na carteira de trabalho e sem remuneração era alta. Apenas 28% do total de empregados dos empreendimentos de auto-ocupados tinham registro na carteira de trabalho em 2003, ao passo que 47% trabalhavam sem registro na carteira e 25% eram ajudantes não remunerados. Esses resultados, quando comparados aos verificados entre os empregados urbanos do setor privado, revelam que as relações de trabalho nos empreendimentos de auto-ocupados eram, de fato, mais precárias. Segundo dados da Pnad 2003, do total de empregados urbanos do setor privado, 64% tinham carteira assinada, 31% não tinham registro na carteira de trabalho e 5% não eram remunerados⁹³.

Um aspecto dessa precariedade das ocupações nos empreendimentos de auto-ocupados reflete-se, certamente, na distribuição por gênero dos auto-ocupados e de seus empregados. A distribuição dos auto-ocupados por sexo indica que 66% eram homens e 34%, mulheres. Comparando-se essas informações aos valores verificados pela Pnad 2003, para os empregados urbanos do setor privado com e sem carteira assinada, percebe-se uma distribuição

⁹³ Os dados da Pnad referem-se aos empregados do setor privado em atividade não-agrícola, com 10 anos ou mais, com domicílio localizado em área urbana, exclusive trabalhadores domésticos. O filtro utilizado objetivou abranger apenas a área pesquisada pela Ecinf que, conforme apresenta o Apêndice A, não cobre áreas rurais. A exclusão dos trabalhadores domésticos justifica-se pelo fato desses empregados não se subordinarem a um capital, mas a uma família.

por gênero bastante similar: 63% eram homens e 37%, mulheres. Ou seja, como se pode observar no Gráfico 3.5, o perfil do auto-ocupado, no que se refere ao gênero, parece não se diferenciar muito do perfil dos empregados urbanos do setor privado.

Gráfico 3.5 – Distribuição dos ocupados nos empreendimentos de auto-ocupados e dos empregados urbanos do setor privado*, por gênero, segundo posição na ocupação (Brasil: 2003)



Fonte: Ecinf 2003/IBGE-SEBRAE e Pnad 2003/IBGE. Elaboração

* Considerou-se todos os ocupados do setor privado, com 10 anos ou mais, exclusive trabalhadores domésticos, não remunerados e sem declaração de carteira, em atividades não-agrícolas, com domicílios localizados em áreas urbanas.

Desagregando a análise da distribuição dos auto-ocupados por gênero, observam-se diferenças consideráveis entre auto-ocupados conta própria e empregadores. Conforme se observa no Gráfico 3.5, a participação relativa dos homens alcançou 73% no caso dos pequenos empregadores, destacando-se, portanto, como uma situação ocupacional predominantemente masculina.

Por outro lado, nota-se que as mulheres são relativamente mais numerosas entre os empregados dos empreendimentos de auto-ocupados do que entre os empregados urbanos do

setor privado. Quase metade (49%) dos empregados com carteira assinada e quase dois terços (64%) dos não remunerados que trabalhavam em empreendimentos de auto-ocupados eram do sexo feminino em 2003. No caso dos empregados com carteira assinada, a preferência pelo sexo feminino pode estar relacionada à possibilidade de pagamento de mais baixos salários, dada a presença de discriminação salarial no mercado de trabalho brasileiro. No caso dos não remunerados, importa ressaltar que do total de mulheres empregadas nos empreendimentos de auto-ocupados, 36% eram trabalhadoras não remuneradas, ao passo que 16% do total de homens eram não remunerados. Esses resultados refletem, em alguma medida, a natureza familiar dos empreendimentos de auto-ocupados. Em todo caso, a maior participação das mulheres entre os empregados dos auto-ocupados não deixa de expressar também uma estratégia de contenção de custos com o trabalho por parte dos auto-ocupados.

No que diz respeito à faixa etária, os dados da Ecinf revelam que 55% dos auto-ocupados possuíam mais de 40 anos de idade, fossem eles conta própria ou pequenos empregadores. Comparando-se o perfil etário dos auto-ocupados com o perfil dos empregados urbanos do setor privado, nota-se grande diferença. Apenas 27% dos empregados urbanos do setor privado tinham mais de 40 anos de idade em 2003. Quando se analisa a distribuição por faixa etária dos empregados dos empreendimentos de auto-ocupados, menor proporção ainda de empregados com mais de 40 anos é encontrada: a participação, neste caso, atinge cerca de 19%⁹⁴. Os dados evidenciam, portanto, que a faixa etária dos auto-ocupados era também significativamente mais elevada que a dos seus empregados em 2003. Esses resultados estão provavelmente associados à maior dificuldade que trabalhadores acima de 40 anos encontram para se recolocarem no mercado de trabalho em caso de desemprego, o que vai ao encontro das constatações anteriores sobre os motivos pelos quais os auto-ocupados decidem abrir seus empreendimentos.

⁹⁴ Todos os dados apresentados ao longo desta seção, quando não constarem em representações gráficas ou em tabelas no corpo do texto, estão consolidados nas tabelas do Apêndice C. Eles têm como fonte os microdados da Ecinf de 2003, quando se referirem aos ocupados em empreendimentos de auto-ocupados, ou da Pnad 2003, quando se referirem aos empregados urbanos do setor privado. Sobre esses últimos, as informações consideram todos os empregados do setor privado, com 10 anos ou mais, exclusive trabalhadores domésticos, não remunerados e sem declaração de carteira, em atividades não-agrícolas, com domicílios localizados em áreas urbanas.

A Tabela 3.6 aponta para diferenças consideráveis entre a escolaridade dos auto-ocupados conta própria e empregadores. Aproximadamente 63% dos conta própria tinham, no máximo, o ensino fundamental (primeiro grau) completo e apenas 28% tinham, pelo menos, o ensino médio (segundo grau) completo em 2003. Entre os pequenos empregadores, a escolaridade era significativamente maior: 40% estavam no primeiro grupo, enquanto 52% enquadravam-se no segundo.

A distribuição dos empregados urbanos do setor privado segundo escolaridade revela-se mais próxima à verificada entre os auto-ocupados empregadores. Aproximadamente 45% dos empregados urbanos do setor privado estudaram, no máximo, o suficiente para completar o ensino fundamental, e outros 45% completaram, pelo menos, o ensino médio. Analisando especificamente a escolaridade dos empregados urbanos do setor privado com carteira assinada, os resultados são ainda mais próximos dos observados para os auto-ocupados empregadores: 41% e 51%, respectivamente.

Tabela 3.6 – Ocupados nos empreendimentos de auto-ocupados e empregados urbanos do setor privado (em %), segundo grau de instrução e posição na ocupação (Brasil: 2003)

| Nível de instrução | Ocupados em empreendimentos de auto-ocupados | | | | | | Empregados urbanos do setor privado* | | |
|--|--|---------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|----------------|--------------------------------------|--------------|--------------|
| | Total | Conta própria | Pequeno empregador | Com carteira assinada | Sem carteira assinada | Não remunerado | Total | Com carteira | Sem carteira |
| Sem instrução ou menos de um ano de estudo | 8% | 10% | 4% | 2% | 5% | 6% | 4% | 3% | 5% |
| Ensino fundamental incompleto | 36% | 39% | 24% | 19% | 35% | 33% | 30% | 27% | 37% |
| Ensino fundamental completo | 14% | 14% | 13% | 16% | 16% | 11% | 11% | 11% | 12% |
| Ensino médio incompleto | 10% | 9% | 8% | 11% | 16% | 18% | 9% | 8% | 11% |
| Ensino médio completo | 22% | 19% | 28% | 42% | 23% | 25% | 30% | 34% | 21% |
| Superior incompleto ou completo | 10% | 9% | 24% | 10% | 5% | 6% | 16% | 17% | 13% |

Fonte: Ecinf 2003/ IBGE-SEBRAE e Pnad 2003/ IBGE. Elaboração própria.

*Considerou-se todos os ocupados do setor privado, com 10 anos ou mais, exclusive trabalhadores domésticos, não remunerados e sem declaração de carteira, em atividades não-agrícolas, com domicílios localizados em áreas urbanas.

A escolaridade dos auto-ocupados conta própria era, assim, significativamente inferior à verificada entre os auto-ocupados empregadores e entre os empregados urbanos do setor privado com carteira. Aliás, até mesmo os trabalhadores sem carteira assinada (captados pela Pnad ou pela própria Ecinf) possuíam mais altos níveis educacionais do que os conta própria. Conforme mencionado acima, cerca de 63% dos conta própria tinham, no máximo, o ensino fundamental completo e apenas 28% tinham, pelo menos, o ensino médio completo. Para os empregados sem carteira dos empreendimentos de auto-ocupados, esses valores eram 56% e 28%, enquanto para os empregados sem carteira captados pela Pnad, 54% e 34%.

No que diz respeito à distribuição dos auto-ocupados por setores de atividade econômica, os dados da Ecinf não revelam grande distinção entre conta própria e pequenos empregadores. Segundo a pesquisa, 36% dos auto-ocupados desenvolviam suas atividades no setor de comércio e reparação (36% dos conta própria e 41% dos pequenos empregadores); 19% na construção civil (20% dos conta própria e 12% dos pequenos empregadores) e 11% na indústria de transformação (tanto para conta própria como para pequenos empregadores). Comparando-se esses valores à distribuição setorial dos empregados urbanos do setor privado captados pela Pnad 2003, repara-se que os empreendimentos de auto-ocupados envolviam, proporcionalmente, menos trabalhadores na indústria de transformação (que concentrava 25% do total de empregados urbanos do setor privado) e maior número em setores como o comércio e reparação e a construção civil. Esses dois setores, juntos, ocupavam apenas 30% dos empregados urbanos do setor privado, enquanto ocupavam 55% do total de auto-ocupados. Esses resultados expressam, assim, que a inserção setorial dos auto-ocupados é mais concentrada nos setores de comércio e reparação e na construção civil.

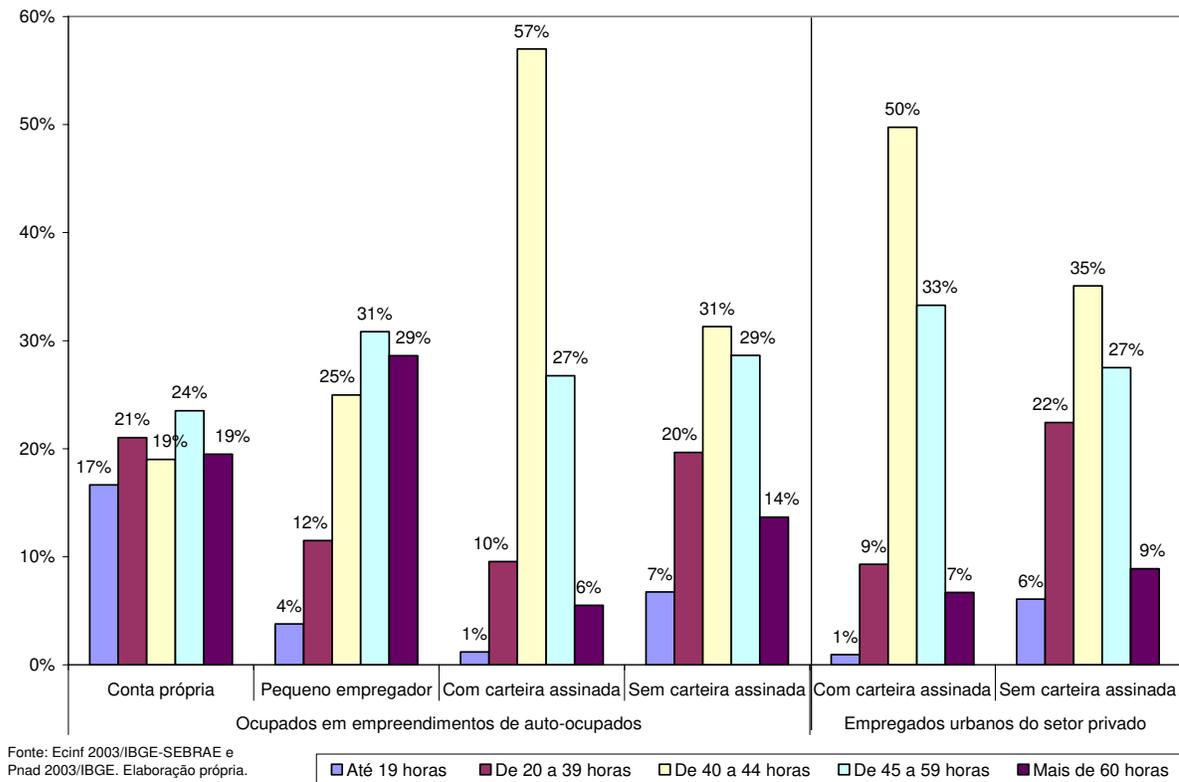
Quanto ao tempo em que o auto-ocupado estava no empreendimento, as informações da Ecinf 2003 revelam que a grande maioria exercia a atividade em questão havia menos de um ano. Esse era o caso de 97% dos conta própria e 87% dos pequenos empregadores. Apenas 2% dos auto-ocupados conta própria e 9% dos pequenos empregadores estavam no negócio havia mais de três anos. Sendo assim, os dados sugerem que os empreendimentos de auto-ocupados apresentam alta taxa de mortalidade, o que corrobora conclusões preliminares quanto à dificuldade de reprodução desses empreendimentos.

Com relação aos empregados dos empreendimentos de auto-ocupados, parece que eles sofrem maior rotatividade no emprego do que os empregados urbanos do setor privado. A comparação dos dados da Ecinf com os da Pnad indica que os empregados de empreendimentos de auto-ocupados estavam há menos tempo no emprego comparativamente aos empregados urbanos do setor privado. Entre os empregados com carteira assinada dos empreendimentos de auto-ocupados, 26% estavam ocupados há menos de um ano, 45%, de 1 a 3 anos, e 29%, há mais de 3 anos. Entre os empregados urbanos do setor privado com carteira, 18% estavam ocupados há

menos de um ano, 39%, de 1 a 3 anos, e 43%, há mais de 3 anos. Sobre os sem carteira, esses valores eram de 44%, 39% e 17%, entre os empregados de auto-ocupados; e 40%, 35% e 24% entre os empregados urbanos do setor privado.

As informações sobre as horas habitualmente trabalhadas por semana, apresentadas no Gráfico 3.6, revelam que a jornada de trabalho dos auto-ocupados empregadores era maior do que a dos conta própria. Aproximadamente 17% dos conta própria trabalhavam até 19 horas por semana, 40% trabalhavam de 20 a 44 horas, e 43% ultrapassavam 44 horas semanais, excedendo costumeiramente a jornada legal semanal estabelecida pela Constituição Federal de 1988. Entre os pequenos empregadores, 4% trabalhavam habitualmente até 19 horas, 36% entre 20 e 44 horas, e 59% excediam as 44 horas semanais.

Gráfico 3.6 – Ocupados nos empreendimentos de auto-ocupados e empregados urbanos do setor privado* (em %), por posição na ocupação, segundo a jornada habitual semanal (Brasil: 2003)



O Gráfico 3.6 evidencia, ainda, que os auto-ocupados trabalhavam mais horas semanais do que os empregados urbanos do setor privado com ou sem carteira. Enquanto 43%

dos conta própria e 60% dos pequenos empregadores trabalhavam mais de 44 horas por semana, 40% dos empregados urbanos do setor privado com carteira assinada e 36% dos empregados urbanos do setor privado sem carteira assinada excediam habitualmente o número de horas da jornada legal semanal. Quando o corte é a jornada semanal que excedia habitualmente 60 horas, as diferenças entre auto-ocupados e empregados urbanos do setor privado são mais significativas. Enquanto 19% dos conta própria e 29% dos pequenos empregadores excediam as 60 horas semanais, apenas 7% dos empregados urbanos do setor privado com carteira assinada e 9% dos empregados urbanos do setor privado sem carteira assinada se encontravam nessa situação. Há que se mencionar, por outro lado, que 17% dos conta própria trabalhavam, no máximo, 19 horas por semana, valor bastante superior ao verificado tanto entre auto-ocupados empregadores quanto entre empregados urbanos do setor privado. É significativa, portanto, a diferença entre as jornadas verificada para auto-ocupados e empregados urbanos do setor privado.

No que se refere aos empregados de empreendimentos de auto-ocupados, 32% dos que tinham carteira assinada e 42% dos sem carteira excediam frequentemente as 44 horas semanais. Portanto, era relativamente menor o número de empregados de empreendimentos de auto-ocupados com carteira assinada que excedia a jornada legal quando comparado aos empregados urbanos do setor privado com carteira, e relativamente maior o número de empregados de empreendimentos de auto-ocupados sem carteira nessa situação.

Quanto ao rendimento médio mensal do auto-ocupado (sua retirada), nota-se que os pequenos empregadores retiraram em outubro de 2003 valor significativamente maior do que o auferido pelos conta própria. Em média, os pequenos empregadores retiraram R\$1.363, sendo que 50% obtiveram, no máximo, R\$900. Já os conta própria retiraram R\$532, sendo que 50% deles atingiram apenas R\$300 (Tabela 3.7). Em salários mínimos, os dados da Ecinf 2003 revelam que 65% dos conta própria retiraram, no máximo, 2 salários mínimos (R\$480), 32% retiraram entre 2 e 10 salários mínimos e apenas 3% retiraram mais de 10 salários mínimos. Entre os pequenos empregadores, 23% retiraram até 2 salários mínimos, 62% retiraram entre 2 e 10 salários mínimos, e 14%, mais de 10 salários mínimos.

Antes de comparar a retirada mensal do auto-ocupado com o salário mensal bruto dos empregados urbanos do setor privado captados pela Pnad, é necessário tecer algumas considerações. A Ecinf considerou como retirada o valor do rendimento bruto menos as despesas efetuadas com o empreendimento. Como os empreendimentos de auto-ocupados frequentemente não possuem registros organizados sobre suas receitas e despesas⁹⁵, a pesquisa teve o cuidado de alertar ao entrevistado que os valores perguntados se referiam exclusivamente ao desenvolvimento da atividade econômica, procurando separá-los de outras receitas e gastos da família. A Ecinf não tentou, entretanto, separar o que era renda do trabalho do auto-ocupado do que era remuneração aos demais fatores de produção. Isso significa que não foram contabilizados como custos, por exemplo, o trabalho não-remunerado de membros da família, o valor locativo do espaço doméstico usado para a produção ou a depreciação dos utensílios empregados. Afora esse problema, é necessário mencionar novamente que a jornada de trabalho dos auto-ocupados era significativamente maior que a dos empregados urbanos do setor privado. Além disso, conforme também já foi destacado anteriormente, os empreendimentos de auto-ocupados são caracterizados por alta vulnerabilidade, que se manifesta na baixa capacidade de reprodução e na elevada taxa de mortalidade desses empreendimentos. Por fim, deve-se considerar que os auto-ocupados têm frequentemente um fluxo muito irregular de renda e gastos, provocado por sazonalidades, ciclos dos negócios, entre outros.

Comparativamente aos empregados urbanos do setor privado, observa-se que as retiradas dos auto-ocupados conta própria foram relativamente equivalentes aos salários auferidos pelos empregados urbanos do setor privado sem carteira de trabalho. Na verdade, em média, a retirada dos conta própria foi superior ao salário dos empregados urbanos do setor privado sem carteira assinada (R\$532 para os primeiros e R\$445 para os segundos). Entretanto, essa diferença na média foi provocada, principalmente, pelo fato da distribuição das retiradas dos auto-ocupados ter se apresentado mais concentrada. Analisando-se a distribuição das remunerações/retiradas, observa-se que as 30% menores retiradas mensais entre os conta própria (os três primeiros decis) ficaram abaixo de R\$200, não alcançando ao menos o valor do salário mínimo vigente na época (R\$240). Quanto aos empregados urbanos do setor privado, os 30% que auferiram os menores

⁹⁵ A maioria dos empreendimentos de auto-ocupados, 53%, não fazia nenhum tipo de registro contábil em 2003. Em apenas 11% desses empreendimentos, um contador fazia o controle. Nos demais 36%, os auto-ocupados desempenhavam essa função, sem auxílio de um contador (Ecinf, 2003).

salários receberam valor abaixo de um salário mínimo. As diferenças em favor das retiradas dos conta própria, por outro lado, foram mais acentuadas a partir do último quartil. As 25% maiores retiradas entre os conta própria foram de, pelo menos, R\$600, enquanto os 25% maiores salários entre os empregados urbanos do setor privado foram de, no mínimo, R\$470.

Tabela 3.7 – Média, mediana e percentis da retirada ou remuneração bruta dos ocupados nos empreendimentos de auto-ocupados e dos empregados urbanos do setor privado*, por posição na ocupação (Brasil: 2003)

| Remuneração/ Retirada bruta (1) | Pessoas ocupadas nos empreendimentos de auto-empregados | | | | | | Empregados urbanos do setor privado (2) | | |
|------------------------------------|---|---------------|--------------------|------------|-----------------------|-----------------------|---|-----------------------|-----------------------|
| | Auto-ocupados | | | Empregados | | | Total | Com carteira assinada | Sem carteira assinada |
| | Total | Conta própria | Pequeno empregador | Total | Com carteira assinada | Sem carteira assinada | | | |
| Média | 642 | 532 | 1.363 | 361 | 436 | 316 | 656 | 758 | 445 |
| Mediana | 360 | 300 | 900 | 300 | 364 | 240 | 400 | 480 | 280 |
| Percentis | | | | | | | | | |
| 10% | 70 | 60 | 300 | 120 | 240 | 100 | 230 | 240 | 100 |
| 20% | 150 | 120 | 420 | 200 | 250 | 150 | 240 | 300 | 180 |
| 25% | 200 | 150 | 500 | 240 | 286 | 180 | 276 | 340 | 200 |
| 30% | 200 | 200 | 500 | 240 | 300 | 200 | 300 | 360 | 240 |
| 40% | 300 | 250 | 700 | 250 | 349 | 240 | 350 | 400 | 240 |
| 50% | 360 | 300 | 900 | 300 | 364 | 240 | 400 | 480 | 280 |
| 60% | 500 | 400 | 1.000 | 350 | 400 | 300 | 500 | 569 | 320 |
| 70% | 600 | 500 | 1.500 | 400 | 480 | 350 | 600 | 700 | 400 |
| 75% | 700 | 600 | 1.500 | 440 | 500 | 400 | 700 | 800 | 470 |
| 80% | 830 | 700 | 2.000 | 480 | 550 | 400 | 800 | 900 | 500 |
| 90% | 1.500 | 1.020 | 3.000 | 600 | 700 | 600 | 1.200 | 1.500 | 800 |

Fonte: Ecinf 2003/ IBGE-SEBRAE e Pnad 2003/ IBGE. Elaboração própria.

(1) Ocupados sem declaração de renda foram desconsiderados. (2) Considerou-se todos os ocupados do setor privado, com 10 anos ou mais, exclusive trabalhadores domésticos, não remunerados e sem declaração de carteira, em atividades não-agrícolas, com domicílios localizados em áreas urbanas.

A remuneração bruta do empregado urbano do setor privado com carteira assinada revelou-se superior à retirada dos conta própria. Nos primeiros decis, principalmente em razão do patamar mínimo legal de um salário mínimo para trabalhadores formais, a diferença em favor dos empregados urbanos do setor privado com carteira assinada é mais significativa, mas ela se mantém alta em todos os decis. No primeiro decil, por exemplo, a remuneração bruta do empregado urbano do setor privado com carteira era 300% maior que a remuneração bruta do conta própria. No último decil, os empregados urbanos do setor privado com carteira ganhavam 47% a mais.

Por outro lado, a remuneração bruta do empregado urbano do setor privado com carteira assinada mostrou-se inferior à retirada do auto-ocupado empregador. Analisando a distribuição das retiradas destes, observa-se que os valores são maiores para todos os decis, sendo que a diferença relativa se acentua nos decis mais elevados. Na média, a retirada dos pequenos

empregadores foi 80% maior do que o salário auferido pelo empregado urbano do setor privado com carteira assinada. Portanto, do ponto de vista exclusivo dos rendimentos, a situação média dos auto-ocupados empregadores era melhor do que a dos empregados urbanos do setor privado, inclusive com carteira de trabalho assinada.

Por fim, destaca-se que os empregos gerados pelos empreendimentos de auto-ocupados eram sensivelmente piores do que os empregos urbanos do setor privado, no que diz respeito ao rendimento. A remuneração bruta média dos empregados de empreendimentos de auto-ocupados com carteira assinada era 42% inferior à remuneração dos empregados urbanos do setor privado com carteira. Os empregados de empreendimentos de auto-ocupados sem carteira, da mesma forma, receberam uma remuneração 29% menor do que a remuneração auferida pelos empregados urbanos do setor privado sem carteira. Esses dados, portanto, vão ao encontro dos apontamentos realizados em torno da discussão sobre a contratação de empregados do sexo feminino nos empreendimentos de auto-ocupados. De fato, parece haver uma estratégia de contenção de custos com o trabalho nos empreendimentos de auto-ocupados, e a maior participação da mulher entre os empregados dos empreendimentos dos auto-ocupados pode ser uma de suas expressões, assim como a maior taxa de ausência de registro na carteira de trabalho.

Concluindo, a análise realizada nesta seção sugere que a grande maioria dos auto-ocupados, em especial dos conta própria, encontrava-se no período analisado em ocupações precárias, associadas a baixas remunerações, longas jornadas de trabalho, ausência de proteção social, em um contexto de alta mortalidade dos empreendimentos. Para esses indivíduos, a auto-ocupação, na verdade, proporcionava apenas uma oportunidade para empreender estratégias de sobrevivência.

Por outro lado, observou-se que a condição de auto-ocupação pode apresentar situações heterogêneas. Aproximadamente 12% dos auto-ocupados, por exemplo, retiraram pelo menos cinco salários mínimos no mês de outubro de 2003, e 7% dos empreendimentos de auto-ocupados tiveram aumento da escala de produção, do número de pessoas ocupadas ou diversificaram suas atividades nos dozes meses que antecederam a pesquisa da Ecinf em 2003. As chances desse tipo de inserção, entretanto, se mostraram bastante limitadas e não factíveis

para todos. Em geral, esses auto-ocupados eram pequenos empregadores, homens e com maiores níveis de escolaridade. Além disso, não se pode ignorar que, apesar de provavelmente terem concretizado a sua busca por maior independência e remunerações mais elevadas que os empregados urbanos do setor privado, esses auto-ocupados, na maioria das vezes, trabalhavam longas jornadas semanais, acumulando funções operacionais e de gestão. Vale reiterar, ainda, que mesmo esses empreendimentos de auto-ocupados apresentaram também uma alta taxa de mortalidade, o que sugere que a insegurança em relação ao futuro é grande para os auto-ocupados de forma geral.

Por fim, há que se ressaltar, ainda, que os empregados dos empreendimentos de auto-ocupados ocupavam um posto de trabalho de qualidade bastante inferior ao dos seus pares, empregados urbanos do setor privado. Em geral, eram ocupações que apresentavam alta rotatividade, menores rendimentos e maiores taxas de ausência de registro em carteira de trabalho. Somando-se essa constatação à baixa capacidade desses empreendimentos gerarem postos de trabalho afora a ocupação do próprio auto-ocupado – eram necessários quase quatro empreendimentos de auto-ocupados para gerar um único emprego, remunerado ou não – levanta-se uma questão de impactos quantitativos que não deve ser desprezada na formulação de políticas que promovem a auto-ocupação como alternativa de geração de emprego e renda.

3.3. Avaliando os elementos fundadores das políticas de auto-ocupação no Brasil

Conforme destacado nos capítulos anteriores, os programas de estímulo à auto-ocupação baseiam-se, primordialmente, na concessão de crédito e assistência direcionados a conta própria e pequenos empregadores. A idéia que fundamenta esses programas é que sua difusão incentiva o comportamento empreendedor dos indivíduos, promovendo dinamismo econômico e propiciando formas sustentáveis de geração de emprego e renda. Nesta seção, será avaliado o que se conseguiu atingir com a institucionalização dessas políticas no Brasil – que ocorreu a partir da criação do Proger. Os dados da Ecinf de 1997 e 2003 são bastante oportunos para se realizar o pretendido estudo. O primeiro ano em questão coincide com a época em que o financiamento aos auto-ocupados se consolidou como uma política integrante do SPETR. Apesar dos eventuais limites, as informações geradas pelas pesquisas realizadas em 1997 e 2003

constituem uma base importante para avaliar os resultados proporcionados pelos primeiros cinco anos de implementação da política de microcrédito no Brasil.

3.3.1. O acesso ao crédito e seus limites

O primeiro aspecto que merece atenção nesta análise refere-se ao acesso ao crédito. Interessa avaliar se a institucionalização do Proger no Brasil proporcionou uma elevação no número de empreendimentos de auto-ocupados com acesso ao crédito. Os dados da Ecinf revelam que a utilização de crédito entre os empreendimentos de auto-ocupados foi muito baixa no período estudado. Conforme se observa na Tabela 3.8 abaixo, apenas 5% dos empreendimentos de auto-ocupados (4% dos empreendimentos de conta própria e 13% dos de pequenos empregadores) afirmaram que haviam utilizado crédito nos três meses anteriores à pesquisa de 1997, tendo esse percentual aumentado apenas 1 ponto na pesquisa de 2003 (5% dos empreendimentos de conta própria e 13% dos de pequenos empregadores).

Tabela 3.8 – Empreendimentos de auto-ocupados (em %), por tipo, segundo utilização de crédito e existência de dívida (Brasil: 1997 - 2003)

| Acesso ao crédito | 1997 | | | 2003 | | |
|--|-------|---------------|--------------------|-------|---------------|--------------------|
| | Total | Conta própria | Pequeno empregador | Total | Conta própria | Pequeno empregador |
| Utilização de crédito nos três meses anteriores à pesquisa* | | | | | | |
| Não utilizou crédito | 95% | 96% | 87% | 94% | 95% | 87% |
| Utilizou crédito | 5% | 4% | 13% | 6% | 5% | 13% |
| Existência de dívida, entre os empreendimentos que não utilizaram crédito | | | | | | |
| Empreendimentos que declararam ter dívida no mês da pesquisa | 18% | 15% | 37% | 18% | 17% | 34% |

Fonte: Ecinf 1997 e 2003/ IBGE-SEBRAE. Elaboração própria.

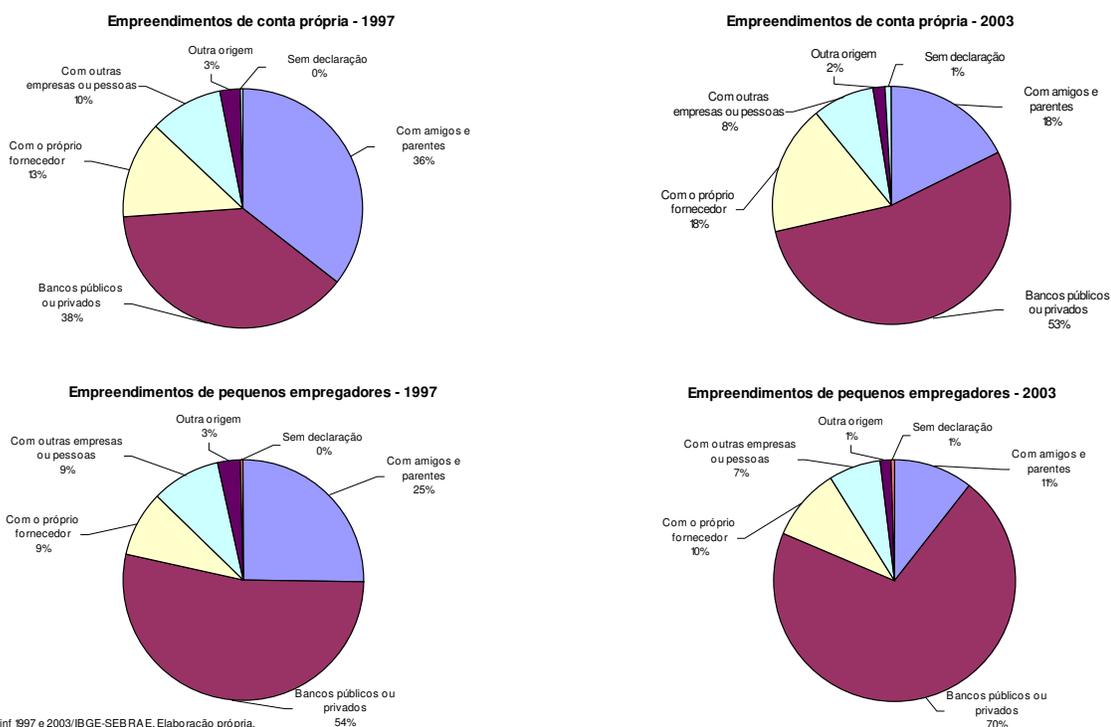
*Compras a prazo foram consideradas como créditos.

Os dados até aqui apresentados, dessa forma, não refletem impactos significativos no que diz respeito à difusão do crédito aos auto-ocupados. Apesar da institucionalização do microcrédito como política pública de emprego e renda no Brasil, a utilização de crédito por parte dos empreendimentos dos auto-ocupados em 2003 se manteve em níveis tão baixos quanto em 1997. Do total de empreendimentos de auto-ocupados que afirmaram não ter utilizado crédito nos três meses anteriores à Ecinf e que ainda tinham dívidas a saldar, apenas 18% declararam que estavam pagando alguma dívida, tanto em 1997 quanto em 2003. Entre os empreendimentos de

conta própria, esse percentual aumentou de 15% para 17% nos dois anos em análise e, entre os empreendimentos de pequenos empregadores, a parcela que tinha alguma dívida no mês da pesquisa reduziu de 37%, em 1997, para 34%, em 2003. Grosso modo, portanto, pouco mais de 20% do total de empreendimentos de auto-ocupados dispuseram de algum tipo de acesso a crédito para o desenvolvimento de suas atividades nos dois anos em análise.

Quando investigada a origem dos recursos emprestados, observa-se que os empreendimentos dos auto-ocupados que utilizaram crédito nos três meses anteriores à Ecinf (universo de 472.047 empreendimentos, em 1997, e 626.617, em 2003) obtiveram esses empréstimos, na maior parte das vezes, em bancos públicos ou privados (Gráfico 3.7). Entre os empreendimentos de conta própria que obtiveram crédito, em 1997, 38% tiveram acesso ao crédito por meio da rede bancária, tendo esse percentual se elevado consideravelmente em 2003, alcançando 53% dos empreendimentos de conta própria que contraíram dívida. Entre os empreendimentos de pequenos empregadores, nota-se também uma elevação da participação do crédito oriundo de bancos públicos ou privados, de 54%, em 1997, para 70%, em 2003.

Gráfico 3.7 – Empreendimentos de auto-ocupados que utilizaram crédito nos três meses anteriores à pesquisa* (em %), segundo tipo do empreendimento e origem dos recursos (Brasil: 1997 - 2003)



*Compras a prazo foram consideradas como créditos.

Os empreendimentos de auto-ocupados que recorreram aos amigos e parentes para conseguirem crédito representavam, em 1997, 36%, no caso dos conta própria, e 25%, no caso dos pequenos empregadores. Em 2003, esses valores reduziram para 18% e 11%, respectivamente, sugerindo que muitos auto-ocupados deixaram de se financiar por intermédio de amigos e parentes e passaram a obter empréstimo mediante a rede bancária. Verifica-se também uma redução relativa dos empréstimos com “outras empresas ou pessoas”, categoria utilizada pela Ecinf para classificar agiotas, empresas compradoras de cheques pré-datados, e todos aqueles que atuam à margem do sistema financeiro formal. Tanto nos empreendimentos de conta própria como nos de pequenos empregadores, a queda de 1997 para 2003 foi de 2 pontos percentuais.

Os resultados apontam que a flexibilização creditícia ocorrida no sistema financeiro formal proporcionou acesso ao crédito a auto-ocupados que antes utilizavam fontes não formais de crédito. Parece ter ocorrido uma sensível mudança na composição dos empréstimos em favor dos canais formais de financiamento. Esses resultados sugerem, assim, que a implementação de um programa nacional de estímulo à auto-ocupação por parte do governo federal incentivou o avanço da utilização de mecanismos institucionais de acesso ao crédito.

No entanto, a Tabela 3.9 sugere claros limites dessa política no sentido de garantir acesso ao crédito para os auto-ocupados. Conforme se pode observar, em 2003, 24% dos empreendimentos de auto-ocupados (25% dos empreendimentos de conta própria e 21% dos de pequenos empregadores) tiveram alguma dificuldade em obter acesso a serviços financeiros. Dentre os empreendimentos de auto-ocupados que não utilizaram crédito nos três meses anteriores à Ecinf 2003, 24% (25% dos empreendimentos de conta própria e 21% dos de pequenos empregadores) aparentemente tentaram, mas não conseguiram obter o empréstimo.

Tabela 3.9 – Empreendimentos de auto-ocupados, por tipo, segundo utilização de crédito e dificuldade em obter acesso a serviços financeiros (Brasil: 2003)

| Utilização de crédito nos 3 meses anteriores à pesquisa* | Existência de dificuldade em obter acesso a serviços financeiros | | | | | | | |
|--|--|-------------|------------------|------------|------------------|------------|----------------|-----------|
| | Todos os empreendimentos de auto-ocupados | | | | | | | |
| | Total | | Sim | | Não | | Ignorado | |
| | Quantidade | % | Quantidade | % | Quantidade | % | Quantidade | % |
| Não utilizou crédito | 9.704.484 | 94% | 2.348.313 | 23% | 7.097.600 | 69% | 258.571 | 3% |
| Sim, eventualmente | 444.754 | 4% | 123.227 | 1% | 311.147 | 3% | 10.380 | 0% |
| Sim, freqüentemente | 181.863 | 2% | 42.197 | 0% | 138.206 | 1% | 1.460 | 0% |
| Ignorado | 4.861 | 0% | 552 | 0% | 2.450 | 0% | 1.859 | 0% |
| Total | 10.335.962 | 100% | 2.514.289 | 24% | 7.549.403 | 73% | 272.270 | 3% |
| | Empreendimentos de conta própria | | | | | | | |
| Não utilizou crédito | 8.630.146 | 95% | 2.123.322 | 23% | 6.269.263 | 69% | 237.561 | 2% |
| Sim, eventualmente | 327.563 | 4% | 100.170 | 1% | 219.844 | 2% | 7.549 | 0% |
| Sim, freqüentemente | 135.298 | 1% | 32.192 | 0% | 101.804 | 1% | 1.302 | 0% |
| Ignorado | 3.904 | 0% | 552 | 0% | 1.493 | 0% | 1.859 | 0% |
| Total | 9.096.911 | 100% | 2.256.236 | 25% | 6.592.404 | 72% | 248.271 | 2% |
| | Empreendimentos de pequenos empregadores | | | | | | | |
| Não utilizou crédito | 1.074.337 | 87% | 224.992 | 18% | 828.336 | 67% | 21.009 | 0% |
| Sim, eventualmente | 117.191 | 9% | 23.058 | 2% | 91.303 | 7% | 2.830 | 0% |
| Sim, freqüentemente | 46.565 | 4% | 10.006 | 1% | 36.402 | 3% | 157 | 0% |
| Ignorado | 957 | 0% | - | 0% | 957 | 0% | - | 0% |
| Total | 1.239.050 | 100% | 258.056 | 21% | 956.998 | 77% | 23.996 | 0% |

Fonte: Ecinf 2003/ IBGE-SEBRAE. Elaboração própria.

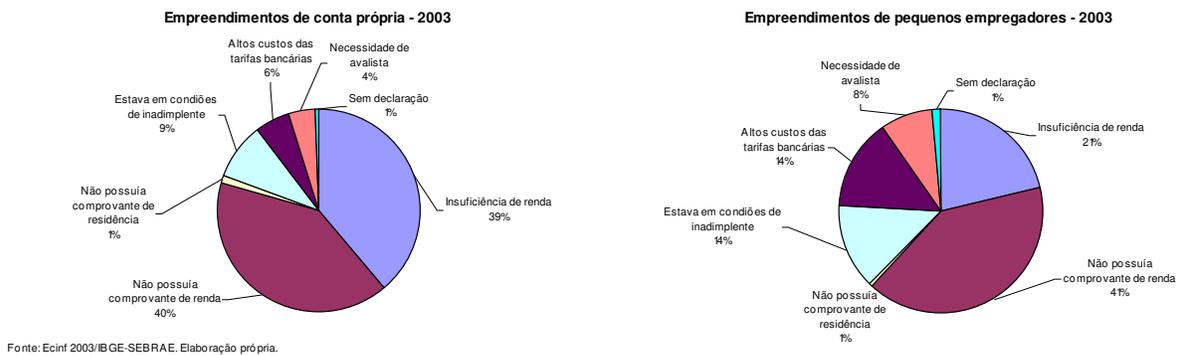
* Compras a prazo foram consideradas como créditos.

Quando tomamos como referência os empreendimentos de auto-ocupados que tiveram dificuldade em obter acesso a serviços financeiros (universo de 2.514.289 empreendimentos, correspondente a 24% do total), a impossibilidade de comprovar a renda auferida foi o principal motivo apontado para aproximadamente 40% desses empreendimentos (tanto de conta própria como de pequenos empregadores). O Gráfico 3.8 revela também que 39% dos empreendimentos de conta própria e 21% dos empreendimentos de pequenos empregadores apontaram a insuficiência de renda como o principal obstáculo ao acesso ao crédito 2003. Os demais esclareceram que estavam em condições de inadimplência (9% dos empreendimentos de conta própria e 14% dos de pequenos empregadores), alegaram altos custos da tarifa bancária (6% dos empreendimentos de conta própria e 14% dos de pequenos empregadores), mencionaram a necessidade de avalista (4% dos empreendimentos de conta própria e 8% dos de pequenos empregadores) e, por fim, afirmaram que a ausência de comprovante de residência obstaculizava o acesso aos serviços financeiros (1% dos empreendimentos de conta própria e de pequenos empregadores).

Portanto, considerando os resultados apresentados acima, é possível afirmar que o nível de renda e sua comprovação estão no centro da discussão sobre a difusão do acesso ao crédito. Parece claro que o avanço na desburocratização contratual e na criação mecanismos

alternativos de aval, por parte das instituições comprometidas com o Proger, foi insuficiente. No quadro de flexibilização do acesso ao crédito como estratégia de segmentação de mercado, os motivos pelos quais esses empreendimentos de auto-ocupados tiveram dificuldades em obter serviços financeiros corroboram os apontamentos realizados no capítulo anterior, quando se argumentou que a oferta de microcrédito no Brasil está subordinada a uma lógica privada e, por isso, tem se realizado segundo critérios de rentabilidade que orientam as estratégias de valorização dos ativos bancários.

Gráfico 3.8 – Empreendimentos de auto-ocupados que tiveram dificuldade em ter acesso a serviços financeiros (em %), segundo a principal dificuldade enfrentada (Brasil: 2003)



Há grandes indícios, portanto, de que a institucionalidade construída para a implementação de uma política de microcrédito no país não tem atingido satisfatoriamente seu objetivo original de incluir segmentos excluídos do mercado de crédito tradicional. A utilização de canais privados para alcançar um objetivo social revela, aqui, sua limitação. Enquanto portfólios especulativos e de curto-prazo predominam no sistema bancário, a flexibilização do acesso ao crédito é apenas uma parte da estratégia de segmentação dos bancos, que para ser viabilizada impõe restrições aos empreendimentos dos auto-ocupados, comprometendo o caráter social do microcrédito (MADI e GONÇALVES, 2005).

Tendo em vista que as experiências de microcrédito no Brasil centram-se em bancos públicos e privados que, indiferenciadamente, atuam sob uma lógica de mercado, inseridos em um contexto de financeirização acentuada, marcado por altas taxas de lucratividade e liquidez na gestão dos ativos, o resultado alcançado por essas políticas foi muito reduzido, tanto no que diz

respeito à inclusão quanto no que se refere à capacidade de estimular a atuação empreendedora dos auto-ocupados, o que será argumentado abaixo.

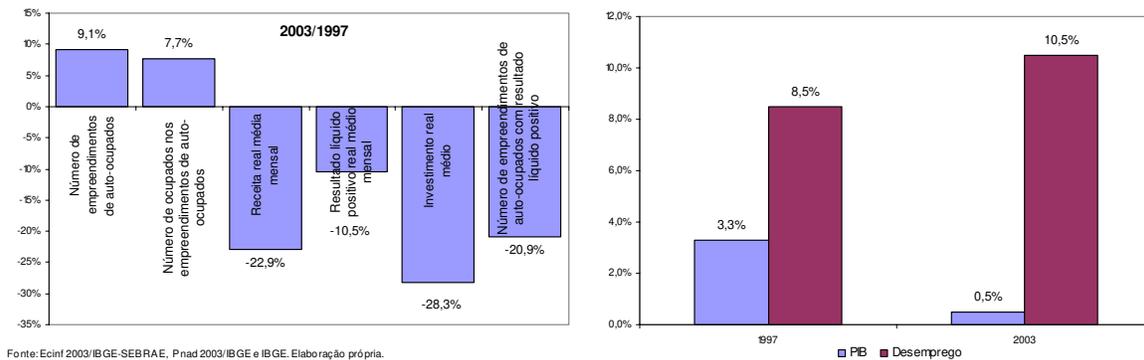
Retornando à Tabela 3.9, observa-se que, dos empreendimentos de auto-ocupados que não utilizaram crédito (universo de 9.704.484 empreendimentos), 73% afirmaram não ter tido dificuldade em obter acesso a serviços financeiros (universo de 7.097.600), ou seja, provavelmente não tentaram obter crédito. Isso significa que 69% do total de empreendimentos de auto-ocupados não utilizaram crédito nem tentaram obtê-lo em 2003. Dessa forma, se, por um lado, a flexibilização ocorrida não conseguiu incluir satisfatoriamente os auto-ocupados no mercado de crédito formal, por outro, parece que os auto-ocupados não foram estimulados a procurarem crédito a partir da institucionalização do Proger.

Conforme já destacado em seção anterior, a falta de crédito se apresentou como um entrave de magnitude reduzida na percepção dos auto-ocupados, ainda que tenha se elevado um pouco de 1997 para 2003. Quando questionados sobre a principal dificuldade enfrentada no desenvolvimento dos seus empreendimentos nos doze meses anteriores à pesquisa, apenas 1% dos empreendimentos de auto-ocupados, em 1997, e 3%, em 2003, apontaram a dificuldade no acesso ao crédito. Considerando que a falta de capital próprio foi apontada como um dos principais entraves ao desenvolvimento dos empreendimentos de auto-ocupados – 13,7% dos casos, em 2003, e 12,4%, em 1997 – parece que muitos dos auto-ocupados não cogitaram resolver o problema de financiamento via acesso ao crédito.

Em verdade, os resultados da flexibilização creditícia, na função de estimular a atuação empreendedora dos auto-ocupados, dependeram da evolução do nível de renda. A compreensão dessa questão passa também pelo temor ao peso das dívidas em um quadro de baixo dinamismo macroeconômico. A evolução dos indicadores básicos (grau de formalização e desempenho econômico) apresentados na seção 3.2 deste capítulo revelou que, de 1997 para 2003, ocorreu uma clara deterioração da condição do auto-ocupado, fosse ele conta própria ou pequeno empregador. Nesse período, o número de empreendimentos de auto-ocupados se elevou no Brasil, com crescente participação de trabalhadores que procuraram a auto-ocupação como alternativa à falta de oportunidade de emprego no mercado de trabalho formal. Esse processo foi

acompanhado de uma redução da receita total dos empreendimentos de auto-ocupados. O principal obstáculo ao desenvolvimento desses empreendimentos referiu-se, primordialmente, à falta de clientes, à grande concorrência ou ao “baixo lucro”, todos fatores relacionados ao insuficiente crescimento do mercado para absorver produtos e serviços ofertados por eles. Aparentemente, dessa forma, o movimento de deterioração das condições de auto-ocupação nesse período guardou estreita relação com a conjuntura macroeconômica do país.

Gráfico 3.9 – PIB, desemprego e desempenho dos empreendimentos de auto-ocupados (Brasil: 1997-2003)



O Gráfico 3.9 recupera alguns dos indicadores analisados na segunda seção deste capítulo, e apresenta, ao lado, o desempenho do PIB e a taxa de desemprego nos dois anos em questão. Observa-se que os resultados desfavoráveis aos auto-ocupados em 2003 foram acompanhados por também insatisfatórios desempenhos do PIB e da taxa de desemprego. Em 1997, a variação real anual do PIB foi de 3,3%, superior à ínfima variação de 0,5% ocorrida em 2003. No que diz respeito às taxas de desocupação, em 1997 ela estava situada em patamares próximos a 8,5%, calculada pela Pnad⁹⁶, enquanto em 2003 ela elevou-se para 10,5%, o que significava, em valores absolutos, um contingente de 8.878.926 de trabalhadores desocupados.

Na verdade, conforme destacado no capítulo anterior, o período compreendido entre 1997 e 2003 foi caracterizado por grande instabilidade e baixíssimo dinamismo da economia

⁹⁶ Foram considerados como desocupados os indivíduos que não exerceram trabalho na semana de referência e que procuraram trabalho nesta semana. Também foram considerados desocupados os indivíduos que exerceram trabalho não remunerado na semana de referência, por menos que 15 horas, e que procuraram trabalho nesta semana, e os que exerceram trabalho para o próprio consumo ou construção na semana de referência e procuraram trabalho nesta semana. Os dados da Pesquisa Mensal de Emprego – PME, do IBGE, utilizados no capítulo anterior, não foram retomados aqui em razão da impossibilidade de compará-los nos dois anos em questão, haja vista a mudança da metodologia de apuração do desemprego dessa pesquisa.

brasileira. Acentuadas elevações nas taxas de juros foram recorrentes na tentativa de conter uma fuga de capitais diante de crises externas, tais como a asiática, em 1997, e a russa, em 1998. A desvalorização do Real em janeiro de 1999, é verdade, foi seguida de uma moderada recuperação do mercado de trabalho brasileiro. Entretanto, ela se reverteu sensivelmente nos anos de 2002 e 2003, quando novas elevações da taxa de juros foram colocadas em prática diante de um contexto de restrição externa.

A análise comparada dos dados obtidos pela Ecinf 1997 e 2003 oferece, assim, fortes indícios de como se articulam os empreendimentos de auto-ocupados com o sistema hegemônico de produção capitalista. Aparentemente, o baixo nível de atividade econômica em 2003 afetou seriamente o desempenho dos empreendimentos de auto-ocupados. A elevação dos níveis de desemprego parece ter provocado não só um aumento da concorrência entre os auto-ocupados, como também uma redução da demanda por bens e serviços ofertados por eles, uma vez que a participação dos salários na renda da economia reduziu. O ambiente se tornou, assim, desfavorável para que auto-ocupados vislumbrassem oportunidades de expansão dos seus negócios. Na verdade, conforme apresentado anteriormente, mais de 80% do total de empreendimentos de auto-ocupados ou mantiveram ou reduziram sua escala nos dozes meses anteriores à Ecinf 2003. Nesse sentido, intui-se que parte considerável dos auto-ocupados provavelmente evitou adquirir qualquer obrigação.

A partir dessa interpretação, entende-se que a política de estímulo à auto-ocupação, baseada no crédito popular, tem seu limite imposto pela dinâmica do mercado. Os dados da Ecinf parecem indicar que o desempenho dos empreendimentos de auto-ocupados é subordinado à dinâmica macroeconômica, sendo muito reduzida a capacidade desses empreendimentos dinamizarem autonomamente a economia local e gerarem os seus próprios mercados. Conforme enfatizado no primeiro capítulo desta dissertação, os empreendimentos de auto-ocupados só conseguem ocupar espaços intersticiais na economia capitalista (SOUZA, 1980; CACCIAMALI e BRAGA, 2002). Nesse sentido, dificilmente conseguiriam construir uma dinâmica virtuosa de geração de emprego e renda em um contexto de baixa atividade econômica.

Portanto, os resultados alcançados pela política nacional de apoio creditício a empreendimentos de auto-ocupados – instituída a partir da criação do Proger – parecem ter sido duplamente limitados no período analisado. Por um lado, a institucionalidade construída para a política de microcrédito, no bojo do movimento de redefinição do modelo de desenvolvimento brasileiro, definiu bancos públicos e, mais recentemente, privados, como agentes executores de uma política de cunho social. O descompasso entre os objetivos sociais do programa e os critérios puramente econômicos que orientam a atuação dessas instituições ficou claro e se expressou por meio de obstáculos à inclusão de segmentos tradicionalmente excluídos do mercado formal de crédito. Por outro lado, o caráter deflacionário da política macroeconômica que caracteriza esse modelo de desenvolvimento parece ter comprometido seriamente o desempenho dos empreendimentos de auto-ocupados, trazendo sérios limites à difusão do crédito aos empreendimentos de auto-ocupados.

3.3.2. A política de assistência e seus limites

A assistência técnica e gerencial aos empreendimentos beneficiados pelo Proger estava prevista na época da instituição do programa. Entretanto, apesar de constar formalmente em seu desenho, os agentes financeiros operadores do Proger jamais implementaram essas ações de forma sistemática, conforme foi enfatizado no capítulo anterior. As estatísticas geradas pela Ecinf indicam, realmente, que praticamente a totalidade dos empreendimentos de auto-ocupados brasileiros não recebeu assistência técnica, jurídica ou financeira nos cinco anos anteriores à pesquisa. A Tabela 3.10 mostra que, em 1997, apenas 3% dos empreendimentos de auto-ocupados receberam alguma dessas assistências no período (2% do total de empreendimentos de conta própria e 6% dos de pequenos empregadores). Em 2003, a elevação nesses números foi muito pequena: 4% do total de empreendimentos de auto-ocupados obtiveram serviços desse tipo, sendo 3% dos empreendimentos de conta própria e 11% dos de pequenos empregadores.

No ano de 1997, entre os empreendimentos de conta própria que receberam alguma assistência (universo de 161.820 empreendimentos), 31% receberam esse serviço de órgãos da administração pública federal, estadual ou municipal, enquanto 69% receberam de outras

instituições especializadas (não públicas)⁹⁷. Entre os pequenos empregadores (total de 82.577 empreendimentos), a assistência provida por órgãos ligados ao governo obteve participação um pouco maior, alcançando 40%.

Tabela 3.10 – Empreendimentos de auto-ocupados (em %), por tipo, segundo recebimento de assistência técnica, jurídica ou financeira (Brasil: 1997 - 2003)

| Recebimento de assistência técnica, jurídica ou financeira nos cinco anos anteriores à pesquisa | 1997 | | | 2003 | | |
|---|-------|---------------|--------------------|-------|---------------|--------------------|
| | Total | Conta própria | Pequeno empregador | Total | Conta própria | Pequeno empregador |
| Não recebeu assistência | 97% | 98% | 94% | 96% | 97% | 89% |
| Recebeu assistência | 3% | 2% | 6% | 4% | 3% | 11% |
| <i>De órgãos do governo</i> | 34% | 31% | 40% | 18% | 19% | 17% |
| <i>De outras instituições*</i> | 66% | 69% | 60% | 82% | 81% | 83% |

Fonte: Ecinf 1997 e 2003/ IBGE-SEBRAE. Elaboração própria.

*Se, no período, o auto-ocupado recebeu assistência de órgãos públicos e de outras instituições, foi registrada aquela que o informante considerava mais relevante para o empreendimento.

Analisando os dados da pesquisa de 2003, observa-se uma queda significativa da participação dos órgãos do setor público no provimento de serviços de assistência técnica, jurídica ou financeira para empreendimentos de auto-ocupados. Entre os empreendimentos de conta própria que receberam alguma assistência (que totalizaram 233.167), apenas 19% receberam assistência de órgãos ligados ao governo, enquanto 81% receberam de instituições não públicas. Entre os empreendimentos de pequenos empregadores (universo de 141.448 empreendimentos), a participação da assistência provida por órgãos do governo foi ainda menor que a verificada entre os empreendimentos de conta própria, somente 17%.

Além da política de assistência (técnica, jurídica ou financeira) ter sido muito pouco difundida entre os empreendimentos de auto-ocupados, os dados da Ecinf 2003 sugerem que essa política, de forma geral, não proporciona mecanismos suficientes para os empreendimentos assistidos obterem um desempenho privilegiado no mercado em relação aos demais não assistidos. Conforme se pode observar nos Gráficos 3.10 e 3.11⁹⁸, o desempenho dos empreendimentos dos auto-ocupados nos doze meses anteriores à Ecinf, tendo o auto-ocupado recebido assistência ou não, segue uma tendência relativamente homogênea.

⁹⁷ Se, no período, o auto-ocupado recebeu assistência de órgãos públicos e de outras instituições, foi registrada aquela que o informante considerava mais relevante para o empreendimento.

⁹⁸ Os dados utilizados para a construção dos gráficos 3.10 e 3.11, que serão mencionados ao longo de toda esta seção, encontram-se no Apêndice D.

Na verdade, para os auto-ocupados com escolaridade até o fundamental completo, o que engloba 60% do total, o desempenho dos que receberam alguma assistência mostrou-se muitas vezes inferior ao desempenho dos que não foram assistidos, o que contraria qualquer expectativa favorável sobre esse tipo de política. Apenas para os auto-ocupados mais escolarizados, em especial os com nível superior completo ou incompleto (11% do total de auto-ocupados), os dados da Ecinf 2003 sugerem algum grau de correlação entre o recebimento de assistência e o desempenho do empreendimento do auto-ocupado.

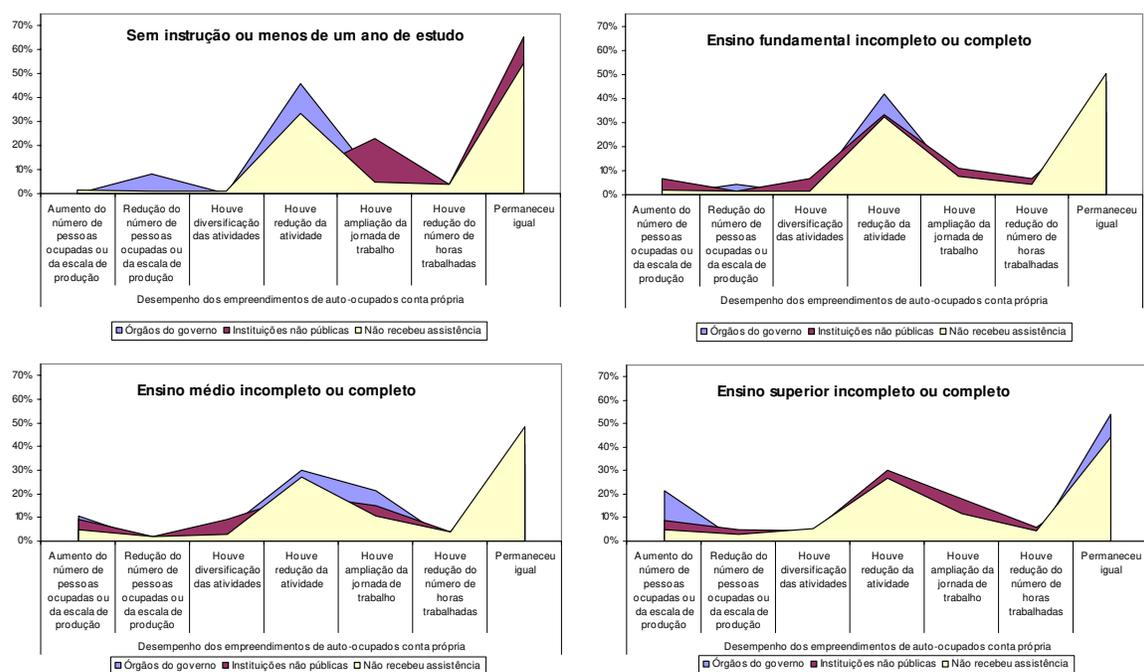
De acordo com o Gráfico 3.10, entre os auto-ocupados conta própria sem instrução ou com menos de um ano de estudo que não receberam assistência técnica, jurídica ou financeira, observa-se que 33% tiveram suas atividades reduzidas no ano anterior à pesquisa, enquanto isso ocorreu nos empreendimentos de 46% dos conta própria que receberam assistência de órgãos do governo. Além disso, menos de 1% dos conta própria que não receberam assistência reduziram o número de pessoas ocupadas ou da escala de produção, enquanto 8% dos conta própria que receberam assistência de órgãos do governo sofreram essa redução. Vale ainda mencionar que pouco mais de 1% dos conta própria que não receberam assistência declararam que aumentaram o número de pessoas ocupadas ou da escala de produção no período compreendido entre novembro de 2002 e outubro de 2003, sendo que esse resultado não foi citado por nenhum auto-ocupado conta própria que recebeu assistência do governo.

No caso dos auto-ocupados conta própria sem instrução ou com menos de um ano de estudo que receberam assistência de instituições não públicas, observa-se que foi menor a proporção que declarou ter reduzido a atividade no ano anterior à pesquisa (8%). Entre esses auto-ocupados conta própria, entretanto, ressalta-se que 23% alegaram que ampliaram a jornada de trabalho nos doze meses que antecederam à Ecinf, à medida que, para os que não receberam assistência ou receberam de órgãos públicos, esse percentual foi 5% e 6%, respectivamente.

Resultados semelhantes são observados nos empreendimentos de auto-ocupados conta própria com ensino fundamental (completo ou incompleto). Entre os conta própria que não receberam assistência, 32% declararam ter reduzido a atividade no ano anterior à pesquisa,

enquanto 42% dos conta própria que tiveram assistência de órgãos do governo e 33% dos conta própria que tiveram assistência de instituições não públicas informaram o mesmo. No que diz respeito à resposta “redução do número de pessoas ocupadas ou da escala de produção”, pouco mais de 1% dos conta própria que não receberam assistência e dos que receberam assistência proveniente de instituições não públicas optou por essa resposta, enquanto 4% dos conta própria que receberam assistência do governo a escolheram. Já os conta própria que responderam que aumentaram o número de pessoas ocupadas ou da escala de produção representaram 2% dos que não receberam assistência, 0% dos que tiveram assistência de órgãos ligados ao governo e 7% dos que tiveram assistência de instituições não públicas.

Gráfico 3.10 - Distribuição dos auto-ocupados conta própria, por desempenho dos empreendimentos nos doze meses anteriores à pesquisa, segundo o recebimento de assistência técnica, jurídica ou financeira, de órgãos ligados ao governo ou instituições não públicas, nos cinco anos anteriores à pesquisa, por grau de instrução (Brasil: 2003)



Fonte: EciH 2003/IBGE-SEBRAE. Elaboração

Portanto, verifica-se que os auto-ocupados conta própria que possuíam, no máximo, ensino fundamental completo e que não receberam assistência técnica, jurídica ou financeira nos anos anteriores à pesquisa, tiveram melhor desempenho no empreendimento em relação aos que foram assistidos por políticas governamentais. Em relação aos conta própria que receberam

assistência de instituições não públicas, alguns quesitos apontam para melhor desempenho relativo de um; outros, de outro. Nesse sentido, as políticas de assistência têm se mostrado inócuas quando aplicadas a auto-ocupados conta própria com baixa escolaridade.

Para os auto-ocupados conta própria que possuíam o ensino médio (completo ou incompleto), as informações sobre o desempenho de seus empreendimentos por recebimento de assistência também não chegaram a sugerir alguma correlação, principalmente no que diz respeito à assistência recebida de órgãos ligados à estrutura governamental. De fato, a proporção de conta própria que declararam ter aumentado o número de pessoas ocupadas ou da escala de produção foi maior entre os que receberam alguma assistência nos cinco anos anteriores à pesquisa (esses casos representaram 5% do total de conta própria que não receberam assistência, 11% dos conta própria que receberam assistência de órgãos do governo e 9% dos conta própria que receberam assistência de instituições não públicas). Entretanto, a proporção de conta própria que informou que reduziu a atividade nos doze meses anteriores à pesquisa também foi maior entre os que receberam assistência do governo (esses casos representaram 27% do total de conta própria que não receberam assistência, 30% dos conta própria que receberam assistência do governo e 19% dos que receberam assistência de instituições não públicas), tornando clara a dificuldade de se estabelecer uma relação direta entre o desempenho dos empreendimentos dos conta própria e o recebimento de assistência para essa faixa de escolaridade.

Considerando ainda os auto-ocupados conta própria que se enquadravam nessa faixa de escolaridade, convém mencionar que existe uma sensível diferença nos resultados encontrados para o quesito relacionado à ampliação da jornada de trabalho: enquanto 10% do total de auto-ocupados conta própria que não receberam assistência afirmaram que aumentaram a jornada de trabalho no ano anterior à pesquisa, 22% e 15% dos que receberam assistência, de órgão do governo ou de instituições não públicas, respectivamente, se enquadraram nessa situação. Portanto, se a relação direta entre recebimento de assistência técnica, jurídica ou financeira e desempenho do empreendimento parece de difícil verificação, a relação entre o recebimento de assistência e a ampliação da jornada é mais evidente. Esse resultado pode estar refletindo o habitual foco das políticas de assistência que atribuem o desempenho dos empreendimentos às

habilidades individuais dos auto-ocupados (MADI e GONÇALVES, 2005). Nesse sentido, a ampliação da jornada de trabalho faria parte dessa busca por sucesso no empreendimento.

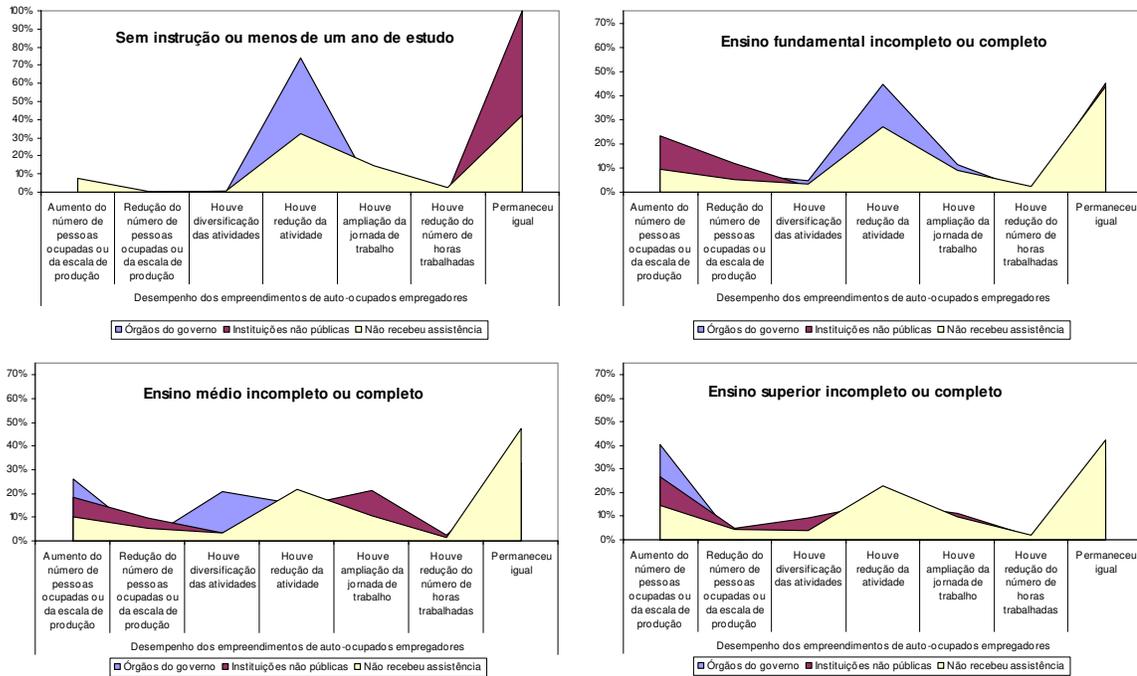
No que diz respeito aos conta própria que possuíam ensino superior (completo ou incompleto), os dados revelam que o desempenho dos empreendimentos assistidos por órgãos do governo foi relativamente superior ao desempenho dos não assistidos. Por exemplo, apenas 14% dos conta própria que receberam assistência de órgãos públicos disseram ter reduzido suas atividades, o número de pessoas ocupadas ou a escala de produção entre novembro de 2002 e outubro de 2003, enquanto 29% dos conta própria que não receberam qualquer assistência passaram por essa situação. Além disso, 22% dos conta própria assistidos por órgãos do governo aumentaram o número de pessoas ocupadas ou a escala de produção, ao passo que apenas 5% dos conta própria não assistidos revelaram esse desempenho.

Contrariando a tendência observada até então, os empreendimentos assistidos por instituições não públicas, nessa faixa de escolaridade, exibiram os piores resultados. Mais de 35% do total de auto-ocupados conta própria que receberam essa assistência afirmaram que reduziram a atividade, o número de pessoas ocupadas ou a escala de produção nos doze meses anteriores à pesquisa da Ecnf. Apenas 9% desses conta própria destacaram, por outro lado, que seu empreendimento teve o número de pessoas ocupadas ou da escala de produção aumentados. Além disso, proporção significativa desses conta própria (18%) ressaltou que ampliou a jornada de trabalho no ano anterior à pesquisa, enquanto essa proporção foi de 12% entre os que não receberam assistência e de 6% entre os que receberam assistência de órgãos do governo.

As tabulações realizadas para os auto-ocupados empregadores confirmam os resultados já observados na análise dos conta própria, como pode ser observado no Gráfico 3.11. Os pequenos empregadores que possuíam, no máximo, o ensino fundamental completo e que não receberam qualquer tipo de assistência nos cinco anos anteriores à pesquisa apresentaram desempenho relativamente mais favorável que os que foram assistidos por órgãos do setor público. Por outro lado, a correlação entre o desempenho do empreendimento e o recebimento de assistência técnica, jurídica ou financeira foi aparentemente mais forte para os pequenos empregadores mais escolarizados.

Entre aqueles pequenos empregadores sem instrução ou com menos de um ano de estudo que não receberam assistência, 32% afirmaram que reduziram a atividade no ano anterior à Ecinf 2003. Entre os pequenos empregadores que receberam assistência do governo, mais que o dobro relatou esse desempenho desfavorável ao empreendimento: 74%. Adicionalmente, 7% dos pequenos empregadores que não receberam assistência declararam que aumentaram o número de pessoas ocupadas ou da escala de produção, enquanto nenhum auto-ocupado empregador nessa faixa de escolaridade obteve esse desempenho. No que diz respeito aos pequenos empregadores que receberam assistência de instituições não públicas, 100% (em termos absolutos, 541 empreendimentos) afirmaram que o empreendimento não alterou a escala no período de doze meses que antecedeu a pesquisa.

Gráfico 3.11 - Distribuição dos auto-ocupados empregadores, por desempenho dos empreendimentos nos doze meses anteriores à pesquisa, segundo o recebimento de assistência técnica, jurídica ou financeira, de órgãos ligados ao governo ou instituições não públicas, nos cinco anos anteriores à pesquisa, por grau de instrução (Brasil: 2003)



Fonte: Ecinf 2003/IBGE-SEBRAE. Elaboração

Analisando o desempenho dos empreendimentos de auto-ocupados empregadores que possuíam o ensino fundamental (completo ou incompleto), chega-se a resultados relativamente

semelhantes. Enquanto 32% dos pequenos empregadores que não receberam assistência reduziram a atividade, o número de pessoas ocupadas ou a escala de produção, 53% dos pequenos empregadores que receberam assistência de órgãos do governo e 22% dos pequenos empregadores assistidos por instituições não públicas relataram essa situação. Por outro lado, 7% dos pequenos empregadores que não receberam qualquer assistência, 1% dos pequenos empregadores que receberam assistência de órgão governamental e 23% dos pequenos empregadores que receberam de instituições não públicas declararam que aumentaram o número de pessoas ocupadas ou da escala de produção.

Para os auto-ocupados empregadores com ensino médio (completo ou incompleto), pequena correlação começa a se desenhar entre o desempenho dos empreendimentos dos auto-ocupados empregadores e o recebimento de assistência técnica, jurídica ou financeira. A parcela de pequenos empregadores que reduziu a atividade, o número de pessoas ocupadas ou a escala de produção nos doze meses anteriores à pesquisa foi maior para os casos de pequenos empregadores não assistidos (27% destes últimos, 17% dos assistidos por órgãos ligados ao governo e 24% dos assistidos por instituições não públicas). Além disso, a parcela de pequenos empregadores que declararam o aumento do número de pessoas ocupadas ou da escala de produção foi menor entre os não assistidos (apenas 10% destes últimos, comparados a 26% dos que receberam assistência de órgão governamental e 18% dos que receberam assistência de instituições não públicas).

Considerando ainda os pequenos empregadores com ensino médio (completo ou incompleto), vale destacar que 21% dos que receberam assistência de órgãos do governo ressaltaram que diversificaram suas atividades nos doze meses que antecederam a pesquisa, enquanto essa resposta apareceu em apenas 4% dos que não receberam assistência e também 4% dos que receberam assistência de instituições não públicas.

Por fim, destaca-se que o desempenho dos empreendimentos de auto-ocupados empregadores com ensino superior (completo ou incompleto) também se apresentou relativamente melhor quando assistido. Enquanto 27% do total de pequenos empregadores que não tiveram assistência reduziram a atividade, o número de pessoas ocupadas ou a escala de

produção no ano anterior à pesquisa, 20% dos pequenos empregadores que tiveram assistência relataram esse desempenho desfavorável (tanto assistidos por órgãos do setor público como de instituições não públicas). Por outro lado, enquanto apenas 15% dos pequenos empregadores que não receberam assistência afirmaram que aumentaram o número de pessoas ocupadas ou da escala de produção, 40% dos pequenos empregadores que receberam assistência governamental e 27% dos pequenos empregadores que receberam assistência de instituições não públicas destacaram esse desempenho favorável.

Portanto, os dados expostos nesta seção sugerem que apenas nos empreendimentos de auto-ocupados com mais elevados graus de escolarização, em especial de pequenos empregadores, existe alguma correlação entre as variáveis desempenho do empreendimento e recebimento de assistência técnica, jurídica ou financeira. Ainda assim, entretanto, deve-se destacar que essa correlação não garante que exista alguma causalidade. É possível que a procura por assistência se concentre naqueles auto-ocupados com desempenho financeiro mais favorável, até porque aproximadamente 53% da assistência oferecida por órgãos do governo e 77% da assistência oferecida por instituições não públicas foram financiadas pelos próprios auto-ocupados (Ecinf, 2003).

Para a maioria dos auto-ocupados, especialmente aqueles com, no máximo, o ensino fundamental, os resultados encontrados muitas vezes contradisseram as expectativas mais prováveis de uma política de assistência. Mesmo sendo muito reduzido o número de auto-ocupados que receberam alguma assistência, pouquíssimos conseguiram se destacar dos demais concorrentes, conquistando melhores colocações no mercado.

Diante dessas conjecturas, reforça-se a idéia defendida na primeira parte desta seção, quando foi argumentado que o desempenho dos empreendimentos de auto-ocupados é subordinado ao sistema hegemônico de produção capitalista, sendo incapaz de se desenvolver de forma autônoma e criar os seus próprios mercados. Em contexto de baixo dinamismo econômico, e em um quadro de acentuada heterogeneidade entre os auto-ocupados, a política de assistência mostrou-se insuficiente ou, até mesmo, inadequada para garantir um bom desempenho dos empreendimentos. Conforme se enfatizou ao longo desta dissertação, as políticas públicas que

utilizam mecanismos submetidos à lógica privada como meio para se atingir o desenvolvimento econômico e a inclusão social têm seus resultados totalmente condicionados pelo desempenho do mercado.

Sob essa perspectiva, como bem escreveu Francisco de Oliveira, políticas ‘piedosas’ que tentam ‘treinar’ e ‘qualificar’ mão-de-obra para promover a auto-ocupação fazem um ‘trabalho de Sísifo’⁹⁹, ‘jogando água em cesto’ (OLIVEIRA, 2003:143). Resultados positivos que ocasionalmente ocorrem, aclamados pelos entusiastas, revelam apenas eficiência do ponto de vista microeconômico, não sendo uma alternativa para a totalidade dos desempregados ou já auto-ocupados.

⁹⁹ O autor se refere ao personagem da mitologia grega condenado pelos deuses a empurrar sem descanso um rochedo até ao cume de uma montanha, de onde a enorme pedra rolava para baixo, tornando vão todo o seu esforço, e obrigando-o a repeti-lo incessantemente.

CONCLUSÃO

A questão central que deu eixo à presente dissertação diz respeito ao conflito inerente à institucionalização do mercado como meio para se atingir um fim social. Especificamente, buscou-se evidenciar que essa tensão é patente na concepção das políticas públicas de estímulo à auto-ocupação, que se difundiram nos países centrais a partir da década de 1980, e que passaram a integrar o sistema público de emprego brasileiro desde 1994. Sob a perspectiva adotada nesta dissertação, argumentou-se que essas políticas transferem a solução do problema da exclusão social para o mercado, e a responsabilidade do emprego aos cidadãos, convertidos em *pequenos empreendedores*.

Para discutir esse tema, procurou-se situá-lo, inicialmente, no movimento do capitalismo contemporâneo, buscando apreender às raízes dessa nova configuração entre Estado, mercado e sociedade. A conformação de um padrão de acumulação global predominantemente financeiro a partir da década de 1970 está na origem desse processo, e se associou a um movimento de redefinição dos Estados nacionais rumo a um novo modelo de desenvolvimento. Nesse contexto, a acumulação de capital liberou-se dos entraves e freios institucionalizados no pós-guerra, submetendo crescentemente a vida social às leis do mercado. Assim, a concepção de cidadania foi redefinida, uma vez que o mercado passou a ser crescentemente entendido como motor do desenvolvimento econômico e da inclusão social. Como resultado, as economias centrais atravessam, desde então, um período de baixo dinamismo econômico, crescente precarização do emprego e elevação das taxas de desemprego aberto. Conforme Castel (1998) ressalta, a crise do assalariamento fez emergir uma “nova questão social”, associada a um processo de vulnerabilização das massas.

No Brasil, a implementação das reformas pró-mercado ocorreu a partir dos anos 90, no contexto de integração do país à nova ordem mundial. Desde então, amplas transformações estruturais na economia e a redefinição do Estado brasileiro repercutiram desfavoravelmente no mercado de trabalho. A estratégia de desenvolvimento econômico centrada nos agentes privados foi responsável por uma trajetória de baixa atividade econômica e uma regressão da estrutura

produtiva. Assim, problemas do capitalismo contemporâneo, decorrentes do padrão de acumulação global com predominância financeira, se sobrepuseram aos problemas relativos ao tardio capitalismo brasileiro.

Neste novo modelo de desenvolvimento, o sistema público de emprego brasileiro foi estruturado para fazer frente à deterioração do mercado de trabalho. Em consonância com as diretrizes internacionais de política pública, a arquitetura desse sistema compreendeu um conjunto de políticas ativas e passivas de emprego que tenta aprimorar o funcionamento do mercado de trabalho e estimular a *empregabilidade* do trabalhador, inseridas em um contexto de desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho. Na verdade, essas políticas atuam, sobretudo, como instrumentos compensatórios, uma vez que é baixa a capacidade delas engendrarem a abertura de novas vagas no mercado de trabalho. Ao intervirem simplesmente sobre os chamados *desequilíbrios de mercado*, seus resultados estão totalmente subordinados ao desempenho desse mercado. A solução do desemprego e da exclusão social neste novo modelo de desenvolvimento econômico, portanto, está condicionada ao resultado de decisões que têm como única finalidade a acumulação privada de riqueza.

A experiência dos Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger) do Ministério do Trabalho e Emprego – principal política ativa de emprego que atua sobre a demanda de trabalho do país – revela com nitidez os conflitos intrínsecos à institucionalização do mercado como meio para se atingir um fim social. Essa política, em sua concepção original, objetivava oferecer alternativas de geração de emprego e renda e de inserção no processo produtivo para os auto-ocupados – conta própria e pequenos empregadores – excluídos do sistema financeiro formal, por meio da difusão do acesso ao crédito, à assistência e do incentivo à capacidade empreendedora. A operacionalização dessa política, entretanto, ficou a cargo de instituições financeiras públicas e, mais recentemente, privadas, que, indiferenciadamente, atuam no mercado de crédito segundo uma lógica privada. Dessa forma, o descompasso entre os objetivos sociais dos Proger – difundir o acesso ao crédito e à assistência a populações excluídas do mercado de crédito tradicional – e as estratégias de valorização do capital dos bancos ficou explicitada.

Sob a ótica dos agentes financeiros, os beneficiários do Proger – transfigurados em clientes bancários – contratam operações de baixos retornos, elevados riscos e altos custos de transação. Nada comparado, portanto, às oportunidades de altas taxas de rentabilidade e liquidez que o padrão de acumulação global predominantemente financeiro oferece. Nesse contexto, desde a implementação do Proger em 1995, as instituições financeiras evidenciaram um profundo desinteresse em atuarem com a população excluída do mercado de crédito tradicional.

Frente a esse comportamento das instituições financeiras, fator limitante da evolução das operações de crédito no âmbito dos Programas de Geração de Emprego e Renda, a ampliação das linhas de crédito e a flexibilização dos critérios de aplicação dos recursos do FAT foram medidas sistematicamente utilizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego ao longo dos anos para reverter tal situação. O conjunto ampliado de medidas, entretanto, acabou distanciando ainda mais os resultados dessa política de seu papel original, e evidenciou, assim, que a lógica de alocação de recursos que fundou esses programas estava claramente submetida aos mercados. Nesse sentido, os dados da Pesquisa Economia Informal Urbana - Ecinf de 1997 e 2003 revelaram que, apesar do avanço da institucionalização do microcrédito como política pública de emprego e renda no Brasil, a utilização de crédito por parte dos empreendimentos dos auto-ocupados em 2003 se manteve em níveis tão baixos quanto em 1997.

É verdade que a implementação de uma política nacional de estímulo à auto-ocupação por parte do governo federal incentivou o avanço da utilização de mecanismos institucionais de acesso ao crédito. Entre os empreendimentos de conta própria que contraíram alguma dívida, em 1997, 38% tiveram acesso ao crédito por meio da rede bancária, tendo esse percentual se elevado para 53% em 2003. Entre os empreendimentos de pequenos empregadores, notou-se também uma elevação da participação do crédito oriundo de bancos públicos ou privados, de 54%, em 1997, para 70%, em 2003. Por outro lado, as informações captadas pela Ecinf indicaram também os limites do processo de flexibilização creditícia. Dentre os empreendimentos de auto-ocupados que não utilizaram crédito, aproximadamente um quarto tentou obtê-lo, mas não conseguiu devido, principalmente, à impossibilidade de comprovar a renda auferida e à insuficiência de renda, além de outros fatores relativos aos altos custos da tarifa bancária, à necessidade de avalista, entre outros aspectos restritivos.

Dessa forma, o quadro apresentado sinaliza que a insuficiência de renda e sua comprovação, além do caráter insuficiente da desburocratização quanto ao acesso ao crédito e/ou da criação de mecanismos alternativos de aval para atender os auto-ocupados por parte das instituições comprometidas com o Proger, foi decisivo nos resultados alcançados pela política de estímulo à auto-ocupação.

Afora esse limite, na medida em que essa política de emprego está umbilicalmente associada à redefinição do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro – responsável por uma trajetória de baixo crescimento econômico nos últimos 17 anos – seus resultados foram ainda mais insatisfatórios quando analisados sob a ótica do desempenho dos empreendimentos dos auto-ocupados. Os dados da Ecinf de 1997 e 2003 sugeriram que o desempenho dos empreendimentos de auto-ocupados é subordinado à dinâmica macroeconômica. Dessa forma, se, por um lado, a flexibilização creditícia ocorrida não conseguiu incluir satisfatoriamente os auto-ocupados no mercado de crédito formal, por outro, parece que também não foi capaz de estimular a atuação empreendedora dos indivíduos. Em 2003, aproximadamente 70% dos empreendimentos de auto-ocupados não utilizaram crédito nem tentaram obtê-lo.

A comparação dos dados da Ecinf de 1997 e 2003 dá indícios de que o ambiente em 2003 era realmente desfavorável para que auto-ocupados vislumbrassem qualquer oportunidade de expansão dos seus negócios. Frente à ínfima variação real anual do PIB de 0,5% em 2003 e ao aumento das taxas de desemprego aberto, a concorrência entre os auto-ocupados aumentou significativamente em relação a 1997, ao passo que a demanda por produtos e serviços ofertados por eles se reduziu. Nesse cenário, o período compreendido entre 1997 e 2003 foi caracterizado por uma clara deterioração da condição do auto-ocupado, fosse ele conta própria ou pequeno empregador. Especialmente no que diz respeito ao desempenho financeiro dos empreendimentos de auto-ocupados, observou-se reduções substanciais em suas receitas e em seus resultados líquidos (queda de 23% e 11% no valor real mensal desses indicadores, respectivamente). Nos doze meses anteriores à Ecinf 2003, 80% dos empreendimentos de auto-ocupados ou reduziram ou não alteraram sua escala de produção, explicitando a baixa capacidade de reprodução desses empreendimentos.

A partir desses resultados, entende-se que, dada a institucionalidade implementada, a política de estímulo à auto-ocupação, baseada no crédito para conta própria e pequenos empregadores, tem seus limites impostos, fundamentalmente, pela dinâmica do mercado. Os dados da Ecinf parecem indicar que é muito reduzida a capacidade desses empreendimentos dinamizarem autonomamente a economia local e gerarem os seus próprios mercados. Apesar de existirem experiências com resultados positivos em nível microeconômico, sob a perspectiva da renda auferida por esses auto-ocupados, os empreendimentos de auto-ocupados ocupam espaços intersticiais na economia capitalista e, dessa forma, são incapazes de construir uma dinâmica virtuosa de geração de emprego e renda em contexto de baixa atividade econômica. Nesse sentido, o acesso ao crédito e à assistência técnica, jurídica ou financeira foi incapaz de garantir as condições de reprodução aos empreendimentos de auto-ocupados no período em questão.

Na verdade, em contexto de baixo dinamismo econômico e alta heterogeneidade entre os auto-ocupados, essas políticas, muitas vezes, apenas acentuaram a desigualdade entre os desiguais. Os dados da Ecinf 2003 revelaram que as políticas de assistência técnica, jurídica ou financeira foram inócuas quando aplicadas a auto-ocupados com baixa escolaridade. De fato, para os auto-ocupados com escolaridade até o fundamental completo, o que englobava 60% do total, o desempenho dos empreendimentos que receberam alguma assistência mostrou-se muitas vezes inferior ao desempenho dos que não foram assistidos, fossem eles conta própria ou pequenos empregadores, contrariando qualquer expectativa favorável sobre esse tipo de política. Apenas para os auto-ocupados mais escolarizados, em especial os com nível superior completo ou incompleto (11% do total de auto-ocupados), os dados da Ecinf 2003 sugeriram algum grau de correlação entre o recebimento de assistência e o desempenho do empreendimento do auto-ocupado. Ainda assim, ressalta-se, essa correlação não necessariamente expressa uma causalidade, uma vez que a procura por assistência pode ter se concentrado naqueles auto-ocupados com desempenho financeiro mais favorável (53% da assistência oferecida por órgãos do governo e 77% da assistência oferecida por instituições não públicas foram financiadas pelos próprios auto-ocupados).

Considerando esses limites das políticas de acesso e difusão de crédito e assistência aos auto-ocupados, fica claro que elas não representam uma solução para a atual crise do mercado de trabalho brasileiro. Na verdade, elas apenas transferem o problema da exclusão social para o mercado, e do desemprego, aos *cidadãos empreendedores*. Assim, o sucesso das políticas de auto-ocupação passa a depender da evolução dos mercados, lucros, rendas e habilidades individuais. No contexto de alta heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro e de baixo dinamismo econômico, em grande parte das vezes as políticas de estímulo à auto-ocupação apenas consolidam formas de organização da produção com tão baixos níveis de produtividade que se constituem em uma armadilha que perpetua a pobreza dos auto-ocupados, viabilizando apenas que eles empreendam estratégias de sobrevivência.

Este é, portanto, o cerne da discussão que esta dissertação buscou levantar. Em que medida a política de estímulo à auto-ocupação brasileira pode ser considerada uma política social? Conforme foi argumentado, tanto a aplicação de seus recursos como os seus resultados estão totalmente submetidos à lógica da acumulação privada de riqueza. Há como compatibilizar essa lógica à noção de direitos sociais? Acredita-se ter evidenciado que a institucionalização do microcrédito como política pública não foi suficiente para incluir a população excluída do mercado de crédito tradicional, assim como não garantiu as condições de reprodução dos empreendimentos assistidos. Por isso se argumentou logo no primeiro capítulo desta dissertação que, passados pouco mais de sessenta anos após a publicação do livro de Polanyi, observa-se no capitalismo contemporâneo uma total submissão da vida social às leis do mercado. Não voltamos ao *laissez-faire* do século XIX, mas parece claro que a atual institucionalidade confirma e legitima a primazia da esfera econômica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGLIETTA, Michel. (1979) *Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*. London: Verso.
- _____. (2004) *Macroeconomia financeira: mercado financeiro, crescimento e ciclos*. São Paulo: Edições Loyola. vol. 1.
- AMORIM, Brunu; CARDOSO JR, José Celso; GONZALEZ, Roberto; STIVALI, Matheus; VAZ, Fábio. (2006) *Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo*. Brasília: IPEA. Texto para Discussão nº 1.237.
- ANTUNES, Ricardo. (2003) Os caminhos da liofilização organizacional: as formas diferenciadas da reestruturação produtiva no Brasil. In: Idéias. *Dossiê: O Avesso do trabalho*. São Paulo: Unicamp.
- ARRIGHI, Giovanni. (1996) *O longo século XX*. São Paulo: Ed. Unesp/Contraponto.
- AUER, Peter; EFENDIOĞLU, Ümit e LESCHKE, Janine. (2005) *Active Labour Market Policies Around the World: Coping with the consequences of globalization*. Geneva: OIT.
- AZEREDO, Beatriz. (1998) *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: ABET. Coleção Teses & Pesquisas, v. 1.
- BAER, Werner. (1996) *A economia brasileira*. São Paulo: Campus.
- BALTAR, Paulo; DEDECCA, Cláudio e HENRIQUE, Wilnês. (1996) Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos e MATTOSO, Jorge. *Crise e mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: Scritta.
- BALTAR, Paulo e MATTOSO, Jorge. (1997) Estrutura econômica e emprego no Brasil: a experiência recente. In: REIS VELLOSO, J. P. (Coord.). *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.
- BALTAR, Paulo. (2003) Estrutura econômica e emprego urbano na década de 90. In: PRONI, Marcelo e WILNES, Rodrigues (org.) *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Unesp, Campinas: IE/Unicamp.
- BANCO MUNDIAL. (2003) *Globalização, crescimento e pobreza: a visão do Banco Mundial sobre os efeitos da globalização*. São Paulo: Futura.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Melo. (1995) *O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados globalizados*. Revista Economia e Sociedade, nº 4. Campinas: IE/Unicamp.
- _____. (1997) Dinheiro e as transfigurações da riqueza. In FIORI & TAVARES (org.) *Poder e Dinheiro. Uma economia política da globalização*, Vozes, Petrópolis.

_____. (2006) *O regime do capital e o desenvolvimento capitalista*. Revista Princípios nº 79. São Paulo: Editora Anita Garibaldi.

BELLUZZO, L. G. e ALMEIDA, J. S. (2002) *Depois da queda*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.

BIHR, Alain. (1998) *Da grande noite à alternativa. O movimento operário europeu em crise*. São Paulo: Ed. Boitempo.

BOTELHO, Marisa dos Reis Azevedo; RIBEIRO, Rodrigo Gurgel Cherubino. (2006) *A oferta de microcrédito: distanciamento do objetivo de contribuição no combate à pobreza a partir da atuação segundo a lógica do sistema bancário*. In: XI Encontro Nacional de Economia Política, 2006, Vitória (ES). Anais do XI Encontro Nacional de Economia Política, p. 1-25.

BOYER, Robert. (1990) *A teoria da regulação: uma análise crítica*. São Paulo: Nobel.

BRAGA, José Carlos de Souza. (1993) *A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismo centrais*. Revista Economia e Sociedade, nº 2. Campinas: IE/UNICAMP.

_____. (1998) *Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza no capitalismo contemporâneo*. In: TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. (org.) *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes. 6ª ed.

_____. (2000) *Temporalidade da Riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo*. Campinas, SP: IE - Unicamp. Coleção Teses.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. (1998a) *Relatório da força-tarefa sobre políticas de emprego: diagnósticos e recomendações*. Disponível no sítio: http://www.mte.gov.br/Menu/Publicacoes/Livros_Periodicos/ <acesso em 12/01/2006>

_____. (1998b) *Mercado de trabalho brasileiro: rumos, desafios e o papel do Ministério do Trabalho*. http://www.mte.gov.br/Menu/Publicacoes/Livros_Periodicos. <acesso em 12/01/06>

_____. (1999). *Relatório gerencial do FAT: 1991 a 1999*. Brasília: CGFAT/MTE.

BRASIL. Presidência da República (1998) *Nova política industrial: desenvolvimento e competitividade*. Disponível no sítio: http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/NOVPOLI.HTM <acesso em 12/01/2006>

BRASIL. Ministério da Fazenda. (2004) *Reformas microeconômicas e crescimento de longo prazo*. Disponível no sítio: http://www.fazenda.gov.br/spe/Texto_Versao%20Final%205.pdf <acesso em 10/01/2006>

BRUNHOFF, Suzanne de. (1998) A instabilidade financeira internacional. In: CHESNAIS, F. (org.) *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã.

CACCIAMALI, Maria Cristina e BRAGA, Thaiz. (2002) *Estudos e análise com vistas à definição de políticas, programas e projetos relativos ao mercado de trabalho brasileiro*. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas/MTE.

CALMFORS, Lars. (1994) *Active labour market policy and unemployment – a framework for the analysis of crucial design features*. Paris: OECD Economic Studies, n° 22.

CANO, Wilson. (1994) Industrialização, crise, ajuste e reestruturação. Algumas questões sobre o emprego e suas repercussões sobre a distribuição de renda. In: OLIVEIRA, C. A.; MATTOSO, J. et. alli. *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo: Scritta.

CARNEIRO, Ricardo. (2002) *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora UNESP.

_____. (2005) *As fragilidades do crescimento*. Política Econômica em Foco, n°5.

CARVALHO, C. E.; OLIVEIRA, G. C. (2004) *O componente 'custo de oportunidade' do spread bancário no Brasil: uma abordagem pós-keynesian*. São Paulo, Texto para Discussão - PUC-SP, jun.

CARVALHO, Fernando Cardim de. (2006) *Investimento, poupança e financiamento: financiando o crescimento com inclusão social*. Em: <http://www.ie.ufrj.br/moeda>. Acesso em 01/02/2007.

_____. (2005) *Sistema financeiro, crescimento e inclusão*. Em: Em: <http://www.ie.ufrj.br/moeda>. Acesso em 01/02/2007.

CHESNAIS, François. (1996) *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã.

_____. (1998a) Mundialização financeira e vulnerabilidade sistêmica. In: CHESNAIS, François (coord.). *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã.

_____. (1998b) Introdução Geral. In: CHESNAIS, François (coord.). *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã.

_____. (2002) *A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações*. Economia e Sociedade n° 18. Campinas, SP: IE – Unicamp.

COCCO, Giuseppe; GALVÃO, Alexandre Patez; SILVA, Mirela Carvalho Pereira da. (1999) Desenvolvimento local e espaço público na Terceira Itália: questões para a realidade brasileira. In: COCCO, Giuseppe; URANI, André e GALVÃO, Alexander Patez (orgs). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos*. DP&A.

COGGIOLA, Osvaldo. (2002) *O capital contra a história – gênese e estrutura da crise contemporânea*. São Paulo: Xamã.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. (1999) *Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado*. Coleção Teses. Campinas, SP: IE- Unicamp.

_____. (2005) *Notas sobre a evolução do mercado de trabalho no Brasil*. Revista de Economia Política, vol. 25, nº 1 (97).

DELFIN NETTO, A. O Plano Real e a armadilha do crescimento. In: MERCADANTE, A. (Org.). *O Brasil Pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas, SP: IE/UNICAMP, 1998.

DRAIBE, S. M. (1996) *Novas formas de política social*. NEPP/Unicamp, mimeo.

EATWELL, John. (1996) *Desemprego em escala mundial*. Economia e Sociedade nº 6. Campinas, SP: IE - Unicamp.

ESPING-ANDERSEN, G. (1995) *O futuro do Welfare State na nova ordem mundial*. Lua Nova, nº 35, São Paulo.

FARHI, Maryse. (2004) *Metas de inflação e o medo de crescer*. Política econômica em foco, nº 4.

GIMENEZ, Denis Maracci. (2003) *Políticas de emprego no século XX e o significado da ruptura neoliberal*. São Paulo: Annablume.

GONÇALVES, José Ricardo Barbosa e MADI, Alejandra Caporale. (2006) *Citizenship and development: credit and social reproduction in contemporary Brazil*. Artigo apresentado na conferência “2006 PEKEA Conference”, Dakar, Senegal, dezembro.

GUIMARÃES, Ivan Gonçalves Ribeiro. (1998) Avaliação geral dos programas de geração de emprego e renda. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, SP: IE/UNICAMP.

GROVER, Chris e STEWART, John. (1999) *Market Workfare: social security, social regulation and competitiveness in the 1990s*. Jnl. Soc. Pol. nº 28. Reino Unido: Cambridge University Press.

HOBBSBAWN, Eric. (1995) *A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Cia das Letras.

IBASE. (1999) *Democracia viva*. Edição Especial.

IBGE. (1997) *Economia Informal Urbana – 1997*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 10/08/2006.

_____. (2003) *Economia Informal Urbana – 2003*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 10/08/2006.

- JESSOP, Bob. (1998) *A globalização e o Estado nacional*. In: *Crítica Marxista*. São Paulo, Xamã, n° 7.
- JONES, C. (1997) *Introdução à teoria do Crescimento Econômico*. Rio de Janeiro: Campus.
- KEYNES, John Maynard. (1982) *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. (2003) *Novos tempos*. Texto para discussão n° 113. Campinas, SP: IE/UNICAMP.
- LORDON, Frédéric. (2000) *Fonds de pension, piège à cons? Mirage de la démocratique actionnariale*. Paris: Faisons d'Agir.
- MADI, Maria Alejandra Caporale. (2004) *Financial liberalization and economic policy options: Brazil, 1994-2003*. Artigo apresentado em "Brazil Week, University of Texas, USA.
- MADI, Maria Alejandra Caporale; GONÇALVES, José Ricardo Barbosa; KREIN, Dari. (2005) *Financialization and employability: the impacts on Bank Workers' Union Movement in Brazil (1994-2003)*. Campinas, mimeo.
- MADI, Maria Alejandra Caporale e GONÇALVES, José Ricardo Barbosa. (2005) *Microcredit and market society: challenges to social inclusion in the 21st century*. Artigo apresentado na conferência "After deregulation: the financial system in the 21st century", Center for Global Political Economy, maio 26-28, University of Sussex, Brighton, England.
- _____. (2005) *Corporate social responsibility and market society: credit and banking inclusion in Brazil*. Artigo apresentado na conferência "10th Conference on Karl Polanyi", Istanbul, Turkey, Outubro.
- MATTOS, Fernando Augusto M. (2004) *Emprego público nos países desenvolvidos*. In: *Anais do IX Encontro Nacional de Economia Política*. Uberlândia: SEP. Disponível em: http://www.ie.ufu.br/ix_enep_mesas. Acesso em 05/11/2006.
- MEZZERA, Jaime e GUIMARÃES, Ivan. (2003) *Crédito para pequenos empreendimentos no Brasil*. Brasília: OIT.
- MINSKY, H. (1975) *John Maynard Keynes*. New York: Columbia University Press.
- MORETTO, Amilton e KREIN, José Dari. (2005) *O crescimento da formalização do emprego: como explicá-la?* In: *Anais do IX Encontro Nacional de Estudos do Trabalho – ABET*. Recife.
- NOVAIS, F. e Cardoso de Mello, J.M. (1998). *Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna*. In: Schwarcz, L.M. (org.) *História da Vida Privada*. São Paulo: Cia das Letras.
- OFFE, Claus. (1994) *Capitalismo organizado*. São Paulo: Brasiliense, 2 ed.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. (1998) *Formação do mercado de trabalho no Brasil*. In: Economia e Trabalho: textos básicos. Campinas, SP: IE/UNICAMP.

OLIVEIRA, Francisco de. (1988) *O surgimento do anti-valor: capital, força de trabalho e fundo público*. In: Novos Estudos. São Paulo: CEBRAP, n 22, p. 8-28, out.

_____. (2003) *Crítica à razão dualista – O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo.

OREIRO, José Luís; PAULA, Luiz Fernando de; ONO, Fábio; SILVA, Guilherme Jonas. (2006) *Determinantes macroeconômicos do spread bancário no Brasil: teoria e evidência recente*. In: Economia Aplicada, v.10 n.4. Ribeirão Preto out./dez.

PAMPLONA, João Batista. (2001) *Erguendo-se pelos próprios cabelos: auto-emprego e reestruturação produtiva no Brasil*. São Paulo, Germinal.

PASTORE, Affonso Celso & PINOTTI, Maria Cristina. (1999) *Câmbio flutuante, inflação e crescimento econômico*. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). *A crise mundial e a nova agenda de crescimento*. Fórum Nacional. José Olympio Ed.

PAULA, Luiz Fernando Rodrigues de e JÚNIOR, Antonio José Alves. (2003) *Comportamento dos bancos, percepção de risco e margem de segurança no ciclo minskiano*. Em: <http://www.ic.ufrj.br/moeda>. Acesso em 01/02/2007.

PLIHON, Dominique (1998) *Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira: a responsabilidade das políticas liberais. Um ponto de vista keynesiano*. In: CHESNAIS, F. (org.) *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã.

_____. (2001) *A economia de fundos próprios: um novo regime de acumulação financeira*. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/>. Acesso em 31/07/2006.

POCHMANN, Márcio. (2006) *Mapa recente da dinâmica do emprego formal no Brasil*. In: MACAMBIRA, Júnior (org.) *O mercado de trabalho formal no Brasil*. Fortaleza: Imprensa Universitária.

POCHMANN, Márcio e MATTOSO, Jorge. (1998) *Mudanças estruturais e o trabalho no Brasil dos anos 90*. Campinas, SP: IE/UNICAMP. Economia e Sociedade nº10.

POLANYI, Karl. (2000) *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2ª ed.

POULANTZAS, Nicos. (1975) *Classes in contemporary capitalism*. New Left Books, Londres.

_____. (1985) *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro, Graal.

SALAMA, Pierre. (1998) A financeirização excludente: as lições das economias latino-americanas. In: CHESNAIS, François (org). *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã.

SANTOS, Anselmo Luís dos. (2006) *Capitalismo e micro e pequena empresa*. Revista SEBRAE nº 10. Disponível em http://www.sebrae.com.br/revistasebrae/10/artigos_05.htm. Acesso em 30/10/2006.

SOUZA, Paulo Renato. (1980) *A determinação dos salários e do emprego nas economias atrasadas*. Campinas: Unicamp.

SOUZA, Maria Carolina et. al. (2002) *Proposição de políticas para a promoção de sistemas produtivos locais de micro, pequenas e médias empresas: oportunidades e restrições para as pequenas empresas no processo recente de reestruturação industrial*. Rio de Janeiro: UFRJ.

TAVARES, Maria da Conceição. (1985) *A retomada da hegemonia americana*. Revista de Economia Política, vol. 5, nº 2. São Paulo: Brasiliense, abril-junho.

_____. (1997) A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES e FIORI (org). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Rio de Janeiro: Vozes.

_____. (1998a) A economia política do Real. In: MERCADANTE, A. (Org.). *O Brasil Pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas, SP: IE/UNICAMP.

_____. (1998b) *Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira*. Campinas, SP: Unicamp/IE. Trinta anos de economia - Unicamp 8.

TAVARES, Maria da Conceição e MELIN, Luiz Eduardo. (1997) Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES e FIORI (org). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Rio de Janeiro: Vozes.

TEIXEIRA, Aloísio. (2000) *O império contra-ataca: notas sobre os fundamentos da atual dominação norte-americana*. Economia e Sociedade nº15. Campinas, SP: IE - Unicamp.

TRIFFIN, R. (1979) A evolução do sistema monetário internacional: reavaliação histórica e perspectivas futuras. In: SAVASINI, J A. et al. *Economia Internacional*. São Paulo: Saraiva.

WORLD BANK (2004) *Making Services Work for Poor People*. World Development Report Copublication of the World Bank and Oxford University Press.

WORLD BANK (2004) *Brazil: access to financial services*. Report no. 27773-BR. Brazil Country Management Unit, Finance, Private Sector and Infrastructure Department, Latin American and the Caribbean Region, World Bank and Oxford University Press.

APÊNDICES

Apêndice A

Desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a Ecinf é uma pesquisa por amostra de domicílios que abrange todos os domicílios situados em áreas urbanas do Brasil, visando captar informações do chamado setor informal da economia brasileira.

A metodologia utilizada pelo IBGE na realização das pesquisas de 1997 e 2003 é semelhante, sendo que a parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, em 2003, proporcionou a inclusão de informações mais detalhadas sobre as características individuais dos auto-ocupados (especialmente no que diz respeito ao acesso a serviços, sejam eles financeiros ou não). Aliás, um dos aspectos mais relevantes da Ecinf é que ela procura retratar o empreendimento informal tanto do ponto de vista do proprietário quanto do ponto de vista do empreendimento, “reconhecendo a existência, na prática, de empresas individuais e familiares e rompendo, com isso, a rigidez de barreiras entre pesquisas domiciliares e pesquisas de estabelecimentos”. (IBGE, 2005a:3)

É necessário mencionar que a pesquisa não cobre as atividades não-agrícolas desenvolvidas por moradores de domicílios rurais – tais como a pequena indústria alimentar, o artesanato ou a confecção – e que, em virtude de seu modo de organização e do cálculo econômico que as rege, deveriam, a rigor, estar incluídas no espectro da economia informal¹⁰⁰. Está também excluída do universo da pesquisa a chamada *população de rua*, bem como o conjunto de pessoas ligadas a atividades ilegais.

Por fim, trabalhadores domésticos também não foram objeto de pesquisa por considerar-se que as informações relevantes para esta categoria são exaustivamente pesquisadas, a cada ano, pela PNAD. A exclusão desses, entretanto, não é um problema para os objetivos desta dissertação, uma vez que o serviço doméstico é, na prática, uma forma de assalariamento, ainda que não subordinado a um capital, mas a uma família.

¹⁰⁰ De acordo com a PNAD 2003, aproximadamente 22% dos conta-própria e 3% dos empregadores com até cinco empregados encontravam-se em áreas rurais no Brasil.

Apêndice B

Caracterização geral dos empreendimentos de auto-ocupados (Brasil: 1997 - 2003)

| Indicadores | Empreendimentos de auto-ocupados | | | | | |
|---|----------------------------------|----------------|------------------|----------------|--------------------|----------------|
| | 1997 | | | | | |
| | Total | | Conta própria | | Pequeno Empregador | |
| | Valor Absoluto | % | Valor Absoluto | % | Valor Absoluto | % |
| Total | 9.477.973 | 100,00% | 8.151.616 | 100,00% | 1.326.357 | 100,00% |
| Existência de sociedade | | | | | | |
| Único proprietário | 8.902.247 | 93,93% | 7.790.890 | 95,57% | 1.111.357 | 83,79% |
| 2 sócios | 526.774 | 5,56% | 331.166 | 4,06% | 195.608 | 14,75% |
| 3 ou mais sócios | 48.954 | 0,52% | 29.561 | 0,36% | 19.393 | 1,46% |
| Número de pessoas ocupadas, incluindo auto-ocupados | | | | | | |
| 1 pessoa | 7.545.317 | 79,61% | 7.545.317 | 92,56% | - | 0,00% |
| 2 pessoas | 1.155.449 | 12,19% | 509.346 | 6,25% | 646.103 | 48,71% |
| 3 pessoas | 389.016 | 4,10% | 69.899 | 0,86% | 319.117 | 24,06% |
| 4 ou mais pessoas | 387.149 | 4,08% | 26.150 | 0,32% | 360.999 | 27,22% |
| Sem declaração | 1.043 | 0,01% | 905 | 0,01% | 138 | 0,01% |
| Grandes Regiões | | | | | | |
| Região Norte | 513.714 | 5,42% | 454.044 | 5,57% | 59.670 | 4,50% |
| Região Nordeste | 2.484.350 | 26,21% | 2.192.977 | 26,90% | 291.373 | 21,97% |
| Região Sudeste | 4.334.048 | 45,73% | 3.696.191 | 45,34% | 637.857 | 48,09% |
| Região Sul | 1.464.909 | 15,46% | 1.248.206 | 15,31% | 216.703 | 16,34% |
| Região Centro-Oeste | 680.952 | 7,18% | 560.198 | 6,87% | 120.754 | 9,10% |
| Motivos que levaram à abertura do empreendimento | | | | | | |
| Não encontrou emprego | 2.424.220 | 25,58% | 2.228.631 | 27,34% | 195.589 | 14,75% |
| Oportunidade de fazer sociedade | 158.110 | 1,67% | 99.245 | 1,22% | 58.865 | 4,44% |
| Horário flexível | 206.198 | 2,18% | 200.780 | 2,46% | 5.418 | 0,41% |
| Independência | 1.915.541 | 20,21% | 1.570.954 | 19,27% | 344.587 | 25,98% |
| Tradição familiar | 777.712 | 8,21% | 607.831 | 7,46% | 169.881 | 12,81% |
| Complementação da renda familiar | 1.728.045 | 18,23% | 1.617.450 | 19,84% | 110.595 | 8,34% |
| Experiência na área | 799.765 | 8,44% | 627.826 | 7,70% | 171.939 | 12,96% |
| Negócio promissor | 771.520 | 8,14% | 622.520 | 7,64% | 149.000 | 11,23% |
| Era um trabalho secundário | 190.204 | 2,01% | 163.308 | 2,00% | 26.896 | 2,03% |
| Outro motivo | 494.440 | 5,22% | 403.215 | 4,95% | 91.225 | 6,88% |
| Sem declaração | 12.217 | 0,13% | 9.855 | 0,12% | 2.362 | 0,18% |
| Origem dos recursos utilizados para abrir o empreendimento | | | | | | |
| Indenização recebida | 969.489 | 10,23% | 780.472 | 9,57% | 189.017 | 14,25% |
| Herança | 211.610 | 2,23% | 158.013 | 1,94% | 53.597 | 4,04% |
| Poupança anterior ou venda de bens ou imóveis | 998.980 | 10,54% | 778.688 | 9,55% | 220.292 | 16,61% |
| Outros recursos próprios | 2.791.575 | 29,45% | 2.364.146 | 29,00% | 427.429 | 32,23% |
| Empréstimo de parentes e/ou amigos | 658.255 | 6,95% | 548.597 | 6,73% | 109.658 | 8,27% |
| Empréstimo bancário | 97.618 | 1,03% | 70.456 | 0,86% | 27.162 | 2,05% |
| Empréstimo com outras empresas ou pessoas | 120.398 | 1,27% | 98.096 | 1,20% | 22.302 | 1,68% |
| Não precisou de capital porque o sócio o tinha | 119.107 | 1,26% | 83.000 | 1,02% | 36.107 | 2,72% |
| Outra | 267.470 | 2,82% | 227.469 | 2,79% | 40.001 | 3,02% |
| Não precisou de capital | 3.227.687 | 34,05% | 3.028.416 | 37,15% | 199.271 | 15,02% |
| Sem declaração | 15.787 | 0,17% | 14.265 | 0,17% | 1.522 | 0,11% |
| Funcionamento do empreendimento | | | | | | |
| Todos os meses do ano | 8.587.140 | 90,60% | 7.331.168 | 89,94% | 1.255.972 | 94,69% |
| Sazonal | 620.118 | 6,54% | 559.794 | 6,87% | 60.324 | 4,55% |
| Eventual | 269.745 | 2,85% | 260.189 | 3,19% | 9.556 | 0,72% |
| Sem declaração | 970 | 0,01% | 465 | 0,01% | 505 | 0,04% |
| Local de funcionamento do empreendimento | | | | | | |
| Só no domicílio em que reside | 2.698.161 | 28,47% | 2.476.577 | 30,38% | 221.584 | 16,71% |
| Só fora do domicílio em que reside | 6.315.147 | 66,63% | 5.232.701 | 64,19% | 1.082.446 | 81,61% |
| Loja, Oficina, Escritório | 2.221.250 | 23,44% | 1.435.110 | 17,61% | 786.140 | 59,27% |
| No domicílio do cliente | 2.543.754 | 26,84% | 2.351.138 | 28,84% | 192.616 | 14,52% |
| No domicílio do sócio (1) | - | - | - | - | - | - |
| Em veículo automotor | 524.965 | 5,54% | 480.520 | 5,89% | 44.445 | 3,35% |
| Em via ou área pública | 846.680 | 8,93% | 802.647 | 9,85% | 44.033 | 3,32% |
| Outros | 151.767 | 1,60% | 139.495 | 1,71% | 12.272 | 0,93% |
| Sem declaração | 26.732 | 0,28% | 23.791 | 0,29% | 2.941 | 0,22% |
| No domicílio e fora dele | 464.115 | 4,90% | 441.788 | 5,42% | 22.327 | 1,68% |
| Loja, Oficina, Escritório | 45.938 | 0,48% | 36.685 | 0,45% | 9.253 | 0,70% |
| No domicílio do cliente | 333.600 | 3,52% | 325.061 | 3,99% | 8.539 | 0,64% |
| No domicílio do sócio (1) | - | - | - | - | - | - |
| Em veículo automotor | 5.492 | 0,06% | 3.892 | 0,05% | 1.600 | 0,12% |
| Em via ou área pública | 50.565 | 0,53% | 48.815 | 0,60% | 1.750 | 0,13% |
| Outros | 28.008 | 0,30% | 26.823 | 0,33% | 1.185 | 0,09% |
| Sem declaração | 513 | 0,01% | 513 | 0,01% | - | 0,00% |
| Sem declaração | 549 | 0,01% | 549 | 0,01% | - | 0,00% |

Caracterização geral dos empreendimentos de auto-ocupados (Brasil: 1997 - 2003)

(continua)

| Indicadores | Empreendimentos de auto-ocupados | | | | | |
|---|----------------------------------|----------------|------------------|----------------|--------------------|----------------|
| | 2003 | | | | | |
| | Total | | Conta própria | | Pequeno Empregador | |
| | Valor Absoluto | % | Valor Absoluto | % | Valor Absoluto | % |
| Total | 10.335.962 | 100,00% | 9.096.912 | 100,00% | 1.239.050 | 100,00% |
| Existência de sociedade | | | | | | |
| Único proprietário | 9.765.471 | 94,48% | 8.707.894 | 95,72% | 1.057.577 | 85,35% |
| 2 sócios | 526.096 | 5,09% | 361.783 | 3,98% | 164.313 | 13,26% |
| 3 ou mais sócios | 44.395 | 0,43% | 27.235 | 0,30% | 17.160 | 1,38% |
| Número de pessoas ocupadas, incluindo auto-ocupados | | | | | | |
| 1 pessoa | 8.281.263 | 80,12% | 8.281.263 | 91,03% | - | 0,00% |
| 2 pessoas | 1.264.095 | 12,23% | 671.990 | 7,39% | 592.105 | 47,79% |
| 3 pessoas | 400.267 | 3,87% | 96.919 | 1,07% | 303.348 | 24,48% |
| 4 ou mais pessoas | 390.337 | 3,78% | 46.740 | 0,51% | 343.597 | 27,73% |
| Sem declaração | - | 0,00% | - | 0,00% | - | 0,00% |
| Grandes Regiões | | | | | | |
| Região Norte | 756.935 | 7,32% | 668.335 | 7,35% | 88.600 | 7,15% |
| Região Nordeste | 2.732.552 | 26,44% | 2.460.889 | 27,05% | 271.663 | 21,93% |
| Região Sudeste | 4.665.140 | 45,14% | 4.131.553 | 45,42% | 533.587 | 43,06% |
| Região Sul | 1.525.210 | 14,76% | 1.277.817 | 14,05% | 247.393 | 19,97% |
| Região Centro-Oeste | 656.125 | 6,35% | 558.318 | 6,14% | 97.807 | 7,89% |
| Motivos que levaram à abertura do empreendimento | | | | | | |
| Não encontrou emprego | 3.216.168 | 31,12% | 3.018.186 | 33,18% | 197.982 | 15,98% |
| Oportunidade de fazer sociedade | 105.737 | 1,02% | 53.126 | 0,58% | 52.611 | 4,25% |
| Horário flexível | 195.410 | 1,89% | 184.074 | 2,02% | 11.336 | 0,91% |
| Independência | 1.702.478 | 16,47% | 1.401.659 | 15,41% | 300.819 | 24,28% |
| Tradição familiar | 837.242 | 8,10% | 691.578 | 7,60% | 145.664 | 11,76% |
| Complementação da renda familiar | 1.820.160 | 17,61% | 1.725.182 | 18,96% | 94.978 | 7,67% |
| Experiência na área | 864.979 | 8,37% | 692.432 | 7,61% | 172.547 | 13,93% |
| Negócio promissor | 761.602 | 7,37% | 621.421 | 6,83% | 140.181 | 11,31% |
| Era um trabalho secundário | 215.076 | 2,08% | 177.969 | 1,96% | 37.107 | 2,99% |
| Outro motivo | 597.351 | 5,78% | 514.929 | 5,66% | 82.422 | 6,65% |
| Sem declaração | 19.759 | 0,19% | 16.357 | 0,18% | 3.402 | 0,27% |
| Origem dos recursos utilizados para abrir o empreendimento | | | | | | |
| Indenização recebida | 840.653 | 8,13% | 689.686 | 7,58% | 150.967 | 12,18% |
| Herança | 171.564 | 1,66% | 121.618 | 1,34% | 49.946 | 4,03% |
| Poupança anterior ou venda de bens ou imóveis | 679.174 | 6,57% | 521.724 | 5,74% | 157.450 | 12,71% |
| Outros recursos próprios | 3.740.600 | 36,19% | 3.267.123 | 35,91% | 473.477 | 38,21% |
| Empréstimo de parentes e/ou amigos | 788.132 | 7,63% | 679.800 | 7,47% | 108.332 | 8,74% |
| Empréstimo bancário | 179.611 | 1,74% | 138.884 | 1,53% | 40.727 | 3,29% |
| Empréstimo com outras empresas ou pessoas | 154.205 | 1,49% | 138.650 | 1,52% | 15.555 | 1,26% |
| Não precisou de capital porque o sócio o tinha | 105.606 | 1,02% | 77.448 | 0,85% | 28.158 | 2,27% |
| Outra | 344.677 | 3,33% | 307.513 | 3,38% | 37.164 | 3,00% |
| Não precisou de capital | 3.309.488 | 32,02% | 3.135.785 | 34,47% | 173.703 | 14,02% |
| Sem declaração | 22.252 | 0,22% | 18.682 | 0,21% | 3.570 | 0,29% |
| Funcionamento do empreendimento | | | | | | |
| Todos os meses do ano | 9.220.950 | 89,21% | 8.052.422 | 88,52% | 1.168.528 | 94,31% |
| Sazonal | 753.891 | 7,29% | 691.893 | 7,61% | 61.998 | 5,00% |
| Eventual | 356.154 | 3,45% | 348.485 | 3,83% | 7.669 | 0,62% |
| Sem declaração | 4.968 | 0,05% | 4.112 | 0,05% | 856 | 0,07% |
| Local de funcionamento do empreendimento | | | | | | |
| Só no domicílio em que reside | 2.817.152 | 27,26% | 2.602.584 | 28,61% | 214.568 | 17,32% |
| Só fora do domicílio em que reside | 6.728.809 | 65,10% | 5.748.692 | 63,19% | 980.117 | 79,10% |
| <i>Loja, Oficina, Escritório</i> | 2.100.863 | 20,33% | 1.407.419 | 15,47% | 693.444 | 55,97% |
| <i>No domicílio do cliente</i> | 2.847.310 | 27,55% | 2.659.623 | 29,24% | 187.687 | 15,15% |
| <i>No domicílio do sócio (1)</i> | 8.888 | 0,09% | 7.570 | 0,08% | 1.318 | 0,11% |
| <i>Em veículo automotor</i> | 670.009 | 6,48% | 627.161 | 6,89% | 42.848 | 3,46% |
| <i>Em via ou área pública</i> | 905.379 | 8,76% | 863.408 | 9,49% | 41.971 | 3,39% |
| <i>Outros</i> | 179.374 | 1,74% | 167.548 | 1,84% | 11.826 | 0,95% |
| <i>Sem declaração</i> | 16.985 | 0,16% | 15.963 | 0,18% | 1.022 | 0,08% |
| No domicílio e fora dele | 788.521 | 7,63% | 744.155 | 8,18% | 44.366 | 3,58% |
| <i>Loja, Oficina, Escritório</i> | 65.815 | 0,64% | 51.239 | 0,56% | 14.576 | 1,18% |
| <i>No domicílio do cliente</i> | 549.429 | 5,32% | 531.085 | 5,84% | 18.344 | 1,48% |
| <i>No domicílio do sócio (1)</i> | 1.209 | 0,01% | 1.080 | 0,01% | 129 | 0,01% |
| <i>Em veículo automotor</i> | 16.610 | 0,16% | 14.512 | 0,16% | 2.098 | 0,17% |
| <i>Em via ou área pública</i> | 94.603 | 0,92% | 91.280 | 1,00% | 3.323 | 0,27% |
| <i>Outros</i> | 55.655 | 0,54% | 49.897 | 0,55% | 5.758 | 0,46% |
| <i>Sem declaração</i> | 5.201 | 0,05% | 5.062 | 0,06% | 139 | 0,01% |
| Sem declaração | 1.480 | 0,01% | 1.480 | 0,02% | - | 0,00% |

Caracterização geral dos empreendimentos de auto-ocupados (Brasil: 1997 - 2003)

| Indicadores | Empreendimentos de auto-ocupados | | | | | |
|---|----------------------------------|----------------|------------------|----------------|--------------------|----------------|
| | 1997 | | | | | |
| | Total | | Conta própria | | Pequeno Empregador | |
| | Valor Absoluto | % | Valor Absoluto | % | Valor Absoluto | % |
| Total | 9.477.973 | 100,00% | 8.151.616 | 100,00% | 1.326.357 | 100,00% |
| Indicadores de Formalização | | | | | | |
| Filiados a sindicato ou órgão de classe | 1.117.642 | 11,79% | 752.504 | 9,23% | 365.138 | 27,53% |
| Possuem licença municipal ou estadual | 3.192.415 | 33,68% | 2.274.871 | 27,91% | 917.544 | 69,18% |
| Possuem constituição jurídica | 1.273.455 | 13,44% | 674.167 | 8,27% | 599.288 | 45,18% |
| Possuem registro de microempresa | 1.020.511 | 10,77% | 542.568 | 6,66% | 477.943 | 36,03% |
| Aderiram ao sistema SIMPLES ⁽¹⁾ | - | - | - | - | - | - |
| Não tentou regularizar o negócio ⁽¹⁾ | - | - | - | - | - | - |
| Empreendimentos "lucrativos" | | | | | | |
| Empreendimentos que se declararam "lucrativos" | 8.803.045 | 92,88% | 7.597.192 | 93,20% | 1.205.853 | 90,91% |
| Investimentos e/ou aquisições nos 12 meses anteriores à pesquisa | | | | | | |
| Empreendimentos que fizeram investimentos/aquisições | 1.535.606 | 16,20% | 1.149.655 | 14,10% | 385.951 | 29,10% |
| Resultados Financeiros (em R\$ de out/2003) | | | | | | |
| Valor médio das receitas | 2.274 | - | 1.507 | - | 6.898 | - |
| Valor médio das despesas | 1.735 | - | 1.042 | - | 4.841 | - |
| Valor médio dos "lucros" | 1.018 | - | 791 | - | 2.449 | - |
| Valor médio dos investimentos | 6.097 | - | 4.681 | - | 10.315 | - |
| Utilização de crédito nos 3 meses anteriores a pesquisa ⁽²⁾ | | | | | | |
| Não utilizou crédito | 9.005.788 | 95,02% | 7.846.020 | 96,25% | 1.159.768 | 87,44% |
| Utilizou crédito | 472.047 | 4,98% | 305.457 | 3,75% | 166.590 | 12,56% |
| <i>Com amigos e parentes</i> | | | | | | |
| Bancos públicos ou privados | 205.240 | 2,17% | 116.992 | 1,44% | 88.248 | 6,65% |
| Com o próprio fornecedor | 54.847 | 0,58% | 40.015 | 0,49% | 14.832 | 1,12% |
| Com outras empresas ou pessoas | 46.384 | 0,49% | 30.572 | 0,38% | 15.812 | 1,19% |
| Outra origem | 13.393 | 0,14% | 8.330 | 0,10% | 5.063 | 0,38% |
| Sem declaração | 1.087 | 0,01% | 783 | 0,01% | 304 | 0,02% |
| Sem declaração | 139 | 0,00% | 139 | 0,00% | - | 0,00% |
| Recebimento de assistência técnica, jurídica ou financeira nos 5 anos anteriores à pesquisa | | | | | | |
| Recebeu assistência | 244.397 | 2,58% | 161.820 | 1,99% | 82.577 | 6,23% |
| <i>De órgãos do governo ⁽³⁾</i> | | | | | | |
| De outras instituições ⁽³⁾ | 160.102 | 1,69% | 110.872 | 1,36% | 49.230 | 3,71% |
| Sem declaração | - | 0,00% | - | 0,00% | - | 0,00% |
| Não recebeu assistência | 9.231.720 | 97,40% | 7.987.940 | 97,99% | 1.243.780 | 93,77% |
| Sem declaração | 1.855 | 0,02% | 1.855 | 0,02% | - | 0,00% |
| Principal dificuldade enfrentada nos 12 meses anteriores à pesquisa no desenvolvimento do empreendimento | | | | | | |
| Falta de clientes | 3.181.939 | 33,57% | 2.807.689 | 34,44% | 374.250 | 28,22% |
| Falta de crédito | 92.625 | 0,98% | 62.717 | 0,77% | 29.908 | 2,25% |
| Baixo "lucro" | 677.092 | 7,14% | 569.043 | 6,98% | 108.049 | 8,15% |
| Abastecimento de água ou de energia elétrica | 19.022 | 0,20% | 13.498 | 0,17% | 5.524 | 0 |
| Problemas com fiscalização/ regularização do negócio | 68.141 | 0,72% | 55.580 | 0,68% | 12.561 | 0,95% |
| Falta de mão-de-obra qualificada | 26.643 | 0,28% | 14.403 | 0,18% | 12.240 | 0,92% |
| Escassez ou má qualidade das matérias-primas | 25.391 | 0,27% | 21.685 | 0,27% | 3.706 | 0,28% |
| Rotatividade da mão-de-obra | 2.493 | 0,03% | 1.752 | 0,02% | 741 | 0,06% |
| Concorrência muito grande | 1.784.534 | 18,83% | 1.504.205 | 18,45% | 280.329 | 21,14% |
| Falta de instalações adequadas | 171.839 | 1,81% | 154.826 | 1,90% | 17.013 | 1,28% |
| Falta de capital próprio | 1.174.708 | 12,39% | 985.623 | 12,09% | 189.085 | 14,26% |
| Necessidade de treinamento gerencial | 16.110 | 0,17% | 10.858 | 0,13% | 5.252 | 0,40% |
| Outras dificuldades | 456.942 | 4,82% | 396.361 | 4,86% | 60.581 | 4,57% |
| Não teve dificuldade | 1.778.822 | 18,77% | 1.552.222 | 19,04% | 226.600 | 17,08% |
| Sem declaração | 1.674 | 0,02% | 1.156 | 0,01% | 518 | 0,04% |
| Comportamento do empreendimento nos 12 meses anteriores à pesquisa | | | | | | |
| Aumento do número de pessoas ocupadas ou da capacidade produtiva | 374.105 | 3,95% | 268.272 | 3,29% | 105.833 | 7,98% |
| Redução do número de pessoas ocupadas ou da capacidade produtiva | 205.683 | 2,17% | 150.682 | 1,85% | 55.001 | 4,15% |
| Diversificação das atividades | 118.721 | 1,25% | 92.058 | 1,13% | 26.663 | 2,01% |
| Redução das atividades | 2.974.235 | 31,38% | 2.606.292 | 31,97% | 367.943 | 27,74% |
| Ampliação da jornada de trabalho | 425.153 | 4,49% | 366.632 | 4,50% | 58.521 | 4,41% |
| Redução do número de horas trabalhadas | 295.586 | 3,12% | 275.493 | 3,38% | 20.093 | 1,51% |
| Permaneceu igual | 5.073.451 | 53,53% | 4.382.209 | 53,76% | 691.242 | 52,12% |
| Ignorado | 11.037 | 0,12% | 9.977 | 0,12% | 1.060 | 0,08% |

Fonte: Ecinf 1997 e 2003/ IBGE-SEBRAE. Elaboração própria.

(1) Itens não pesquisados no ano de 1997. (2) Compras a prazo foram consideradas como créditos. (3) Se, no período, o auto-ocupado recebeu assistência de órgãos públicos e de outras instituições, foi registrada aquela que o informante considerava mais relevante para o empreendimento.

Caracterização geral dos empreendimentos de auto-ocupados (Brasil: 1997 - 2003)

(conclusão)

| Indicadores | Empreendimentos de auto-ocupados | | | | | |
|---|----------------------------------|----------------|------------------|----------------|--------------------|----------------|
| | 2003 | | | | | |
| | Total | | Conta própria | | Pequeno Empregador | |
| | Valor Absoluto | % | Valor Absoluto | % | Valor Absoluto | % |
| Total | 10.335.962 | 100,00% | 9.096.912 | 100,00% | 1.239.050 | 100,00% |
| Indicadores de Formalização | | | | | | |
| Filiados a sindicato ou órgão de classe | 1.102.518 | 10,67% | 760.951 | 8,36% | 341.567 | 27,57% |
| Possuem licença municipal ou estadual | 2.341.134 | 22,65% | 1.700.680 | 18,70% | 640.454 | 51,69% |
| Possuem constituição jurídica | 1.199.728 | 11,61% | 660.434 | 7,26% | 539.294 | 43,52% |
| Possuem registro de microempresa | 1.005.215 | 9,73% | 539.347 | 5,93% | 465.868 | 37,60% |
| Aderiram ao sistema SIMPLES ⁽¹⁾ | 221.701 | 2,14% | 116.881 | 1,28% | 104.820 | 8,46% |
| Não tentou regularizar o negócio ⁽¹⁾ | 7.397.516 | 71,57% | 6.940.976 | 76,30% | 456.540 | 36,85% |
| Empreendimentos "lucrativos" | | | | | | |
| Empreendimentos que se declararam "lucrativos" | 7.595.432 | 73,49% | 6.517.420 | 71,64% | 1.078.012 | 87,00% |
| Investimentos e/ou aquisições nos 12 meses anteriores à pesquisa | | | | | | |
| Empreendimentos que fizeram investimentos/aquisições | 1.639.754 | 15,86% | 1.242.117 | 13,65% | 397.637 | 32,09% |
| Resultados Financeiros (em R\$ de out/2003) | | | | | | |
| Valor médio das receitas | 1.754 | - | 1.164 | - | 6.033 | - |
| Valor médio das despesas | 1.326 | - | 813 | - | 4.312 | - |
| Valor médio dos "lucros" | 911 | - | 671 | - | 2.360 | - |
| Valor médio dos investimentos | 4.373 | - | 2.951 | - | 8.797 | - |
| Utilização de crédito nos 3 meses anteriores a pesquisa ⁽²⁾ | | | | | | |
| Não utilizou crédito | 9.704.483 | 93,89% | 8.630.146 | 94,87% | 1.074.337 | 86,71% |
| Utilizou crédito | 626.617 | 6,06% | 462.861 | 5,09% | 163.756 | 13,22% |
| Com amigos e parentes | 99.259 | 0,96% | 81.990 | 0,90% | 17.269 | 1,39% |
| Bancos públicos ou privados | 363.930 | 3,52% | 248.041 | 2,73% | 115.889 | 9,35% |
| Com o próprio fornecedor | 99.108 | 0,96% | 82.865 | 0,91% | 16.243 | 1,31% |
| Com outras empresas ou pessoas | 49.664 | 0,48% | 38.513 | 0,42% | 11.151 | 0,90% |
| Outra origem | 9.952 | 0,10% | 7.885 | 0,09% | 2.067 | 0,17% |
| Sem declaração | 4.704 | 0,05% | 3.567 | 0,04% | 1.137 | 0,09% |
| Sem declaração | 4.861 | 0,05% | 3.904 | 0,04% | 957 | 0,08% |
| Recebimento de assistência técnica, jurídica ou financeira nos 5 anos anteriores à pesquisa | | | | | | |
| Recebeu assistência | 374.615 | 3,62% | 233.167 | 2,56% | 141.448 | 11,42% |
| De órgãos do governo ⁽³⁾ | 67.353 | 0,65% | 44.046 | 0,48% | 23.307 | 1,88% |
| De outras instituições ⁽³⁾ | 302.488 | 2,93% | 187.678 | 2,06% | 114.810 | 9,27% |
| Sem declaração | 4.774 | 0,05% | 1.443 | 0,02% | 3.331 | 0,27% |
| Não recebeu assistência | 9.954.915 | 96,31% | 8.857.720 | 97,37% | 1.097.195 | 88,55% |
| Sem declaração | 6.432 | 0,06% | 6.025 | 0,07% | 407 | 0,03% |
| Principal dificuldade enfrentada nos 12 meses anteriores à pesquisa no desenvolvimento do empreendimento | | | | | | |
| Falta de clientes | 2.651.010 | 25,65% | 2.410.504 | 26,50% | 240.506 | 19,41% |
| Falta de crédito | 359.904 | 3,48% | 303.812 | 3,34% | 56.092 | 4,53% |
| Baixo "lucro" | 1.096.448 | 10,61% | 948.476 | 10,43% | 147.972 | 11,94% |
| Abastecimento de água ou de energia elétrica | 21.042 | 0,20% | 12.431 | 0,14% | 8.611 | 0,69% |
| Problemas com fiscalização/ regularização do negócio | 76.638 | 0,74% | 67.246 | 0,74% | 9.392 | 0,76% |
| Falta de mão-de-obra qualificada | 61.682 | 0,60% | 33.506 | 0,37% | 28.176 | 2,27% |
| Escassez ou má qualidade das matérias-primas | 52.897 | 0,51% | 46.353 | 0,51% | 6.544 | 0,53% |
| Rotatividade da mão-de-obra | 4.262 | 0,04% | 3.518 | 0,04% | 744 | 0,06% |
| Concorrência muito grande | 2.134.546 | 20,65% | 1.880.210 | 20,67% | 254.336 | 20,53% |
| Falta de instalações adequadas | 220.694 | 2,14% | 202.303 | 2,22% | 18.391 | 1,48% |
| Falta de capital próprio | 1.413.757 | 13,68% | 1.217.920 | 13,39% | 195.837 | 15,81% |
| Necessidade de treinamento gerencial | 42.231 | 0,41% | 32.620 | 0,36% | 9.611 | 0,78% |
| Outras dificuldades | 517.751 | 5,01% | 457.219 | 5,03% | 60.532 | 4,89% |
| Não teve dificuldade | 1.664.468 | 16,10% | 1.465.546 | 16,11% | 198.922 | 16,05% |
| Sem declaração | 18.633 | 0,18% | 15.248 | 0,17% | 3.385 | 0,27% |
| Comportamento do empreendimento nos 12 meses anteriores à pesquisa | | | | | | |
| Aumento do número de pessoas ocupadas ou da capacidade produtiva | 432.233 | 4,18% | 284.147 | 3,12% | 148.086 | 11,95% |
| Redução do número de pessoas ocupadas ou da capacidade produtiva | 215.375 | 2,08% | 152.615 | 1,68% | 62.760 | 5,07% |
| Diversificação das atividades | 257.844 | 2,49% | 211.779 | 2,33% | 46.065 | 3,72% |
| Redução das atividades | 3.074.314 | 29,74% | 2.781.713 | 30,58% | 292.601 | 23,61% |
| Ampliação da jornada de trabalho | 899.244 | 8,70% | 773.953 | 8,51% | 125.291 | 10,11% |
| Redução do número de horas trabalhadas | 406.241 | 3,93% | 383.323 | 4,21% | 22.918 | 1,85% |
| Permaneceu igual | 5.033.692 | 48,70% | 4.497.252 | 49,44% | 536.440 | 43,29% |
| Ignorado | 17.017 | 0,16% | 12.128 | 0,13% | 4.889 | 0,39% |

Apêndice C

Pessoas ocupadas nos empreendimentos de auto-ocupados, inclusive auto-ocupados (Brasil: 2003)

(continua)

| Indicadores | Pessoas ocupadas nos empreendimentos de auto-ocupados | | | | | |
|--|---|----------------|------------------|----------------|--------------------|----------------|
| | Auto-ocupados | | | | | |
| | Total | | Conta própria | | Pequeno Empregador | |
| | Valor Absoluto | % | Valor Absoluto | % | Valor Absoluto | % |
| Total | 10.962.913 | 100,00% | 9.514.629 | 100,00% | 1.448.284 | 100,00% |
| Gênero | | | | | | |
| Homens | 7.262.330 | 66,24% | 6.210.393 | 65,27% | 1.051.937 | 72,63% |
| Mulheres | 3.699.723 | 33,75% | 3.303.376 | 34,72% | 396.347 | 27,37% |
| Sem declaração | 860 | 0,01% | 860 | 0,01% | - | 0,00% |
| Faixa etária | | | | | | |
| 10 a 17 anos | 98.455 | 0,90% | 97.600 | 1,03% | 855 | 0,06% |
| 18 a 24 anos | 774.840 | 7,07% | 719.448 | 7,56% | 55.392 | 3,82% |
| 25 a 39 anos | 4.091.166 | 37,32% | 3.492.808 | 36,71% | 598.358 | 41,31% |
| 40 a 59 anos | 5.002.380 | 45,63% | 4.306.792 | 45,26% | 695.588 | 48,03% |
| 60 anos ou mais | 993.573 | 9,06% | 895.739 | 9,41% | 97.834 | 6,76% |
| Sem declaração | 2.498 | 0,02% | 2.241 | 0,02% | 257 | 0,02% |
| Nível de instrução | | | | | | |
| Sem instrução ou menos de um ano de estudo | 996.737 | 9,09% | 944.990 | 9,93% | 51.747 | 3,57% |
| Ensino fundamental incompleto | 4.063.150 | 37,06% | 3.713.972 | 39,03% | 349.178 | 24,11% |
| Ensino fundamental completo | 1.523.740 | 13,90% | 1.341.903 | 14,10% | 181.837 | 12,56% |
| Ensino médio incompleto | 964.830 | 8,80% | 848.114 | 8,91% | 116.716 | 8,06% |
| Ensino médio completo | 2.193.129 | 20,00% | 1.787.555 | 18,79% | 405.574 | 28,00% |
| Superior incompleto ou completo | 1.201.590 | 10,96% | 859.137 | 9,03% | 342.453 | 23,65% |
| Sem declaração | 19.737 | 0,18% | 18.958 | 0,20% | 779 | 0,05% |
| Grupos de Atividade | | | | | | |
| Indústria de transformação e extrativa | 1.230.516 | 11,22% | 1.075.055 | 11,30% | 155.461 | 10,73% |
| Construção civil | 2.038.975 | 18,60% | 1.860.697 | 19,56% | 178.278 | 12,31% |
| Comércio e reparação | 3.981.509 | 36,32% | 3.386.944 | 35,60% | 594.565 | 41,05% |
| Serviço de alojamento e alimentação | 659.099 | 6,01% | 561.466 | 5,90% | 97.633 | 6,74% |
| Transporte, armazenagem e comunicações | 890.768 | 8,13% | 814.595 | 8,56% | 76.173 | 5,26% |
| Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas | 583.883 | 5,33% | 467.199 | 4,91% | 116.684 | 8,06% |
| Educação, saúde e serviços sociais | 384.947 | 3,51% | 275.222 | 2,89% | 109.725 | 7,58% |
| Outros serviços coletivos, sociais e pessoais | 925.738 | 8,44% | 830.158 | 8,73% | 95.580 | 6,60% |
| Outras atividades | 267.479 | 2,44% | 243.293 | 2,56% | 24.186 | 1,67% |
| Tempo no empreendimento/emprego | | | | | | |
| Menos de 1 ano | 10.453.570 | 95,35% | 9.189.034 | 96,58% | 1.264.536 | 87,31% |
| De 1 a 3 anos | 177.479 | 1,62% | 121.490 | 1,28% | 55.989 | 3,87% |
| Mais de 3 a 5 anos | 94.108 | 0,86% | 57.784 | 0,61% | 36.324 | 2,51% |
| Mais de 5 anos | 233.531 | 2,13% | 142.297 | 1,50% | 91.234 | 6,30% |
| Sem declaração | 4.224 | 0,04% | 4.023 | 0,04% | 201 | 0,01% |
| Horas habitualmente trabalhadas por semana | | | | | | |
| Até 19 horas | 1.638.826 | 14,95% | 1.583.942 | 16,65% | 54.884 | 3,79% |
| De 20 a 39 horas | 2.167.124 | 19,77% | 2.000.435 | 21,02% | 166.689 | 11,51% |
| De 40 a 44 horas | 2.169.665 | 19,79% | 1.808.025 | 19,00% | 361.640 | 24,97% |
| De 45 a 59 horas | 2.683.493 | 24,48% | 2.237.083 | 23,51% | 446.410 | 30,82% |
| Mais de 60 horas | 2.268.251 | 20,69% | 1.854.003 | 19,49% | 414.248 | 28,60% |
| Ignorado | 35.555 | 0,32% | 31.141 | 0,33% | 4.414 | 0,30% |
| Classes de remuneração bruta mensal, em salários mínimos | | | | | | |
| até 0,5 salário mínimo | 1.987.636 | 18,13% | 1.943.886 | 20,43% | 43.750 | 3,02% |
| mais de 1/2 a 1 salário mínimo | 1.789.988 | 16,33% | 1.712.621 | 18,00% | 77.367 | 5,34% |
| mais de 1 a 1,5 salários mínimos | 1.654.159 | 15,09% | 1.549.295 | 16,28% | 104.864 | 7,24% |
| mais de 1,5 a 2 salários mínimos | 1.065.759 | 9,72% | 961.481 | 10,11% | 104.278 | 7,20% |
| mais de 2 a 5 salários mínimos | 3.092.558 | 28,21% | 2.475.153 | 26,01% | 617.405 | 42,63% |
| mais de 5 a 10 salários mínimos | 811.652 | 7,40% | 534.224 | 5,61% | 277.428 | 19,16% |
| mais de 10 a 20 salários mínimos | 352.715 | 3,22% | 201.686 | 2,12% | 151.029 | 10,43% |
| mais de 20 salários mínimos | 105.865 | 0,97% | 50.943 | 0,54% | 54.922 | 3,79% |
| Sem declaração | 102.581 | 0,94% | 85.340 | 0,90% | 17.241 | 1,19% |

Fonte: Cenf 2003/ IBGE-SEBRAE. Elaboração própria.

Pessoas ocupadas nos empreendimentos de auto-ocupados, inclusive auto-ocupados (Brasil: 2003)

| Indicadores | Pessoas ocupadas nos empreendimentos de auto-ocupados (conclusão) | | | | | | | |
|--|---|----------------|-----------------------|----------------|-----------------------|----------------|----------------|----------------|
| | Empregados de auto-ocupados | | | | | | | |
| | Total | | Com carteira assinada | | Sem carteira assinada | | Não remunerado | |
| | Valor Absoluto | % | Valor Absoluto | % | Valor Absoluto | % | Valor Absoluto | % |
| Total | 2.842.613 | 100,00% | 797.300 | 100,00% | 1.338.349 | 100,00% | 706.964 | 100,00% |
| Gênero | | | | | | | | |
| Homens | 1.571.130 | 55,27% | 406.216 | 50,95% | 910.192 | 68,01% | 254.722 | 36,03% |
| Mulheres | 1.271.428 | 44,73% | 391.084 | 49,05% | 428.106 | 31,99% | 452.238 | 63,97% |
| Sem declaração | 55 | 0,00% | - | 0,00% | 51 | 0,00% | 4 | 0,00% |
| Faixa etária | | | | | | | | |
| 10 a 17 anos | 337.679 | 11,88% | 18.467 | 2,32% | 151.318 | 11,31% | 167.894 | 23,75% |
| 18 a 24 anos | 939.070 | 33,04% | 290.789 | 36,47% | 486.186 | 36,33% | 162.095 | 22,93% |
| 25 a 39 anos | 1.032.439 | 36,32% | 358.598 | 44,98% | 491.822 | 36,75% | 182.019 | 25,75% |
| 40 a 59 anos | 470.004 | 16,53% | 121.936 | 15,29% | 187.162 | 13,98% | 160.906 | 22,76% |
| 60 anos ou mais | 57.790 | 2,03% | 6.162 | 0,77% | 18.745 | 1,40% | 32.883 | 4,65% |
| Sem declaração | 5.629 | 0,20% | 1.347 | 0,17% | 3.116 | 0,23% | 1.166 | 0,16% |
| Nível de instrução | | | | | | | | |
| Sem instrução ou menos de um ano de estudo | 128.618 | 4,52% | 17.743 | 2,23% | 68.388 | 5,11% | 42.487 | 6,01% |
| Primeiro grau incompleto | 851.682 | 29,96% | 148.579 | 18,64% | 466.751 | 34,88% | 236.352 | 33,43% |
| Primeiro grau completo | 426.306 | 15,00% | 130.190 | 16,33% | 215.835 | 16,13% | 80.281 | 11,36% |
| Segundo grau incompleto | 432.898 | 15,23% | 90.059 | 11,30% | 216.421 | 16,17% | 126.418 | 17,88% |
| Segundo grau completo | 812.344 | 28,58% | 332.693 | 41,73% | 304.808 | 22,77% | 174.843 | 24,73% |
| Superior incompleto ou completo | 187.388 | 6,59% | 77.226 | 9,69% | 64.356 | 4,81% | 45.806 | 6,48% |
| Sem declaração | 3.375 | 0,12% | 809 | 0,10% | 1.790 | 0,13% | 776 | 0,11% |
| Grupos de Atividade | | | | | | | | |
| Indústria de transformação e extrativa | 335.640 | 11,81% | 69.400 | 8,70% | 169.370 | 12,66% | 96.870 | 13,70% |
| Construção civil | 274.662 | 9,66% | 19.610 | 2,46% | 221.398 | 16,54% | 33.654 | 4,76% |
| Comércio e reparação | 1.297.037 | 45,63% | 376.460 | 47,22% | 534.113 | 39,91% | 386.464 | 54,67% |
| Serviço de alojamento e alimentação | 253.814 | 8,93% | 47.028 | 5,90% | 96.936 | 7,24% | 109.850 | 15,54% |
| Transporte, armazenagem e comunicações | 123.101 | 4,33% | 30.506 | 3,83% | 69.755 | 5,21% | 22.840 | 3,23% |
| Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas | 194.745 | 6,85% | 110.761 | 13,89% | 71.520 | 5,34% | 12.464 | 1,76% |
| Educação, saúde e serviços sociais | 154.400 | 5,43% | 94.580 | 11,86% | 51.646 | 3,86% | 8.174 | 1,16% |
| Outros serviços coletivos, sociais e pessoais | 168.746 | 5,94% | 37.828 | 4,74% | 101.647 | 7,59% | 29.271 | 4,14% |
| Outras atividades | 40.467 | 1,42% | 11.126 | 1,40% | 21.964 | 1,64% | 7.377 | 1,04% |
| Tempo no empreendimento/emprego | | | | | | | | |
| Menos de 1 ano | 966.403 | 34,00% | 206.514 | 25,90% | 587.764 | 43,92% | 172.125 | 24,35% |
| De 1 a 3 anos | 1.129.796 | 39,74% | 355.656 | 44,61% | 523.913 | 39,15% | 250.227 | 35,39% |
| Mais de 3 a 5 anos | 330.870 | 11,64% | 114.827 | 14,40% | 121.477 | 9,08% | 94.566 | 13,38% |
| Mais de 5 anos | 412.546 | 14,51% | 118.930 | 14,92% | 104.835 | 7,83% | 188.781 | 26,70% |
| Sem declaração | 2.998 | 0,11% | 1.372 | 0,17% | 361 | 0,03% | 1.265 | 0,18% |
| Horas habitualmente trabalhadas por semana | | | | | | | | |
| Até 19 horas | 272.911 | 9,60% | 9.496 | 1,19% | 90.035 | 6,73% | 173.380 | 24,52% |
| De 20 a 39 horas | 586.474 | 20,63% | 76.205 | 9,56% | 263.005 | 19,65% | 247.264 | 34,98% |
| De 40 a 44 horas | 958.783 | 33,73% | 454.414 | 56,99% | 418.834 | 31,29% | 85.535 | 12,10% |
| De 45 a 59 horas | 688.146 | 24,21% | 213.318 | 26,76% | 383.387 | 28,65% | 91.441 | 12,93% |
| Mais de 60 horas | 335.805 | 11,81% | 43.868 | 5,50% | 182.777 | 13,66% | 109.160 | 15,44% |
| Ignorado | 493 | 0,02% | - | 0,00% | 310 | 0,02% | 183 | 0,03% |
| Classes de remuneração bruta mensal, em salários mínimos | | | | | | | | |
| até 0,5 salário mínimo | 245.864 | 8,65% | 5.602 | 0,70% | 240.262 | 17,95% | - | - |
| mais de 1/2 a 1 salário mínimo | 571.820 | 20,12% | 146.002 | 18,31% | 425.818 | 31,82% | - | - |
| mais de 1 a 1,5 salários mínimos | 541.216 | 19,04% | 245.521 | 30,79% | 295.695 | 22,09% | - | - |
| mais de 1,5 a 2 salários mínimos | 343.568 | 12,09% | 179.568 | 22,52% | 164.000 | 12,25% | - | - |
| mais de 2 a 5 salários mínimos | 397.404 | 13,98% | 206.243 | 25,87% | 191.161 | 14,28% | - | - |
| mais de 5 a 10 salários mínimos | 23.292 | 0,82% | 10.935 | 1,37% | 12.357 | 0,92% | - | - |
| mais de 10 a 20 salários mínimos | 2.967 | 0,10% | 1.353 | 0,17% | 1.614 | 0,12% | - | - |
| mais de 20 salários mínimos | 769 | 0,03% | 12 | 0,00% | 757 | 0,06% | - | - |
| Sem declaração | 715.713 | 25,18% | 2.063 | 0,26% | 6.686 | 0,50% | 706.964 | 100,00% |

Perfil dos empregados urbanos do setor privado, em atividades não-agrícolas, segundo posição na ocupação (Brasil: 2003)

| Indicadores | Empregados urbanos do setor privado, em atividades não-agrícolas ⁽¹⁾ | | | | | |
|---|---|----------------|-----------------------|----------------|-----------------------|----------------|
| | Total | | Com carteira assinada | | Sem carteira assinada | |
| | Valor Absoluto | % | Valor Absoluto | % | Valor Absoluto | % |
| Total | 32.209.171 | 100,00% | 21.775.866 | 100,00% | 10.433.305 | 100,00% |
| Sexo | | | | | | |
| Homens | 20.388.073 | 63,30% | 13.705.487 | 62,94% | 6.682.586 | 64,05% |
| Mulheres | 11.821.098 | 36,70% | 8.070.379 | 37,06% | 3.750.719 | 35,95% |
| Sem declaração | - | 0,00% | - | 0,00% | - | 0,00% |
| Faixa etária | | | | | | |
| 10 a 17 anos | 1.427.329 | 4,43% | 317.260 | 1,46% | 1.110.069 | 10,64% |
| 18 a 24 anos | 8.144.188 | 25,29% | 4.982.086 | 22,88% | 3.162.102 | 30,31% |
| 25 a 39 anos | 14.018.508 | 43,52% | 10.269.504 | 47,16% | 3.749.004 | 35,93% |
| 40 a 59 anos | 7.947.866 | 24,68% | 5.830.495 | 26,78% | 2.117.371 | 20,29% |
| 60 anos ou mais | 662.648 | 2,06% | 371.141 | 1,70% | 291.507 | 2,79% |
| Sem declaração | 8.632 | 0,03% | 5.380 | 0,02% | 3.252 | 0,03% |
| Nível de instrução | | | | | | |
| Sem instrução ou menos de um ano de estudo | 1.169.978 | 3,63% | 619.854 | 2,85% | 550.124 | 5,27% |
| Ensino fundamental incompleto | 9.651.211 | 29,96% | 5.784.334 | 26,56% | 3.866.877 | 37,06% |
| Ensino fundamental completo | 3.653.421 | 11,34% | 2.444.381 | 11,23% | 1.209.040 | 11,59% |
| Ensino médio incompleto | 2.852.565 | 8,86% | 1.696.364 | 7,79% | 1.156.201 | 11,08% |
| Ensino médio completo | 9.551.269 | 29,65% | 7.310.559 | 33,57% | 2.240.710 | 21,48% |
| Superior incompleto ou completo | 5.064.204 | 15,72% | 3.733.591 | 17,15% | 1.330.613 | 12,75% |
| Sem declaração | 266.523 | 0,83% | 186.783 | 0,86% | 79.740 | 0,76% |
| Grupos de Atividade | | | | | | |
| Indústria de transformação e extrativa | 7.990.142 | 24,81% | 6.243.579 | 28,67% | 1.746.563 | 16,74% |
| Construção civil | 2.273.151 | 7,06% | 991.048 | 4,55% | 1.282.103 | 12,29% |
| Comércio e reparação | 7.485.098 | 23,24% | 4.924.457 | 22,61% | 2.560.641 | 24,54% |
| Serviço de alojamento e alimentação | 1.456.361 | 4,52% | 830.712 | 3,81% | 625.649 | 6,00% |
| Transporte, armazenagem e comunicação | 2.292.571 | 7,12% | 1.702.549 | 7,82% | 590.022 | 5,66% |
| Administração pública | 1.377.885 | 4,28% | 664.926 | 3,05% | 712.959 | 6,83% |
| Educação, saúde e serviços sociais | 3.804.606 | 11,81% | 2.556.603 | 11,74% | 1.248.003 | 11,96% |
| Outros serviços coletivos, sociais e pessoais | 1.483.614 | 4,61% | 737.055 | 3,38% | 746.559 | 7,16% |
| Outras atividades | 4.045.743 | 12,56% | 3.124.937 | 14,35% | 920.806 | 8,83% |
| Tempo no emprego | | | | | | |
| Menos de 1 ano | 8.246.014 | 25,60% | 4.029.594 | 18,50% | 4.216.420 | 40,41% |
| De 1 a 3 anos | 12.056.107 | 37,43% | 8.385.583 | 38,51% | 3.670.524 | 35,18% |
| Mais de 3 a 5 anos | 3.514.022 | 10,91% | 2.625.686 | 12,06% | 888.336 | 8,51% |
| Mais de 5 anos | 8.393.028 | 26,06% | 6.735.003 | 30,93% | 1.658.025 | 15,89% |
| Sem declaração | - | 0,00% | - | 0,00% | - | 0,00% |
| Horas habitualmente trabalhadas por semana | | | | | | |
| Até 19 horas | 839.932 | 2,61% | 206.465 | 0,95% | 633.467 | 6,07% |
| De 20 a 39 horas | 4.365.285 | 13,55% | 2.025.007 | 9,30% | 2.340.278 | 22,43% |
| De 40 a 44 horas | 14.491.481 | 44,99% | 10.832.520 | 49,75% | 3.658.961 | 35,07% |
| De 45 a 59 horas | 10.116.142 | 31,41% | 7.247.023 | 33,28% | 2.869.119 | 27,50% |
| Mais de 60 horas | 2.387.498 | 7,41% | 1.459.881 | 6,70% | 927.617 | 8,89% |
| Ignorado | 8.833 | 0,03% | 4.970 | 0,02% | 3.863 | 0,04% |
| Classes de remuneração bruta mensal, em salários mínimos | | | | | | |
| até 0,5 salário mínimo | 1.444.833 | 4,49% | 43.315 | 0,20% | 1.401.518 | 13,43% |
| mais de 1/2 a 1 salário mínimo | 5.422.707 | 16,84% | 2.298.739 | 10,56% | 3.123.968 | 29,94% |
| mais de 1 a 1,5 salários mínimos | 6.450.433 | 20,03% | 4.276.686 | 19,64% | 2.173.747 | 20,83% |
| mais de 1,5 a 2 salários mínimos | 5.412.843 | 16,81% | 4.245.138 | 19,49% | 1.167.705 | 11,19% |
| mais de 2 a 5 salários mínimos | 9.928.730 | 30,83% | 8.029.693 | 36,87% | 1.899.037 | 18,20% |
| mais de 5 a 10 salários mínimos | 1.971.875 | 6,12% | 1.643.319 | 7,55% | 328.556 | 3,15% |
| mais de 10 a 20 salários mínimos | 841.800 | 2,61% | 698.589 | 3,21% | 143.211 | 1,37% |
| mais de 20 salários mínimos | 297.302 | 0,92% | 245.594 | 1,13% | 51.708 | 0,50% |
| Sem declaração | 438.648 | 1,36% | 294.793 | 1,35% | 143.855 | 1,38% |

Fonte: PNAD 2003/ IBGE. Elaboração própria.

(1) Empregados com 10 anos ou mais, exclusive trabalhadores domésticos e não remunerados.

Apêndice D

Distribuição dos auto-ocupados conta própria, por desempenho dos empreendimentos nos doze meses anteriores à pesquisa, segundo o recebimento de assistência técnica, jurídica ou financeira, de órgãos ligados ao governo ou outras instituições ⁽¹⁾, nos cinco anos anteriores à pesquisa, por grau de instrução. (Brasil:2003)

| Grau de instrução | Desempenho do empreendimento | Não recebeu assistência | Órgãos do governo | Outras instituições | Todos |
|--|--|-------------------------|-------------------|---------------------|---------|
| Sem instrução ou menos de um ano de estudo | Aumento do número de pessoas ocupadas ou da escala de produção | 1,43% | 0,00% | 0,00% | 1,43% |
| | Redução do número de pessoas ocupadas ou da escala de produção | 0,94% | 7,97% | 0,00% | 0,95% |
| | Houve diversificação das atividades | 0,94% | 0,00% | 0,00% | 0,93% |
| | Houve redução da atividade | 33,34% | 45,79% | 8,08% | 33,29% |
| | Houve ampliação da jornada de trabalho | 5,01% | 6,49% | 22,70% | 5,07% |
| | Houve redução do número de horas trabalhadas | 3,94% | 0,00% | 3,78% | 3,93% |
| | Permaneceu igual | 54,40% | 39,75% | 65,44% | 54,40% |
| | Total | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |
| Ensino fundamental incompleto ou completo | Aumento do número de pessoas ocupadas ou da escala de produção | 2,12% | 0,00% | 6,81% | 2,17% |
| | Redução do número de pessoas ocupadas ou da escala de produção | 1,47% | 4,12% | 1,45% | 1,48% |
| | Houve diversificação das atividades | 1,58% | 0,51% | 6,53% | 1,64% |
| | Houve redução da atividade | 32,44% | 41,70% | 33,18% | 32,47% |
| | Houve ampliação da jornada de trabalho | 7,51% | 4,04% | 10,83% | 7,55% |
| | Houve redução do número de horas trabalhadas | 4,42% | 2,56% | 6,88% | 4,44% |
| | Permaneceu igual | 50,46% | 47,07% | 34,33% | 50,26% |
| | Total | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |
| Ensino médio incompleto ou completo | Aumento do número de pessoas ocupadas ou da escala de produção | 4,77% | 10,69% | 9,22% | 4,91% |
| | Redução do número de pessoas ocupadas ou da escala de produção | 1,89% | 0,00% | 2,16% | 1,91% |
| | Houve diversificação das atividades | 3,14% | 5,36% | 9,11% | 3,30% |
| | Houve redução da atividade | 27,33% | 30,11% | 19,42% | 27,14% |
| | Houve ampliação da jornada de trabalho | 10,45% | 21,51% | 14,81% | 10,62% |
| | Houve redução do número de horas trabalhadas | 3,91% | 0,00% | 3,92% | 3,88% |
| | Permaneceu igual | 48,50% | 32,34% | 41,37% | 48,24% |
| | Total | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |
| Ensino superior incompleto ou completo | Aumento do número de pessoas ocupadas ou da escala de produção | 4,96% | 21,52% | 8,63% | 5,52% |
| | Redução do número de pessoas ocupadas ou da escala de produção | 2,91% | 0,00% | 5,11% | 3,04% |
| | Houve diversificação das atividades | 5,28% | 3,73% | 4,29% | 5,18% |
| | Houve redução da atividade | 26,56% | 14,19% | 29,96% | 26,66% |
| | Houve ampliação da jornada de trabalho | 11,56% | 5,59% | 17,79% | 12,03% |
| | Houve redução do número de horas trabalhadas | 4,30% | 1,00% | 5,89% | 4,38% |
| | Permaneceu igual | 44,44% | 53,96% | 28,33% | 43,19% |
| | Total | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

Fonte: Ecinf 2003/ IBGE-SEBRAE. Elaboração própria.

(1) Se, no período, o auto-ocupado recebeu assistência de órgãos públicos e de outras instituições, foi registrada aquela que o informante considerava mais relevante para o empreendimento.

Distribuição dos auto-ocupados empregadores, por desempenho dos empreendimentos nos doze meses anteriores à pesquisa, segundo o recebimento de assistência técnica, jurídica ou financeira, de órgãos ligados ao governo ou outras instituições ⁽¹⁾, nos cinco anos anteriores à pesquisa, por grau de instrução (Brasil:2003)

| Grau de instrução | Desempenho do empreendimento | Não recebeu assistência | Órgãos do governo | Outras instituições | Todos |
|--|--|-------------------------|-------------------|---------------------|---------|
| Sem instrução ou menos de um ano de estudo | Aumento do número de pessoas ocupadas ou da escala de produção | 7,46% | 0,00% | 0,00% | 7,31% |
| | Redução do número de pessoas ocupadas ou da escala de produção | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| | Houve diversificação das atividades | 0,42% | 0,00% | 0,00% | 0,41% |
| | Houve redução da atividade | 32,49% | 74,24% | 0,00% | 32,50% |
| | Houve ampliação da jornada de trabalho | 14,81% | 0,00% | 0,00% | 14,52% |
| | Houve redução do número de horas trabalhadas | 2,69% | 0,00% | 0,00% | 2,64% |
| | Permaneceu igual | 42,13% | 25,76% | 100,00% | 42,63% |
| | Total | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |
| Ensino fundamental incompleto ou completo | Aumento do número de pessoas ocupadas ou da escala de produção | 9,71% | 1,39% | 23,14% | 10,32% |
| | Redução do número de pessoas ocupadas ou da escala de produção | 5,22% | 7,77% | 11,69% | 5,59% |
| | Houve diversificação das atividades | 3,16% | 4,72% | 2,25% | 3,13% |
| | Houve redução da atividade | 26,83% | 44,83% | 10,69% | 26,16% |
| | Houve ampliação da jornada de trabalho | 9,02% | 11,19% | 6,85% | 8,98% |
| | Houve redução do número de horas trabalhadas | 2,32% | 0,00% | 0,10% | 2,17% |
| | Permaneceu igual | 43,74% | 30,11% | 45,28% | 43,66% |
| | Total | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |
| Ensino médio incompleto ou completo | Aumento do número de pessoas ocupadas ou da escala de produção | 10,01% | 26,34% | 18,23% | 11,11% |
| | Redução do número de pessoas ocupadas ou da escala de produção | 5,27% | 1,09% | 9,54% | 5,55% |
| | Houve diversificação das atividades | 3,50% | 20,66% | 3,52% | 3,98% |
| | Houve redução da atividade | 21,79% | 15,66% | 14,61% | 21,18% |
| | Houve ampliação da jornada de trabalho | 10,71% | 3,28% | 21,49% | 11,52% |
| | Houve redução do número de horas trabalhadas | 1,32% | 0,00% | 2,48% | 1,39% |
| | Permaneceu igual | 47,42% | 32,97% | 30,13% | 45,27% |
| | Total | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |
| Ensino superior incompleto ou completo | Aumento do número de pessoas ocupadas ou da escala de produção | 14,73% | 40,31% | 26,91% | 17,60% |
| | Redução do número de pessoas ocupadas ou da escala de produção | 4,56% | 0,20% | 4,69% | 4,43% |
| | Houve diversificação das atividades | 4,11% | 1,63% | 9,45% | 4,94% |
| | Houve redução da atividade | 22,78% | 19,65% | 15,55% | 21,59% |
| | Houve ampliação da jornada de trabalho | 9,54% | 4,13% | 11,44% | 9,66% |
| | Houve redução do número de horas trabalhadas | 1,91% | 0,00% | 1,44% | 1,77% |
| | Permaneceu igual | 42,38% | 34,10% | 30,53% | 40,01% |
| | Total | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

Fonte: Ecinf 2003/ IBGE-SEBRAE. Elaboração própria.

(1) Se, no período, o auto-ocupado recebeu assistência de órgãos públicos e de outras instituições, foi registrada aquela que o informante considerava mais relevante para o empreendimento.