



# BRASIL

o estado de uma nação

mercado de trabalho, emprego e informalidade

Edição Resumida

# 2006

**ipea**

# BRASIL

o estado de uma nação

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Paulo Bernardo Silva

Secretário-Executivo – João Bernardo de Azevedo Brinquel

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de diretrizes políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros de Lima

Diretora de Administração e Finanças

Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Setoriais

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Interdisciplinares

Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete

Pensio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

---

Brasil, República de. Fundação Ipea, 2006. 200 p.  
Estimativa de custo de impressão – R\$ 40.000,00  
Janeiro – Maio, 2006.  
1553 p. – II.

ISSN 1678-7091

Publicação em colaboração com o Conselho  
Coordenador de Desenvolvimento Humano  
do Brasil, Conselho Nacional de Desenvolvimento  
Econômico e Estatístico.

---

# BRASIL

o estado de uma nação

Paulo Tafner  
editor

Edição Resumida

2006

ipea

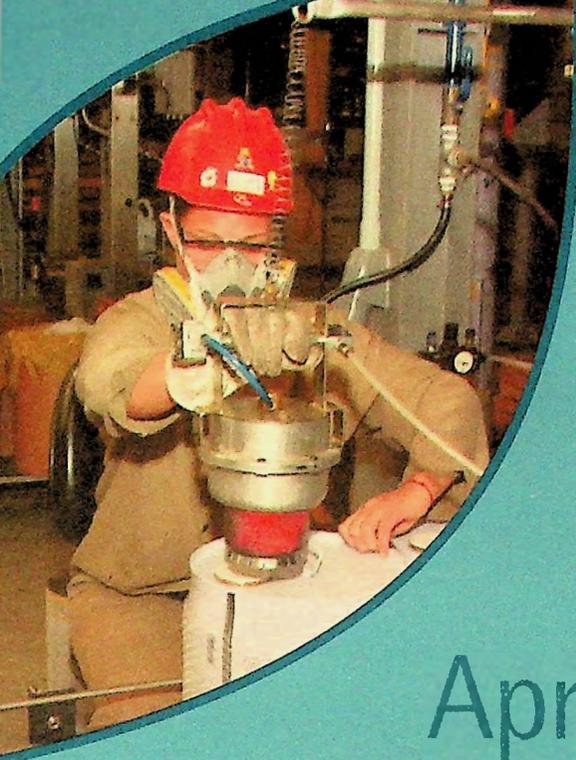




# Sumário

Apresentação	VII
Prefácio	IX
Agradecimentos	XIII
Introdução	XV
1. O Esforço Monetário e a Estabilidade	1
2. A Oferta de Força de Trabalho Brasileira: Tendências e Perspectivas	17
3. Educação no Brasil: Atrasos, Conquistas e Desafios	35
4. Instituições do Mercado de Trabalho	61
5. Desempenho Recente do Mercado de Trabalho Brasileiro	81
6. Tecnologia, Exportações e Emprego	99
7. Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil	113
8. O Período Pós-Laboral	131





# Apresentação

Em 1º de maio de 1943, Getúlio Vargas promulgava a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que desde então passou a reger o mercado de trabalho no Brasil, à exceção dos funcionários públicos estatutários. A CLT representou grande conquista dos trabalhadores, naquele tempo e ainda por muitos anos: instituiu normas para a relação capital-trabalho, definiu garantias para as relações trabalhistas e mecanismos para a resolução dos conflitos daí provenientes. Nesses mais de 63 anos a lei sofreu mudanças, adequações e atualizações.

Paralelamente, o mercado de trabalho evoluiu de forma ainda mais rápida, com alterações profundas em sua dinâmica e nas relações entre seus componentes. Os últimos anos, marcados por avanços como a sociedade do conhecimento e a globalização econômica, trouxeram novas questões e novos conflitos. Inscritos sobre nova ordem democrática do país, trabalhadores dotados de maior nível educacional, alterações profundas em nossas estruturas produtiva e demográfica, e ampla liberdade de participação política exigem por novas soluções. A nova realidade requer maior flexibilidade, mais agilidade e mais efetividade no funcionamento das relações trabalhistas e das instituições sobre as quais elas se assentam.

Seria, no mínimo, uma imperdoável ingenuidade ignorar que o tema trata de questões de grande sensibilidade política, econômica e social. Por isso mesmo, diante dos muitos e variados desafios que a nova situação coloca, mais do que oportuno, é imprescindível conhecer, discutir e submeter ao processo político de decisões o redesenho de diversos aspectos das relações trabalhistas no país. É preciso deter-se cuidadosamente sobre a matéria para que se possa identificar





# Prefácio

Ao lançar em 2005 a primeira edição de *Brasil: o estado de uma nação*, o Ipea inaugurava uma prática anual “de analisar e expor à população brasileira os problemas que enfrentamos para que o potencial do país seja integralmente aproveitado, acompanhado de sugestões de mudanças que estimulem o debate sobre o que é necessário fazer para que o futuro encontre uma nação economicamente mais forte e menos desigual”.

Naquela oportunidade, sob o tema *Desenvolvimento e inclusão social hoje e no futuro*, retratamos como a nação brasileira tem produzido e se desenvolvido materialmente; como tem sido capaz de organizar suas instituições, empresas e indivíduos para inovar e competir com o resto do mundo; como tem dividido entre concidadãos o que é capaz de produzir; como seus membros se organizam e participam da vida social e política; como os brasileiros ocupam seu território e preservam os recursos naturais; como se reparte o poder e se administram subespaços nacionais no país e, na projeção da perenidade, como afinal pensamos o futuro, expresso na juventude de nossa gente.

Em continuidade àquela iniciativa, apresentamos ao público a segunda edição da série *Brasil: o estado de uma nação*, que traz como tema central *Os desafios do mercado de trabalho brasileiro*. Enquanto instância para onde converge toda uma teia de condicionantes e determinantes econômicos, sociais e políticos, o mercado de trabalho tem importância fundamental na conformação das condições presentes e futuras do país, tendo em vista especialmente o célere ritmo de mudanças que experimentamos.

De fato, vivemos tempos de profundas mudanças na forma de produzir e competir, tanto doméstica quanto internacionalmente. São igualmente profundas

as mudanças no padrão de investimento e de incorporação tecnológica. Todas essas transformações provocam sérios impactos na forma como se organiza o mercado de trabalho, como se gera o emprego – e também o desemprego e a informalidade –, como se alocam os recursos produtivos da sociedade e como se definem as remunerações. Mas o dinamismo das mudanças provoca outras reações: modifica-se o modo como indivíduos e famílias se organizam, alteram-se as formas de engajamento de crianças, jovens e até mesmo adultos na educação, muda a maneira como homens e mulheres dividem e compartilham o mundo do trabalho, e mudam ainda os papéis que tradicionalmente eram destinados aos idosos.

Essas mudanças, hoje evidentes, decorrem de um longo processo pelo qual passou o mundo nas últimas três décadas. Desde o final dos anos 1970, o fluxo de comércio evoluiu; o padrão de investimento se modificou e deslocou o papel proeminente da geração de emprego da indústria para os setores de prestação de serviços – sobretudo os mais dinâmicos e modernos; os requisitos exigidos da mão-de-obra passaram a ser de maior qualidade; e novas e diferentes ocupações, que há uma década sequer eram vislumbradas, surgiram. No Brasil, essa dinâmica de transformações chegou uma década mais tarde, com o esgotamento do modelo de crescimento apoiado na intervenção do Estado e no fechamento da economia, e com a explosão de demandas sociais por maior participação política e melhor repartição dos frutos do desenvolvimento.

A abertura comercial estimulou os aumentos de produtividade e acelerou a adoção de novas tecnologias, principalmente nas áreas de automação, comunicação e processamento de dados. Mas não apenas nelas, pois houve disseminação de avanços tecnológicos por praticamente toda a atividade econômica. Ao lado das privatizações, a abertura e as inovações acarretaram profundo rearranjo setorial e reestruturação empresarial, com impacto não desprezível no aumento da taxa de desemprego e efeitos diferenciados sobre a renda e o emprego de trabalhadores com diferentes características – notadamente, idade e grau de instrução.

Ao mesmo tempo, a drástica redução da inflação a partir de 1994 também afetou a estrutura produtiva e de empregos. Como se sabe, a inflação elevada compromete não apenas a distribuição de empregos entre setores e profissões, mas também a estrutura de remuneração, podendo ainda, como no caso brasileiro, mascarar resultados operacionais negativos de empresas, encobrindo ineficiências e gerando distorções. Uma vez controlado o processo inflacionário, o ajuste da economia refletiu-se no mercado de trabalho, redundando em fechamento de empresas e perdas de postos de trabalho.

Adicionalmente, a segunda metade da década passada foi ainda marcada por diversas crises externas (México em 1995, Ásia em 1997, Rússia em 1998, Argentina em 2002), com impactos contundentes na taxa de juros e oscilações cambiais após 1999, estrangendo a atividade econômica, o nível de emprego, e provocando redução do valor médio das remunerações. O longo processo de

ajuste começa a produzir frutos sob a forma de aumento do emprego e das remunerações, mas a dinâmica produtiva requer que se avance ainda mais no sentido de ampliar o acesso ao trabalho e tornar mais flexíveis as relações trabalhistas para fazer frente às condições de uma economia em constante processo de transformação.

Diante desse quadro econômico, no qual as transformações competem em multiplicidade e complexidade, é imperioso que as instituições que regulam e conformam o mercado de trabalho se organizem de modo a permitir que a relação de trabalho se torne mais inclusiva e cooperativa, e menos conflituosa. A essas instituições cabe implementar ajustes e instrumentos adequados de incentivo às empresas para que direcionem seus investimentos também para recursos humanos, na busca por mais eficiência e maior capacidade de competir, estimulando igualmente os trabalhadores a se tornarem mais capazes e mais bem treinados.

O Brasil tem dado mostras de capacidade de superação. É preciso preservar essas reformas, tanto naquelas apontadas no capítulo de 2005, como nas aqui explicitadas, que devem ser objeto de reflexão e debate por parte da sociedade, para tornar o país mais apto a enfrentar um mundo mais globalizado e competitivo a cada dia.

Esta edição de *Brasil: o estado de uma nação* cumpre o compromisso firmado de anualmente apresentar à sociedade uma publicação, fruto do esforço inúmeras de pesquisadores do IUPERJ e de outros centros de pesquisa, discutindo o desenvolvimento atual do país em função de temas que afetam diretamente a vida de milhões de brasileiros.

Ruy Mauro de Proença Soares  
Presidente do IUPERJ

Alexandre de Ávila Gomide  
Diretor de Planejamento e Desenvolvimento

Anna Maria L. Medeiros Pedreira  
Diretora de Estudos Sociais

Cinara Maria Fomassa de Lima  
Diretora de Administração e Finanças

João Alberto De Negri  
Diretor de Estudos Sociais

Marcos Piancastelli de Siqueira  
Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Paulo Wansier Levy  
Diretor de Estudos Macroeconômicos





# Agradecimentos

*Brasil: o estado de uma nação* é um projeto em cujo próprio desenho se inscreve a necessidade de cooperação de profissionais de diversas áreas do conhecimento, com uma pluralidade de formações e abordagens que é a própria personalidade da obra.

Em busca do enriquecimento proporcionado pela multiplicidade, optou-se por agregar pesquisadores de diversos centros de pesquisa do país, justamente pelo entendimento de que a amplitude da obra exige, além da contribuição interna, a salutar possibilidade de discussão da matéria entre essas instituições.

Cada um dos oito capítulos da edição de 2006 contou com um coordenador responsável, cada qual apoiado por uma equipe de pesquisadores internos e externos. Estas equipes produziram um texto-base que foi submetido à apreciação do corpo técnico do Ipea, cujos comentários e críticas foram apresentados em dois seminários ocorridos no Rio de Janeiro e em Brasília. A partir destes comentários, os grupos produziram novas versões que foram apresentadas em novo seminário e submetidas ao escrutínio técnico de pesquisadores do Ipea e de comentadores externos, numa busca pelo enriquecimento do resultado final a partir do debate entre correntes diversas de pensamento.

O resultado, uma terceira versão do texto, foi revisado, ajustado pelo editor de modo a ajustá-lo à proposta do projeto, tanto em termos de tamanho quando em termos de forma e redação, que é a produção de um texto de fácil compreensão por um público letrado não especializado.

A edição original do livro conta com a relação completa dos profissionais envolvidos em sua elaboração. Nesta edição resumida, cabe reiterar os agradecimentos aos coordenadores dos capítulos: Roberto Iglesias, O esforço monetário e a estabilidade; Ana Amélia Camarano, A oferta da força de trabalho brasileira: tendências e perspectivas; Cláudio de Moura Castro, Educação no Brasil: atrasos, conquistas e desafios; Edward Amadeo, Instituições do mercado de trabalho; Lauro Ramos, Desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro; Fernanda De Negri, Tecnologia, exportações e emprego; José Celso Cardoso Junior, Políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil; e Milko Matijascic, O período pós-laboral.

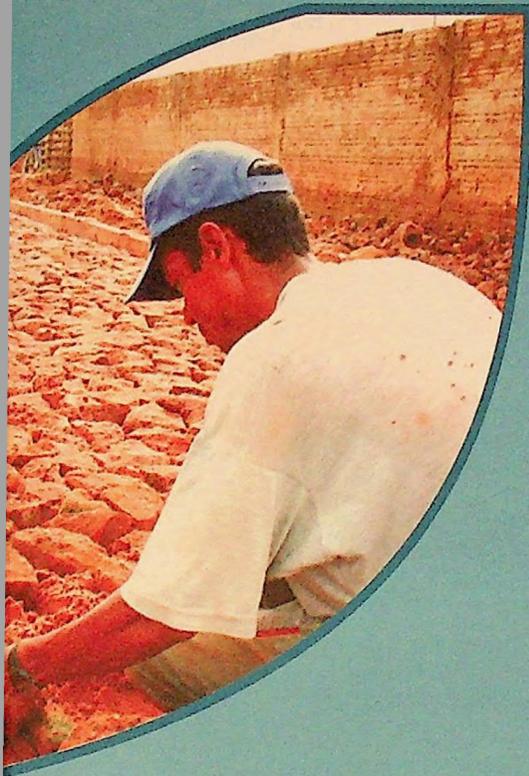
O trabalho de ordenação de uma edição de *Brasil: o estado de uma nação* não se encerra com a publicação do livro principal. O projeto contempla a publicação do resumo do livro do ano, que ora se entrega ao leitor.

O resumo dos capítulos foi elaborado por Christian Vonbun, Carolina Botelho e Andréa Freitas, e igualmente foi objeto de correção e ajustes por parte do editor e também do revisor técnico Marco Aurélio Dias Pires.

O trabalho de diagramação e secretaria gráfica desse resumo de acordo do padrão do livro principal, baseado no projeto gráfico idealizado por Joana Ilhéu, foi realizado com a competente coordenação de Franilde Rego.

Paulo Tafner

Editor



# Introdução

Este segundo livro da série anual *Brasil: o estado de uma nação* aborda os múltiplos aspectos de um dos mais relevantes e idiossincráticos mercados das economias modernas: o de trabalho. O tema afeta direta e indiretamente quase toda a população, sendo em parte tanto a raiz quanto a solução para muitos problemas que afligem a vida cotidiana do país. A distribuição de renda, a oferta de oportunidades, o desemprego, o desalento, a inclusão e a mobilidade sociais e a geração de riquezas estão todos relacionados em maior ou menor grau com a dinâmica e com as instituições do mercado de trabalho. Essa relação entre funcionamento do mercado de trabalho e desempenho econômico e social, freqüentemente biunívoca, é tão relevante que o torna o mais importante mercado de uma economia. Afinal, de que adiantam os ganhos com o crescimento econômico se não trouxerem efeitos positivos sobre o mercado de trabalho, aumentando o emprego e elevando os rendimentos de seus participantes?

Por todas essas razões é quase irresistível a tentação do Estado de disciplinar e regular esse mercado, procurando corrigir seus defeitos e ampliar suas virtudes.

Ocorre, no entanto, que muitas vezes a tentativa de aperfeiçoar o que, em última análise, seria a materialização da livre disposição de contratar e de ser contratado, pode ocasionar entraves ou incentivos espúrios, acabando por acarretar malefícios e ineficiências maiores do que as que se procurava corrigir.

Não obstante, é necessário reconhecer que o trabalho não pode ser encarado como uma mercadoria semelhante às demais, pois as relações de trabalho são por natureza mais duradouras, envolvem elevada assimetria de informações entre

firmas e trabalhadores e são, portanto, mais assemelhadas aos investimentos. Dada a importância e a visibilidade desse mercado, já que praticamente toda a população jovem e adulta tem algum tipo de vínculo com ele, não é de estranhar que seja justamente um dos mercados mais regulamentados e mais sujeitos a intervenções do Estado.

Se é certo que o sistema capitalista insiste em produzir excluídos, normalmente por intermédio do próprio mercado de trabalho, também é certo que interferências governamentais mal engendradas podem vir a gerar mais exclusão, pior distribuição do produto social e, em alguns casos, até mesmo inibição ao crescimento desse mesmo produto. Nesse sentido, a edição 2006 de *Brasil: o estado de uma nação* procura desvendar os mistérios do mercado de trabalho no país, discutindo de forma franca e simples diversos aspectos que têm limitado o seu desempenho e apontando caminhos no sentido de aprimoramentos institucionais que elevem sua eficácia operacional, de modo a ampliar a participação dos indivíduos, a garantir proteção social e a oferecer melhor ambiência empresarial para que nossas firmas possam se desenvolver e competir neste mundo globalizado.

O debate sobre as vicissitudes relacionadas ao tema não pode prescindir de uma análise mais profunda das principais condicionantes e determinantes tanto da oferta quanto da demanda por mão-de-obra, passando pelos mecanismos institucionais e legais que influem nessas interações, até as políticas que procuram deliberadamente acentuar os aspectos e resultados positivos do funcionamento desse mercado, bem como atenuar ou remediar os resultados considerados insatisfatórios.

O livro tem início com uma discussão acerca do desempenho da economia brasileira, em particular sob o prisma da gestão mais recente da política macroeconômica. A macroeconomia tem laços inextricáveis com o mercado de trabalho, e entre eles estão os níveis de emprego e de rendimentos. Todavia, embora a capacidade dos governos para influenciar o crescimento econômico em médio e longo prazos seja discutível, é inegável que o nível de atividade exerce impacto importante e decisivo sobre o mercado de trabalho, o que torna necessária a investigação dos efeitos das políticas macroeconômicas de curto prazo e do constante esforço requerido para a manutenção da estabilidade. Assim, em continuidade à análise da edição anterior desta série, na qual foram exaustivamente discutidos a questão fiscal e os impasses provocados por seus regime e estrutura atuais, volta-se agora no primeiro capítulo à evolução da economia no período recente e, indo mais além, à avaliação do arcabouço e do desempenho da política monetária e também à garantia da estabilidade econômica. Isso é feito não apenas porque o tema tem dominado o debate econômico, mas também e sobretudo porque essas são precondições fundamentais para o desenvolvimento.

O segundo capítulo aborda uma das principais condicionantes da oferta de trabalho: a dinâmica demográfica. O tamanho e a composição da população em idade e condições de trabalhar são, evidentemente, o componente mais importante da oferta desse fator de produção. A quantidade de habitantes aptos a trabalhar e a consumir gera ao mesmo tempo o principal insumo ao sistema produtivo e a fonte de demanda pelos bens e serviços dele resultantes. Aspectos como o envelhecimento de nossa população e suas conseqüências sobre o mercado de trabalho, sobre o sistema de saúde e, especialmente, sobre a previdência são temas que permeiam esta edição, mas que são introduzidos e discutidos mais especificamente nesse segundo capítulo.

A outra grande condicionante da oferta da mão-de-obra diz mais respeito à sua qualidade do que à sua quantidade: a educação. Ainda não há consenso se a educação é uma determinante do desenvolvimento ou se a necessidade de aprimorá-la e universalizá-la é uma conseqüência da modernização e do crescimento das economias, mas é certo que ela está fortemente associada ao dinamismo e ao sucesso no processo de geração e distribuição de riquezas. E educação está ligada também a produtividade e competitividade, distribuição de renda, flexibilidade do mercado de trabalho e capacidade de inovar. É fator essencial para a cidadania, o convívio social, para o acesso à cultura e sua replicação. Em outras palavras, seus efeitos enjam os pilares para o desempenho econômico e para a forma da distribuição dos frutos do progresso, ao mesmo tempo em que atua como catalisador da consciência humana e da civilidade. O terceiro capítulo, portanto, trata da educação no Brasil e suas condicionantes, assim como dos muitos desafios que se tem de enfrentar para que o sistema educacional atinja seus objetivos de elevar a qualificação da mão-de-obra e o nível de vida da população, abrindo portas para uma melhor distribuição de renda e a inclusão de jovens que têm na educação a única esperança de escapar da pobreza.

Além da oferta e da demanda de trabalho, esse mercado é influenciado pelas instituições, leis e regulamentações que o conformam. Talvez o aspecto que mais possa interferir, no longo prazo, nos resultados apropriados pelos participantes do mercado de trabalho – e também determinar os excluídos – seja justamente o institucional. As instituições atuam de maneira decisiva, não apenas garantindo os contratos e minimizando os riscos intrínsecos à relação de trabalho, mas também provendo seguridade e proteção aos elos mais fracos da cadeia produtiva, seja para o bem ou para o mal. Como podera ser visto no Capítulo 4, inúmeras distorções advêm das intervenções sobre o mercado de trabalho, bastando para isso observar, por exemplo, o mercado de trabalho agrícola. Fica patente a necessidade de reformas institucionais urgentes que permitam ao

mercado de trabalho admitir na velocidade necessária o contingente de pessoas que nele ingressam, dotadas da qualidade e na quantidade discutidas nos dois capítulos anteriores (demografia e educação). Isso se deve ao fato de as instituições permitirem aos agentes diretamente envolvidos (empregados e empregadores) maior ou menor confiança e estabilidade, elementos necessários ao investimento; este, sim, em última análise, o maior responsável pelo desenvolvimento econômico e social. A principal lição que se pode tirar daí é que as instituições do mercado de trabalho no Brasil são inadequadas para fomentar o aumento dos investimentos e da competitividade das empresas, a geração de empregos em ritmo compatível com o ingresso de novos participantes, a flexibilidade necessária para enfrentar os choques que atingem a economia e a redução do grau de informalidade existente. Afora os entraves burocráticos e a fiscalização insuficiente, essa informalidade decorre também, em boa parte, da excessiva carga tributária que incide sobre o faturamento das empresas e, em especial, sobre a folha de pagamentos. O capítulo conclui pela necessidade de reformas do arranjo institucional em vigor, mostrando como ele hoje se contrapõe às mudanças ocorridas na economia em geral e no próprio mercado de trabalho, as quais passaram a exigir mais agilidade e flexibilidade, ambas pouco contempladas pela atual legislação.

O quinto capítulo fornece uma radiografia do funcionamento e da evolução recente do mercado de trabalho, de seus reflexos sobre o nível de emprego e sobre a desigualdade social. São também exploradas as particularidades desse mercado ao se estabelecer a relação entre o desemprego e a taxa de participação, relação bem mais poderosa para explicar a real situação do mercado do que a simples tomada isolada desses dois indicadores. Dessa forma, apresenta-se ali uma análise da evolução recente do mercado, vislumbrando-se tanto a oferta quanto a demanda por trabalho, o que traz um panorama mais fidedigno de sua dinâmica. Destaca-se ainda a ocupação na indústria, por gênero e por níveis de escolaridade, sem esquecer as disparidades regionais. Outra característica discutida, avaliada e aprofundada, também estreitamente ligada ao capítulo anterior, é a evolução do grau de informalidade, que impacta não apenas o nível de proteção dos empregos, mas também a capacidade tributária do Estado, com vistas a custear políticas públicas - inclusive as sociais.

O capítulo seguinte examina e discute as influências do comércio exterior, do comportamento das firmas e do progresso técnico sobre o mercado de trabalho, bem como as exigências que esse conjunto de fatores acaba por determinar sobre a qualidade da mão-de-obra disponível. A discussão central procura avaliar o impacto da abertura da economia e das novas tecnologias sobre o

emprego, sua qualidade, sua remuneração e sobre a competitividade. Não obstante, cabe ressaltar o papel da educação nesse processo, como condição necessária não apenas à absorção, como igualmente à geração de inovações que garantam capacidade de exportação, de ampliação da participação nos fluxos de comércio, e de crescimento. Outro eixo focal procura reconhecer que tipos de firmas ou arranjos produtivos são os mais eficientes para obter ganhos de emprego e renda no Brasil. Nesse sentido são analisadas desde a capacidade de inovação das empresas até a origem de seu capital, com vistas a determinar as maiores oportunidades de obtenção de benefícios aos trabalhadores.

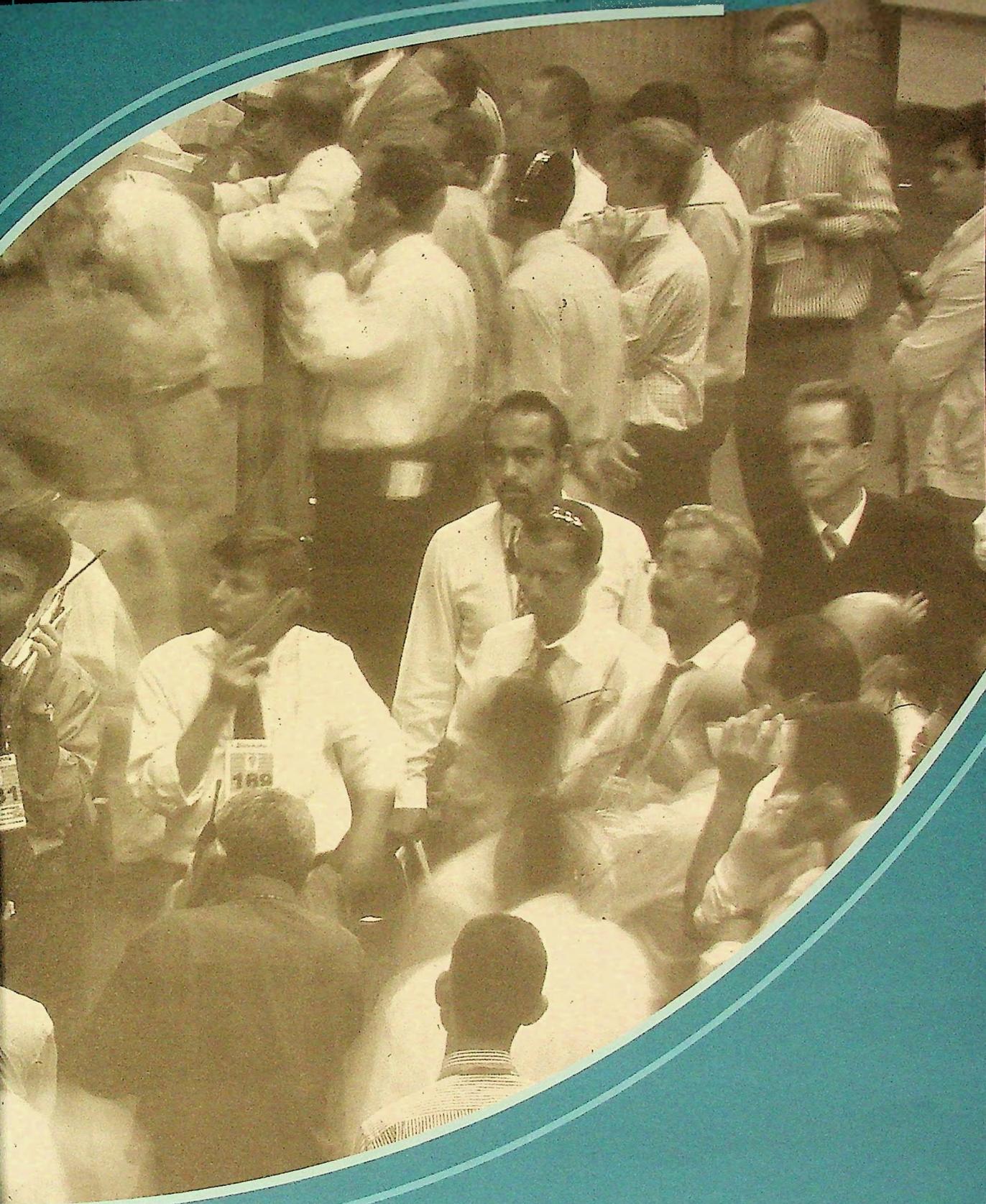
O penúltimo capítulo procura fazer um apanhado das políticas públicas que buscam minimizar as distorções e imperfeições do mercado de trabalho, mostrando também seus desafios e suas falhas. Em complemento à análise anterior do Capítulo 4, revela potenciais áreas de ação para a medição de resultados dessas políticas e os possíveis rumos para o seu aperfeiçoamento. Boa parte dos mecanismos analisados de promoção do emprego está ligada ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), motivo pelo qual o capítulo se detém, paralelamente à avaliação do desempenho das políticas financiadas por esse fundo, na investigação da estrutura, evolução e viabilidade do FAT.

Finalmente, o Capítulo 8 fecha o volume mostrando o que espera a força de trabalho ao fim de sua jornada: a aposentadoria e o sistema de seguridade social. Nesse capítulo são apontadas as características do sistema de seguridade no Brasil, bem como as perspectivas de sua sustentabilidade e replicabilidade no futuro. São apontadas as diretrizes traçadas na Constituição de 1988, e são ainda levantados e discutidos os aspectos e efeitos das reformas recentes, tais quais os problemas de solvência que o sistema guarda. Com efeito, inúmeros são os desafios a serem enfrentados pela previdência e pela assistência social no país, visto que produzem uma estrutura de incentivos insatisfatória, além de muitas vezes injusta. Todavia, o crescente déficit previdenciário consiste em uma das maiores ameaças tanto às garantias de futuro dos trabalhadores como ao equilíbrio fiscal de longo prazo e, no decorrer, à estabilidade macroeconômica. Assim, faz-se mister uma profunda reforma do sistema previdenciário, procurando coibir privilégios injustificáveis e ajustar a estrutura de benefícios a parâmetros mais factíveis e sustentáveis do ponto de vista atuarial, assegurando, assim, sua viabilidade no longo prazo.

Esta edição busca, enfim, fazer um estudo compreensivo, embora não exaustivo, sobre o mercado de trabalho brasileiro, capaz de iluminar e incentivar o debate sobre os diversos aspectos relacionados ao desenvolvimento do país.

passando pelas características e pelos desafios que permeiam o mercado que mais afeta nossas vidas e as instituições que o cercam. Sempre com vistas ao bem-estar da nação, são apontados caminhos para a geração de condições que permitam levar a todos os brasileiros os benefícios do progresso.

Paulo Tafner  
Editor



# 1 • O Esforço Monetário e a Estabilidade



# 1 • O ESFORÇO MONETÁRIO E A ESTABILIDADE

## INTRODUÇÃO

Há consenso de que os obstáculos ao crescimento mais acelerado da nossa economia estão associados à capacidade de expansão da oferta. As reformas e aprimoramentos institucionais da última década resultaram em maior integração internacional, estabilidade macroeconômica e adoção de regras de mercado para a alocação de recursos. Ainda assim o Brasil tem encontrado dificuldades sistemáticas de crescimento sustentado mais vigoroso, pois, uma vez que o crescimento se acelera, manifestam-se limitações de oferta, tornando necessária a contenção da demanda agregada.

A edição de 2005 da série *Brasil: o estado de uma nação* debateu como taxas modestas de poupança, como as nossas, impedem que o crescimento anual supere a faixa de 3,5% a 4,0% no médio prazo, no caso de se manter constante o grau de utilização de capacidade na economia. No mesmo livro também foram discutidos os elementos estruturais que condicionam o crescimento de longo prazo, entre eles, o chamado nó fiscal, caracterizado pela absorção de poupança privada pelo setor público para financiar déficits, exigindo juros básicos elevados e resultando em baixos níveis de investimento produtivo (da ordem de 20% do PIB nos últimos dois anos).

Em função deste fraco desempenho da economia brasileira, surgiram críticas à gestão macroeconômica, especialmente sobre a política monetária e a elevada taxa de juros. Todavia, tanto a experiência dos últimos anos, quanto a teoria macroeconômica, sugerem que não é possível relaxar a política monetária sem elevar a inflação. Isto se deve ao fato de a relação entre inflação e crescimento ser instável, já que uma aceleração da inflação, em conjunto com a percepção de um afrouxamento da política monetária, poderá levar a uma revisão das expectativas de inflação e à mudança dos preços dos ativos financeiros e do câmbio. Como resultado, poderão surgir taxas de inflação altas e crescentes, afetando negativamente o investimento e o crescimento econômico.

A taxa de crescimento de médio prazo de uma economia depende da acumulação de fatores produtivos e do aumento de sua produtividade. A política monetária de curto prazo certamente impacta o investimento na medida em que afeta os juros longos e a utilização da capacidade produtiva presente. Mas ela não é a única variável a determinar os investimentos, nem a mais importante. Por isso mesmo, acredita-se que a política monetária não afeta de forma permanente a trajetória de crescimento da economia e, na impossibilidade de se afetar o crescimento de longo prazo, cabe à política monetária o papel de estabilizar o valor da moeda.

O desempenho do sistema de metas em 2004 e 2005 recebeu fortes críticas por ter contribuído para a desaceleração do ritmo de crescimento da economia. Entretanto, o saldo da experiência do regime de metas de inflação

---

**Demanda agregada:** é a procura total por todos os bens e serviços, e tem seu comportamento influenciado também por variáveis agregadas – ou gerais – da economia, como nível geral de preços, taxa de juros e taxa de câmbio. Assim, a microeconomia estuda o comportamento do consumidor, das empresas e dos mercados, preocupando-se com a demanda (ou procura) por um produto, a partir de variáveis como renda e preço. Seu análogo na macroeconomia – em que se estudam as variáveis econômicas relativas a um país, como inflação, Produto Interno Bruto (PIB) e balanço de pagamentos – é a demanda agregada.

**Balanço de pagamentos:** é o registro das transações dos residentes no país com os não-residentes. Seu resultado é a variação das reservas internacionais do país e dos haveres dos bancos em moeda estrangeira. Quando entra mais moeda estrangeira no país do que sai, há um superávit no balanço de pagamentos e aumento nas reservas; na situação inversa, há déficit e as reservas caem. Um de seus principais subitens é a conta corrente, que representa a entrada ou saída de um bem, serviço ou fluxo de pagamento pela utilização de um fator de produção. É um fluxo financeiro que tem uma contrapartida real. Outro subitem importante é a conta de capital, que mostra transações envolvendo ativos e passivos, como no caso de investimentos e empréstimos. Nesse caso, o fluxo financeiro não tem contrapartida real.

tem sido positivo, uma vez que tem apresentado melhor desempenho do que a âncora cambial – caracterizada pela paridade da moeda local com a de um país de inflação baixa –, mesmo tendo sofrido com o choque de confiança no ano de 2002, com os diversos choques externos e domésticos em 2001-2002, e também tendo que lidar com a dominância fiscal resultante do crescimento da relação dívida/PIB.

### INFLAÇÃO, CRESCIMENTO E POLÍTICA MONETÁRIA

O período entre o final dos anos 70 e meados dos 90 foi marcado pela combinação de alta inflação com baixo crescimento. A partir desse período, construiu-se a idéia de que a inflação é um processo nocivo ao funcionamento de uma economia. Contudo, uma vez controlada em 1994, não houve o crescimento econômico que era esperado. Isto se deve ao fato de que, apesar de a estabilidade ser importante pré-requisito para o desenvolvimento, não é condição suficiente.

O fraco desempenho do produto levou à crença de que nossa inflação seria demasiadamente baixa e, nesse sentido, seria possível flexibilizar a política antiinflacionária na tentativa de se obter maior crescimento. Entretanto, confrontando os dados brasileiros com os de outros países, verificou-se, especialmente nesta década, que nossa taxa de inflação não é baixa, e sim alta em relação à média mundial e à média dos países em desenvolvimento, aí incluídos os latino-americanos (Tabelas 1, 2 e 3 adiante). É importante assinalar que a evidência empírica indica que o Brasil apresentou no período 2001-2004 inflação relativamente alta, mesmo se comparada à média do período 1996-2000. Isso revela, portanto, que os últimos anos não foram o momento oportuno para que a política econômica descuidasse do controle da inflação.

De fato, o controle da inflação também é importante para manter os rendimentos reais da economia. Foi possível encontrar uma forte correlação negativa entre o crescimento da inflação e o dos rendimentos reais. No final de 2002 a inflação deprimiu a atividade econômica e deteriorou os rendimentos reais da população brasileira, e em 2003 foram verificadas quedas significativas do rendimento real das pessoas ocupadas. Somente a redução das taxas anuais de inflação, no início de 2004, permitiu frear a deterioração do poder de compra dos rendimentos. No final de 2004, a aceleração anual dos preços voltou a corroer os rendimentos reais da população, que só se recuperaram após o controle da inflação na segunda metade de 2005.

TABELA 1  
Evolução das Taxas Anuais de Inflação – 1980-2005

	Grupos de países da economia mundial – médias em períodos selecionados						
	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005	2006 <sup>a</sup>
Mundo	14,1	15,5	30,4	8,4	3,8	3,8	3,8
Países desenvolvidos	8,7	3,9	3,8	2,0	1,9	2,3	2,3
Países em desenvolvimento	31,4	48,0	53,2	13,1	6,3	5,4	5,4
África	16,8	17,9	39,8	20,6	10,6	8,5	9,1
Ásia	9,0	11,5	10,5	7,3	2,7	3,6	3,9
Países da Europa Central e do Leste	20,8	31,6	84,5	36,5	14,4	4,8	4,1
Comunidade de Estados Independentes (CIS) e Mongólia	2,8	1,4	383,9	66,8	16,1	12,3	10,4
América Latina	82,4	185,9	232,6	17,2	7,7	6,6	5,8

Fonte: Base de dados do World Economic Outlook do FMI.

Nota: <sup>a</sup> Projeção.

TABELA 2  
América Latina: Inflação e Crescimento

	Grupos de países da região sem o Brasil comparados ao Brasil									
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Países da América Latina sem Venezuela e Argentina <sup>a</sup>										
Inflação	20,3	13,5	11,9	11,1	15,8	5,5	3,7	4,6	5,2	4,3
Crescimento	4,6	6,1	4,0	2,1	5,2	0,6	1,2	2,3	4,6	3,7
Países com renda <i>per capita</i> semelhante ao Brasil <sup>b</sup>										
Inflação	24,0	13,9	16,2	10,7	8,2	4,3	5,4	3,7	5,0	3,4
Crescimento	5,3	6,7	4,9	3,4	6,2	0,4	1,0	1,9	4,5	3,4
Países com sistema de metas de inflação em 2005 <sup>c</sup>										
Inflação	25,7	16,2	17,6	11,0	9,0	5,1	6,0	4,7	5,5	3,7
Crescimento	4,8	6,4	3,9	2,3	5,8	0,5	1,3	2,1	4,4	3,7
Brasil										
Inflação	9,6	5,2	1,7	8,9	6,0	7,7	12,5	9,3	7,6	5,6
Crescimento	2,7	3,3	0,1	0,8	4,4	1,3	1,9	0,5	4,9	2,5

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

Obs.: Médias ponderadas de taxas de inflação e crescimento por grupos de países. Seguindo o critério da Cepal, as taxas de inflação são ponderadas pela população e as taxas de crescimento pela participação do PIB de cada país (em dólares constantes) no total do grupo, de acordo com as cifras calculadas pela própria Cepal.

Notas: <sup>a</sup> Os países são: Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai. Não foram consideradas nem a Argentina nem a Venezuela por terem sofrido nos últimos anos fortes processos de instabilidade econômica e política.

<sup>b</sup> Os países com renda *per capita* semelhante à do Brasil – entre US\$ 3000 e US\$ 5500 ao ano na média do período 1996-2004 são: Chile, Costa Rica, México e Panamá.

<sup>c</sup> Os países com sistemas de metas em 2005 são: Chile, Colômbia, México e Peru.

TABELA 3  
Número de Países por Faixa de Inflação

	17 países latino-americanos – anos selecionados 1980-2005						
	1980	1985	1990	1995	2000	2004	2005
Inflação ≤ 3	0	1	1	2	2	4	2
3 < Inflação ≤ 5	0	1	0	0	4	2	7
5 < Inflação ≤ 10	2	1	0	2	7	9	3
10 < Inflação ≤ 20	6	1	2	6	3	2	5
Inflação > 20	9	13	14	7	1	0	0

Fonte: Cepal.

Obs.: Os países considerados são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Deve-se assinalar que o papel da política monetária não é aumentar o crescimento às custas de maior inflação, mas manter a demanda agregada em torno da oferta ou produto potencial da economia, evitando pressões inflacionárias ou excessiva desocupação. No curto prazo, um relaxamento da política monetária pode trazer maior crescimento, mas, no longo prazo, estudos empíricos encontraram relação inversa entre inflação e crescimento, e, no médio, traz aumento da

Conta corrente ou transações correntes: é uma das contas que compõem o balanço de pagamentos (ver glossário na Introdução deste capítulo). Essa conta é a soma dos saldos de três outras contas: da balança comercial, que é o saldo líquido de exportações menos importações; da balança de serviços, que inclui o saldo de fretes, seguros, viagens internacionais, *royalties*, remessa de lucros e de juros e outros serviços; e de transferências unilaterais, que correspondem a uma conta composta por todas as doações e remessas de dinheiro do país – por exemplo, a remessa que um pai faz se seu filho está estudando no exterior – ou para o país – como o dinheiro que brasileiros que vivem no exterior enviam para suas famílias residentes no Brasil –, não-relacionadas com operações comerciais ou de prestação de serviços.

inflação e perda dos rendimentos reais, não sendo possível a manutenção da relação positiva entre inflação e crescimento. Dada essa impossibilidade, cabe à política monetária a responsabilidade de zelar pela estabilidade de preços.

Uma taxa de inflação moderada tenderia a ser ainda maior do que o foi em relação à média mundial, reduzindo a competitividade de nossos produtos e acarretando desequilíbrios na balança comercial. No contexto de inflação moderada, a economia fica mais sensível a choques de oferta, que podem induzir a um descontrole inflacionário, com grande reaceleração dos preços. Isto pode trazer de volta a indexação e a retomada de altas taxas de inflação. Neste caso, a retomada de patamares menores de inflação teriam custos sociais e econômicos mais elevados, pois a indexação dificulta o papel da política monetária, que teria que ser realizada com doses maiores para atingir o mesmo efeito. O resultado mais provável de uma política expansionista seria continuar com taxas de crescimento semelhantes às atuais e com uma inflação maior, mais persistente, e de mais difícil controle. Não faz sentido, portanto, sair voluntariamente de um regime de baixa inflação para entrar em um regime de inflação moderada.

Dado que há uma correlação positiva de curto prazo entre inflação e crescimento – a despeito de sua inexistência no longo prazo – e que pode haver um descontrole fiscal que pressione pelo financiamento do déficit público via expansão dos meios de pagamento, é interessante a adoção de regras que instituam diretrizes à política monetária, de modo a garantir a estabilidade. Assim, o papel das regras é garantir que as autoridades tenham um conjunto de princípios e critérios que ordenem a sua ação de forma previsível junto ao mercado, o que inclui maior autonomia de atuação, de modo a poder melhor coordenar a formação de preços na economia.

## REGIMES MONETÁRIOS

Há quatro tipos principais de regimes monetários utilizados pelos bancos centrais, visando à estabilidade de preços: âncora cambial; metas monetárias; política monetária com âncora ou meta implícita; e metas inflacionárias.

- As âncoras cambiais fixam a taxa de câmbio e procuram coordenar os preços domésticos pela competição com os preços dos bens importados. Se a manutenção do câmbio for crível na percepção dos investidores, é possível convergir a inflação doméstica em direção à internacional. É um processo adequado para debelar a alta dos preços em países com alta inflação, trazendo em si uma regra automática para a política monetária, que varia de forma a manter a cotação do câmbio. Todavia, esse sistema carrega consigo forte propensão a atrair déficits em conta corrente e, em consequência, ataques especulativos contra a moeda.

- As metas monetárias, ou âncoras monetárias, fixam como meta o crescimento de um agregado monetário, o qual exerce influência sobre a inflação do período. Entretanto, como a relação entre os agregados monetários e a inflação é instável, há uma certa distância entre o meio, que é a meta fixada pelo banco central, e o objetivo da política monetária, que é a inflação.

- A âncora monetária implícita é o sistema utilizado nos EUA, que tem como maior vantagem a flexibilidade para o banco central. O problema é que a âncora não é explícita e o sistema só funciona bem quando a autoridade monetária tem forte reputação de combate à inflação. Caso contrário, choques de oferta poderiam elevar as expectativas de inflação e desencadear um processo de instabilidade e alta nos preços. Por conta da necessidade de uma forte reputação da autoridade monetária, este sistema não é facilmente replicável.

- O regime de metas de inflação pressupõe um anúncio público das metas inflacionárias a serem perseguidas, um compromisso institucional com o cumprimento dessas metas e um mecanismo de prestação de contas, bem como a transparência na gestão da política. Esta deve priorizar apenas a meta de inflação. Isto envolve a necessidade de autonomia da autoridade monetária e do bom funcionamento do mecanismo de prestação de contas (*accountability*). A maior vantagem do regime é a flexibilidade da política monetária, que dá condições para que se minimize a volatilidade do produto. Outra vantagem é que as metas convergem as expectativas de preços, facilitando o trabalho do banco central. Todavia, quando há histórico de inflação acelerada, costuma ser custoso o estabelecimento de uma meta crível, e, portanto, o alcance de uma trajetória de preços próxima à desejável.

No Brasil, o regime de metas de inflação tem tido desempenho positivo no que se refere à estabilidade de preços. O sistema conseguiu controlar a inflação após a desvalorização de 1999, levando-a a 6% ao ano (a.a.) em dezembro de 2000. Depois disso, o Brasil enfrentou dois anos de desvalorizações e forte volatilidade cambial que reaceleraram a inflação. Ainda assim, o sistema de metas conseguiu reduzi-la de 17% a.a., em abril de 2003, para uma taxa de 5,6% nos 12 meses que terminaram em dezembro de 2005, afetando assim o crescimento de curto prazo da economia. Vale notar também que foi o sucesso do combate à inflação que abriu caminho para a forte expansão de 2004 – a maior em dez anos.

## O SISTEMA DE METAS DE INFLAÇÃO NO BRASIL

O sistema de metas no Brasil foi implantado em junho de 1999 e é semelhante aos estabelecidos internacionalmente. O índice de preços de referência é o Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), do IBGE, e as metas têm margens de erro simétricas em relação à média. Não há expurgo dos preços mais voláteis, o que implica que choques exógenos devem ser acomodados nas margens de tolerância – e não os núcleos de inflação. Para assegurar a eficácia do sistema, foram implementados diversos mecanismos para assegurar transparência e a prestação de contas (*accountability*), à semelhança do que ocorre em outros países com metas de inflação.

---

Agregados monetários: são medidas da riqueza financeira da economia. Como há tipos de moeda que têm diferentes graus de liquidez, definiram-se agregados correspondentes, ordenados de forma decrescente com a liquidez e abrangência. O agregado M1 mede o total de papel-moeda em poder do público somado aos depósitos à vista nos bancos comerciais. O M2 refere-se ao M1 + depósitos especiais remunerados + depósitos de poupança + títulos emitidos por instituições depositárias. O M3 é o M2 + quotas de fundos de renda fixa + operações compromissadas registradas no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic – ver glossário adiante). Por fim, o M4 é a soma do M3 com títulos públicos de alta liquidez.

Selic: é a taxa de juros utilizada pelo Banco Central (Bacen) na compra e venda de títulos públicos com o objetivo de regular a liquidez no mercado financeiro. A taxa Selic constitui a taxa básica de juros da economia. Havendo excesso de liquidez, o Banco Central vende títulos à taxa Selic – em geral, com o compromisso de recomprá-los dentro de determinado prazo. Se há falta de liquidez no mercado, o Bacen compra títulos à taxa Selic, com o compromisso de revendê-los também em prazo relativamente curto. Como essa taxa é o custo do dinheiro para os bancos, eles emprestarão para as empresas e pessoas sempre a uma taxa mais alta. Por essa razão, quando ela varia, todas as taxas de juros na economia tendem a variar também na mesma direção.

### Núcleos de Inflação

As medidas de núcleo da inflação têm por objetivo isolar os efeitos temporários ou localizados causados por choques de oferta, de forma a evitar que oscilações em preços de bens ou serviços específicos influenciem a percepção em relação às variações do nível geral de preços, as quais devem refletir o comportamento da demanda agregada. O cálculo de núcleo de inflação é especialmente importante nos países que adotam o regime de metas inflacionárias, uma vez que, ao isolar o efeito de choques localizados sobre a inflação, eles permitem identificar a tendência de mais longo prazo da variação do nível geral de preços, impedindo que a política monetária reaja desnecessariamente diante de eventuais flutuações das taxas mensais de inflação, ou, na situação contrária, dá espaço para que a autoridade monetária antecipe seus movimentos de ajuste. Em ambos os casos, ajuda a reduzir a volatilidade econômica. O cálculo dessas medidas de núcleo de inflação pode ser feito com base em diversas metodologias, que têm vantagens e desvantagens.

#### Núcleo por Exclusão

O núcleo por exclusão é em geral calculado simplesmente excluindo-se do índice os itens que historicamente apresentam as maiores oscilações, como as *commodities* agrícolas e os derivados de petróleo. Para o caso brasileiro, o Bacen adotou como metodologia o expurgo das variações dos itens alimentação no domicílio e preços administrados. Após sua exclusão, os demais itens são reponderados e o índice recalculado com os novos pesos. O pressuposto dessa forma de calcular o núcleo é que as flutuações nos itens excluídos sejam realmente transitórias, ou seja, que elas não se propaguem para o futuro. A utilidade do núcleo calculado dessa maneira depende claramente de quão voláteis são os preços dos itens excluídos. Uma das críticas atribuídas ao núcleo por exclusão é que, ao excluir de forma arbitrária do seu cálculo um número relativamente grande de itens, ele pode estar deixando de captar informações importantes acerca da tendência inflacionária para os meses à frente.

#### Núcleo por Médias Aparadas

É sempre possível que os preços de determinados itens sejam mais voláteis, isto é, tragam pouca informação sobre a tendência mais geral da inflação no futuro, enquanto em outros isso não ocorre. Para evitar essa arbitrariedade no cálculo do núcleo de inflação, uma alternativa é o cálculo do núcleo por médias aparadas. Nesse caso, extraem-se do índice cheio os itens com as 20% maiores e as 20% menores variações de preços, assumindo que variações muito distantes da média refletem fatores específicos daqueles produtos, e não fatores ligados à demanda agregada. Assim como ocorre no núcleo por exclusão, os itens remanescentes são reponderados e as novas contribuições são calculadas. Como não há itens previamente definidos, nada impede que um item excluído em um determinado mês possa fazer parte do núcleo de inflação no mês seguinte e vice-versa. Um ajuste importante que é feito no cálculo dessa medida de núcleo é a suavização das variações de itens como combustíveis, energia, educação e comunicação, entre outros, cujos reajustes se concentram em determinados meses do ano. Como esses itens apresentam reajustes pouco frequentes, poucas ou apenas uma vez ao ano, a tendência é a de que, quando ocorressem, fossem proporcionalmente elevados, fazendo com que ficassem sempre de fora do cálculo. Isso certamente seria algo impróprio, pois sua variação traz informações importantes para a tendência da inflação. A suavização é feita substituindo-se a variação efetiva no mês pela média geométrica das variações registradas nos últimos 12 meses, incluindo aí a do próprio mês para o qual está sendo feito o cálculo.

#### Núcleo Ipea

Nas duas metodologias de cálculo de núcleo da inflação expostas anteriormente há um certo grau de arbitrariedade na construção: no núcleo por exclusão, a arbitrariedade está nos itens excluídos; no núcleo por médias aparadas, no ponto de corte (no caso, os 20%). Essas arbitrariedades provocam em maior ou menor grau alguma perda de informação. Para se evitar esse problema, foi desenvolvido no Ipea um método alternativo que historicamente possuem grandes volatilidades ao longo do tempo entram no cálculo com um peso menor do que o original; itens com maior sensibilidade a choques, ou que apresentam caráter sazonal, têm suas contribuições reduzidas, ao passo que outros, com menor variância e cujas variações trazem implicitamente maior informação sobre a tendência da inflação, têm suas contribuições aumentadas.

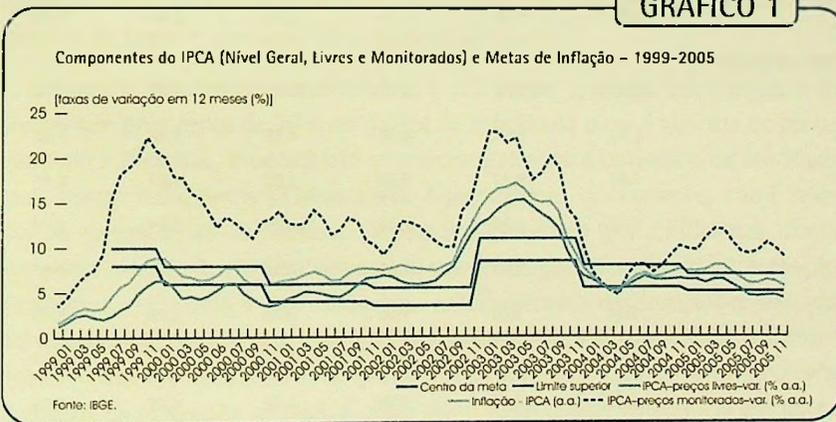
A adoção do sistema de metas foi acompanhada por várias medidas fiscais para melhorar o desempenho e a percepção da sustentabilidade das contas públicas, sendo a principal mudança a geração de superávits primários, acompanhada de outras medidas, como a renegociação das dívidas com os governos estaduais, as reformas no sistema de seguridade social e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

## O COMPORTAMENTO DA INFLAÇÃO NO REGIME DE METAS

Foram implementadas metas de 6% em 2000 e 4% em 2001. Apesar do sucesso no atingimento da meta em 2000, a estratégia de rápida desaceleração não foi bem-sucedida: em 2001 e 2002 a inflação acelerou para 7,7% e 12,5%, respectivamente. No ano seguinte, ainda em função da desvalorização cambial de 2002, as metas sofreram revisões, inclusive nas margens. Em 2003, 2004 e 2005 a inflação cedeu monotonicamente para 9,3%, 7,6% e 5,69%.

Do ponto de vista do atingimento das taxas de inflação estabelecidas pelas metas, não houve conservadorismo por parte do Banco Central: a inflação ficou sempre acima das metas, exceto em 2000, ficando por vezes até fora do intervalo de tolerância (Gráfico 1). Em períodos de estresse, o Banco Central permitiu que a inflação ficasse bastante acima do limite máximo, retomando de forma gradual uma trajetória mais baixa nos períodos subsequentes.

GRÁFICO 1



Como já foi mostrado aqui, a inflação no Brasil, se comparada a outros países da América Latina ou a outros países em desenvolvimento, é alta. Isto é ainda mais verdadeiro quando se leva em consideração o elevado patamar dos juros reais. Entretanto, boa parte do comportamento da inflação pode ser atribuída aos preços administrados e às variações do câmbio. As oscilações cambiais impactam os índices gerais de preços (IGPs) que costumam corrigir aluguéis e preços administrados.

De fato, embora os bens não-comercializáveis tenham mostrado alguma inércia em seu comportamento, os bens transacionáveis apresentaram comportamento de acordo com a variação do câmbio. Entre 58% e 72% da inflação de 2000 até 2005 do IPCA podem ser atribuídos, no entanto, aos bens não-comercializáveis

Superávit ou déficit das contas públicas: é o resultado fiscal expresso em dois conceitos principais – nominal e primário. No primário, não são consideradas como despesas o pagamento de juros da dívida do setor público, nem como receitas os juros das reservas internacionais do país. No nominal, são levadas em conta todas as despesas e receitas. O cálculo pode ser feito para municípios, para estados e para a União, ou pode agregar todas as esferas de governo.

Lei de Responsabilidade Fiscal: e a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, que "estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal" nas três esferas de governo. Fixa, por exemplo, limite de gasto com pessoal e de endividamento público, determina a definição de metas fiscais anuais para os três exercícios seguintes, estabelece mecanismos de compensação para despesas permanentes – o governante não pode criar despesa continuada sem indicar fonte de receita ou redução de outra despesa – e cria dispositivo para controle das finanças públicas em anos de eleição – impede operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) no último ano de mandato e proíbe o aumento das despesas com pessoal nos 180 dias finais.

e aos bens administrados. O foco da inflação no período recente, inclusive, tem sido os preços não-comercializáveis, em boa parte devido ao aumento de custos provocado pela alta do salário mínimo (SM).

Estudo recente do Ipea [Parente Lameira e Giambiagi (2006)] indica que os bens e serviços não-comercializáveis têm efetivamente constituído foco de resistência inflacionária nos últimos três anos, apresentando taxas médias de variação anual próximas a 7%. Não se observa desaceleração desses preços apesar do aperto monetário porque eles foram absorvendo custos mais elevados originários dos aumentos do SM e dos preços dos serviços administrados – os componentes primários de seus custos operacionais. Ainda segundo o estudo, a participação desses bens na variação do IPCA passou de 20% em 2002 para 35% em 2005.

É possível identificar uma lista menor de produtos, com participação maior do que 5% na variação do IPCA em alguns dos anos considerados, chegando-se a uma relação de sete produtos, apresentados na Tabela 4. São cinco produtos com preços administrados (energia elétrica, ônibus, gasolina, plano de saúde e telefone fixo) e dois produtos não-comercializáveis (alimentação fora do domicílio e empregado doméstico). Esses produtos explicam mais de 30% da inflação nos últimos três anos.

TABELA 4  
Produtos com Participação na Variação ao IPCA Maior que 5% em Maior Número de Anos – 2000-2005

	Dez./2000	Dez./2001	Dez./2002	Dez./2003	Dez./2004	Dez./2005
Contribuição para a inflação dos produtos escolhidos	2,80	2,59	3,10	3,29	2,46	2,37
Soma da participação dos produtos escolhidos na variação do IPCA (%)	46,95	33,75	24,77	35,35	32,37	41,58
Alimentação fora do domicílio	2,46	5,64	4,08	4,75	5,16	5,50
Energia elétrica residencial	6,87	8,04	6,00	9,02	5,67	6,45
Ônibus urbano	5,46	8,55	4,26	10,06	3,04	8,93
Gasolina	17,87	3,94	3,85	0,84	7,43	5,67
Plano de saúde	2,34	1,40	1,66	2,16	3,28	5,18
Empregado doméstico	5,62	3,30	2,16	2,71	1,76	5,91
Telefone fixo	6,33	2,88	2,76	5,81	6,05	3,94
IPCA total	5,97	7,67	12,53	9,30	7,60	5,69

Fonte: IBGE.

O comportamento dos bens e serviços cujos preços são administrados ou monitorados pelo governo não é um fenômeno característico do sistema de metas de inflação. De fato, esse grupo mostrou variações acima da média por todo o período de estabilização recente da economia brasileira. Algumas características do comportamento dos monitorados merecem ser destacadas. Em primeiro lugar, o diferencial entre a variação anual desses preços e dos preços livres estende-se por todo o período, apresentando-se menor, contudo, no período recente. Sua expansão está relacionada com a taxa de câmbio e o seu efeito sobre os índices gerais de preços, que por sua vez são indexadores das fórmulas de ajuste. Acontece que a sensibilidade dos monitorados aos índices gerais tem variado no período recente. Na desvalorização de 1999, o crescimento dos monitorados acompanhou de perto a

variação do índice geral de preços (IGP), mas em 2002-2003 a variação dos monitorados já não foi tão sensível à variação do índice de preços no atacado (IPA) e do IGP. Em 2005, a queda dos monitorados foi inferior à redução experimentada pelo IGP e o IPA.

A atual persistência da alta dos bens e serviços não-comercializáveis não é um fenômeno exclusivo dos últimos três anos. Os bens e serviços não-comercializáveis reduziram fortemente sua taxa de variação entre 1995 e 1998, cumprindo importante papel no controle da inflação em 1999 e 2000 – ficando abaixo do centro da meta. Mas isso não voltou a acontecer nos anos recentes, posto que eles têm variado acima dos comercializáveis e se mantido próximos do limite superior da meta desde agosto de 2004.

Com a desaceleração da demanda agregada em 1998, a variação de preços de todos os bens apresentou clara convergência em patamares anuais muito baixos, mas a desvalorização de 1999 acelerou os preços, especialmente entre os bens comercializáveis.

A aceleração da inflação, entre 2002 e início de 2003, elevou temporariamente sua variação, e a restrição monetária só conseguiu fazê-la regredir parcialmente para taxas anuais próximas de 7%, mesmo quando os juros reais da economia foram elevados para atingir uma inflação anual de 5%. A resistência do preço desses bens a se alinharem em patamares baixos reforça a necessidade de se elevar a concorrência nos diversos setores produtores de bens e serviços não-comercializáveis.

Quanto aos preços monitorados, é claro que, quando um conjunto de preços que pesa cerca de 30% no índice de referência para o sistema de metas aumenta a 10% a.a., é necessário sacrifício maior da demanda e da atividade para atingir inflações próximas a 5%. A alternativa, obviamente, não é relaxar no cumprimento das metas, mesmo reconhecendo que a influência direta dos instrumentos de política monetária sobre tais preços é reduzida. A reação da política monetária a esses aumentos administrados decorre, sobretudo, da sua repercussão sobre os demais preços da economia via aumento de custos – sejam os diretos, decorrentes do preço dos produtos, sejam os indiretos, pela demanda de reposição salarial. É certo que a estabilidade monetária em patamares de inflação baixa exige análise detalhada dos preços monitorados. A busca de soluções regulatórias mais satisfatórias para as partes envolvidas deve ser foco prioritário de ação, considerando tanto o equilíbrio econômico-financeiro das empresas quanto as possibilidades de expansão das quantidades demandadas desses serviços no longo prazo.

Há três tipos principais de risco que podem comprometer o sistema de metas em países em desenvolvimento: regimes fiscais fracos, sistemas financeiros imperfeitamente regulados e choques externos. Como resultantes, podem aparecer, respectivamente, três tipos de dominância: a fiscal, a financeira e a externa.

---

**Bens comercializáveis:** são os que podem ser transacionados no mercado internacional. Por isso, seus preços são fortemente afetados pelo câmbio, pelo preço internacional, pelo crescimento das economias e pela expansão do fluxo de comércio.

**Bens não-comercializáveis:** são os que não podem ser objeto de comércio internacional, sendo influenciados apenas pela demanda e pela oferta domésticas na determinação de seus preços – quando não há poder de monopólio.

Produto potencial: é uma variável construída e por isso mesmo sua definição não é tema consensual entre economistas. A palavra potencial não representa um limite físico máximo para a capacidade produtiva de um país – este só seria relevante numa situação emergencial, como, por exemplo, em período de guerra –, mas um limite além do qual há pressões de preços. De forma simplificada, produto potencial pode ser definido como a capacidade de oferta da economia com pleno emprego dos fatores de produção (capital e trabalho), sendo que o nível de pleno emprego será o máximo possível sem gerar pressões inflacionárias.

Nos casos da dominância fiscal e financeira, o temor é a ruptura de um equilíbrio precário, podendo gerar aumento da inflação no futuro. Essa perspectiva dificulta o controle das expectativas de inflação pela política monetária e inibe a identificação das metas como âncoras nominais na economia.

No caso da dominância externa, o risco e o principal temor correspondem à redução brusca da entrada de recursos, ou à inversão do fluxo de capitais. As conseqüências preocupantes desses choques são a desvalorização da taxa de câmbio e o aumento da inflação, impondo altas taxas de juros para controlar as pressões inflacionárias. Em 2001 houve problemas para o cumprimento da meta em função da dominância externa. Em 2002, a incerteza quanto ao novo governo elevou a percepção de risco quanto à estabilidade fiscal, trazendo ainda mais dificuldades à política monetária. Esta, por sua vez, enfrentou o seguinte dilema: aumentar os juros, necessários para compensar os efeitos da desvalorização nos preços e, nesse sentido, contribuir para reforçar a percepção de fragilidade fiscal, ou então não aumentá-los, permitindo a aceleração da inflação. O que ocorreu foi que a taxa de juros só foi aumentada a partir de outubro, após o ajuste na meta de superávit primário, durando até março de 2003. A combinação de compromisso com o ajuste fiscal com a manutenção da política monetária permitiu a criação de um novo contexto de maior credibilidade no governo e na manutenção do regime de metas.

A flexibilidade do regime em 2001 e 2002, bem como a elevação das metas, exigiram maior esforço estabilizador nos anos seguintes. Primeiro, trazer a inflação de volta aos patamares desejados e, segundo, restaurar a credibilidade do sistema.

Além da falta de cumprimento da meta em 2001 e 2002, dois outros fatores contribuíram para que o sistema de metas tivesse dificuldades para ancorar as expectativas de inflação e melhor alinhar o comportamento dos preços livres da economia: a) risco de mudanças ou abandono do sistema de metas; e b) alta relação dívida/PIB combinada com forte crescimento dos gastos correntes, que por sua vez são considerados uma ameaça ao controle dos preços no futuro e refletem o risco de dominância fiscal aqui apontado.

### O APERTO MONETÁRIO NO BIÊNIO 2004-2005

O aperto monetário de 2004 e 2005 foi diferente dos anteriores, dado que estes últimos foram respostas a choques externos, enquanto que o biênio 2004-2005 foi de influxos de divisas e apreciação cambial, em uma conjuntura de normalidade econômica.

Parte da aceleração dos preços pode ser creditada à alta das *commodities*, e parte à imposição do PIS/Cofins sobre os importados. Além disso, os preços dos bens não-comercializáveis cresceram de forma significativa, associado à expansão dos rendimentos das famílias. Dessa forma, a combinação do aumento de custos (alta das *commodities*) com o aumento da renda pressionou os preços livres em 2004. O aquecimento da economia elevou a

utilização da capacidade instalada de produção, de modo que indicadores mostravam o produto efetivo superando o produto potencial no segundo semestre de 2004. A alta dos preços tornou-se generalizada e apresentava riscos ao controle da inflação. Assim, seria injustificável o não cumprimento da meta nesse contexto de normalidade econômica, sem choques externos ou de confiança.

Manter por mais de um ano a inflação na casa dos 7% a 8% ao ano poderia significar um retorno aos mecanismos de indexação, especialmente em um país com forte memória inflacionária. A reindexação tenderia a levar a uma aceleração considerável dos preços, e tudo indica que esse seria o custo de não se promover uma política contracionista no biênio 2004-2005.

Vista a necessidade de se atuar no sentido de conter a demanda, cabe julgar se a magnitude do ajuste foi correta. Em termos de contundência, verifica-se pelos resultados do IPCA que o aperto do período foi ministrado em dose adequada para debelar a alta dos preços. Em termos de permanência, a resposta é mais difícil, mas sob a ótica dos objetivos perseguidos pela política monetária, não se pode afirmar que tenha sido demasiadamente prolongado.

O sacrifício de produto, no curto prazo, ocorrido em função do aperto, está relacionado principalmente ao desempenho da indústria de transformação (Gráfico 2), este o setor mais sensível aos juros de curto prazo. Os impactos das altas dos juros estão na Tabela 5. A evidência indica que em 2004 o aperto teve o menor custo em termos de atividade industrial desde 1994.

TABELA 5  
Duração e Intensidade da Redução da Produção Industrial no Período Imediatamente Posterior a um Ajuste Monetário na Economia Brasileira – 1994-2005

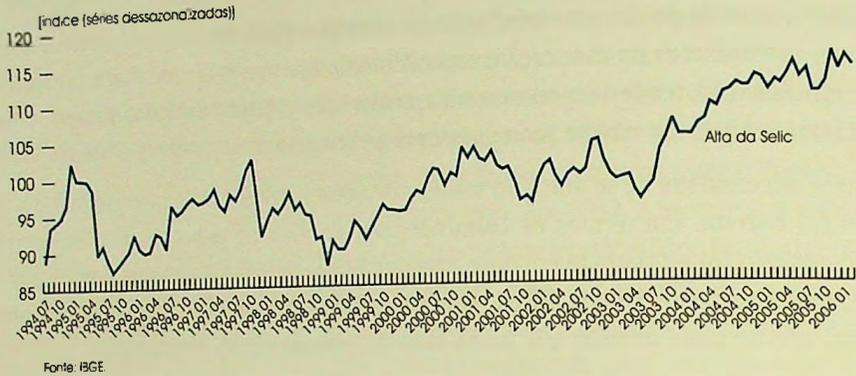
	Crise de dezembro de 1994	Crise russa	Economia norte-americana, racionamento e crise argentina	Crise de 2002	Estabilização 2004-2005
Número de meses	12-1994 até 05-1995	05-1998 até 02-1999	12-2000 até 10-2001	11-2002 até 06-2003	06-2005 até 10-2005
1	-2,32	-2,35	-1,34	-2,64	-1,76
2	-0,13	0,90	1,33	-1,81	0,95
3	-0,08	-1,60	-1,49	-0,67	-2,58
4	-1,29	-0,21	-0,36	0,20	0,04
5	-9,00	-3,32	1,30	0,32	
6		0,33	-1,90	-1,95	
7		-4,18	-0,45	-1,22	
8		3,74	0,24		
9		-1,25	-2,02		
10			-2,31		
Total de meses	5	9	10	7	4
Queda acumulada da produção da indústria de transformação	12,40	8,02	6,50	7,52	3,35

Fonte: IBGE/PIM-PF.

Obs.: A primeira data corresponde ao pico da produção antes do episódio de queda do produto. A última data corresponde ao vale da atividade.

## GRÁFICO 2

Índice da Produção Física da Indústria de Transformação julho de 1994 até março de 2006



Conclui-se, portanto, que a decisão do Bacen em 2004-2005 foi difícil, mas correta. Não atuar seria comprometer sua imagem e desgastar sua reputação, e ainda traria riscos de reaceleração inflacionária. Abrir exceções, como flexibilizar as metas, por exemplo, pode ser feito em conjunturas excepcionais no regime, conforme ocorrido nos anos 2001 e 2002, mas nunca em momentos de normalidade. Também foi visto que a reação das autoridades monetárias foi adequada ao desafio que foi imposto e os custos não foram maiores do que nos demais períodos de desinflação.

Dois fatores contribuiriam para elevar a credibilidade e a harmonização das políticas, para reduzir os juros e para diminuir os riscos inflacionários: um ajuste fiscal que cooperasse com a política monetária e a independência do banco.

### CONCLUSÃO

A inflação brasileira foi alta entre 2001 e 2004 tanto em nível internacional quanto em relação ao próprio desempenho brasileiro no período 1996-2000. No final de 2002, a política monetária iniciou um ajuste gradual para reduzir a inflação que persistiu ao longo de 2003, utilizando metas anuais elevadas para evitar um alto sacrifício da atividade econômica. Depois de um período de redução da inflação, esta voltou a acelerar em meados de 2004.

Além disso, a redução da relação dívida/PIB, com melhor composição dos gastos e de receitas do setor público, tenderia a melhorar a estabilidade fiscal e a trazer bons frutos em termos de estabilidade e crescimento. Um destaque ficaria para o maior investimento público e menores gastos correntes. Finalmente, seria desejável uma redução gradual da carga tributária, o que elevaria a renda disponível, com efeitos positivos sobre o investimento e o nível de vida da população.

Muito foi discutido sobre os custos da estabilização em 2005, mas a evidência apresentada neste capítulo mostra que os custos em termos de atividade não foram maiores do que em experiências anteriores de desinflação. A reação das autoridades monetárias em 2004-2005 foi adequada para superar o desafio colocado à sua reputação e à credibilidade do sistema. Mas é preciso avançar na construção de fundamentos mais permanentes para a estabilização da economia brasileira que reduzam seus custos e dilemas.

Dois iniciativas contribuiriam para reforçar a credibilidade do sistema de metas e para reduzir os custos de manutenção de uma inflação baixa: um ajuste fiscal que minimize os

desequilíbrios estruturais do setor público brasileiro – tal como exaustivamente assinalado na edição de 2005 desta série – e a independência formal do Bacen. Estas duas iniciativas permitiriam melhorar a combinação da política macroeconômica, diminuindo as pressões sobre a taxa de juros como instrumento de estabilização e os riscos inflacionários presentes na economia brasileira.

Reduzir os desequilíbrios existentes no setor público brasileiro consiste, basicamente, em acelerar a redução da proporção dívida líquida/PIB, com melhor composição de gastos e receitas do setor público. Essa iniciativa objetiva reduzir a dominância fiscal sobre o regime de metas de inflação, diminuindo a probabilidade de descontrole fiscal no futuro. Isso teria um efeito positivo sobre as expectativas de preços e sobre a credibilidade do sistema de metas, possibilitando controlar a inflação com juros reais menores.

Mas a melhor composição de gastos e receitas do setor público teria adicionalmente uma série de efeitos positivos sobre a economia. Em primeiro lugar, a redução do ritmo de crescimento dos gastos correntes sobre o PIB permitiria aumentar os gastos de investimento, com desdobramentos igualmente positivos sobre a infra-estrutura e a capacidade de crescimento da economia. O maior investimento do setor público teria uma relação positiva com a oferta agregada da economia, ampliando as possibilidades de controle da inflação com juros reais menores.

Em segundo lugar, a gradual diminuição da carga tributária sobre o setor privado permitiria aumentar a renda disponível, também com efeitos desejáveis sobre o nível de vida da população e sobre o investimento das empresas – afinal, o aumento da carga tributária dos últimos anos constitui um dos principais fatores de inibição à expansão do investimento e da produção.

Por fim, a interação entre a política fiscal e a monetária teria características mais positivas do que no presente. Na atualidade, a alta relação dívida/PIB e a elevada proporção dos gastos correntes em comparação aos gastos de investimento pressionam a inflação. Por sua vez, os altos juros reais da política monetária com o objetivo de controlar a inflação deterioram a dinâmica da dívida.

Uma vez feita a opção por reduzir de forma consistente os desequilíbrios do setor público, seria possível a redução sistemática dos juros reais com que opera a política monetária, de modo que viesse a contribuir positivamente sobre a própria dinâmica da dívida pública. A independência operativa formal do Bacen aumentaria a credibilidade do sistema de metas de inflação porque permitiria maiores garantias de que as autoridades monetárias teriam condições de cumprir a meta de inflação perseguida, sem interferências de natureza política. É preciso destacar que, na prática, o Bacen já vem operando com independência desde o início do regime de metas, indicando que o país está preparado para uma discussão séria e desapaixonada acerca da institucionalização. Isso aumentaria a credibilidade da própria meta e afetaria positivamente as expectativas de preços do conjunto da economia, reduzindo os aumentos acima da meta. Com maior número de preços convergindo para a meta, os juros poderiam cair e, assim, contribuir para que a demanda agregada operasse mais próxima do potencial de oferta da economia.

A redução dos desequilíbrios estruturais existentes no setor público brasileiro pode permitir não somente a diminuição dos custos atuais do controle da inflação, mas também a alocação de recursos e energia no sentido de ampliar a capacidade de oferta da economia, com impactos positivos sobre a demanda e o funcionamento do mercado de trabalho. Mas os desafios que enfrenta o mercado de trabalho brasileiro não se esgotam nos condicionamentos macroeconômicos impostos a seu funcionamento. É preciso também atuar sobre suas instituições e sobre determinadas características que afetam os trabalhadores brasileiros, conforme apontam e discutem os capítulos seguintes deste livro.





## 2 • A Oferta de Força de Trabalho Brasileira: Tendências e Perspectivas



## 2 • A OFERTA DA FORÇA DE TRABALHO BRASILEIRA: TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS

### INTRODUÇÃO

A diminuição da mortalidade e a posterior queda na fecundidade foram as mudanças mais expressivas ocorridas com a população brasileira no século XX. Numa comparação com a experiência européia, o movimento estaria acontecendo no Brasil em velocidade acelerada, acarretando mudanças rápidas no ritmo de crescimento da população, na distribuição etária e, conseqüentemente, na oferta de força de trabalho.

Neste capítulo, será apresentado um cenário prospectivo para a população em idade ativa e para a oferta de força de trabalho brasileira no período 2000-2030. Será oferecida uma visão geral das tendências de crescimento da população brasileira e dos componentes deste crescimento; das mudanças na composição da população por idade, sexo e situação de domicílio; das tendências demográficas da população em idade ativa; e dos principais movimentos da oferta de força de trabalho.

As informações utilizadas são provenientes dos Censos Demográficos de 1980 e 2000 e do sistema de informações de mortalidade do Ministério da Saúde.

### O CRESCIMENTO POPULACIONAL

#### Visão Geral

O Censo Demográfico de 2000 encontrou aproximadamente 170 milhões de habitantes residentes no Brasil. Estima-se para 2006 um contingente populacional na faixa de 186,8 milhões de habitantes. Esses são resultados de uma história populacional que pode ser sintetizada em três fases. Na primeira, que vai do século XIX até 1930, as taxas de natalidade e mortalidade eram relativamente altas e a variação da população era explicada principalmente por imigração; a segunda fase – da década de 1940 à década de 1960 – é a que se caracteriza pelo declínio nos índices de mortalidade, principalmente na infância, e é quando a população cresce; por fim, na terceira fase o país experimenta uma grande redução nos índices de fecundidade, com conseqüente redução da taxa de crescimento populacional.

#### Os Componentes do Crescimento Populacional

##### Fecundidade

Em uma população fechada, ou seja, desconsiderados movimentos migratórios, os componentes do crescimento populacional são fecundidade e mortalidade. A redução da fecundidade foi responsável não só pela redução no ritmo de crescimento da população brasileira, como pela mudança na distribuição etária. A média de filhos por mulher ao final da vida reprodutiva – quando atinge a fecundidade total – caiu de 6,2 filhos por mulher no período de 1930 a 1935 para 2,1 no período 1999 a 2004, taxa de fecundidade próxima a do nível de reposição. A intensidade da queda não foi linear,

---

Uma população atinge o seu nível de reposição quando a fecundidade e a mortalidade alcançam valores que resultariam em uma taxa de crescimento igual a zero. Ou seja, a população simplesmente se repõe. Para a população brasileira, dadas as taxas de mortalidade vigentes, foi estimado que esse nível seria alcançado quando a taxa de fecundidade total fosse igual a 2,1.

variando tanto em períodos como espacial e socialmente. O Gráfico 1 demonstra a evolução deste indicador nos espaços rural e urbano entre os anos de 1930 e 2004.

GRÁFICO 1

Brasil: Taxas de Fecundidade Total por Situação de Domicílio – 1930-2004

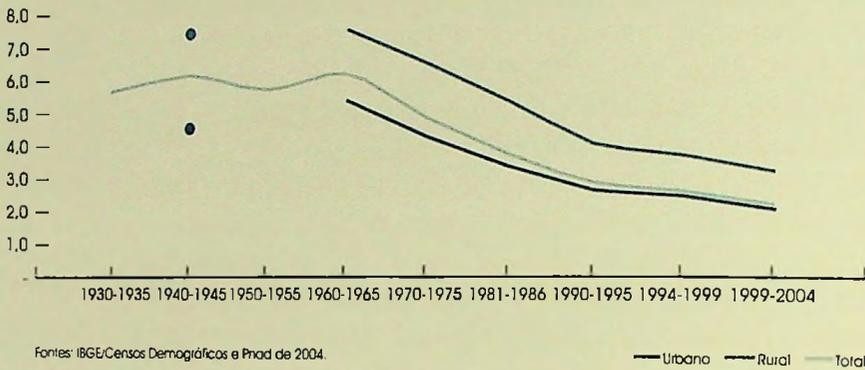
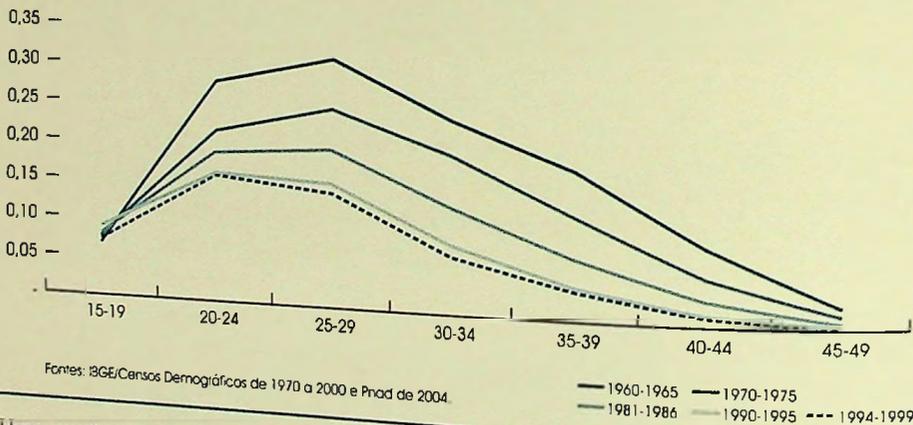


GRÁFICO 2

Brasil: Taxas Específicas de Fecundidade – 1960-1999



Uma mudança também importante em relação à fecundidade é o seu rejuvenescimento, com destaque para um aumento entre as mulheres na faixa etária de 15 a 19 anos (adolescentes), observado desde 1960-1965 até a primeira metade dos anos 90. A fecundidade na adolescência e suas implicações sociais, demográficas e as relativas à saúde da mãe e de seu nascituro tornam-se uma questão internacional, mencionando-se a interrupção da escolaridade e a entrada precoce no mercado de trabalho, entre outras implicações.

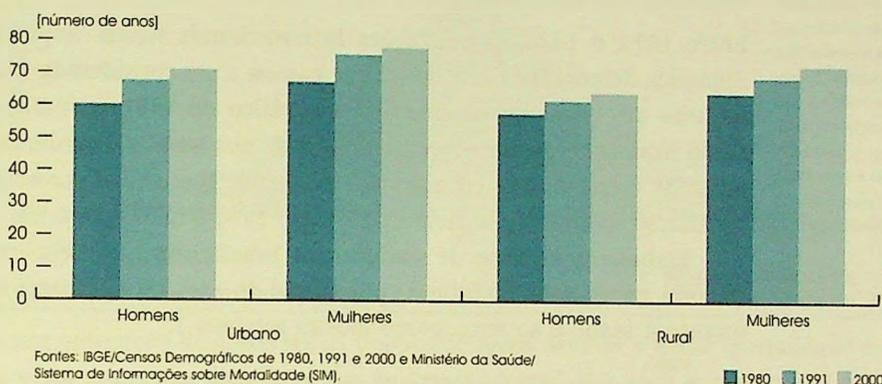
#### Mortalidade

As taxas de mortalidade da população brasileira vêm diminuindo acentuadamente em praticamente todos os grupos etários. As informações disponíveis só permitem traçar este quadro a partir de 1980, embora se reconheça que tenha começado na década de 1940. Os maiores ganhos na expectativa de vida ao nascer foram observados para a população feminina urbana. No período entre 1980 e 2000 a esperança de vida ao nascer da população masculina passou de 58,4 anos

para 66,0 anos, e a das mulheres aumentou de 65,5 para 74,3 (Gráfico 3). Cabe ressaltar que os diferenciais entre os sexos cresceram ao longo do período analisado, devido, principalmente, ao aumento da mortalidade da população adulta jovem masculina por causas externas, o que está relacionado à violência urbana.

**GRÁFICO 3**

Brasil: Esperança de Vida ao Nascer segundo Sexo e Situação de Domicílio 1980, 1991 e 2000

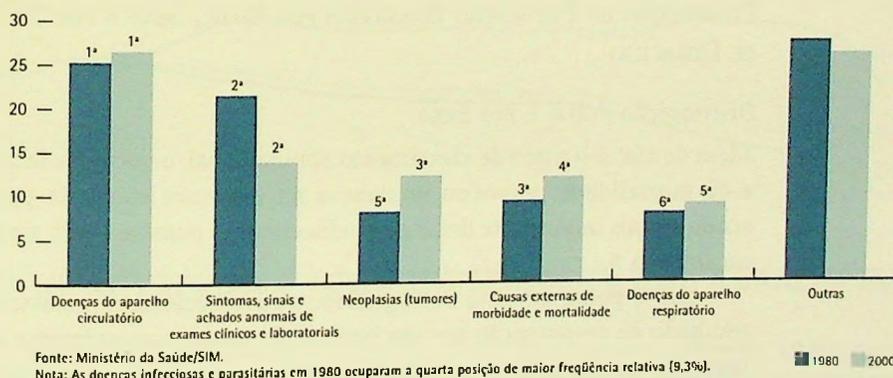


### O Padrão Etário e por Causas da Mortalidade

A queda na mortalidade não se deu de forma homogênea entre os vários grupos etários. A redução relativa foi mais significativa no grupo 1-4, seguido pela população menor de um ano e pelo grupo 5-9 anos. Os únicos grupos que não experimentaram queda foram aqueles compreendidos entre 15-24 anos para a população masculina, cujas taxas aumentaram, comprovadamente, por causas externas.

**GRÁFICO 4**

Distribuição das Cinco Principais Causas de Morte da População Brasileira – 1980 e 2000



A comparação do padrão por causas de morte da população brasileira entre 1980 e 2000 aponta para uma redução da importância relativa dos óbitos por doenças infectoparasitárias e um aumento dos óbitos causados por doenças cardiovasculares e por causas externas. Como o primeiro grupo de doenças atinge mais a população idosa e jovem, e o último, a idosa, isso afeta o padrão etário da mortalidade. Além disso, a mudança do padrão etário também influenciou no padrão de causas de morte.

Saldo líquido migratório: é o resultado da diferença entre as saídas e entradas de migrantes em uma dada população. Os valores apresentados na Tabela 1 são resultados de uma estimativa feita por métodos indiretos.

Salienta-se que esses resultados são afetados por diferenças nas coberturas dos censos considerados (Beltrão e Camarano (1998)). A taxa líquida de migração foi calculada como a razão entre o saldo líquido e a população do respectivo grupo etário do início do período.

As cinco principais causas de óbitos do total da população brasileira são responsáveis por 73,6% do seu total, havendo um diferencial por sexo nas taxas de mortalidade explicado pelo diferencial nas causas de morte, principalmente no que tange às causas externas, seguidas pela proporção de óbitos por doenças cardiovasculares.

### Migração Internacional

Entre 1872 e 1930 as migrações internacionais foram importantes na dinâmica demográfica brasileira, que passou a ser considerada fechada até os anos 80. Os dados do Censo demográfico de 1991 apontam para um saldo líquido migratório negativo a partir nos anos 80, perdurando pelos anos 90, o que resulta em um impacto muito pequeno no crescimento da população, estimado em menos de 1% em 1990 e menos de 0,5% em 2000.

Embora o volume de emigrantes brasileiros não seja expressivo quando comparado ao total da população do país, este processo é seletivo quanto à idade e ao sexo, como mostra a tabela 1.

TABELA 1

Brasil: Estimativas do Saldo Líquido Migratório por Idade e Sexo — 1980-1990 e 1990-2000

Idade	Homens		Mulheres		Total	
	1980-1990	1990-2000	1980-1990	1990-2000	1980-1990	1990-2000
15-19	-125.259	118.871	80.140	158.545	-45.119	277.415
20-24	-354.582	-46.990	-247.652	-121.597	-602.234	-168.587
25-29	-413.968	-204.364	-446.471	-229.644	-860.439	-434.007
30-34	-166.981	-27.423	-229.186	-46.205	-396.166	-73.628
Total	-1.060.790	-278.777	-843.168	-397.446	-1.903.958	-676.223

Fonte dos dados brutos: IBGE/Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000.

### COMPOSIÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA POR IDADE, SEXO E POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO

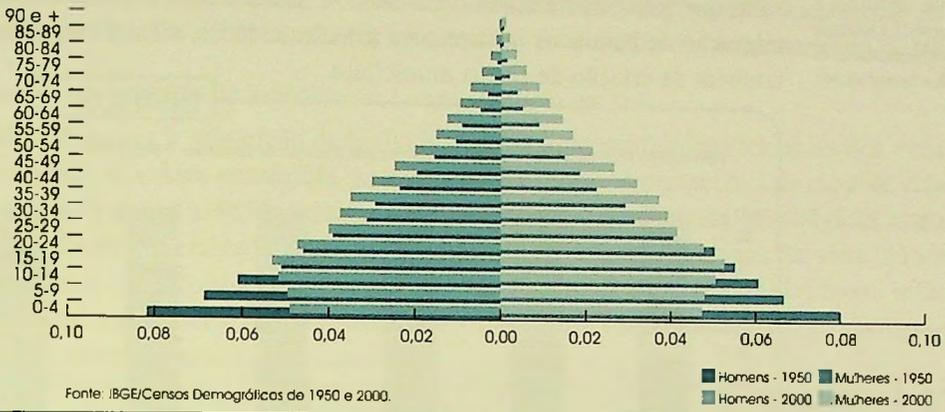
#### Distribuição Etária e por Sexo

Além de afetar o ritmo de crescimento populacional, a queda da fecundidade e da mortalidade provocou mudanças na estrutura etária da população, sendo a mais importante delas o envelhecimento populacional, visualizado no Gráfico 5.

Sob o ponto de vista demográfico, o envelhecimento populacional é o resultado da manutenção por um período de tempo razoavelmente longo de taxas de crescimento da população idosa superiores às da população mais jovem, alterando os pesos dos diversos grupos etários no total da população e gerando implicações na vida dos indivíduos, nas estruturas familiares, na sociedade em geral, na demanda por políticas públicas e na pressão pela distribuição de recursos na sociedade – ver Capítulo 8 desta edição sobre previdência e assistência social.

**GRÁFICO 5**

Distribuição Proporcional da População Brasileira por Idade e Sexo 1950 e 2000

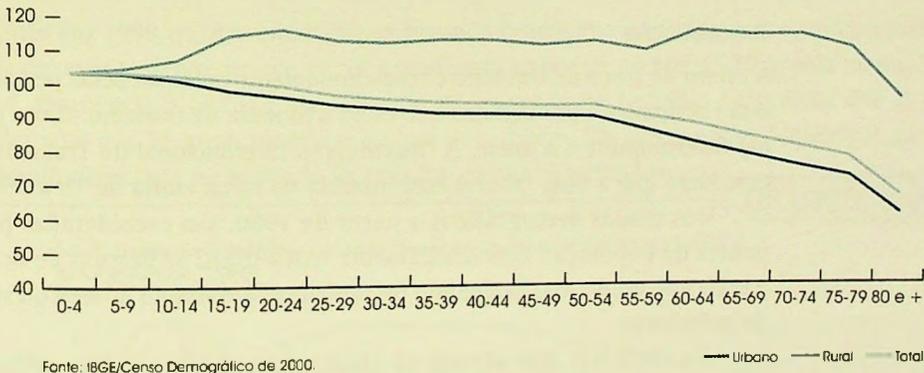


A maior proporção de mulheres na população idosa deve-se à maior mortalidade masculina. Houve também aumento da proporção de “mais idosos” (80 anos e mais), que em 2000 já representava 12,6% do total da população idosa, provocando envelhecimento desse segmento.

Ao se analisar a composição da população brasileira por gênero, verifica-se que ela não se alterou ao longo das décadas. Em 1980, 49,7% dela eram compostos por homens e 50,3% por mulheres. Em 2000, essas proporções foram de 49,2% e 50,8%, respectivamente e, ao se desagregar estas proporções por idade, observa-se predominância maior das mulheres, principalmente nas idades mais avançadas.

**GRÁFICO 6**

Brasil: Razão de Sexos por Idade segundo a Situação de Domicílio – 2000



**Distribuição Espacial: rural-urbana**

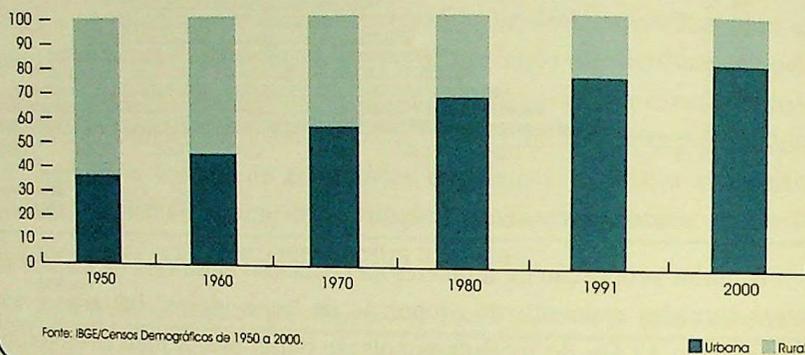
Ao longo das últimas décadas, revelou-se um aumento da concentração da população brasileira em áreas urbanas: em 1950 eram 36,2%. Em 2000 eram 81,2%, com São Paulo e Rio de Janeiro respondendo por quase 17% da população brasileira. Na década de 1990, em torno de 12 milhões de pessoas deixaram a área rural – o equivalente a 31,4% daquela população no início do período (Gráfico 7).

A taxa de crescimento vegetativo mediria o ritmo de crescimento de uma dada população se ela pudesse ser considerada fechada, isto é, sem migrações. É o resultado da interação apenas da natalidade e da mortalidade.

Como o crescimento vegetativo é tradicionalmente mais baixo nas áreas urbanas do que nas rurais, o crescimento bem mais elevado da população nas primeiras é resultado tanto da continuação do intenso êxodo rural que tem caracterizado o processo de urbanização brasileiro, como da migração de pequenos centros para grandes cidades, além de ser resultado também da criação de novos municípios.

GRÁFICO 7

Distribuição Percentual da População Brasileira por Situação de Domicílio 1950-2000



Há duas características importantes no fluxo migratório rural-urbano: a primeira é a predominância feminina, que provoca o aumento da presença masculina no meio rural, tendo como contrapartida a elevação da presença feminina no meio urbano; a segunda é o rejuvenescimento deste fluxo, o que tem a consequência demográfica de envelhecer a população rural e rejuvenescer a urbana.

## A POPULAÇÃO EM IDADE ATIVA E A OFERTA DE FORÇA DE TRABALHO

### Conceituação

A oferta de força de trabalho é tradicionalmente definida pelas pessoas que estão ocupadas e por aquelas que estão à procura de trabalho. O seu principal determinante é a idade. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) considera que a vida laboral está inserida na faixa etária de 16 a 65 anos.

Nos censos demográficos a partir de 1980, são consideradas participantes da População Economicamente Ativa (PEA) as pessoas de dez anos e mais que estavam trabalhando ou procurando trabalho no ano ou semana de referência.

As variáveis que afetam as idades de entrada e saída na força de trabalho são: educação, renda, condição no domicílio, composição das famílias, sistema de previdência social, legislação, ciclos econômicos, grau de urbanização, mortalidade e, particularmente para as mulheres, estado conjugal e fecundidade.

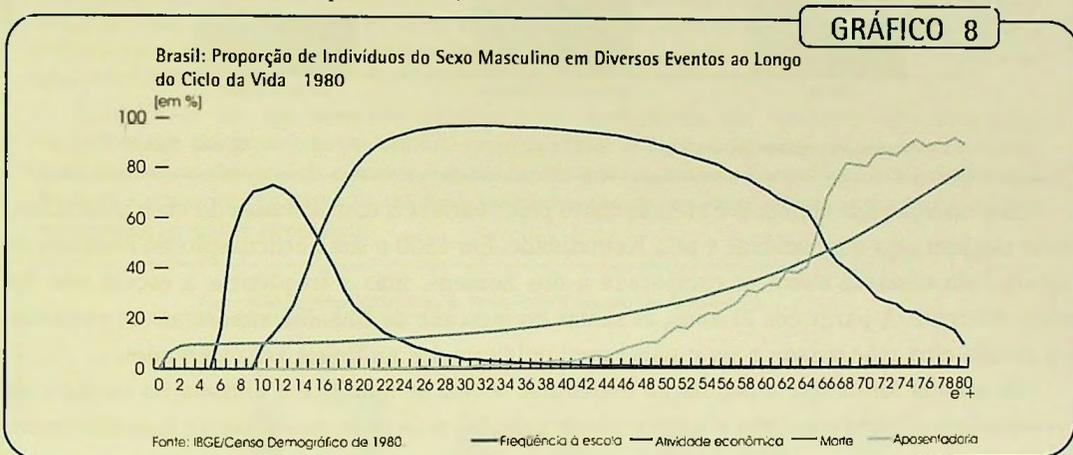
No Brasil, a Constituição Federal e a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) delimitam, em algum grau, as idades de entrada e saída da força de trabalho. Entretanto, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE) de

2003, aproximadamente 70% dos brasileiros com 35 anos e que estavam trabalhando entraram no mercado de trabalho ainda durante a infância e juventude e esta *entrada precoce* ainda continua.

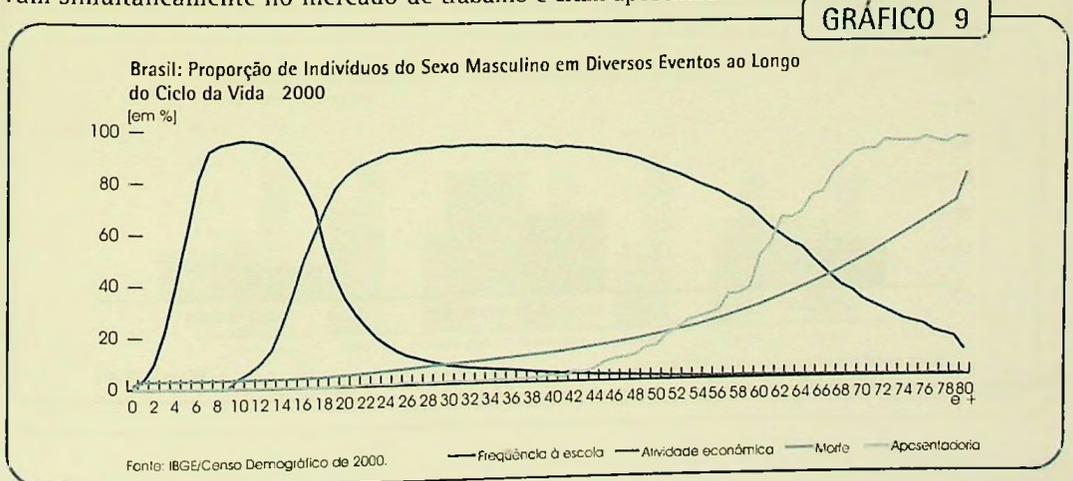
Na outra ponta, na aposentadoria, apesar de o benefício previdenciário ser uma compensação pela perda de capacidade laboral, no caso brasileiro ele não significa necessariamente retiro da força de trabalho. Em 2000, 16,4% dos aposentados estavam inseridos no mercado de trabalho.

### A Inserção no Mercado de Trabalho ao Longo do Ciclo da Vida

O Gráfico 8 mostra a proporção de indivíduos do sexo masculino participantes dos eventos de escolarização, atividade econômica, aposentadoria e morte. A perspectiva de ciclo de vida parte da premissa de que os indivíduos experimentam mudanças qualitativas, psicológicas, cognitivas, emocionais e de necessidades que estão associadas a diferentes etapas da vida. São três as grandes fases de acordo com o papel social predominante dos indivíduos: infância e adolescência, ou primeira idade (estudantes); vida adulta ou segunda idade (trabalhadores); e velhice ou terceira idade (aposentados).



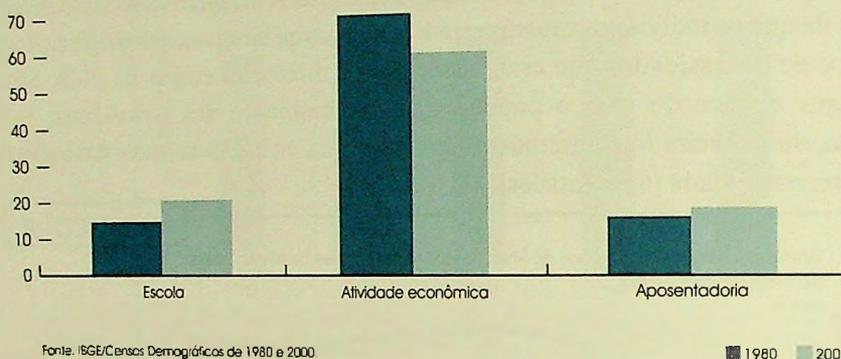
Tanto em 1980 quanto em 2000, os homens brasileiros participavam simultaneamente de mais de um evento, o que parece ser uma tendência crescente no tempo. Para pelo menos 5% dos homens, frequência à escola e participação no mercado de trabalho coincidem dos 11 aos 26 anos. A partir dos 53 anos, observou-se que pelo menos 5% dos homens brasileiros participavam simultaneamente no mercado de trabalho e eram aposentados.



A principal mudança foi o alongamento da vida. Além disso, a entrada na escola passou a ocorrer mais cedo, e a saída, mais tarde, enquanto a saída do mercado de trabalho (aposentadorias) passou a acontecer mais cedo. Por sua vez, a entrada no mercado de trabalho passou a ser mais tarde, apesar de a esperança de vida ter crescido. Em suma, os homens brasileiros estão passando menos tempo nas atividades econômicas e mais tempo na escola e na condição de aposentados (Gráfico 10).

**GRÁFICO 10**

Brasil: Distribuição Proporcional do Tempo Passado em Alguns Eventos Observados na População Masculina 1980 e 2000

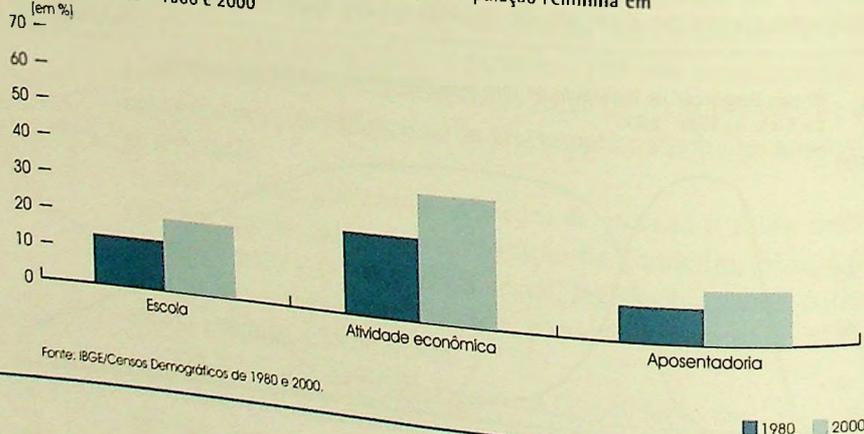


Já a inserção das mulheres é afetada tanto pelas variáveis consideradas do caso masculino, como também pela nupcialidade e pela fecundidade. Em 1980 a sua participação no mercado de trabalho era bastante baixa se comparada à dos homens, mas a frequência à escola não foi muito diferente. A partir dos 21 anos, as saídas do mercado de trabalho superaram as entradas. Ser casada e/ou mãe passou a ser o papel predominante das mulheres até os 65 anos.

Da mesma forma que a população masculina, a vida se alongou, a entrada na escola e na aposentadoria ocorreu mais cedo, e no mercado de trabalho, mais tarde, porém houve duas diferenças: maior entrada na vida econômica e mais longa permanência nessa fase. A mudança mais expressiva nas últimas décadas entre as mulheres foi o aumento de sua participação no mercado de trabalho, conforme apontado em outros trechos desta edição, em especial no Capítulo 5.

**GRÁFICO 11**

Brasil: Distribuição Proporcional do Tempo Passado pela População Feminina em Alguns Eventos 1980 e 2000



## Tempo Despendido na Aposentadoria

## QUADRO 1

Na última metade do século passado verificou-se em quase todo o mundo uma redução na idade média do afastamento do mercado de trabalho paralelamente ao aumento da esperança de vida ao nascer. Isso resultou em um incremento no tempo de recebimento dos benefícios de aposentadoria. Essa situação, no entanto, apresenta diferenciais expressivos por sexo, categorias ocupacionais, espaciais etc.

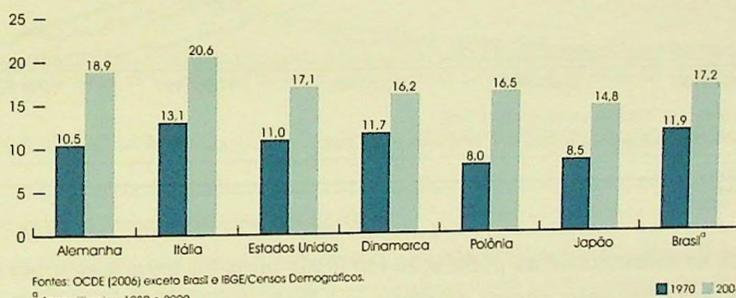
Entre 1950 e 1995, a idade média de aposentadoria dos trabalhadores do sexo masculino declinou em aproximadamente cinco anos em países como Áustria, Bélgica, França e Espanha [Auer e Fortuny, *apud* Gauthier e Smeeding (2001)]. Casos extremos foram observados nos Países Baixos, onde esse indicador passou de 66,8 anos em 1950 para 58,8 em 1995, e no Japão, onde a redução foi inferior a um ano. Ao mesmo tempo observou-se uma redução nas taxas masculinas de participação no mercado de trabalho, principalmente entre os trabalhadores com idade superior a 50 anos. Nos países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, em 1970 menos de 1 em cada 6 trabalhadores com idade compreendida entre 50 e 64 anos encontrava-se fora do mercado de trabalho. Em 2004, essa razão passou a ser superior a 1 entre 4 trabalhadores [OCDE (2006)].

A situação entre as mulheres é bastante diferente. A partir da década de 1960 verificou-se em todo o mundo a sua entrada maciça no mercado de trabalho, ou seja, um aumento expressivo na taxa de participação feminina. Por outro lado, a idade média de aposentadoria também declinou ao longo do tempo. De acordo com Blondal e Scarpeta (1999), esse declínio foi em média de 5,5 anos para os países da OCDE: maior, portanto, do que o verificado para os homens. Na Espanha e na Irlanda, por exemplo, a redução alcançou patamares próximos a dez anos entre 1950 e 1995.

O resultado foi um aumento no tempo de recebimento dos benefícios previdenciários. Os Gráficos 12 e 13 ilustram o tempo médio de sobrevivência à idade média de aposentadoria em alguns países selecionados. Pode-se perceber que este aumentou expressivamente, tendo duplicado na França, Espanha, Polônia e Portugal. No Brasil, esse aumento foi menor. No entanto, o período em gozo do benefício é próximo ao observado nos países apresentados no gráfico mencionado.

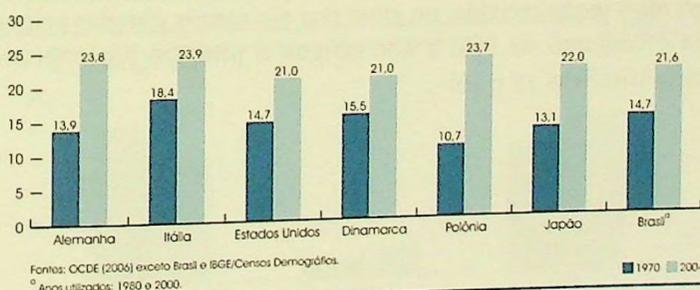
## GRÁFICO 12

Expectativa de Vida à Idade Média de Aposentadoria segundo Alguns Países:  
Homens – 1970 e 2004



## GRÁFICO 13

Expectativa de Vida à Idade Média de Aposentadoria segundo Alguns Países:  
Mulheres – 1970 e 2004



## A Dinâmica da População em Idade Ativa

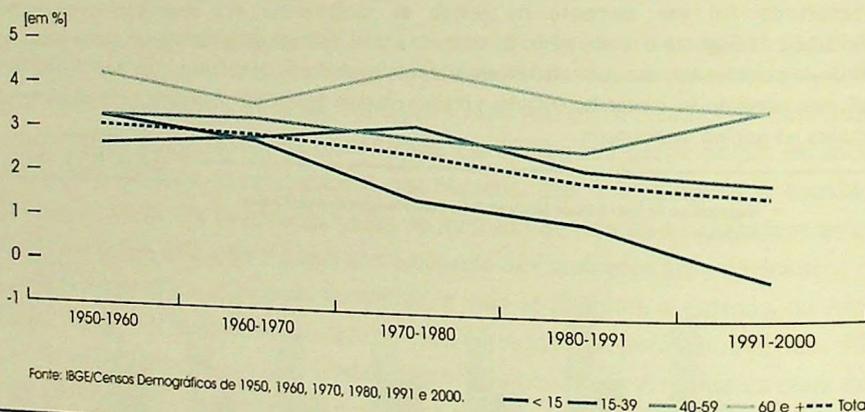
Numa população fechada, o volume de entrada nesse grupo reflete principalmente o número de nascimentos, com defasagem de 16 anos. Este número está relacionado ao número de mulheres em idade reprodutiva no período correspondente.

Nos anos 50, o mais baixo ritmo de crescimento foi observado entre a população de 15 a 40 anos. Desde os anos 60, o seu ritmo de crescimento tem sido mais elevado do que o da média nacional e, principalmente, o da população mais jovem - menor de 15 anos.

Nos anos 1990, as taxas de crescimento da população de 25 a 45 anos foram mais baixas do que as observadas para os anos 1980. Dadas as ainda mais baixas taxas do grupo menor de 15 anos, pode-se esperar uma tendência mais generalizada de queda no ritmo de crescimento do segmento em idade ativa. Além da pirâmide etária, um outro indicador que ilustra esse processo é a idade média da população em idade ativa (PIA - conjunto de indivíduos de 16 anos e mais): aumentou em 1,9 ano nos últimos 20 anos - de 35,2 anos em 1980 passou para 37,1 anos em 2000.

GRÁFICO 14

Taxas de Crescimento Anuais da População Brasileira segundo Grupos Etários 1950-2000



Fonte: IBGE/Censos Demográficos de 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000.

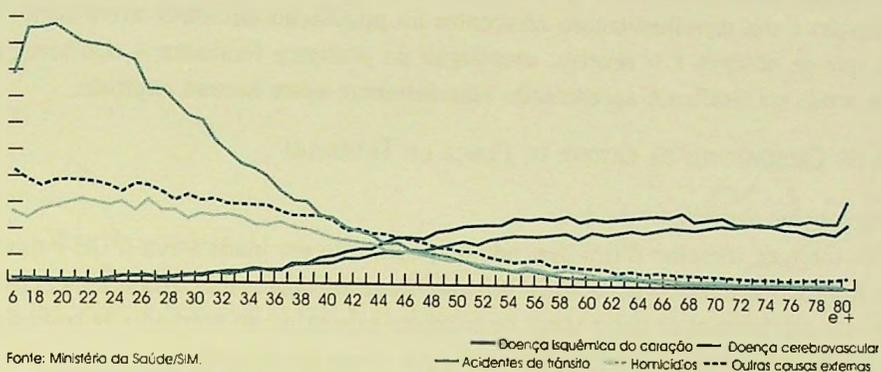
## Mortalidade

A principal causa de mortalidade da população em idade ativa do sexo masculino são as doenças cardiovasculares, seguidas pelas causas externas, que incluem homicídios, suicídios, acidentes de trânsito, de trabalho, entre outros. Pelo fato de a causa de morte ser bastante afetada pelo perfil etário, tem-se que a primeira causa atinge a população mais velha, e a segunda, a mais jovem.

As causas de mortes de mulheres são bastante diferentes das masculinas. Embora a proporção de óbitos por homicídios tenha crescido, no geral elas são menos afetadas pelas causas externas. Nesse grupo, para o conjunto da PIA, a que ocupou o primeiro lugar foram as doenças do aparelho circulatório (Gráficos 15 e 16).

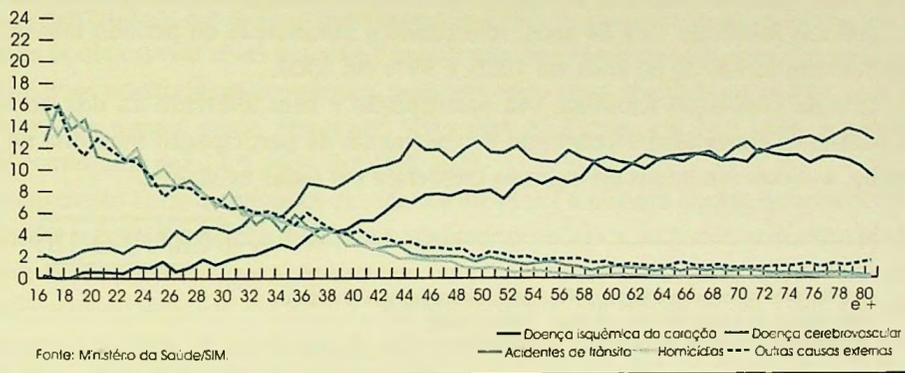
**GRÁFICO 15**

**Brasil: Distribuição Proporcional dos Óbitos da PIA por Grupos de Causas – Homens – 2000**



**GRÁFICO 16**

**Brasil: Distribuição Percentual dos Óbitos da PIA por Grupos de Causas – Mulheres – 2000**



**QUADRO 2**

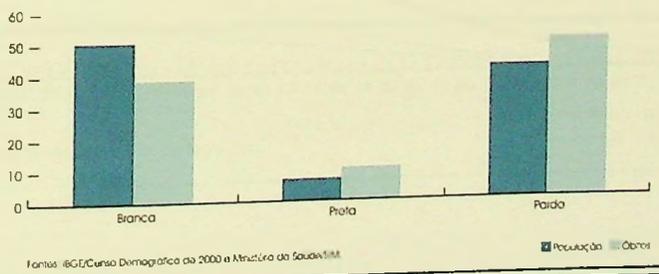
**Homicídios entre os Jovens Brasileiros por Co-Etnia**

Entre os óbitos por homicídios que afetam, principalmente, a população jovem (de 15 a 29 anos) predominaram, em 2000, os da população parda. Essa população foi vítima em aproximadamente 51% das mortes por homicídios notificadas. No caso da população negra, 10% dos óbitos por homicídios incidiram nesta população. No segmento da população branca, tem-se que entre jovens representa 51% da população e responde por 39% dos óbitos estudados (Gráfico 17).

Em suma, verifica-se que a violência cresceu e atinge todos os segmentos da população jovem, mas constata-se que ela atinge mais intensamente a população jovem negra e parda comparativamente à branca.

**GRÁFICO 17**

**Brasil: Distribuição Percentual dos Óbitos e da População Masculina de 15 a 29 Anos – 2000**



## Composição da População em Idade Ativa por Situação de Domicílio

A dinâmica da PIA é muito afetada pelas migrações rurais-urbanas. No Brasil, o predomínio feminino e dos mais jovens nos processos migratórios rurais-urbanos tem gerado uma masculinização e um envelhecimento crescentes da população em idade ativa rural. No meio urbano o que se observa é o reverso: ampliação da presença feminina – conforme pode ser observado ainda no Gráfico 6 apresentado anteriormente neste mesmo capítulo.

## DINÂMICA DE CRESCIMENTO DA OFERTA DE FORÇA DE TRABALHO

Os Movimentos de Entradas e Saídas

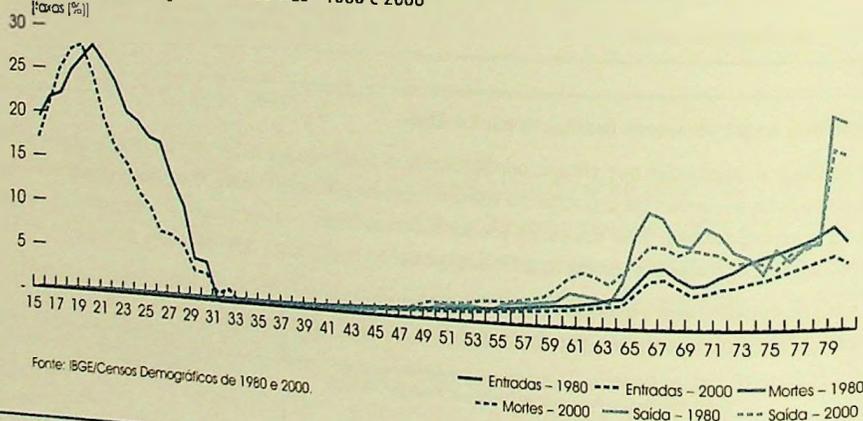
A oferta de força de trabalho (PEA) depende da população em idade ativa (PIA) e das taxas de atividade (quando e quantas pessoas, efetivamente, participam das atividades econômicas). Este conjunto é determinado pelas taxas de ingresso e de saída do mercado de trabalho – estas últimas podem ocorrer por mortes e motivos outros como aposentadoria.

Para a população masculina, no período entre 1980 e 2000 houve redução nas taxas de entrada em todas as idades – com exceção do grupo de 17 a 19 anos –, e mais acentuada a partir dos 22 anos. Destaque-se que em 2000 a entrada na PEA ocorria mais tarde, e num nível inferior ao que se observava em 1980. Por seu turno, as taxas de saída profissional aumentaram entre 1980 e 2000 nas idades de 43 a 64 anos, reforçando a diminuição do período laboral: 45% de aposentados com menos de 60 anos em 1980, e 56% em 2000.

No caso da população feminina, sua participação é bem diferente da dos homens, bem como o padrão de mortalidade. Refletindo o crescimento da participação feminina no mercado de trabalho, as taxas femininas de ingresso cresceram em todas as idades.

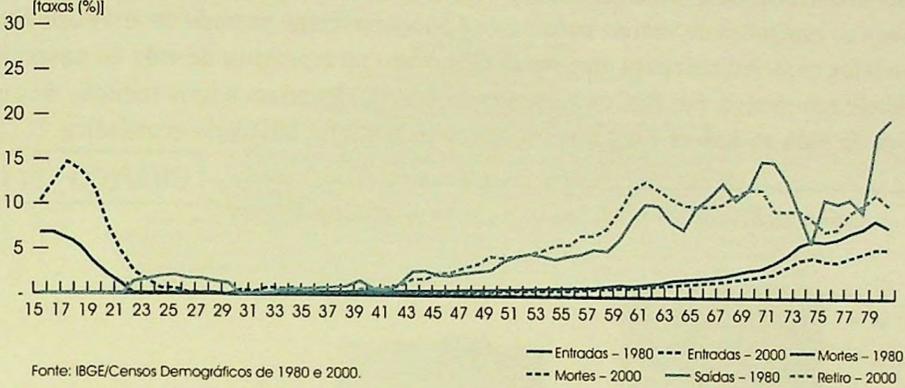
GRÁFICO 18

Brasil: Taxas de Entrada e Saída da População Masculina nas Atividades Econômicas ao Longo do Ciclo de Vida 1980 e 2000



**GRÁFICO 19**

Brasil: Taxas de Entrada e Saídas da População Feminina nas Atividades Econômicas ao Longo do Ciclo de Vida – 1980 e 2000



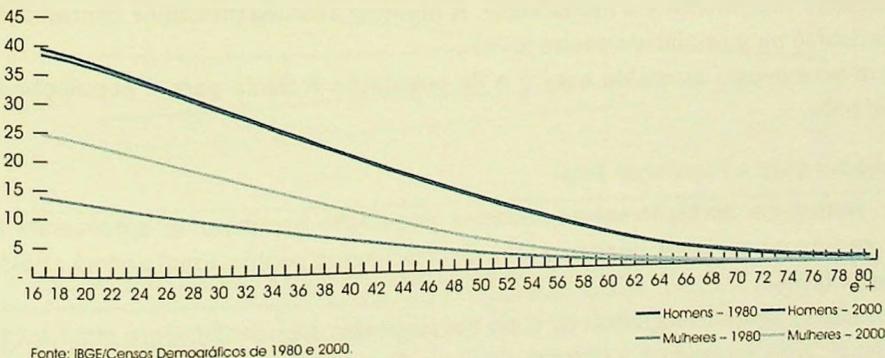
### Tempo Passado na Atividade Econômica

Este indicador é determinado pelas taxas de atividade e de mortalidade. Enquanto a primeira aumenta, a mortalidade reduz-lhe a dimensão. Em 1980, na ausência da mortalidade, um homem aos 16 anos podia esperar viver mais 49,3 anos e atingir a idade de 65,3 anos. Também esperava passar 46,7 anos na atividade econômica, permanecendo nessa atividade até os 62,7 anos. No caso das mulheres, na mesma idade, esperavam viver mais 55,9 anos, até 71,9 anos, e participar da atividade econômica por 14,6 anos, até 30,6 anos.

A comparação entre a esperança de vida aos 16 anos e o número líquido de anos de vida ativa permite inferir sobre o tempo não dedicado à atividade econômica, motivado pelo retiro profissional ou ingresso tardio. As mulheres apresentaram tempo muito maior do que o dos homens dedicado a atividades não-econômicas (42,1 e 9,7, respectivamente). Em realidade, em 1980, em média, as mulheres passavam 60% de seu tempo de vida dedicados a atividades não-econômicas, enquanto os homens, apenas 15% (Gráfico 20).

**GRÁFICO 20**

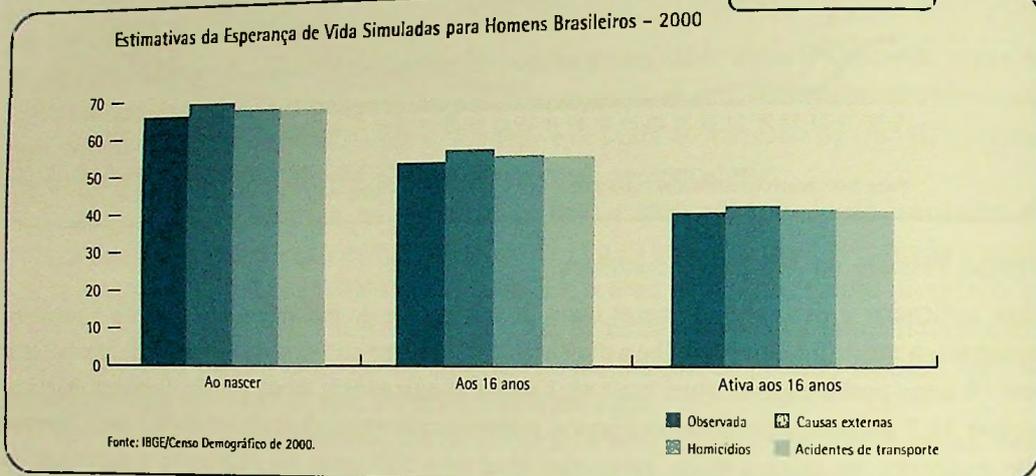
Brasil: Número Líquido de Anos Passados na Atividade Econômica por Sexo – 1980 e 2000



## O Efeito da Mortalidade por Causas Externas no Tempo Passado pelos Homens na Atividade Econômica

Tomando-se os dados de 2000, a eliminação dos óbitos por causas externas resultaria em elevação de 3,2 anos na esperança de vida ao nascer e de 1,5 ano no tempo passado na atividade econômica. Os homicídios contribuíram para uma perda de 1,4 ano na esperança de vida ao nascer e 0,8 ano na atividade econômica. Por fim, os acidentes de trânsito levariam a uma redução de um ano na esperança de vida ao nascer e 0,4 ano no tempo passado na atividade econômica.

GRÁFICO 21



## PERSPECTIVAS DE CRESCIMENTO DA PIA BRASILEIRA

Os resultados apresentados são projeções populacionais para os quinquênios compreendidos entre 2000 e 2030.

### As Hipóteses

Para pensar o futuro da população brasileira no médio prazo, o componente demográfico mais importante é a fecundidade. Essa variável impacta não apenas o ritmo de crescimento demográfico como, também, a distribuição etária. Sua queda nos últimos 40 anos e as evidências internacionais não indicam que o índice volte a crescer no médio prazo, fazendo com que admitamos a hipótese de sua estabilidade.

O segundo componente é a mortalidade. A hipótese adotada pressupõe continuação da sua queda, inclusive na mortalidade adulta jovem.

Outro pressuposto assumido aqui é o de população fechada para a população brasileira como um todo.

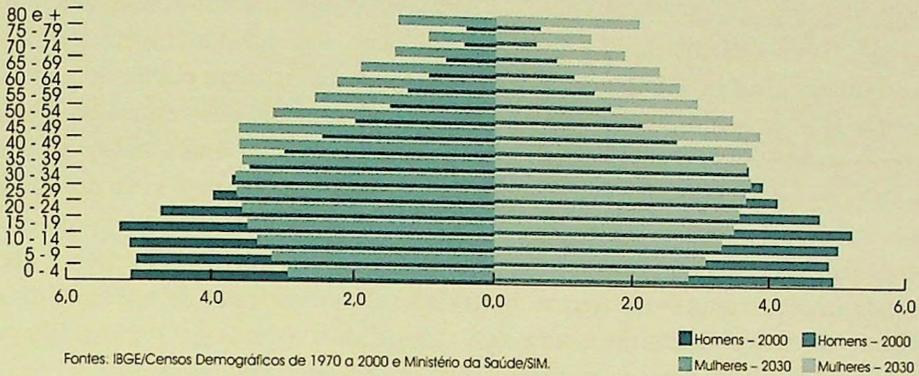
### Os Resultados para a População Total

Caso se verifiquem as hipóteses adotadas, a população brasileira se aproximará de 225,3 milhões de pessoas em 2030, quando a taxa de crescimento populacional poderá atingir valores próximos a 0,5%.

As transformações demográficas em curso e as projetadas, além de afetarem o ritmo de crescimento populacional, afetarão também a distribuição etária. Esse efeito se dá de forma defasada, atingindo primeiro os grupos etários mais jovens da população e se estendendo progressivamente aos demais. O envelhecimento populacional, já evidenciado no Brasil desde os anos 80, deve se acelerar, e determinados grupos etários poderão experimentar taxas negativas de crescimento (Gráfico 22).

GRÁFICO 22

Distribuição Proporcional da População Brasileira por Idade e Sexo 2000 e 2030



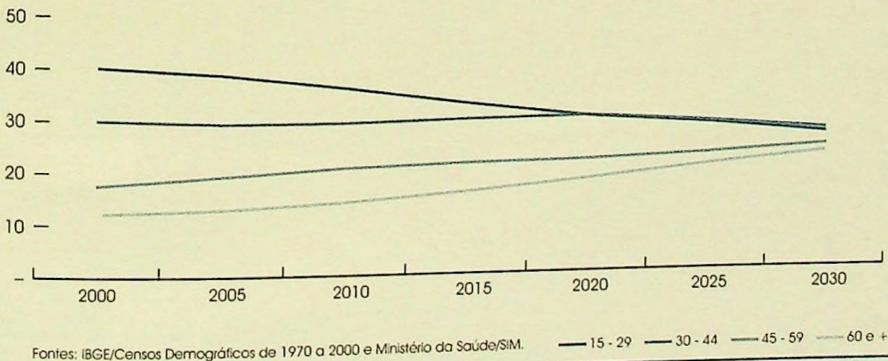
### Os Resultados para a PIA

No caso da PIA, aqui considerada como o contingente de 16 anos e mais, o volume de entradas reflete, principalmente, o número de nascimentos ocorridos 15 anos antes. Estes, por sua vez, relacionam-se com as taxas de fecundidade e com o número de mulheres em idade reprodutiva no período correspondente.

A participação da PIA no total da população brasileira deverá crescer, podendo passar de 70% para 81%, mantendo seu processo de envelhecimento. A participação do grupo jovem na PIA (15-29 anos) declinará substancialmente, sendo que pelas hipóteses adotadas isto ocorrerá de forma mais acentuada a partir de 2010. Espera-se que a participação da PIA adulta (30-44 anos) se mantenha aproximadamente estável, com algumas oscilações ao longo do período considerado, e que a PIA madura e idosa deverá experimentar aumento mais expressivo na sua participação (Gráfico 23).

GRÁFICO 23

Brasil: Distribuição Percentual da PIA segundo Grupos Etários Seleccionados – 2000-2030



### Perspectivas de Crescimento da PEA

Espera-se que as entradas masculinas na força de trabalho no começo do século XXI aconteçam a um ritmo inferior ao observado no passado recente, ao mesmo tempo em que espera-se um incremento na entrada da população feminina. Isso levará a uma mudança na composição por sexo e idade da PEA (Gráfico 24).

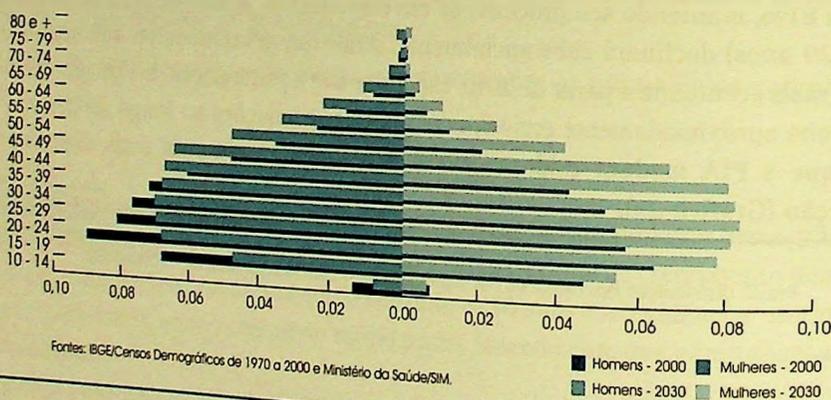
A desaceleração do ritmo de crescimento populacional implica a redução do ritmo de crescimento da população em idade de trabalhar, com impacto sobre o envelhecimento da população como um todo e também da força de trabalho.

Assim, a participação das mulheres na PEA deverá aumentar como consequência de taxas mais elevadas de crescimento da PEA feminina, enquanto a masculina tenderá a diminuir em termos percentuais (Gráfico 25). Quanto à composição segundo o grupo etário, deve-se observar redução relativa da presença dos segmentos mais jovens e aumento dos segmentos mais velhos, acentuando e consolidando o envelhecimento da PEA já em curso e sinalizando que, em médio prazo, a oferta de força de trabalho deverá experimentar substituição progressiva dos mais jovens pelos mais velhos, pressionando o mercado de trabalho em termos de composição do emprego.

Esse envelhecimento da população e, particularmente, da PEA, exigirá no futuro não muito distante indispensáveis ajustes em termos de flexibilidade do mercado de trabalho, de modo a contemplar os requisitos necessários a uma PEA mais madura, e mais sujeita, portanto, a riscos físicos e com menores agilidade e força física, além de, proporcionalmente, menos instruída do que os segmentos mais jovens da PEA, dada a expressiva melhoria educacional brasileira nos últimos anos – conforme discutido em detalhes no próximo capítulo deste livro. Trata-se, assim, de um desafio não trivial que exigirá reflexão da sociedade e medidas adequadas de ajuste institucional de amplo aspecto, envolvendo não somente o mercado de trabalho, mas também o contingente integrante do período pós-laboral.

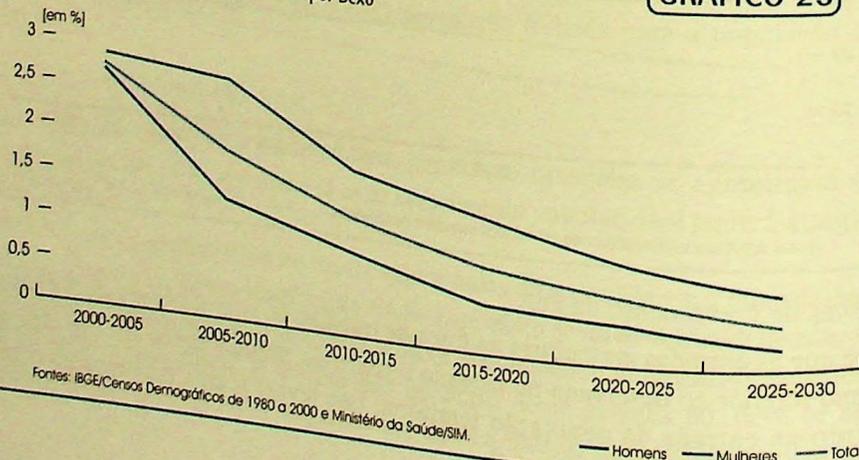
**GRÁFICO 24**

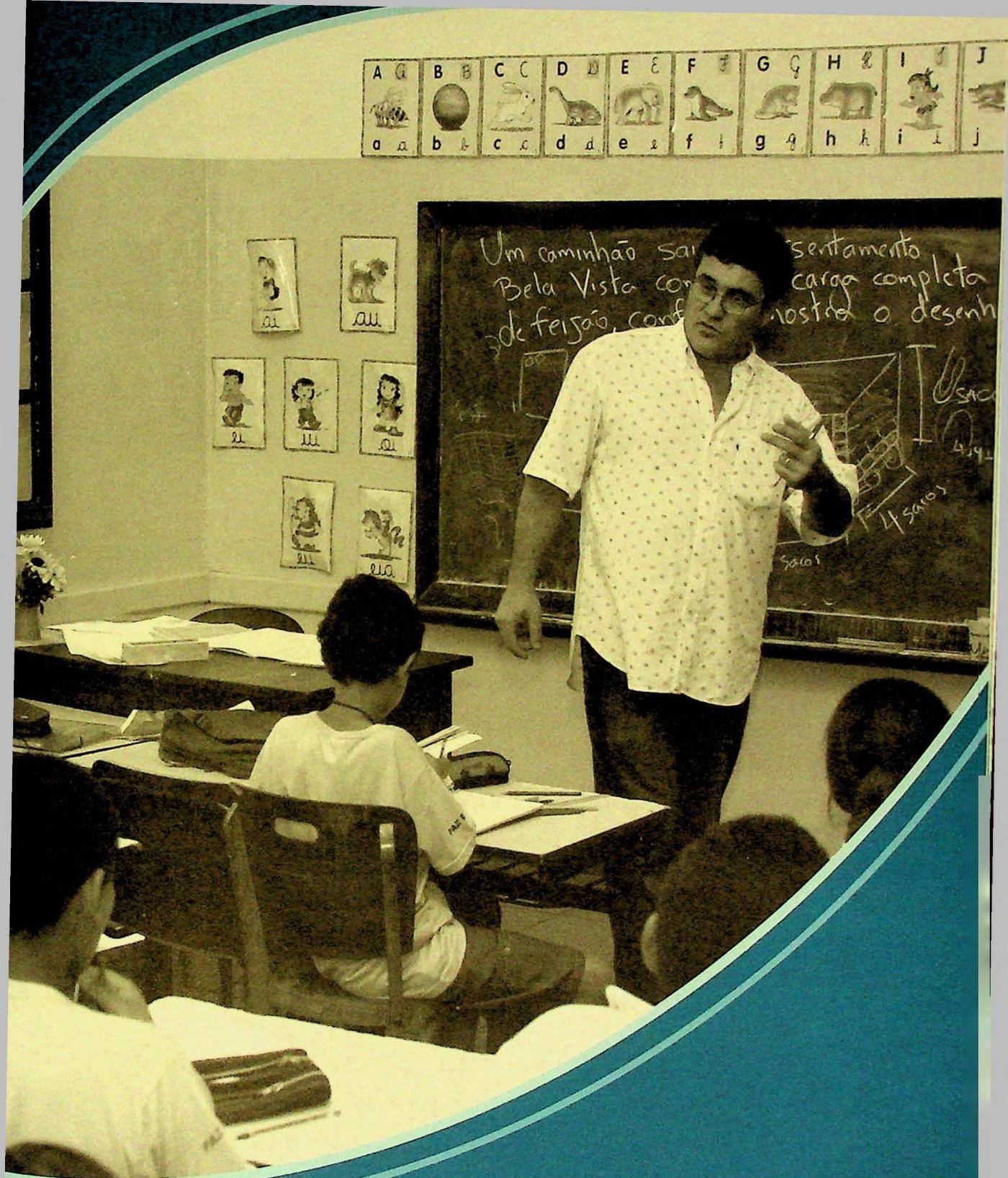
Brasil: Distribuição Proporcional da PEA por Idade e Sexo 2000 e 2030



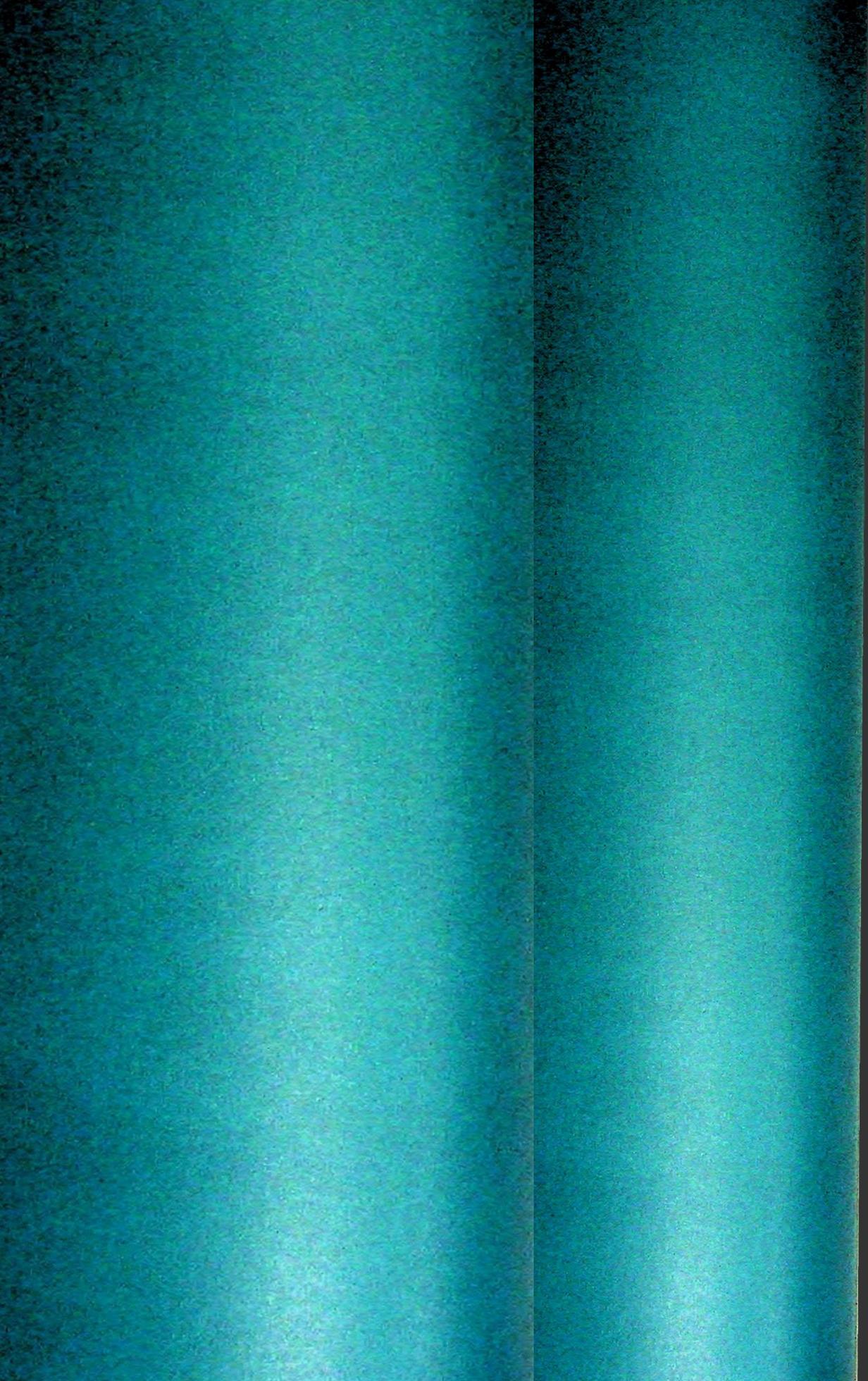
**GRÁFICO 25**

Brasil: Taxas de Crescimento da PEA por Sexo





### 3 • Educação no Brasil: Atrasos, Conquistas e Desafios



### 3 • EDUCAÇÃO NO BRASIL: ATRASOS, CONQUISTAS E DESAFIOS

#### INTRODUÇÃO

A primeira menção escrita de que a educação é como uma ferramenta que expande a produtividade do trabalhador vem da Riqueza das Nações, de Adam Smith. O tema feneceu e somente na década de 1960 a idéia de educação como capital humano tomou corpo e, a partir daí, as pesquisas empíricas se multiplicaram. Em anos posteriores, duas edições do prêmio Nobel consagraram a teoria do capital humano.

Sabe-se hoje que um nível mais alto de educação do ponto de vista individual eleva a probabilidade de recebimento de salários mais elevados. A educação relaciona-se também com o desemprego: quanto maior o nível de escolaridade, menor a probabilidade de se ficar desempregado.

Ao refletir sobre a teoria do capital humano, é possível fazer a seguinte inferência: um maior nível educacional pode elevar a renda da sociedade como um todo. Contudo, embora se verifique que o Produto Interno Bruto (PIB) de um país está positivamente correlacionado com o nível educacional da sociedade, não há necessariamente uma causalidade definida: educação provoca o crescimento ou é o desenvolvimento que gera meios para elevar a cobertura e a qualidade da educação? É fato que os países mais educados têm mais renda, e que a pontuação em provas internacionais de rendimento educativo estão positivamente correlacionadas com o crescimento do PIB *per capita*. O mesmo vale para as unidades da federação (UFs).

Mas a boa educação, vale assinalar, não vacina o país contra crises, desmandos dos governantes ou outros determinantes que impeçam seu crescimento. Há casos como o da Argentina e da Rússia. Esses países foram impactados por crises que estagnaram a economia, apesar do bom nível de educação formal e, apenas recentemente passaram a dar mostras de recuperação da vitalidade econômica.

O fato é que não existe hoje nenhum país em rápido crescimento econômico que tenha sido displicente com a educação. Enquanto o impasse não se dissolve à luz das pesquisas que vêm sendo realizadas, uma hipótese bastante razoável é que hoje as restrições na quantidade, na qualidade e na distribuição da educação são severos condicionantes do crescimento. Em suma: educação é necessária, mas não suficiente para o crescimento. Ela é imprescindível para capacitar mão-de-obra às constantes mudanças e adaptações que a modernidade demanda, além de ser o ingrediente que concede ao indivíduo maior capacidade de aprendizado ao longo da vida.

Assim, pode-se considerar que a educação não apenas afeta o patamar de renda de um trabalhador desde o início de sua carreira, mas também influencia a velocidade de crescimento de seus rendimentos (Gráfico 1). Isto significa que

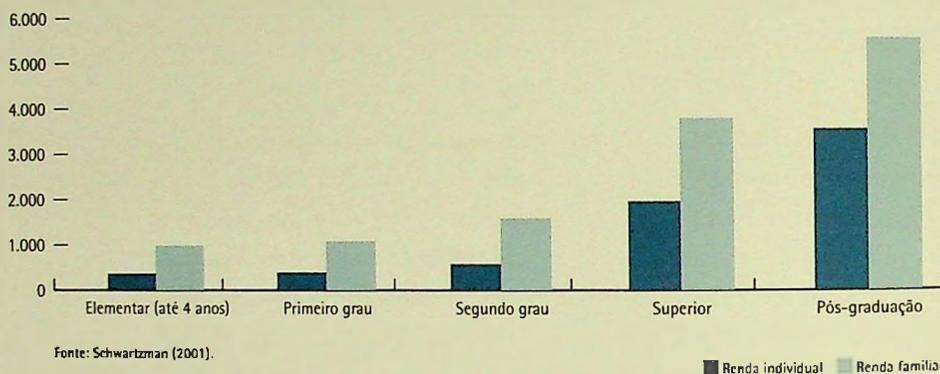
---

A teoria do capital humano foi incorporada na moderna teoria econômica por Jacob Mincer, e popularizada por Theodore Schultz e Gary Becker, ambos ganhadores do prêmio Nobel de economia, nas décadas de 1950 e 1960. A idéia fundamental da teoria é que o trabalho corresponde a mais do que apenas um fator de produção, devendo ser considerado um tipo de capital: o capital humano. Esse capital é tão mais produtivo quanto maior for sua qualidade, e esta é dada pela intensidade de treinamento técnico, científico e gerencial que cada trabalhador adquire ao longo de sua vida. Assim, a melhoria da qualidade do capital humano não apenas melhora o desempenho individual de um trabalhador – e, por conseguinte, sua remuneração –, como é fator decisivo para a geração de riqueza e de crescimento econômico. Por essa razão, políticas que visam elevar a qualidade do capital humano – como, por exemplo, a melhoria nos sistemas educacionais – são vistas como preferidas e mais eficazes para reduzir níveis de pobreza e de desigualdades sociais, assim como para promover o desenvolvimento econômico.

quanto maior o nível educacional de um indivíduo, maior o crescimento de sua renda ao longo de sua vida produtiva. Uma demonstração disso é o dado de que 1/4 da disparidade de rendimentos no Brasil é explicado pela desigualdade na educação. Considerando uma perspectiva mais ampla, pode-se afirmar que importa também, a par da escolaridade média, sua distribuição na sociedade. Apesar de contar com profissionais qualificados em diversas áreas, o Brasil convive com uma enorme desigualdade educacional. A base da pirâmide demonstra uma baixa escolaridade, que não chega a sete anos. E um agravamento adicional a esse cenário é que a qualidade da educação é precária, não capacitando boa parte de nossa mão-de-obra para lidar com tarefas com algum grau de complexidade.

GRÁFICO 1

Renda Individual de Todas as Fontes e Renda Familiar de Pessoas com Diversos Níveis Educacionais



Dado o baixo nível de educação, as empresas, que exigem certas competências em função da concorrência ou da natureza mutante das ocupações, acabam por filtrar os indivíduos por meio de sua escolaridade, de modo a contribuir para a redução de custos dos processos seletivos. O mesmo faz o setor público, exigindo escolaridade em seus concursos. Daí segue que os caminhos para o sucesso profissional sem educação vão ficando cada vez mais restritos. Para chegar próximo do topo, praticamente somente os esportes e as artes – ou a beleza – conseguem oferecer chances para quem não tem diplomas.

A face mais cruel deste fato é que as barreiras ao acesso à escola e ao êxito acadêmico estão inversamente correlacionados com a renda. Embora hoje tenhamos a quase universalização do acesso ao ensino fundamental, 84% dos alunos concluem a 4ª série, e apenas 57%, o nível fundamental. Entre os alunos que estão entre os 20% mais pobres, 95,2% frequentam a escola quando sua idade varia entre 7 e 14 anos, mas o percentual cai para 73,6% no grupo entre 15 e 17 anos, e para apenas 28% entre os de 18 a 24 anos. Este padrão se repete com menor intensidade à medida que se eleva o quintil de renda. Isto significa que a permanência na escola depende em boa parte da renda das famílias dos alunos, o que contribui para perpetuar o quadro de desigualdade de renda e de educação.

Este fenômeno ocorre também nos países ricos, porém em proporções bem mais modestas. A questão é exatamente o tamanho da desvantagem e o que se faz para reduzi-la. No Brasil, o fato é que apenas os pobres frequentam as piores escolas e têm maiores dificuldades e limites de aprendizado. Quem tem mais renda pode dedicar mais tempo aos estudos, tem acesso a melhores

escolas, a livros, revistas, computadores e à internet, além de ter apoio adicional em caso de *tropeço* nos estudos. No limite, um pobre talentoso que conseguisse passar no vestibular de medicina para uma universidade pública não poderia se sustentar durante o curso. Há um caráter discriminatório em nosso ensino: a escola fundamental pública, que atende aos mais pobres, custa por aluno 1/10 do custo por aluno de uma universidade federal freqüentada pelos 40% mais ricos.

## HISTÓRICO

A educação brasileira padeceu de um atraso secular. Mais sério do que os erros do presente foi a inação nos primeiros quatro séculos do país. A escola se difundiu rapidamente na Europa, a partir do século XVIII e, virtualmente, todo o continente se aproximou da universalização ainda no século XIX ou início do século XX. Em contraste, em meados do século XVIII, estima-se que apenas 1 em cada 10 mil brasileiros freqüentava a escola, e tínhamos quase 70% de analfabetos em 1900. O atraso educacional do Brasil remonta à colonização portuguesa, pouco dedicada à educação das camadas e grupos menos favorecidos. Já nossos vizinhos ao sul, Argentina e Uruguai, começaram um processo sério de escolarização universal ainda na segunda metade do século XIX.

O atraso relativo do Brasil permaneceu mais ou menos na mesma até a metade do século passado, quando o crescimento que se seguiu foi impressionante, embora não tenha conseguido compensar em cinqüenta anos o atraso acumulado. Ao crescer tão rápido, a partir de uma base tão reles, as dificuldades e limitações foram inevitáveis. Portanto, uma primeira conclusão é que o atraso educacional brasileiro é muito mais o resultado da inação durante séculos do que do grande avanço, aos trambolhões, do último meio século. Contudo, no período recente, também houve erros. Um deles é que, nessa expansão, o ensino superior adquiriu certa proeminência em termos de prioridade, expresso pelo enorme crescimento da rede de universidades federais. Foi, porém, um feito impressionante, sobretudo considerando que no seu bojo criou-se a pós-graduação e pesquisa.

O crescimento mais lento do ensino médio implicou sobras de vagas nas universidades. Poucos entravam no início da escolarização e muitos desistiam no meio do caminho, atrofiando esse nível do ensino e estagnando o ensino superior. Somente nos anos 90 é que elevou-se a cobertura e reduziu-se a evasão, aumentando conseqüentemente o fluxo de formandos do fundamental e do médio. Isso acabou permitindo a expansão de demanda pelo ensino superior. Mesmo com tais transformações, a evasão e a cobertura do ensino médio ainda deixam este nível de ensino em situação precária.

Em suma, pode-se dizer que até a metade do século XX pouco se fez pela educação, mas que, com o surto de desenvolvimento e de industrialização ocorridos no século passado, o sistema cresceu a uma velocidade que se acelera progressivamente. O grande salto começa com a criação de uma rede nacional de universidades federais com ampla oferta de vagas, mas que não é acompanhada por um crescimento correspondente nos níveis inferiores, bloqueando assim o avanço subseqüente do ensino superior. Somente na década de 1990 houve grande expansão nos níveis fundamental e médio, dando uma feição mais equilibrada à pirâmide educacional. O país vive hoje o desafio de lidar com a fraca qualidade desse sistema.

### Educação e Violência

Episódios de violência e criminalidade afloram a todo momento na sociedade brasileira, gerando um sem-número de discussões e tentativas de interpretação. Infelizmente, a compreensão do fenômeno da criminalidade ainda está em sua infância. Dai a persistência de idéias simplistas, meias verdades ou equivocados. Em particular, há duas explicações imprecisas, para não dizer desalinhadas com o mundo real.

A primeira explica a violência pela falta de escolaridade da população. A segunda atribui tudo à pobreza. Para entender as fragilidades de tais explicações, basta comparar os índices de criminalidade das capitais brasileiras. Capitais violentas como Rio de Janeiro, São Paulo ou Vitória, para os padrões brasileiros, além de não serem pobres, têm níveis elevados de educação. Em contraste, os níveis mais baixos de criminalidade se encontram em Teresina, uma das capitais mais pobres do país e onde a escolaridade está também entre as mais baixas.

Portanto, há que se procurar outras causas. Possivelmente, a mais persuasiva é a conexão entre violência e o ritmo do fluxo migratório rural-urbano. As cidades cujas respectivas populações cresceram em ritmo acelerado dificilmente conseguiram evitar a degradação do seu tecido social – conforme mostra o Capítulo 5 da edição de 2005 desta série. Esse inchaço das megalópoles desestrutura a vida de grupos mais vulneráveis e cria o caldo de cultura da criminalidade e violência. Tais problemas são agravados pela associação de governos fracos com a expansão do crime organizado.

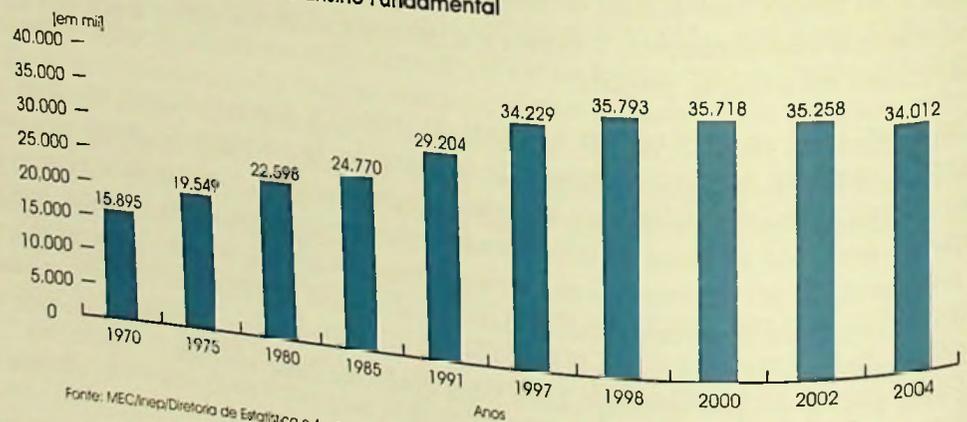
A educação parece ter um impacto crítico, mas aparece somente no longo prazo. Sabe-se que a criminalidade é função inversa do nível individual de escolaridade. Isso se deve à maior empregabilidade daqueles mais escolarizados, bem como à introdução mais profunda de valores de cidadania. Portanto, se educação é ineficaz no combate à violência e à criminalidade no curto prazo, aprimorá-la é uma política essencial de qualquer solução duradoura para essas questões, exigindo, porém, prazo mais longo de implementação. É importante frisar também que ela tem de ser parte de um pacote integrado de ações.

### EDUCAÇÃO BÁSICA

Temos hoje a virtual universalização do ensino fundamental. Em 2004 apenas três estados tinham taxas de escolarização líquidas inferiores a 95%: Pará, Roraima e Acre, embora todos acima de 92%. O principal gargalo, que antes era caracterizado pela falta de vagas, tornou-se o lento ritmo de avanço pelas séries da escola fundamental, em função da repetência, ao lado da baixa qualidade do ensino de forma geral. Entretanto, isto não obscurece o fato de que, entre 1970 e 2004, mais que dobrou o número de matrículas.

GRÁFICO 2

Evolução das Matrículas no Ensino Fundamental



Fonte: MEC/Inepi/Diretoria de Estatística e Avaliação da Educação Superior (Daes).

Possivelmente, a iniciativa de alcance mais profundo tenha sido a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), um programa federal que subsidia a educação – sobretudo entre as UFs mais pobres – e que está sendo ampliado para incorporar a pré-escola e o ensino médio, com o nome de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). Os estados ou municípios que realmente gastam com educação a proporção de seus orçamentos determinada pela Constituição, mas não conseguem atingir o patamar mínimo definido de custo por aluno, têm direito a receber do fundo o dinheiro necessário para cobrir a diferença. A parcela constitucional que não é despendida pelos outros municípios é usada para subsidiar outras comunidades.

Como consequência, muitas escolas municipais aumentaram suas despesas e por isso quase 2 mil municípios se beneficiaram desse aumento de gastos no ensino – municípios estes responsáveis por 66,4% das matrículas municipais. Dois terços dos ganhos foram para o Norte e o Nordeste, as regiões mais pobres do país. O fato é que o Fundef é uma das poucas despesas do sistema educacional brasileiro que tem caráter progressivo. Esse conjunto de desenvolvimentos, combinado com a introdução do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) em 1990, e do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) em 1998, evidencia que o principal problema do ensino fundamental começou a ser resolvido.

De fato, a virtual universalização representou um salto na equidade do sistema. Contudo, ainda é necessário evitar a evasão. Isto decorre da grande mudança que representa para os pobres o acesso ao mundo da educação, o qual pode representar um desafio demasiadamente traumático, acarretando um acúmulo de frustrações. Notas fracas elevam a reprovação, que por sua vez expandem o desvio idade-série, o que freqüentemente leva ao abandono, especialmente após os 14 anos, quando a escola começa a concorrer com o trabalho pelo tempo e a preferência dos jovens.

Mas a equação da evasão por necessidade de trabalhar é complexa, dado o fato de que a curta duração da jornada escolar (menos de quatro horas por dia) não chega a impedir as formas mais usuais de trabalho, e por isso a concomitância é comum. Entretanto, esse mesmo fato milita em favor de uma hipótese ainda mais preocupante: a de que a rejeição à escola é mais forte do que a atração pelo trabalho, já que não é preciso deixar a escola para trabalhar. Qualquer que seja a explicação, o resultado é um só: a deserção é fortemente seletiva. Progressivamente, abandonam a escola os mais pobres. Como resultado, entre o início do fundamental e o seu término, a proporção de jovens pobres se reduz de 2/3 para 1/3 ou menos. No ensino médio, só sobram 12,9% dos 20% mais pobres na rede pública, e 2,4% na rede privada, ao lado de uma forte sobre-representação do último quinto de renda na rede particular (Tabela 1). Em resumo, a exclusão que no passado era na entrada da escola desapareceu, e agora ela acontece ao longo do ciclo escolar, por meio de uma progressiva erosão dos grupos mais pobres.

TABELA 1  
Estudantes do Ensino Médio pelos Quintos de Renda Familiar *per Capita* e Rede de Ensino – 2003

	1º quinto	2º quinto	3º quinto	4º quinto	5º quinto
Privado	2,4	4,6	9,5	22,3	61,1
Público	12,9	20,9	24,5	26,5	15,1

Fonte: IBGE/Pnad – 2004.

## Qualidade

Até a metade do século XX, os poucos que conseguiam entrar na escola e concluí-la tinham um curso de razoável qualidade. Havia brutal elitismo social e forte seleção intelectual. Pode-se supor que o desbaste das classes mais baixas da escola resultasse de um elevado nível de exigências acadêmicas ou, pelo menos, que a seleção naturalmente triasse os melhores.

A queda no elitismo social teve como contrapartida uma queda na qualidade do ensino, que se tornou muito pobre. A escola passou a exigir muito pouco dos que sobrevivem e chegam até o fim. As provas do Saeb atestam que os alunos sabem muito pouco, mas que a qualidade tem se mantido constante nos anos recentes. E o fato de a educação não perder qualidade durante um processo de forte aumento das diplomações é um dos maiores feitos do sistema educacional. Porém, as participações do Brasil nas provas internacionais reafirmam a péssima qualidade: último lugar no Iaeep (International Assessment of Education Progress) de ciências e no teste de Pisa (Programme for International Student Assessment) em 2000.

O Saeb e o Enem – este com periodicidade anual – constituem dois sistemas nacionais de avaliação que geram séries históricas e colocam à disposição de secretarias estaduais dados que podem ser muito úteis. Ambos têm efeitos salutares sobre a qualidade do ensino, a começar por estabelecerem novos parâmetros para a elaboração de questões de provas, novos enfoques de avaliação dos alunos – que têm repercussão sobre conteúdos – e modos de ensinar. Certamente não são suficientes para mudar, mas serão sempre reforços a mudanças.

Seja como for, o país permanece com o formidável desafio de melhorar a qualidade do nosso ensino. Ela está totalmente descalibrada das nossas expectativas de desenvolvimento econômico. Não há como pensar que haja outra prioridade para a nossa educação.

## ENSINO SUPERIOR

A primeira universidade brasileira de fato foi a Universidade de São Paulo, criada em 1934, já que a Universidade do Brasil, criada em 1920, era mais uma colagem de escolas profissionais existentes do que uma universidade propriamente dita. Após esses esforços pioneiros, o progresso estancou.

Assim, até meados do século XX nossa educação era subdesenvolvida de modo equilibrado: havia pouquíssimas escolas primárias e quase nenhuma universidade. A implantação, no pós-Guerra, de um programa ambicioso de construção de universidades federais em todos os estados, objetivando a formação de lideranças, gerou uma vigorosa e dispendiosa arrancada. Isto mudou completamente o quadro da educação superior, com as matrículas crescendo rapidamente – de 100 mil para 1,4 milhão entre 1960 e 1990. Apesar da liderança do governo, esta expansão foi permanentemente acompanhada pelo setor privado.

A ambição das universidades federais era de se tornarem centros de ensino, pesquisa e extensão. De fato, sua implantação se deu simultaneamente à bem-sucedida, e sem similar na América Latina, criação de um sistema de pós-graduação em âmbito nacional em todas as grandes áreas do conhecimento, como se verá adiante.

O crescimento das universidades públicas foi admirável e teve grande impacto, incluindo a boa formação de lideranças. Mas o resultado foi a matrícula desalinhada com os níveis inferiores. A educação fundamental ainda não tinha sido universalizada e o médio era especialmente restrito. Formou-se, então, um nível superior hipertrofiado quando contrastado com os níveis inferiores:

a transição entre o médio e o superior chegou a 65% no início dos anos 90. E isto é considerável, embora os concluintes do médio fossem apenas 37% dos membros de uma coorte, e apesar de as taxas de matrícula bruta e líquida serem de 22% e 15%, respectivamente, patamar inferior à média da América do Sul.

A expansão da conclusão do ensino médio a partir de 1997 fez crescer as matrículas do superior. Essa mudança, contudo, encontrou um nível superior público caro, sem fôlego gerencial e financeiro para a expansão demandada. Somente o dinamismo do setor privado foi capaz de retomar o crescimento, apesar de as instituições públicas terem melhorado seu desempenho ao longo da década de 1990. A população de estudantes triplicou no ensino superior entre 1980 e 2004 e o número de instituições dobrou, com acentuada predominância das universidades particulares.

TABELA 2  
Evolução das Matrículas no Ensino Médio e Superior

Tipo de Instituição	1980	1985	1990	1995	1998	2003
Autônomas: Univ. e Centros Univ	652.200	671.977	824.627	1.127.932	1.467.888	2.276.281
Não Autônomas: Integradas e Isoladas	725.086	695.632	715.453	631.771	658.070	1.611.490
Total	1.377.286	1.367.609	1.540.080	1.759.703	2.125.958	3.887.771

Fonte: Inep/MEC.

## A Conta do Ensino Superior

Não se pode julgar um sistema educacional pelo que custa, tampouco se pode avaliá-lo sem boas indicações financeiras. O Brasil dispõe de informações plenamente confiáveis acerca do que custa cada um dos seus subsistemas. Não obstante, há controvérsias em torno da evolução dos gastos nos últimos anos e, também, acerca dos elementos que compõem o custo/aluno das universidades públicas.

Dentro do ensino privado, o nível superior tem faturamento de R\$ 15 bilhões; o fundamental atinge R\$ 13,2 bilhões; o médio, apesar de corresponder à maior fatia do mercado, tem faturamento de apenas R\$ 4,6 bilhões. A educação infantil tem um orçamento total de R\$ 2,7 bilhões ao ano. É interessante notar que, entre 1999 e 2004 – anos cujos dados do setor público estão disponíveis –, o crescimento do setor privado foi de 64%, ante 56% para o público. Ou seja, o desempenho de ambos – medido em termos de vagas – foi muito semelhante.

No que tange ao ensino superior público, é de se destacar o elevado custo por aluno e a ineficiência em que operam os programas de graduação nas universidades. O problema não está nas universidades, mas nas regras que as regem, as quais não apresentam mecanismos de incentivos para uma alocação mais eficiente de recursos. Não há incentivos à melhoria da produtividade, à expansão do número de alunos ou à atualização da grade curricular. Na verdade, há até mesmo pouca coerção contra faltas ou

Coorte é um grupo de indivíduos que seguem juntos no tempo ou na idade. Em geral, a coorte refere-se ao grupo que apresenta a mesma data de nascimento, o que não significa, necessariamente, o mesmo dia. É comum definir uma coorte pelo ano ou mesmo pela década de nascimento, quando estão sendo analisados eventos muito deslocados do tempo atual. Nessa situação, por exemplo, pode-se ter uma coorte dos indivíduos nascidos na década de 1950, ou na década do milagre brasileiro (nascidos na década de 1970). Muitas vezes, define-se a coorte como o grupo de indivíduos que compartilham algum fato marcante, como a entrada no sistema escolar. Portanto, num contexto de fluxo de alunos, a coorte corresponde a um grupo que inicia o primeiro ano da educação escolar básica num determinado ano, independentemente da idade particular de cada um dos estudantes. A palavra coorte é um termo de origem militar utilizado para designar um grupo de aproximadamente 600 soldados romanos que marchavam juntos. Assim, a coorte constitui um grupo de indivíduos que, dado um determinado ponto de referência, marcham juntos no tempo.

desleixo. Enfim, a garantia de estabilidade permite que não haja envolvimento com as instituições por parte de fração dos professores e dos funcionários.

O Brasil gasta em educação 4,3% do PIB, próximo da média dos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e superior aos gastos de países com sistemas de educação mais bem-sucedidos, como Uruguai, Chile e Argentina. Desse montante, 21% são dedicados ao superior (0,82% do PIB), que, apesar de relativamente alto, não está exageradamente fora de linha com os outros países. Só 16 países no mundo gastam mais e praticamente todos são muito ricos. Sob essa medida, gastamos mais do que Japão, China e Coreia. Isso não seria um problema se 0,82% permitisse que muitos alunos estudassem na rede pública. Mas esse não é o caso. Tais gastos permitem matricular apenas 5,2% da população em idade universitária. Em contraste, com a média de 1% do PIB, os países da OCDE matriculam 41% da população em idade de estar na universidade. Pode-se verificar a mesma coisa por outro ângulo: 0,82% do PIB financia uma educação com um custo/aluno muito elevado (Tabela 3). Apenas Alemanha e Reino Unido gastam mais por aluno do que o Brasil. De fato, nossos dispêndios por matrícula (1999) atingiam R\$13 mil para as federais e R\$10 mil para as estaduais.

TABELA 3  
Gasto por Aluno Universitário - 2001  
[em US\$ PPP]

Uruguai	2.201	Espanha	7.456
Índia	2.522	Itália	8.347
Argentina	3.775	França	8.837
Peru	4.230	Brasil	10.306
México	4.341	Alemanha	10.504
Coréia do Sul	6.618	Reino Unido	10.753
Chile	6.901	Média OCDE	10.052

Fonte: OCDE (2004).

Para oferecer uma alternativa a esse caminho, pode-se tomar também as relações entre custos de segundo e terceiro graus. É como tomar o custo do segundo grau como unidade de moeda, que passaria a ser a base de comparação. Os resultados são os seguintes:

- Brasil: o nível superior tem custo 10 vezes maior do que o médio.
- Estados Unidos: o nível superior é 2,4 vezes mais caro do que o médio.
- França: o nível superior tem custo praticamente igual ao médio.

Fica evidente o descompasso entre o nível médio e o superior no Brasil. Há diversos fatores para isso, mas a baixa relação aluno/professor é um dos motivos do elevado custo. Nas universidades federais, são 10,9 alunos por professor. Em contraste, a média dos países da OCDE é de 16,4. Não é que sobrem professores, é que a sua distribuição é muito errática.

É bem verdade que as universidades públicas federais, em resposta às pressões sociais e governamentais por controle de gastos, envidaram louváveis esforços e obtiveram expressivos ganhos de eficiência. Os gastos aumentaram 95% em termos nominais, mas tiveram redução de quase 10% em termos reais. Mas mesmo com essa grande melhora de desempenho, nossos custos por aluno ainda são elevados e, a despeito da gratuidade, o sistema é ainda bem limitado

quanto à incorporação dos segmentos mais pobres, sobretudo nos cursos mais concorridos e que requerem dedicação integral.

Embora o custo da maioria dessas instituições seja incongruente com seus resultados (ensino pouco inspirado e quase nenhuma pesquisa ou curso de extensão), esse não é o caso de um grupo de cerca de dez universidades concentradas em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Elas têm custo/aluno semelhante e produzem mais da metade de toda a pesquisa do Brasil. Uma proporção significativa do corpo docente dessas instituições está voltada à pesquisa e disputa os fundos de pesquisa dos órgãos públicos. Para contornar a rigidez dos regulamentos do serviço público, operam várias fundações que vendem agressivamente treinamentos, serviços de consultoria e pesquisa e desenvolvimento.

A diversidade crescente na Europa e na América do Norte está longe de ser igualada pelas instituições brasileiras. As daqui ainda são pressionadas a fazer pesquisa e a ter um corpo docente titulado, muitas vezes incompatível com as áreas profissionais para as quais estão vocacionadas. Diante desse quadro, fica clara a necessidade da presença do Estado. Contudo, para que a presença se dê em bons termos, é necessário que se definam com clareza as diferenças existentes entre o público e o privado.

A universidade pública desfruta de autonomia acadêmica e opera por sistemas de gestão colegiada. É formada por subunidades que se auto-regulam. Apesar da autonomia, boa parte da gestão de pessoal e financeira é feita pelo governo. A administração superior também se apóia em colegiados centrais, representativos das unidades e corpos sociais que compõem a universidade. Os cargos de direção superior são eleitos, ou são produto de consultas e negociações entre as lideranças acadêmicas e a autoridade superior, seja ela o governo federal, estadual ou conselhos superiores. Uma característica da universidade pública brasileira é que seus segmentos mais importantes são regidos por sistemas muito distintos. A graduação é burocrática, formalista e freqüentemente politizada. O segundo segmento é controlado pelos prêmios e sanções de um sistema de *quase mercados* de ciência e tecnologia (C&T), onde os incentivos são administrados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e por muitas outras instituições, programas e linhas de financiamento à pesquisa.

Ao universo da graduação pública falta muito mais do que incentivos; faltam critérios sobre o que é esperado e falta governabilidade. Os reitores têm poderes frágeis, há conflitos de interesses, greves e excessiva descentralização na tomada de decisões. Os resultados são conhecidos: elevados custos por aluno, alta deserção, classes pequenas, absenteísmo.

Como se pode pensar em autonomia na universidade pública sem criar alguns mecanismos de auto-regulação? A primeira pista é aproveitar a experiência bem-sucedida de auto-regulação da pós-graduação. Sistemas auto-regulados podem ser públicos ou privados, e sua característica essencial é que o desequilíbrio gera a sua própria correção. Toda vez que o erro pesa no bolso de alguém que possa reagir, configura-se um sistema auto-regulado. Não obstante, há formas de auto-regulação que não passam tão diretamente pela consequência orçamentária imediata. Por exemplo, perda de prestígio ou opróbrio são penalidades que podem ser equivalentes nos seus efeitos.

Se, no caso das universidades públicas, a eficiência passa pela implementação de um mecanismo auto-regulado que induza a esforços no sentido de elevar a produtividade, no caso das particulares a mola propulsora desse sistema é a concorrência. Esse sistema prescinde da

tutela do Estado para funcionar, mas tem de estar presente para garantir proteção aos mais fracos contra os mais fortes, sejam eles os alunos ou instituições menores.

Nesse sentido, o Estado deve fazer cumprir as regras e contratos, bem como forçar as instituições a esclarecer precisamente como vai ser o ensino que vai ofertar. Assim, além de promover maior informação ao consumidor, fica mais fácil detectar e coibir a prática da propaganda enganosa, uma vez que, afinal, cabe ao Estado garantir padrões mínimos de qualidade.

O sistema apenas pode continuar funcionando autonomamente e de forma salutar se for garantida a livre entrada de novos concorrentes. Esta é uma exigência fundamental do sistema capitalista e evita ganhos ligados à formação de monopólios ou oligopólios privados, eventualmente piores do que os públicos. Mas ao MEC parece faltar esta clareza, com os ministros endossando reservas de mercado. Não se pode, em nome da qualidade, impedir que haja concorrência apenas para assegurar a categorias profissionais e a instituições específicas a menor entrada de concorrentes. A entrada de concorrentes é exatamente o canal pelo qual se oxigena a oferta e se permite a redução de abusos. Leis que travam o funcionamento do mercado, incluindo controles de preços e reservas de mercado, são contraproducentes, pior do que ineficazes. É necessário um marco legal inteligente, que induza à melhoria da qualidade, à redução de custos e à matrícula de mais alunos.

Finalmente, há também o papel clássico – e delicado – do Estado, que é o de *estabelecer mínimos de qualidade aceitáveis*. Uma qualidade mínima deve ser assegurada enquanto política de proteção aos alunos, embora tal papel do Estado esbarre em problemas práticos. Em muitos dos casos, para isso, em certas áreas sujeitas à averiguação científica, há padrões internacionalmente aceitos. Mas este não é o caso da educação superior. Aí, na maior parte das áreas – exceto saúde, por exemplo –, é uma questão de bom senso, de realismo e de aprendizado. Sendo os critérios assim tão vagos, não admira que seja conflituoso o estabelecimento desses tais mínimos.

## QUADRO 2

### Reformas de Ensino Superior na Europa – 1980-2000

A novidade dessas reformas foi a introdução de mecanismos de promoção da qualidade na gestão por meio da avaliação institucional. Adaptou-se o modelo tradicional das agências regionais norte-americanas que se baseia na elaboração, pela universidade, de um auto-estudo que tem como referência os padrões de qualidade definidos pelo conselho superior das agências avaliadoras. O estudo é submetido à validação *in loco* por comitês de pares – um procedimento interativo que, em grande medida, constitui uma assessoria e uma alavanca ao desenvolvimento institucional. No caso a seguir descrito, a auto-avaliação tinha como foco a demonstração dos mecanismos pelos quais a universidade garantia a qualidade de seus processos e resultados.

As reações iniciais das universidades européias variaram de país para país, dependendo do ambiente criado pela flexibilidade das políticas (prazos e tratamento dado) e, principalmente, pela oferta de apoios para o realinhamento (recursos para profissionalizar a gestão, para contratar gestores e/ou assistência técnica, e/ou capacitação em gestão e em sistemas de informação etc). Em alguns países – Suécia e Inglaterra, por exemplo –, a autonomia de gestão foi sentida inicialmente como intrusão externa e/ou centralização interna, nos institutos e departamentos universitários (Rauer, 1994; Trow, 1993). De fato, esta nova avaliação institucional tem o efeito de reforçar a dimensão institucional *vis-à-vis* a tradição de autonomia da gestão acadêmica (*bottom heavy*). Mas a interatividade do mecanismo permitiu as revisões necessárias para completar a transição e consolidar o regime auto-regulado.

Dois outros aspectos muito relevantes da experiência são: a) a importância atribuída aos aspectos logísticos e operacionais, que desenvolvem a confiança mútua entre as partes; e b) o horizonte de tempo e as condições de continuidade que tais processos necessitam para se consolidarem, passando por refinamentos e ajustes.

continua

continuação

O êxito das experiências de transição para a auto-regulação – das instituições e dos sistemas de ensino superior – dependeu, crucialmente:

a) da atuação de secretarias (*staff*) de alto nível integralmente dedicadas à operação – a apoiar os processos e rodadas de avaliação, tanto nas agências que coordenam o sistema de avaliação como nas instituições, pois há um enorme trabalho de pré e pós-produção;

b) da drástica melhoria da informação disponível sobre o setor e sobre cada instituição, que instauraram diretorias de análise e desenvolvimento institucional – o que aprofunda e dissemina o conhecimento não só da comunidade acadêmica, mas dos alunos e suas famílias, qualificando-os a exigir qualidade; e

c) da preocupação explícita com o desenvolvimento da confiança (*trust*), para o qual contribuem a busca de economia de esforços, a flexibilidade e a desburocratização – a nova agenda da avaliação no Reino Unido não tem nada a ver com uniformidade ou com gravar normas em pedra. Tem a ver com contexto e diversidade; com a identificação do que é necessário e suficiente para manter e elevar a confiança, evitando burocracia.

Some-se a isso a preocupação com o dimensionamento de tarefas factíveis de pleno cumprimento e o envolvimento crescente da comunidade com as questões do sistema de ensino superior, desenvolvendo sua responsabilidade pública e conhecimento de causa (Harris, 2004).

## Avaliação da Qualidade

A avaliação do ensino público e do privado é uma fronteira que foi desbravada a partir da primeira metade dos anos 90 e avançou em termos irreversíveis. A criação de uma cultura de avaliação talvez tenha sido o maior avanço do ensino superior naquela década. O passo mais corajoso foi a instituição do *provão*, um exame realizado no último semestre antes da formatura. As notas nessa prova não afetavam o recebimento do diploma. Em vez disso, eram usadas para computar uma nota média para cada curso das instituições de educação superior. Esses resultados eram ajustados numa curva normal e transformados em conceitos (A, B, C, D e E). Os conceitos de cada instituição eram publicados na internet e em todos os jornais. Há considerável evidência de que os cursos levaram a sério os resultados e investiram em modificações, visando à melhoria de suas notas. O mesmo efeito se observou nos vestibulandos, que usavam as informações do provão para escolher os cursos. Assim, melhores notas passaram a ser questão de sobrevivência, tanto para escolas públicas quanto privadas, pois, além de facilitar a seleção por parte dos alunos, ainda havia sanções previstas que poderiam chegar ao fechamento de cursos. Os resultados estão reportados na Tabela 4.

TABELA 4  
Distribuição dos Conceitos por Dependência Administrativa das Instituições: Exame Nacional de Cursos (ENC) – 2003

IES	A + B	C	D + E	Total	C ou +
Federais	52,5	30,2	17,3	100	82,7
Estaduais	34,4	32,0	33,6	100	66,4
Privadas	19,3	49,8	30,9	100	69,1
Municipais	19,0	40,7	40,3	100	59,7

Fonte: MEC/Inep/Daes-ENC 2003.

As escolas particulares são menos numerosas entre os cursos que conquistam conceitos A. Porém, do B para baixo, oferecem uma educação de qualidade não muito diferente daquela oferecida pelo setor público. Com efeito, a diferença entre a média das notas das instituições públicas e privadas é muito pequena. Em geral, pode-se dizer com segurança que há um

grande bloco de instituições, situadas no centro da distribuição, no qual as privadas e públicas se confundem. Isso significa que o setor privado e o público diferem na cauda direita da distribuição, mas na grande maioria dos cursos os resultados não são diferentes. Usando o provão de 2003, tem-se no bloco das instituições com desempenho C ou melhor 82% das instituições federais, 69% das particulares, e 66% das estaduais.

Outro dado importante refere-se aos cursos com conceito D/E. Considerando-se que: a) as instituições públicas são gratuitas; b) o custo por aluno das instituições privadas é cerca de 1/3 do das públicas; e que c) praticamente não há subsídios para as instituições privadas, não se deveria esperar que muitas públicas obtivessem os piores conceitos, D e E. Não obstante, a proporção de particulares situadas nesse nível (30,9%) é menor do que a das estaduais (33,6%) e das municipais (40,3%), ficando atrás apenas das federais (17,3%).

O provão foi abandonado e substituído pelo Exame Nacional de Desempenho do Estudante (Enade). Trata-se de um exame por amostragem, de caráter obrigatório e desenhado para avaliar o desempenho de ingressantes e concluintes em uma mesma prova com 10 questões de conhecimentos gerais e 30 de conhecimentos específicos. A primeira edição do Enade, em novembro de 2004, examinou uma amostra de 56% de ingressantes e concluintes em 13 carreiras. Houve problemas de representatividade porque, além do comparecimento de 90,2% dos estudantes amostrados, participaram também 10 mil estudantes como *voluntários, por meio de mandados de segurança, ou como inscritos fora do prazo* – e não se sabe se os resultados das provas desses dois grupos adicionais de estudantes, que seguramente deformariam a amostra, estão incluídos ou não nos cálculos das notas. Ademais, 34,7% dos cursos não receberam conceito, porque *muitos cursos ainda não tinham concluintes ou por outros motivos*.

O Enade teve resultados surpreendentes e, sobretudo, ininteligíveis. Surpreendentes porque alunos ingressantes tiveram desempenho melhor do que os concluintes tanto em conhecimentos gerais como em conhecimentos específicos, em várias carreiras, inclusive medicina. Surpreendente ainda porque apenas 10,4% dos cursos tiveram desempenho abaixo da média. E ininteligíveis devido aos procedimentos usados para converter percentuais de acertos, ajustados a médias nacionais, em uma nota de 0 a 5. Outro resultado curioso do Enade é o desempenho comparado entre públicas e privadas. Nas profissões da área de saúde – foco do exame –, no nível mais baixo estavam 15 privadas e 19 públicas. Não se pode concluir muito desse resultado, pela coleção de falhas do Enade, mas não deixa de ser outro fator de surpresa.

### Eqüidade

É inevitável que se discuta a eqüidade do ensino superior. Ele é caro e fortemente financiado pelo Estado, além de não consistir em um bem tipicamente público e de atender a uma clientela socialmente muito elitizada. E o ensino superior público ainda custa dez vezes mais por aluno do que o fundamental ou o médio. As soluções-padrão para o financiamento do aluno pobre envolvem programas de bolsas e programas de crédito educativo, oficiais ou privados, ainda tímidos.

Entretanto, o maior problema de todos é a qualidade dos alunos que chegam à universidade, reflexo direto da má qualidade nos níveis anteriores. Isto leva a questões do tipo: será que deve ser adotada uma política elitista restringindo a matrícula de alunos fracos? Parece que seria uma política inadequada. É preferível um aluno fraco que estudou mais quatro anos do que outro que não o fez.

## Inovação e Flexibilização

O aumento da flexibilidade do mercado de trabalho trouxe impactos positivos sobre a flexibilização do ensino superior. Por um lado, com o crescimento da população e dos formandos nos mais diversos segmentos do nível superior, acaba sendo inevitável que o número de formados em determinadas carreiras cresça mais rápido do que a demanda por uma ocupação correspondente. E por outro lado, mais da metade das ocupações de nível superior não exige conhecimentos específicos: são abertas. Nesses casos, qualquer curso superior serve. Dessa forma, os profissionais que não conseguiram emprego em suas áreas de formação podem se candidatar a essas funções, gerando certa desprofissionalização dos diplomas, o que não consiste em uma patologia. Todavia, isto não invalida os elevados retornos à educação superior. Estudos sugerem que esses retornos não apenas se mantiveram elevados como cresceram: o argumento de saturação não se sustenta.

O mercado necessita, portanto, de uma educação geral, vestida de educação profissional. O que realmente se demanda é alguém que se expresse corretamente, leia criticamente e, se possível, se comunique em outras línguas e use ferramentas quantitativas para analisar problemas. O ensino deve também formar generalistas que, principalmente, estejam aptos a aprender. Aos *campi* caberia, assim, aumentar sua grade de produtos, especialmente aos alunos mais modestos, que demandam cursos mais curtos e práticos. Duas inovações foram feitas nesse contexto: os cursos de curta duração e os cursos à distância. São cursos semipresenciais que reservam potencial de expansão, com direito a oferecer 20% da carga horária à distancia. Esses cursos têm experimentado fortes taxas de expansão.

## O CRESCIMENTO DA PÓS-GRADUAÇÃO

Até a década de 1960 a pós-graduação era quase inexistente. Doutorados e livre-docências ao estilo europeu surgiram nos anos 30, mas tinham funções rituais de investidura em posições docentes. Em termos de ciência, o país era mais do que inexpressivo. O primeiro grande passo foi a definição – em dezembro de 1965, pelo *Parecer Sucupira* – de um marco legal, estabelecendo parâmetros para os mestrados e doutorados. Este marco foi integralmente confirmado pela Reforma Universitária de 1968 e seguiu claramente as tradições norte-americanas – com níveis bem mais altos de estruturação curricular, com disciplinas obrigatórias e aulas regulares –, substituindo o sistema europeu, mais baseado em relação tutorial e seminários de tese. A criação de programas de pós-graduação coincide com a entrada maciça de recursos do então Ministério do Planejamento – hoje Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) –, que deslança um programa de fomento a ciência e tecnologia (C&T) no país. O custeio da pós-graduação envolveu basicamente três órgãos federais – a Finep, o CNPq e, posteriormente, a Capes – e duas fontes de recursos: o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) – a principal fonte de recursos até 1982 –, e dotações orçamentárias que proviam os recursos de órgãos como o CNPq, a Capes, e os próprios departamentos universitários. O fomento da C&T foi liderado pela Finep.

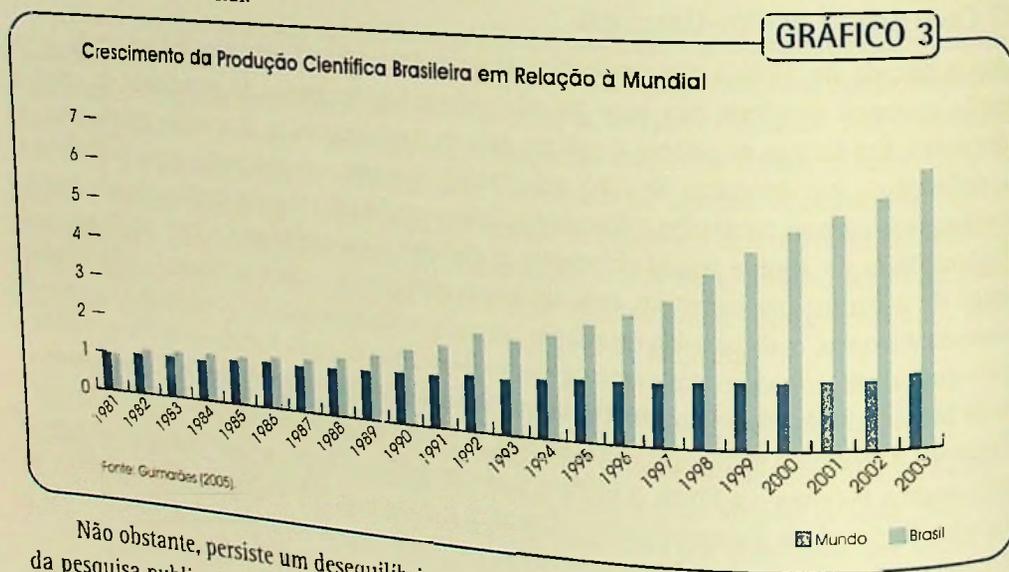
Em sua maioria, essas instituições remuneram o pesquisador diretamente, em sua conta bancária pessoal. Ou seja, a pós-graduação e a pesquisa funcionam pelas regras meritocráticas do sistema de C&T, enquanto o ensino de graduação permaneceu na velha estrutura burocrática do MEC. Um terceiro componente mais recente são as fundações universitárias, surgidas da necessidade de contornar os impedimentos burocráticos para o financiamento de pesquisa, pagamentos e contratações de serviços. Essas fundações operam basicamente com regras de mercado.

As fundações universitárias e, em particular, o sistema de pós-graduação e pesquisa provam que é possível montar um sistema público de âmbito nacional de boa qualidade, auto-regulado por um *quase-mercado*. Ali entram um sistema de avaliação, com cotas de bolsas e outros benefícios financeiros e simbólicos atrelados aos resultados, assim como as regras que regem os fundos de pesquisa competitivos, premiando o mérito dos projetos e a pontualidade no cumprimento de prazos. Além dos incentivos à produção na pós-graduação, também há as penalidades: quem perde nota na avaliação, perde bolsas. Quem se atrasou no projeto anterior, não consegue o fundo de pesquisa no edital seguinte.

Uma das razões do sucesso da pós-graduação é a existência desse conjunto virtuoso de mecanismos de auto-regulação, artificialmente criados, mas que simulam os incentivos de mercado – é o que Hirschman (1970), com muita propriedade, chamou de “quase-mercado”.

A compatibilidade entre o modelo *stricto sensu* do MEC e a política de fomento à C&T (do MPOG e CNPq) gerou, com grande rapidez, um sistema de pós-graduação fortemente ancorado na atividade de pesquisa e na atividade acadêmica de boa qualidade. As recentes regras de vinculação de titulação à progressão salarial na carreira constituíram elemento indutor de muito sucesso. Além de muito bem implantada, a pós-graduação ganhou, a partir de 1976, um sistema de avaliação baseado no julgamento pelos pares que, progressivamente, vai se tornando mais competente, pois passou a ter mecanismos de auto-regulação, permitindo identificar e corrigir muitos de seus problemas.

Com efeito, vem se elevando drasticamente a participação do Brasil na produção científica internacional (Gráfico 3), proporcionando ao país saltos tecnológicos em vários campos da economia e da vida social.



Não obstante, persiste um desequilíbrio muito significativo entre o crescimento vertiginoso da pesquisa publicada e as atividades de tecnologia, ainda em patamares modestos.

Em 15 anos dobrou o número de matrículas em mestrado e mais do que quintuplicou no doutorado. Em 2004, registravam-se 66.306 matrículas no mestrado e 38.948 no doutorado. A procura pela pós-graduação continua crescendo rapidamente, assim como os pedidos de autorização da Capes para a criação de novos mestrados. Trata-se de um caso espetacular de

crescimento acelerado, com sólida qualidade. Em 50 anos, passamos de uma produção virtualmente igual a 0 para uma participação de 1,7% na ciência mundial, à frente de praticamente todos os países não-industrializados (à exceção da Índia e da China). Ninguém duvida de que nossos mestros e doutorados sejam as jóias da coroa de nossa educação.

Mas obviamente isso não quer dizer que a pós-graduação não tenha problemas, ainda que muito menos do que nos outros níveis. Por exemplo, é antiga a preocupação com a forte concentração dos doutorados e da pesquisa na região Sudeste, especialmente em São Paulo. Também o exagerado tempo demandado para a formação de mestres e doutores, fruto de excesso de academicismo, era inibidor da expansão do sistema. Felizmente, a desconcentração tem-se reduzido nos últimos anos e o tempo de formação tem sido diminuído atrelando as bolsas a prazos de titulação mais curtos e rígidos, e à atribuição, na avaliação, de pesos para indicadores de duração dos cursos.

Outro assunto que merece atenção é a pós-graduação nas universidades privadas. De um lado, tem-se a grande vocação da universidade pública para a pós-graduação. Além dos financiamentos pela via dos orçamentos públicos e o respaldo legal para o tempo integral dos professores, todo o sistema de financiamento da pesquisa privilegia as instituições públicas. Mais ainda, cria um sistema competitivo e meritocrático que permite uma das operações mais eficientes dentro do Estado brasileiro. E vai mais longe: gera uma produção de mestres e doutores suficiente para abastecer as necessidades do setor educacional, com folga.

Contudo, a lei exige a existência de cursos de mestrado em atividade para que uma instituição privada possa virar universidade. Além disso, o *status* de universidade confere liberdade para abrir e fechar cursos, que é algo bem valioso. Por essas razões, as instituições privadas têm grande interesse em abrir mestrados. O problema é que o custo de um curso de mestrado é particularmente alto e assim os alunos acabam não podendo pagar a mensalidade. Conseqüentemente, resta à universidade privada financiar seu curso de mestrado por meio de *overhead* dos alunos de graduação ou por outras operações lucrativas – como Master Business Administration (MBAs), especializações etc. Claramente, é uma política que onera os custos da graduação, limitando assim, ainda mais, a possibilidade de atendimento aos alunos mais pobres. O resultado é que, dos 1.570 programas de pós-graduação oferecidos em 2003, 86% estavam em instituições públicas e apenas 65 instituições privadas ofereciam mestrado ou doutorado.

Naturalmente, a pós-graduação é um setor muito caro da educação e sua sintonia com as necessidades do ensino e da sociedade tem de ser considerada. A primeira pergunta a fazer é: para onde vão os mestres e doutores? Há que se perguntar também se o sistema está bem dimensionado para atender às novas exigências de titulação dos docentes de nível superior. Ou, ao contrário, está prestes a formar um exército de *juvems* de meia-idade, sem mercado. Embora a missão original da pós-graduação tenha sido a preparação de docentes – e não podemos dizer que tal foco haja perdido o sentido –, pelo menos a metade dos graduados vai para o setor produtivo, sem que os cursos tenham sido recalibrados para tal.

Estudos com concluintes da pós-graduação foram realizados desde 1998. Notou-se que a maioria dos mestres não segue carreira acadêmica. O mercado acadêmico é o destino predominante apenas em quatro das 15 áreas de formação investigadas. Também verificou-se que não há um padrão de ocupação fora da academia: os mestres apresentam uma ampla dispersão entre ocupações não-acadêmicas. Essas 15 carreiras foram agregadas em três grandes áreas que, de fato, apresentam padrões de ocupação bastante diferentes umas das outras. São elas:

- *Áreas básicas*: agronomia, bioquímica, física, geociências, química e sociologia.
- *Áreas tecnológicas*: engenharia civil, engenharia elétrica e engenharia mecânica.
- *Áreas profissionais*: administração, clínica médica, direito, economia, odontologia e psicologia.

Em todos os grupos, a docência no ensino superior não é a ocupação predominante dos mestres. O trabalho na universidade só absorve em média 40% dos mestres nas áreas básicas e menos de 1/3 dos mestres nas demais áreas. Já entre os doutores, as médias dos que trabalham na universidade variam de 62% a 72%. A pesquisa revelou ainda que 52% dos mestres nas áreas básicas trabalham na universidade ou institutos de pesquisa. O setor de ensino privado já se converteu no principal mercado de trabalho acadêmico para os mestres formados no Brasil e constitui uma importante alternativa de emprego para os nossos doutores.

Os titulados nas áreas profissionais trabalham predominantemente na administração pública (25%), como profissionais liberais (22%) ou em empresas públicas ou privadas (16%). Já o destino principal dos mestres das áreas tecnológicas é o setor empresarial (39,2%), seguido pela universidade (31%) e pela administração pública (15%).

Um dos destinos mais nobres para um mestre ou doutor é a pesquisa nas empresas, área em que o país está muito atrasado. A pequena proporção deles nos institutos de pesquisa (oscilando entre 2% e 12%) é um dado preocupante. Embora haja pesquisa fora dos *institutos de pesquisa*, esta tende a ser residual. Do ponto de vista de política pública, seria desejável ter uma proporção muito maior de pós-graduados dedicados à pesquisa fora da universidade, onde ela tende a ser melhor aplicada e responder mais de perto às demandas da sociedade.

A criação de uma nova modalidade de mestrado – o mestrado profissional – foi uma resposta um tanto atrasada às demandas “de uma variada gama de atividades profissionais”. Porém, como a Capes exige perfil acadêmico e linhas de pesquisa idênticos aos exigidos nos mestrados acadêmicos, a grande maioria desses mestres, tal como os acadêmicos, está localizada também no setor público. No entanto, o mestrado profissional seria o tipo de curso de pós-graduação mais afim com o ensino ofertado pelo setor privado e o que mais lhe interessa oferecer. Mas, na falta de profissionais talhados para as necessidades das empresas, os acadêmicos ainda são o que temos de melhor a dispor. O natural é que o mestrado profissional crescesse mais no setor privado, mas isso depende de uma regulação mais adequada para tal.

O setor privado, como visto aqui, representa o principal mercado de trabalho para os nossos mestres. Não obstante, se houve mudança no destino dos mestres, os mestrados, por sua vez, mudaram pouco. Estamos formando para as empresas mestres totalmente voltados para a pesquisa acadêmica. Às empresas resta absorver o que o sistema da pós-graduação oferece: mestres com formação acadêmica.

### ENSINO PROFISSIONALIZANTE

A legislação educacional brasileira estabelece três níveis ou linhas de educação profissional: a inicial – originalmente denominada *básica*, sem requisitos de escolaridade nem certificação profissional –, a *técnica* (de nível médio) e a *tecnológica* (superior).

O mercado da formação profissional no país, entretanto, não se encaixa confortavelmente nessas categorias. Além da lei, sua oferta inclui uma infinidade de cursos e treinamentos que podem ser considerados profissionalizantes, pois de muitos modos ajudam a construir ou melhorar

a *empregabilidade* dos indivíduos. Temos uma população economicamente ativa (PEA) pouco e mal qualificada, que demanda cursos para compensar suas deficiências ou para suplementar sua educação. Isto se deve, inclusive, à rotatividade do mercado, que induz à atualização e a mudanças de carreiras, o que tende a elevar a necessidade de cursos e treinamentos profissionais.

Pelas mesmas razões, aumenta a competitividade das empresas. Pode-se, em princípio, entender esse conjunto como um *não-sistema invisível*. É um *não-sistema* por se tratar de uma coleção desconexa e heterogênea de instituições e cursos, enlaçados em tramas informais e paralelas, mas raramente orientadas por uma visão de conjunto do próprio segmento ou por políticas públicas. É *invisível* para fins de estatísticas oficiais e políticas públicas, ainda que suas principais agências operem há mais de 60 anos.

Por ser *invisível*, é muito difícil quantificar a formação profissional no Brasil, mas o não-sistema teria mais de 39 milhões de matrículas e orçamento na casa dos US\$ 26,3 bilhões, ou 4% do PIB. Anualmente, a oferta poderia representar 40% da PEA, mas na prática não deve passar de 20%, com base em cujo percentual cada trabalhador teria uma chance de treinamento a cada cinco anos – intervalo muito longo diante do ritmo de mudanças e inovações no mercado de trabalho e nas ocupações, conforme detalhado adiante, no Capítulo 6 deste livro.

A formação no Brasil tem comando predominantemente privado – ainda que parte sem fins lucrativos –, enquanto que a maior parte da conta é paga pelo Estado. Este tipo de financiamento, inclusive, não configura exceção ao que ocorre no cenário internacional.

As fontes de recursos são os fundos sociais, as isenções fiscais, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e as contrapartidas a financiamentos internacionais. Todavia, é significativa a contribuição das pessoas físicas e jurídicas: US\$ 9,4 bilhões, aproximadamente. Dois terços saem do bolso das pessoas jurídicas e um terço das famílias – um esforço considerável, tendo em vista os baixos salários da maioria da população.

Para entender o perfil e funcionamento do *não-sistema* de educação profissional no Brasil, podemos dividi-lo em dois blocos – o formal e o paralelo –, mesclando diferentes tipos de agências, públicas ou privadas, e suas muitas linhas de educação profissional, a saber:

- O lado *formal*, maior, mais visível e mais organizado do *não-sistema* abrangeria o Sistema S, discutido a seguir, o ensino técnico de nível médio, a alfabetização e educação de jovens e adultos, bem como a formação de funcionários civis e militares, além do ensino superior. Pode ser considerado *formal* por várias razões: dispõe de sistemas de estatística e informação, está sujeito a algum tipo de controle público (orçamentos, prestação de contas, registros), mantém grandes redes escolares e assegura certificações reconhecidas pela legislação educacional ou pelo mercado. *Representaria*, sem contar o ensino superior, quase metade da oferta anual de matrículas e 3/4 dos recursos destinados à formação profissional no país.
- O lado paralelo, por sua vez, abrange as empresas privadas, a rede de ensino livre, o terceiro setor e sindicatos/associações profissionais. *Todos ofertam cursos e treinamentos variados, sem certificação formal – com raras exceções –, ainda que seus diplomas possam ser valorizados nos mercados em que operam. Salvo o ensino livre, não são tipicamente oferecidos por agências de formação profissional, mas atuam em grande escala nesse mercado. Garantem, em princípio, mais da metade da oferta de matrículas do não-sistema e cerca de 1/4 do investimento anual em formação.*

A expressão *Sistema S*, popularizada nos últimos dez anos, designa o conjunto de serviços nacionais sociais e de aprendizagem que, até o presente, engloba nove entidades: Senai, Sesi, Senac, Sesc, Senar, Senat, Sest, Sebrae e Sescop (Serviço Nacional de Aprendizado Industrial, Serviço Social da Indústria, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, Serviço Social do Comércio, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes, Serviço Social dos Transportes, Serviço de Apoio à Pequena e Média Empresa e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo).

Mas esse conjunto não opera de fato como *sistema*, nem mesmo no âmbito de cada serviço. Seu estatuto legal é o mesmo que embasa o modelo sindical e trabalhista da era Vargas combinado com os mais recentes, dos anos 90, que aproveitaram aberturas da Constituição de 1988. Estão subordinados a confederações (nacionais) e federações (estaduais) de empresários da indústria, comércio, agricultura e transportes – exceto o Sescop, vinculado à Organização de Cooperativas do Brasil (OCB). Os chamados Ss se organizam por setores, no geral aos pares: um cuida da formação profissional (Senai, Senac, Senat); outro, de atividades socioculturais (Sesi, Sesc, Sest). Mas a divisão não é rígida, pois os Ss sociais têm expandido sua atuação na área de educação de jovens e adultos e treinamento profissional. O Senar, o Sescop e o Sebrae não separam a formação de outras linhas de atendimento. Algumas confederações mantêm institutos de pesquisa e desenvolvimento que também oferecem formação profissional.

O sistema oferta prioritariamente cursos de curta duração, normalmente para clientela das classes C e D, entre jovens e adultos. A maior parte de suas receitas advém de tributos compulsórios – no geral, 2,5% sobre a folha de pagamento do setor atendido pelo sistema –, seguido por receitas de consultorias e mensalidades dos cursos.

O ensino técnico não chega a 1 milhão de matrículas, embora tenha crescido 20% entre 2003 e 2005. Sua face mais conhecida são as escolas técnicas federais e estaduais, com mais de 80 mil alunos em 138 estabelecimentos. Há centenas de cursos em diversas áreas, mas cinco concentram 80% da oferta: saúde (cursos de enfermagem, próteses etc.), gestão, indústria, informática e agropecuária. O destaque é o crescimento da área de saúde, que representava 11% da matrícula em 1999 e passou para 33% em 2004.

Contudo, em muitos casos o que acontece mesmo é que o ensino técnico acaba sendo apenas um trampolim para se atingir o nível superior, devido à sua qualidade. Isto se deve principalmente ao maior *status* social do nível superior e ao maior valor que o superior tem no mercado.

No que tange à educação de jovens e adultos (EJA), os especialistas divergem e as empresas agem. As maiores, modernas e competitivas – e até boa parte das menores e que seriam consideradas tradicionais –, parecem determinadas a educar seus empregados adultos. Seja por exigências técnicas e de segurança no trabalho, ou para se credenciar a processos de certificação de qualidade, não é mais possível operar com analfabetos absolutos ou funcionais. Alfabetizar é o passo inicial, mas a meta é pelo menos o nível médio. Trabalhadores formais e informais também estão na luta por este diploma, requisito praticamente universal para entrar ou ficar no mercado formal e para prestar qualquer concurso público. Essa dupla demanda – empresas e indivíduos – explica a forte expansão da EJA, cuja matrícula cresceu 21% no período 2001-2005, três vezes mais do que o curso médio regular.

O crescimento da EJA vem se dando principalmente no nível fundamental, o que é compatível com o fato de quase metade da PEA ter menos de oito anos de estudo. Para essa clientela, de jovens

e adultos ocupados ou em busca de trabalho, a EJA é não apenas o caminho mais rápido, mas também mais atrativo do que o ensino regular, em virtude de ambientes, horários e, em alguns casos, de metodologias mais ajustadas ao seu perfil, como o Telecurso 2000, o Tecendo o Saber e a Escola da Juventude. De todo modo, embora a matrícula na EJA entre 2001 e 2005 tenha crescido 21%, sua oferta atual (na casa de 5,6 milhões de matrículas) ainda é pequena, em vista de seu mercado potencial de 45 milhões de jovens e adultos que estão na PEA (ocupados ou não) e não completaram a escola fundamental.

A matrícula nos cursos técnicos representa menos de 10% do total de alunos do ensino médio regular (9,2 milhões em 2005, de acordo com o MEC/Inep) e menos de 1% da PEA com oito anos de estudo ou mais. É curioso notar o contraste com a tradição européia. Afora os países que adotam o sistema dual (Suíça, Áustria e Alemanha), todos têm uma fração muito importante da coorte estudando em cursos técnicos. Matriculam minimamente 30% da coorte, mas esse número pode ser bem maior. Na Rússia, somente 1/3 ia para o secundário acadêmico.

Os centros de excelência, sobretudo os federais e os do Sistema S, continuam a ser procurados por jovens com duplo objetivo: obter formação de melhor qualidade, capaz de melhorar suas chances de passar no funil de acesso à universidade pública, e garantir um emprego que permita bancar estudos superiores, mesmo quando a faculdade é gratuita.

Empresas modernas também demandam técnicos para suprir postos de supervisão e chefia, antes ocupados por pessoas de nível fundamental, inclusive por exigências de programas de certificação de qualidade. A legislação, por seu turno, vem impondo – justificadamente, na maioria dos casos – nível técnico para grandes categorias que antes mal chegavam ao antigo primário e aprendiam na prática – ou em cursos livres, na melhor das hipóteses, como é o caso de auxiliares de enfermagem e educadores infantis, de creches e pré-escola.

Esse perfil de demanda reforça a condição transitória e indefinida do curso técnico na vida profissional de jovens e adultos. Sua procura parece estar condicionada à falta de qualidade no ensino médio e à baixa escolaridade da PEA. Por ora, enquanto a maioria mal termina o fundamental, é mais fácil fazer o supletivo e saltar para o nível técnico. A meta, no entanto, continua sendo o superior, sobretudo nas modalidades mais curtas, que valem mais no mercado de trabalho e têm *status* social mais alto do que o técnico.

### Cursos de Alfabetização: o Analfabetismo Vai Acabar?

Estima-se que, entre 2003 e 2004, quase 8 milhões de jovens e adultos foram – teoricamente – alfabetizados (Tabela 5), o que teria sido suficiente para cobrir perto de 90% da PEA com menos de um ano de estudo. Nesse ritmo, o analfabetismo *absoluto* (total incapacidade de ler e escrever) poderia ser erradicado em pouco tempo. A questão, no entanto, é mais complexa, pois há dúvida sobre a eficácia da alfabetização de adultos em programas curtos, sem continuidade no supletivo ou em cursos profissionais. Além disso,

---

**Analfabetismo funcional:** corresponde à situação educacional de indivíduos que têm menos de quatro anos completos de estudo, segundo o IBGE. O analfabetismo funcional diz respeito à característica de indivíduos que, mesmo sabendo ler e escrever palavras e frases simples, não possuem proficiência e habilidade que lhes permitem atender satisfatoriamente demandas do dia-a-dia, como, por exemplo, compreensão de textos com algum conteúdo técnico ou mais especializado. Em casos mais extremos, o analfabetismo funcional equivale à incapacidade de redação e compreensão de texto, ainda que o indivíduo saiba escrever o nome e algumas palavras.

persiste o problema do analfabetismo funcional. De qualquer maneira, tendo em vista o acesso praticamente universal das coortes mais jovens e o crescimento do número médio de anos de estudo dessas coortes, são razoáveis as previsões otimistas em relação à erradicação do analfabetismo no Brasil, em prazo bastante reduzido.

TABELA 5  
Números da Alfabetização de Jovens e Adultos - 2002-2004

Ano	Matricula (milhão)	Investimento (R\$ milhões)	Principal programa	Entidades gestoras/executoras
2002	1,1 <sup>a</sup>	113,3	Alfabetização Solidária <sup>b</sup>	MEC, prefeituras e comunidade solidária (ONGs)
2003	1,9	175	Brasil Alfabetizado	MEC, secretarias mun. e estad. de educação
2003	3,2	320 <sup>c</sup>	Vários	ONGs, empresas, comunidades
2004 <sup>d</sup>	1,7	168	Brasil Alfabetizado	MEC, secretarias de educ., universidades
Total	7,9	776,3		

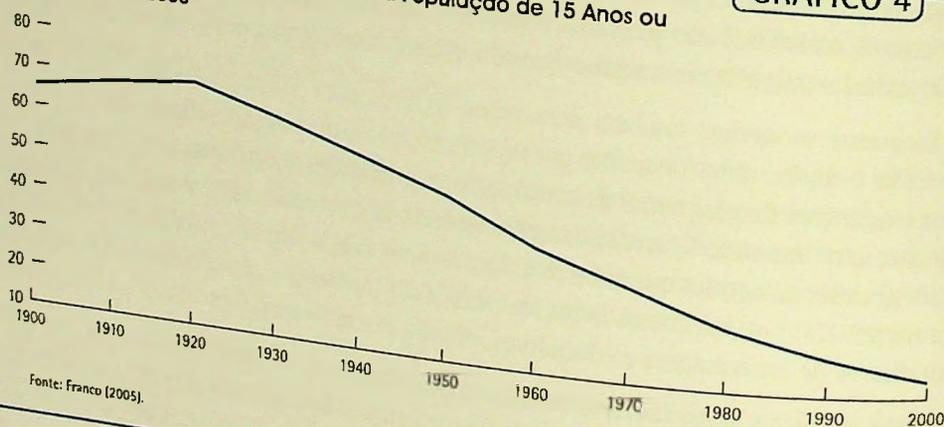
Fonte: MEC/Portal Secad (21/2/06).

<sup>a</sup> Estimativa (considerando o valor médio de R\$ 100,00/matricula, calculado a partir do Brasil Alfabetizado em 2003 e 2004).  
Os dados de 2004 são previsões do MEC.

<sup>c</sup> O Programa registra 4,9 milhões de formados entre jan/97 e dez/04 ( www.alfabetizacao.org.br, 1/3/06).

Evolução da Taxa de Analfabetismo na População de 15 Anos ou Mais - 1900-2000

GRÁFICO 4



Fonte: Franco (2005).

### O Público e o Privado Vão à Escola

O funcionalismo público tem como sua mais antiga e conhecida formação profissional as academias de polícia. Mas, desde os anos 1990, crescem as escolas de governo, bem como os cursos de informática, liderança, línguas estrangeiras, atendimento ao público etc. Observa-se também expansão no investimento em graduação e pós-graduação.

Nas empresas, os cursos e treinamentos por elas realizados chegam a 9 milhões de matrículas. Os recursos vêm dos orçamentos dos setores de pessoal e de pesquisa e desenvolvimento (P&D), empréstimos para inovação e modernização (BNDES, Finep), incentivos públicos e descontos na contribuição ao Sistema S. Seus principais focos são habilidades básicas/gerais (leitura, escrita, matemática); habilidades técnicas (operação de máquinas, equipamentos, sistemas; novos processos e materiais; controle de qualidade); atitudes e comportamentos (liderança, iniciativa,

motivação e relacionamento interpessoal); e procedimentos de saúde e segurança no trabalho (prevenção de acidentes, doenças sexualmente transmissíveis – DST/Aids; alcoolismo e drogas).

Técnicos e executivos recebem, sobretudo, cursos nas áreas comportamentais (liderança, iniciativa) e de gestão (técnica e financeira). Grandes corporações começam também a patrocinar o ensino superior e pós-graduação, por meio de universidades corporativas ou contratação de turmas fechadas com institutos, fundações especializadas e centros de excelência, públicos e privados.

### Cursos Livres

Os cursos livres são, na quase totalidade, de curta duração. Também são conhecidos como educação continuada, podendo ser ofertados tanto na rede pública, quanto no Sistema S ou na iniciativa privada. Há mais de 13 mil títulos de cursos livres privados, em 47 áreas ocupacionais. Mas apenas quatro concentram mais da metade das matrículas e conclusões: informática, administração, idiomas e metal-mecânica.

Há também cursos à distância, tanto por meio de publicações quanto por meio de telecomunicações, como os canais exclusivos (Futura, TV Senac, TV Escola, Cultura), e canais setoriais (Canal Rural, Terra Viva, TV Justiça etc.) e abertos. Além disso, tem havido enorme crescimento e há enorme potencial nos cursos *on line*, via internet.

As igrejas, organizações não-governamentais (ONGs) e sindicatos também ofertam cursos, cujo número pode variar entre 14 mil e 220 mil, dependendo da fonte de contagem. Uma pesquisa afirma que em 2000 o terceiro setor mobilizou cerca de 87 mil funcionários e investiu mais de R\$ 2 bilhões.

### EDUCAÇÃO E MERCADO DE TRABALHO

O mercado valoriza a educação: um diploma de ensino médio permite que os rendimentos dobrem em relação àqueles sem escolaridade. O superior quase triplica o rendimento da mão-de-obra de nível médio. Assim, há ampla racionalidade em investir dinheiro na educação.

De fato, avançou a educação formal dos jovens. Hoje, praticamente todos entram na escola e bem mais da metade termina o fundamental. O nível médio tem matrícula bruta equivalente a 2/3 da coorte correspondente. O superior, a 20%. Todavia, isso ocorre com enorme desvio idade-série. E isto explica o maciço investimento feito pelos alunos e por seus familiares.

O avanço da nossa educação foi aos tropeços. A repetência é cronicamente alta, e conseqüentemente, o abandono e o desvio idade-série também o são. Além disso, muitos acabam tendo que dividir a escola com o trabalho. No mínimo 50% dos que concluem a 8ª série têm 16 anos ou mais e dividem seu tempo entre trabalho e estudo. Talvez a pior conseqüência da errática evolução de nosso sistema seja a qualidade. A educação oferecida na escola é muito fraca. Em função disso, proliferam programas de complementação escolar, por uma gama de provedores públicos e privados.

Na década de 1970, estudiosos europeus chamaram atenção para a necessidade de uma educação que continuasse pela vida afora (*lifelong education*), batizada no Brasil como *educação permanente*, segundo a qual a educação não acaba ao longo da vida de um indivíduo. No Brasil, há uma enorme oferta de educação permanente, ainda que não se use este nome. Boa parte da motivação, contudo, é a importância de se compensar as falhas da educação formal. Longe de

ser uma massa caótica, o sistema de educação permanente é regulado pelo mercado, isto é, de acordo com as demandas prioritárias, apesar dos tropeços aqui e acolá.

O grande defeito dos sistemas de mercado é que, em casos de insuficiência de renda, a demanda não se ajusta às necessidades da sociedade – pelo menos não a todas elas. É aí que entram os programas de governo para compensar as deficiências financeiras dos mais pobres. E não são poucos esses programas, cuja maioria, embora conte com financiamento por parte do Estado, tem oferta privada – o que, em geral, é uma boa solução.

Mas há um outro fenômeno simultâneo caminhando na direção oposta. O início do trabalho precede muito o fim da escola regular, qualquer que seja o seu nível. Ou seja, os brasileiros começam a trabalhar muito cedo e param de estudar muito tarde. Portanto, iniciam sua vida profissional muito antes de pararem de estudar. Com muita frequência, justapõem o ciclo acadêmico com a vida do trabalho. Quase sempre, isso é ditado pela necessidade econômica de trabalhar, e não raro até mesmo para financiar os estudos.

TABELA 6

Situação Ocupacional de Crianças e Adolescentes – 2002

Idade	Ocupado	Procurando trabalho	Não trabalham	População total	(%) de ativos	Taxa de desemprego
5	14.776		3.174.893	3.189.669	0,5	
6	28.595		3.282.736	3.311.331	0,9	
7	55.373		3.305.595	3.360.968	1,6	
8	83.790		3.191.843	3.275.633	2,6	
9	132.331		3.073.233	3.205.564	4,1	
10	169.073	7.440	3.030.209	3.206.722	5,5	4,2
11	248.490	13.576	2.905.109	3.167.175	8,3	5,2
12	343.276	28.013	2.957.293	3.328.582	11,2	7,5
13	477.594	58.358	2.826.619	3.362.571	15,9	10,9
14	628.194	124.494	2.754.496	3.507.184	21,5	16,5
15	841.439	213.218	2.364.279	3.418.936	30,8	20,2
16	1.115.627	347.828	2.072.587	3.536.042	41,4	23,8
17	1.334.634	379.873	1.687.968	3.402.465	50,4	22,2
Total	5.473.192	1.172.800	36.626.860	43.272.842		

Fonte: Extraído de Schwartzman e Schwartzman (2003).

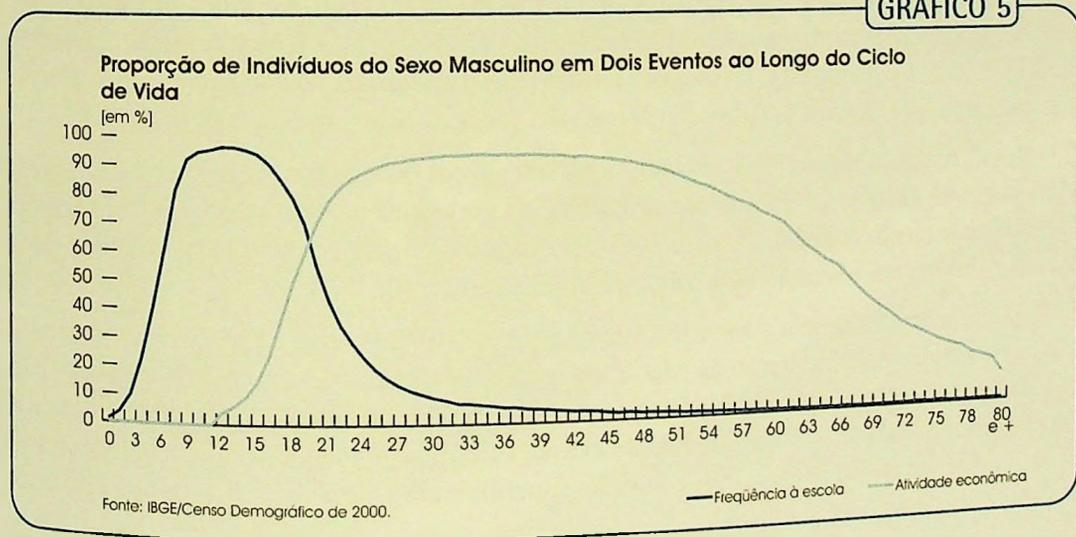
Como se pode verificar na Tabela 6, em 2002, 31% dos jovens de 15 anos de idade e 50,4% dos jovens de 17 anos já trabalhavam. Em 2001, 80,7% da população entre 5 e 17 anos que trabalhavam também estudavam. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE) mostram que a proporção de crianças que se declaram economicamente inativas e que não frequentam escola é equivalente à das que são economicamente ativas e não frequentam escola ou creche. Portanto, trabalhar está muito pouco associado a estudar. No nível superior, 21% dos alunos têm mais de 30 anos. Entre 25 e 29 anos há

mais 16%. Praticamente todos nessas faixas etárias trabalham. Nesse sentido, a concomitância do trabalho com o estudo é uma das características mais marcantes da sociedade brasileira. Como resultado dos atrasos dentro do ciclo acadêmico, há 7 milhões de alunos nos supletivos (EJA) e esse número não pára de crescer, apesar da estagnação da matrícula no ensino médio nos últimos dois anos. Pelas mesmas razões, 58% dos alunos do superior estão em cursos noturnos.

Em resumo, temos um sistema educacional marcado por duas tendências: a) o começo prematuro do trabalho para uma proporção significativa da população; e, ao mesmo tempo, b) um espichamento, pela vida afora, na frequência a programas de educação e treinamento. A primeira tendência é um mal necessário, para acomodar as necessidades econômicas da família. A segunda é uma reação sadia da sociedade às mudanças tecnológicas que requerem cada vez mais formação profissional, mas também uma forma de compensação pela educação e formação que não vieram antes com a qualidade devida.

O sistema educacional brasileiro, portanto, apresenta acesso universal ao ensino básico, um crescimento considerável do ensino médio e uma expansão acelerada do ensino superior no fim do milênio. Entretanto, a qualidade permaneceu constante em nível péssimo. Embora o fato de não apresentar piora frente tal expansão seja admirável, a qualidade é uma das principais limitações de nossa educação hoje. Pesquisas recentes mostram que 3/4 dos adultos são analfabetos funcionais. Nesse sentido, temos um gigantesco estoque de pessoas não habilitadas para operar em uma economia onde as competências de expressão escrita estão intimamente imbricadas com o desempenho profissional, mesmo que em ocupações manuais.

**GRÁFICO 5**



A reação da nossa sociedade ao desencontro entre esta educação e as necessidades da economia foi a elevação da demanda por mais anos de escolaridade, ao invés de menos anos com melhor qualidade. No fundo, trocou-se melhor educação por mais educação. A equação é simples: como as empresas precisam de mais competências, exigem mais escolaridade. Esta é a razão da explosão dos cursos noturnos, dos cursos freqüentados por adultos e as outras formas pouco tradicionais de se aprender. A falta de qualidade é tão crônica que mesmo os graduandos das faculdades se diplomam mal informados, procurando uma pós-graduação para remendar sua educação insuficiente. As pós-graduações são as únicas formações regulares de excelência no Brasil.

Naturalmente, não é só a falta de qualidade que impulsiona o brasileiro a permanecer ou voltar à escola. Esse é um dos fatores, mas não o único. Seja no Brasil ou onde haja uma economia em modernização rápida, a necessidade de mais educação e formação é uma constante, mesmo para os bem-formados desde o início de suas vidas – por isso mesmo, os graduados das melhores escolas são aqueles que mais demandam cursos adicionais.

Visto isso, não é difícil entender por que somos um país de estudantes: 50 milhões de brasileiros estudam nos ciclos acadêmicos, além dos quais, 40 milhões fazem algum tipo de curso. Estamos nos aproximando da Suécia, campeã mundial de *lifelong learning*. Mas ao contrário da Suécia, as causas da nossa *lifelong learning* cabocla é que educamos mal a nossa juventude, obrigando-nos a remendar a educação vida a fora.

## OFERTA E DEMANDA POR EDUCAÇÃO

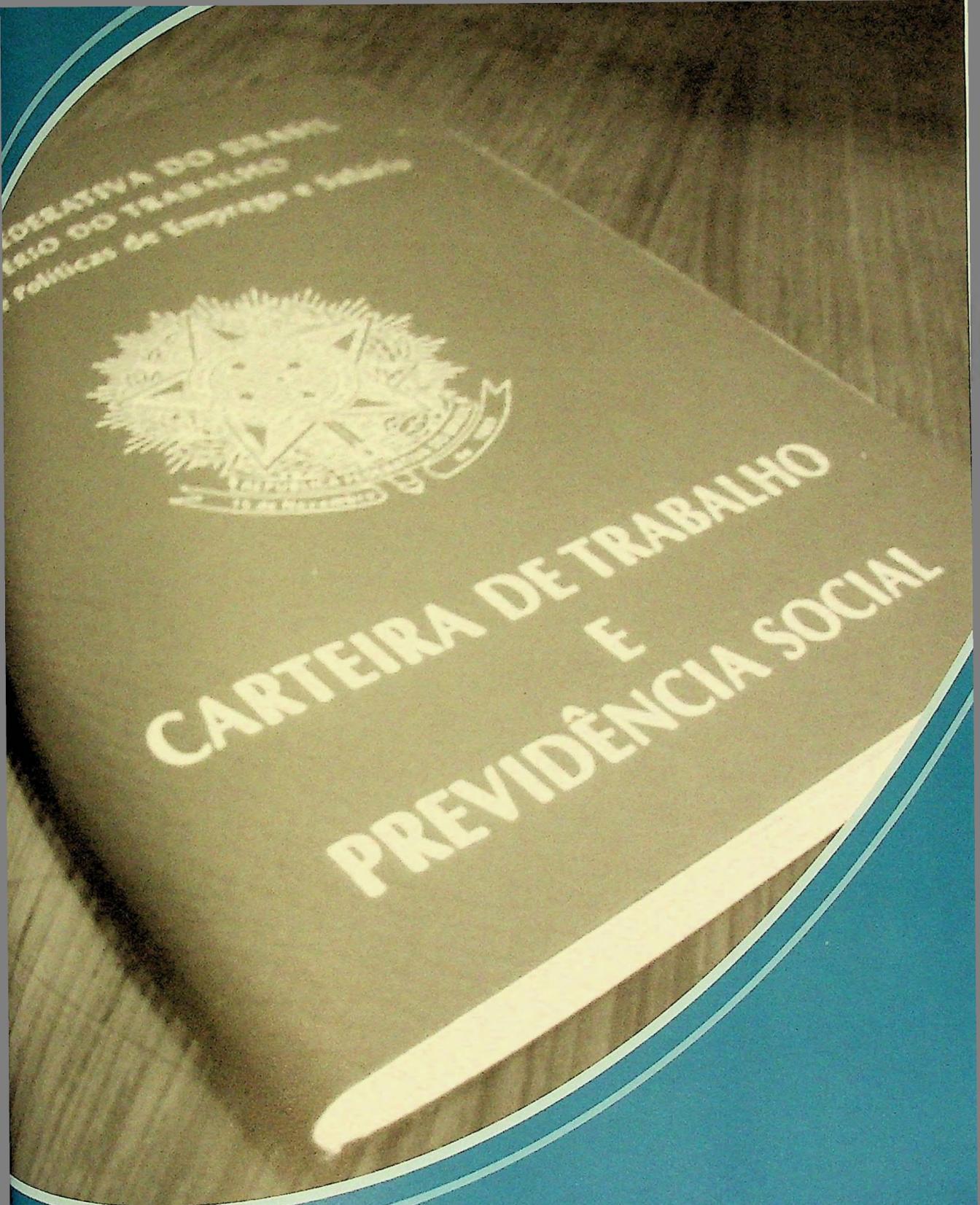
Parte do aumento das exigências por escolaridade decorre da crescente oferta de mão-de-obra com maior educação. Pode ser que se trate também de uma solução econômica para restringir o número de candidatos em processos seletivos. E ainda porque as novas ocupações requerem mais educação e mais técnica. A abertura da economia no início dos anos 90 foi marcada por uma escalada nas exigências de escolaridade por parte das empresas, paralela aos movimentos de certificação ISO 9000 e 14000. Tornou-se complicado para quem opera com essas certificações funcionar sem conhecimentos à altura de um diploma de nível médio.

As exigências variam de acordo com o setor da economia: em uma olaria, é possível trabalhar com baixo ou nenhum grau de escolaridade, mas a indústria metal-mecânica precisa de uma maioria de operários altamente qualificados – isto vale até para a agricultura. Já o setor de serviços é ainda mais exigente: mesmo nos setores mais tradicionais, não há empresa competitiva que não tenha pelo menos parte de seus processos funcionando com alta tecnologia.

Nos EUA, uma pesquisa constatou que o crescimento dos estados está positivamente associado a investimentos em mão-de-obra altamente qualificada e investimentos em ciência. Entre os estados mais pobres (e menos abundantes em mão-de-obra mais qualificada), os mais bem-sucedidos eram os que investiam em educação básica de melhor qualidade.

Nossa educação chegou a avanços consideráveis, com significativo crescimento da educação superior e a quase universalização da educação básica. Tudo indica que nosso sistema educacional contribuiu para reduzir a desigualdade social no país. Entretanto, muito ainda está por fazer. Temos sérios problemas de qualidade e de evasão escolar. É preciso repensar as prioridades, uma vez que gastamos demais com educação superior e ainda temos severos problemas com a educação básica.

O primeiro passo foi dado: o aumento da oferta de vagas disponíveis praticamente zera o déficit de vagas nas escolas. Tal qual ocorreu nos Estados Unidos, na Coreia e no Japão, o salto na educação começou com a universalização. Mas esse salto requer mais. A ordem do dia é investir incansavelmente em qualidade, passando pela melhor qualificação dos professores, pela melhoria da infra-estrutura de ensino e pela motivação de seus profissionais. Galgado o degrau da universalização do fundamental, as prioridades são duas: melhorar a qualidade e expandir ainda mais o ensino médio. Não se conseguirá alcançar o desenvolvimento sem isso.



## 4 • Instituições Trabalhistas e Desempenho do Mercado de Trabalho no Brasil



## 4 • INSTITUIÇÕES DO MERCADO DE TRABALHO

### INTRODUÇÃO

O estudo do mercado de trabalho envolve dificuldades e polêmicas que praticamente acompanham o nascimento da ciência econômica. A grande dificuldade está em definir o trabalho como uma mercadoria como outra qualquer transacionada no mercado, com ofertantes e demandantes que, agindo livremente, definem seu preço. Segundo uma ótica mais estreita, a importância fundamental do mercado reside no fato de ele ser o local onde os indivíduos transacionam, aos preços assim determinados, o seu principal ativo – e, na maioria das vezes, o único –, que é a sua capacidade laboral. Daí a importância desse mercado quando se discute pobreza, equidade e bem-estar. Uma visão mais ampla considera o mercado de trabalho como um mercado com imperfeições, situação muito comum em vários outros mercados, de forma que os salários sofrem influência de sua oferta e demanda, mas não são determinados exclusivamente por elas.

Não se pode perder de vista também que o trabalho tem uma dimensão social que transcende a esfera estritamente econômica, uma vez que é um espaço fundamental de socialização do indivíduo e assume assim posição premente na geração de bem-estar na sociedade. Por isso é importante estabelecer quais fatores organizam o mercado de trabalho.

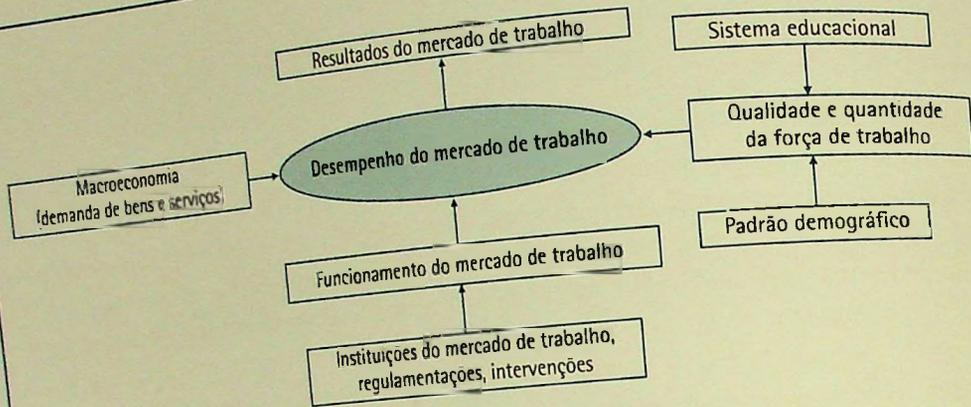
São três os condicionantes do mercado de trabalho: o primeiro se refere à cultura, ao ambiente social e às instituições que o regem. A cultura não apenas molda as instituições, mas também determina a maneira como se produz e o que se produz. As instituições impõem regulações e restrições ao mercado de trabalho, definindo sua estrutura e as bases de seu funcionamento. Por isso mesmo, é de se esperar que quanto mais ajustadas ao ambiente econômico e ao ambiente sócio-cultural de uma sociedade forem as instituições do mercado de trabalho, menores serão as restrições dos agentes envolvidos. Quando, ao contrário, isso não ocorre ou quando as exigências econômicas são discrepantes da cultura ou do ambiente social, maiores serão as restrições impostas aos agentes e maiores os custos de transação.

O segundo determinante do mercado de trabalho são as condições macroeconômicas, que ajudam a definir ou a delimitar a demanda por trabalho, não apenas em termos quantitativos, mas também qualitativos. O leitor pode examinar esses aspectos mais especificamente nos capítulos 1, 5 e 6 deste volume.

O terceiro e último determinante, discutido com detalhes nos capítulos 2 e 3 desta edição, está ligado à capacidade do mercado de trabalho de prover valor. Aqui os componentes principais são a quantidade e a qualidade da força de trabalho, que vão definir em boa medida a sua capacidade produtiva. A quantidade da força de trabalho é uma função do total da população do país, da quantidade de adultos, da disposição ao emprego feminino e dos salários pagos – dado que os trabalhadores decidirão o quanto ofertar de trabalho de acordo com o que lhes é oferecido pecuniariamente. A qualidade da força de trabalho é resultante do nível educacional dessa população, que, em conjunto com o estoque de capital, determina a produtividade do trabalho.

Esses três condicionantes do mercado de trabalho estão esquematicamente apresentados na Figura 1.

FIGURA 1



Com base nas características típicas do contrato de trabalho e das mudanças por que têm passado as empresas, não resta dúvida de que as instituições trabalhistas têm destacada importância não apenas sobre o mercado de trabalho, mas também no desempenho das economias em geral.

Contudo, como se verá adiante, a conclusão a que se chega ao final deste capítulo, após análise da evolução do mercado e das instituições, aponta que no Brasil as instituições do mercado de trabalho não são compatíveis com a necessária promoção do aumento dos investimentos e da competitividade das empresas, de modo a gerar empregos em quantidade e qualidade adequados e reduzir o grau de informalidade existente – ainda que, neste último aspecto, movimentos conjunturais e esforços sempre louváveis de fiscalização possam lhe reduzir o tamanho. Há a necessidade de ajustes institucionais que flexibilizem o mercado de trabalho, permitindo que as empresas tenham condições de disputar o mercado internacional.

O que são as instituições do mercado de trabalho? Nas palavras de Douglass North, prêmio Nobel de economia, “instituições são os limites inventados pelos humanos para estruturar a interação entre eles. São formadas por restrições formais (regras, leis, constituições) e restrições informais (normas de comportamento, convenções, e códigos de conduta auto-impostos) (...) Juntas elas definem a estrutura de incentivos das sociedades e especialmente das economias” [North (1993, p.2)]. Portanto, as instituições no mercado de trabalho são suas regras de funcionamento, advindas tanto da legislação trabalhista quanto da interação entre ofertantes e demandantes de mão-de-obra. Trata-se das condições de trabalho, jornada, remuneração, proteção ao trabalhador etc.

### A LEGISLAÇÃO TRABALHISTA

Para o adequado exame dos efeitos das instituições do mercado de trabalho no Brasil, cabe analisá-las em separado. Vejamos a legislação trabalhista.

Na maioria dos países ocidentais a legislação trabalhista remonta ao início do século XX. Na Europa foi resultado de um pacto político entre o setor empresarial e o operariado industrial. O crescimento das empresas e da produtividade, de um lado, e o ideário marxista e as organizações sindicais, de outro, criaram espaço para a reivindicação de melhores condições de trabalho e proteção para situações de desamparo (desemprego, doença, velhice). Essas leis também apareciam como instrumento de proteção contra choques externos, concorrência de bens importados e

contra fluxos migratórios antes da Segunda Guerra. Nesse sentido, as idéias keynesianas e o Estado de Bem-Estar (*Welfare State*) também contribuíram para a implementação de uma legislação trabalhista que garantisse políticas de transferência de renda.

Todavia, na realidade, o principal motivo para a adoção de leis de proteção do emprego, seguro-desemprego e previdência social era reduzir as diferenças das chances da vida, elevar a equidade entre gerações e diminuir a desigualdade entre raças, sexos, ou condições de saúde. Esses programas tinham por objetivo ajudar as pessoas a realocar sua renda ao longo da vida, obter um seguro contra eventos que causassem perda de renda e garantir segurança para todos os cidadãos.

Algumas das regras legais podem ser vistas ainda sob a ótica da eficiência. Por exemplo, é possível argumentar que a proteção do emprego (aviso prévio e compensações rescisórias nas demissões) cumpriria o papel de reduzir os incentivos à demissão e com isso aumentar a permanência no emprego, o que, em si, incentivaria o investimento das empresas em treinamento. De forma similar, o seguro-desemprego permite ao trabalhador manter-se enquanto transita entre dois empregos, sem ter que recorrer a outros que não condizem com suas habilidades e experiência. Em ambos os casos, têm-se a preservação ou um aumento da produtividade e da eficiência, gerando maior crescimento econômico e empregos.

De fato, as leis são oriundas de certas circunstâncias históricas, dos interesses políticos e das ideologias. E assim como em certas circunstâncias faz sentido adotar uma regra para o mercado de trabalho, em outras não. Porter (2000) argumenta que “a aceitação de teorias equivocadas é algumas vezes uma questão de pura ideologia, mas em algumas é uma conveniência associada a formas de controle político”.

E assim como as ideologias, conjunturas e as forças políticas, as leis e as instituições ficam obsoletas e precisam de mudanças. Regulações nem sempre são eficientes do ponto de vista da geração de emprego e de equidade, e quando o são, não significa que o sejam ao mesmo tempo.

As economias do pós-Guerra até os anos 70 eram menos integradas do que as que antecederam a Primeira Guerra, com muitas barreiras às migrações e ao comércio. O crescimento se deu principalmente por meio da reconstrução da Europa e do Japão, com financiamento e tecnologia norte-americanos. Enquanto a União Soviética crescia com sua economia planificada, mesmo as economias de mercado acreditavam que o Estado e entidades estatais tinham meios eficazes de interferir nos mercados e elevar sua eficiência. O capitalismo era visto como instável, ineficiente e injusto. Em parte, a visão era a de que os estímulos presentes em economias de guerra poderiam ser replicados em tempos de paz. Até as décadas de 1970 e 1980, o motor do crescimento eram as grandes empresas, que se desenvolviam via economias de escala. Nesse cenário, a organização do trabalho tinha como matrizes a

Idéias keynesianas: John Maynard Keynes escreveu um dos mais importantes trabalhos em macroeconomia, publicado em 1936, *A teoria geral do emprego, juros e moeda*. Nesse livro, ele preconizava a utilização de gastos públicos como forma de amenizar os ciclos econômicos. Os gastos com seguridade social, inclusive o seguro-desemprego, viriam a ser vistos como mecanismos estabilizadores dos ciclos.

Economias de escala: Propriedade pela qual o custo total médio cai à medida que a quantidade produzida aumenta. Em outras palavras, há economia de escala quando a produção de uma quantidade maior possibilita a redução do custo unitário de produção. Apesar de aparentemente óbvio, o ganho ou economia de escala não é evidente. Em muitas atividades, produzir 10 mil ou 100 mil unidades de um produto não traz nenhum impacto em termos de custo. Neste caso, dizemos que não há economia de escala.

especialização em uma engrenagem hierarquizada e o pagamento de salários fixos, com pequena margem para a remuneração por resultados.

Nos anos 1980, com a crise do petróleo, este modelo se esgotou. Hoje as economias são mais abertas e se convive com uma revolução tecnológica que reduz os custos de produção e de acesso à informação. Houve forte crescimento da produtividade e a produção manufatureira se deslocou para economias emergentes. As economias industrializadas começam a se desindustrializar e se concentram em serviços. Isto impõe agilidade às empresas para responder a esses movimentos e permanecer competitivas. Sem essa agilidade, não têm lucros e não podem crescer e gerar empregos. E se a legislação trabalhista, por sua vez, impõe regras horizontais, coletivas e abrangentes, termina por tolher essa agilidade e pode ser contraproducente, gerando menor crescimento e maior desigualdade.

Um dos motivos que levam à necessidade de maior flexibilidade é que o mercado de trabalho não é como tantos outros. Não é, por exemplo, como o mercado de peixes na feira. Neste, o peixe está ali, e pela consistência da carne e pela cor das guelras um bom comprador sabe se é fresco ou não; ademais, há outras barracas na feira vendendo peixes, havendo, portanto, espaço para a barganha de preço. Uma vez comprado, o consumidor sabe bastante bem o que tem nas mãos e tem confiança de que pagou o que valia por aquele peixe. Já o mercado de trabalho, em relação aos mercados de bens, tem duas especificidades: o fluxo de trabalho será entregue a prazo, e não instantaneamente como no caso de um bem não-durável, e, além disso, há uma assimetria de informações entre o empregador e o empregado no que tange às suas habilidades e seu nível de disposição ao trabalho – o resultado da decisão da contratação só vai se mostrar ao longo do tempo. Neste sentido, a decisão da contratação de um trabalhador mais se assemelha a um investimento, envolvendo riscos.

As instituições do mercado de trabalho são regidas por leis, contratos e regras informais. Essas instituições são respostas a diversas características das relações de trabalho, como o fato de a transação ocorrer ao longo do tempo, envolver custos de adaptação etc. Entretanto, nem sempre, ou quase nunca, alterações nas circunstâncias resultam na imediata adaptação das instituições à nova realidade, sem que haja conflitos entre ganhadores e perdedores, bem como entre interpretações acerca dos ganhos ou perdas sociais.

Para um grupo de pesquisadores, a visão é que a piora do mercado de trabalho se dá por fatores externos, e não por incapacidade de adaptação das instituições. No caso do Brasil, esses fatores externos seriam a abertura da economia, o déficit fiscal e a elevada taxa de juros.

Esse parece ser o caso do Brasil a partir da década de 1990, quando por diversas razões o mercado de trabalho passou a apresentar um desempenho muito fraco em termos de geração de emprego e da qualidade dos postos de trabalho. Para outros, todavia, a visão disseminada, embora não consensual, é que as leis trabalhistas sejam importantes para o funcionamento da economia, mas que, em alguns casos, foi longe demais. Isto significa que há casos em que as leis são ineficientes ou contraproducentes, com efeitos danosos no desempenho do mercado de trabalho. No fim das contas, talvez a verdade esteja no meio do caminho.

Em todo caso, pode-se observar que muitas conclusões foram tiradas ao longo do tempo:

- Regras em demasia para os contratos de trabalho, bem como as negociações coletivas e a ação da Justiça do Trabalho atuando de maneira uniforme em todos os setores reduzem a flexibilidade das empresas, o que, conseqüentemente, diminui seu lucro, seu investimento e a abertura de novas vagas.

- Quanto mais abrangente a cobertura do salário mínimo, menor a probabilidade de trabalhadores menos qualificados se habilitarem a concorrer no mercado formal, elevando assim o desemprego e a informalidade.
- Quanto maior a cunha fiscal sobre os salários, maior o incentivo às empresas a usarem tecnologias poupadoras de mão-de-obra, o que também tende a elevar o desemprego e a informalidade, especialmente num cenário, que é o atual no Brasil, no qual a maioria dos candidatos a emprego é composta por trabalhadores menos qualificados.
- As restrições à contratação de trabalho temporário elevam o poder de barganha dos trabalhadores, o que aumenta os salários e reduz a abertura de vagas.
- O trabalhador que recebe um seguro rescisório ou o seguro-desemprego tem menor incentivo a procurar outro emprego. Isto eleva tanto a taxa quanto a duração do desemprego.
- O crescimento do sistema de seguridade social reduz a taxa de poupança da economia, e, portanto, o potencial de crescimento econômico.

Sob a ótica dos principais eventos externos sobre o mercado de trabalho na economia brasileira no período, verificam-se os seguintes:

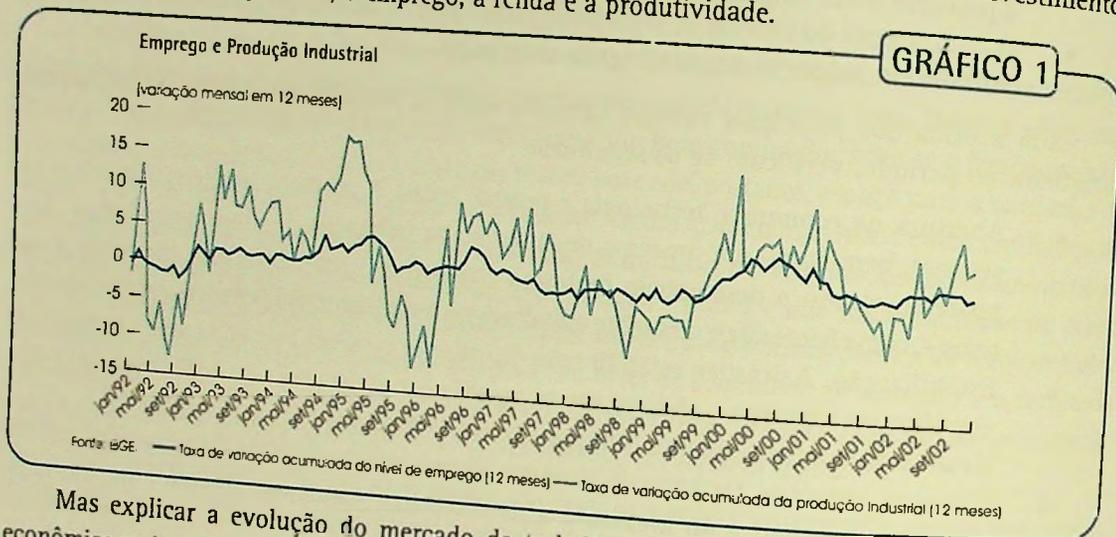
- Abertura da economia, tecnologia e privatizações. A abertura implicou um rearranjo setorial, bem como um processo de elevação da utilização de novas tecnologias. Esse processo elevou o desemprego de forma transitória – transição esta que pode levar anos –, com efeitos diferentes sobre trabalhadores com diferentes idades e graus de instrução.
- Estabilização. A drástica estabilização da inflação também provocou uma alteração na estrutura de empregos. Alguns setores e profissões podem ter sido artificialmente valorizados no contexto de alta inflação e obtiveram perdas com a estabilização.
- Choques externos. Os anos de abertura vieram acompanhados de crises importadas do exterior, como a do México e a da Ásia. Isto marcou o período com ciclos de expansão e retração.
- Aumento da carga tributária. Em função do aumento dos gastos sociais, relativos a juros e do ajuste fiscal, houve elevação de 10 pontos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) na carga tributária, retirando parte da capacidade de investimento e de geração de vagas por parte das empresas.
- Constituição de 1988. Às vésperas dos choques externos que demandaram maior flexibilidade e capacidade de reação por parte das empresas, foi promulgada a Constituição de 1988, que elevou a regulamentação do mercado de trabalho, assim como seu custo legal, com evidentes choques sobre a adaptabilidade do setor produtivo às novas situações.
- Aumento do salário mínimo. Em meio à segunda metade da década de 1990, de baixo crescimento e queda nos salários reais, o governo promoveu elevação do poder de compra do salário mínimo, trazendo maiores dificuldades à manutenção ou expansão do número de postos de trabalho.

Estudos sugerem que há correlação positiva entre o crescimento acumulado em 12 meses da produção industrial e do emprego. A cada 10% de alta na produção, o emprego cresce 3%. Os salários reais também estão positivamente relacionados ao aumento da produção industrial e do emprego. Ao mesmo tempo, evidências apontam que a informalidade é anticíclica, isto é, cai com o aumento da produção.

Embora crescimento, emprego e salários estejam correlacionados, não se pode dizer que um determina o outro. Não há relação de causalidade determinada, uma vez que todos são frutos de

um mesmo processo simultâneo e de mesmo sinal. Além disso, as instituições do mercado de trabalho integram este mesmo conjunto de fatores. Ou seja, a forma como o mercado funciona é também condicionante de seu crescimento. Assim, não acrescenta muito à discussão afirmar que o emprego e a renda dependem do crescimento econômico. Há duas visões acerca dos condicionantes do crescimento econômico (e do emprego):

- A primeira infere que o crescimento do emprego se daria em função de políticas que expandem a demanda (juros baixos, aumento de gastos sociais, aumento do salário mínimo, câmbio depreciado etc.).
- A segunda, que o emprego aumentaria em função da estabilidade de preços e baixa volatilidade macroeconômica, as quais fariam expandir a poupança e o investimento, portanto o produto, o emprego, a renda e a produtividade.



Mas explicar a evolução do mercado de trabalho em função exclusiva do crescimento econômico seria reduzir um problema complexo a uma causa única, sequer a mais importante. A discussão neste capítulo tende a se preocupar com a visão mais de longo prazo da questão, sem, contudo, desconsiderar o papel da demanda agregada no crescimento de curto prazo. Assim, o foco aqui serão as relações de longo prazo em que os fatores determinantes da oferta (poupança, investimento, produtividade e eficiência produtiva) são os mais importantes. E, nesse sentido, como se verá adiante, a legislação trabalhista e as políticas de mercado de trabalho, ao afetarem as decisões de poupança e investimento, oferta de trabalho, treinamento da força de trabalho etc., têm efeito decisivo sobre o crescimento da economia.

#### PAINEL INTERNACIONAL

Dados da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) permitem a comparação internacional do desempenho de diversas economias, incluindo taxa de desemprego, taxa de participação e taxa de emprego.

Os países de melhor desempenho são a Suíça, os países nórdicos – exceto a Finlândia –, a Holanda e os EUA. Os piores são a Espanha, Itália, França, Alemanha, Bélgica e Finlândia. As principais economias da Europa Ocidental estão entre as de pior desempenho. Observa-se uma correlação positiva: países que têm maior taxa de participação empregam mais e têm menor probabilidade de desemprego. Adicionalmente, países com maior taxa de desemprego também costumam ter maior duração do desemprego. Outra regularidade é que existe em vários países a referida correlação entre variação do emprego, do salário real e da produtividade do trabalho.

O desemprego nos países ricos cresceu nas décadas de 1970 e 1980 e se mantém elevado desde então, embora os EUA, a Áustria, a Suíça, o Japão e os países nórdicos sejam exceções. Já na União Européia, o desemprego cresceu após os choques do petróleo e outros eventos (alta dos juros e queda da produtividade). Embora esses eventos expliquem o aumento do desemprego em todos os países, eles não explicam as diferenças dos impactos sobre cada um. Contudo, as diferenças nas instituições do mercado de trabalho a seguir sem dúvida contribuem para explicá-las:

- A rigidez à baixa dos salários compromete a rentabilidade das empresas, e, portanto, sua capacidade de investir e de competir.
- A rigidez salarial é maior quando se trabalha com negociações no nível intermediário. Argumenta-se que esta seja uma causa importante da permanência das elevadas taxas de desemprego na Europa.
- Quanto maior o valor e a duração do seguro-desemprego e afins, menor o incentivo ao trabalhador para procurar outro emprego e maior a duração do desemprego.
- Em ambiente com inovações tecnológicas, a taxa de depreciação das habilidades dos trabalhadores desempregados aumenta, reduzindo a taxa de crescimento da produtividade.

A incidência de inovações exige que as empresas possam se adaptar com custos mínimos, sob o risco de perda de rentabilidade e redução dos investimentos de vagas ofertadas. Por sua vez, os trabalhadores precisam de proteção para que possam fazer a transição entre dois postos de trabalho. Como lidar com esses dois objetivos? Talvez a melhor recomendação venha de Blanchard (2005): "o que é importante é proteger os trabalhadores, não os postos de trabalho". Essa recomendação significa tornar o sistema de seguro-desemprego mais eficiente, mais generoso, condicionando-o, porém, a programas de treinamento e aceitação dos empregos disponíveis, sem reduzir os custos de desligamento de trabalhadores.

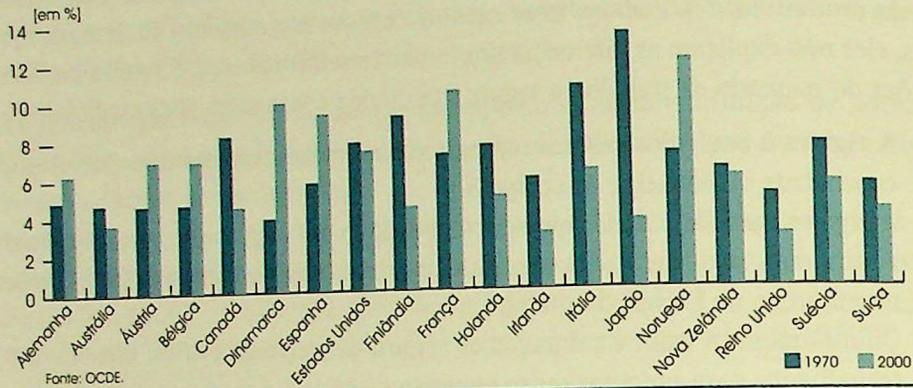
**QUADRO 1**

<i>Ranking de Melhores e Piores Desempenhos</i>			
Melhor desempenho			
<i>Ranking</i>	Menor taxa de desemprego	Maior taxa de participação	Maior taxa de emprego
1	Holanda	Suíça	Suíça
2	Suíça	Noruega	Noruega
3	Noruega	Suécia	Dinamarca
4	Áustria	Dinamarca	Suécia
5	Dinamarca	Estados Unidos	Holanda
6	Portugal	Canadá	Estados Unidos
Pior desempenho			
	Maior taxa de desemprego	Menor taxa de participação	Menor taxa de emprego
1	Espanha	Itália	Itália
2	Itália	Bélgica	Espanha
3	Finlândia	Espanha	Bélgica
4	França	França	França
5	Alemanha	Áustria	Alemanha
6	Canadá	Portugal	Finlândia

Fonte: OCDE.

**GRÁFICO 2**

Taxa de Desemprego em Países da OCDE



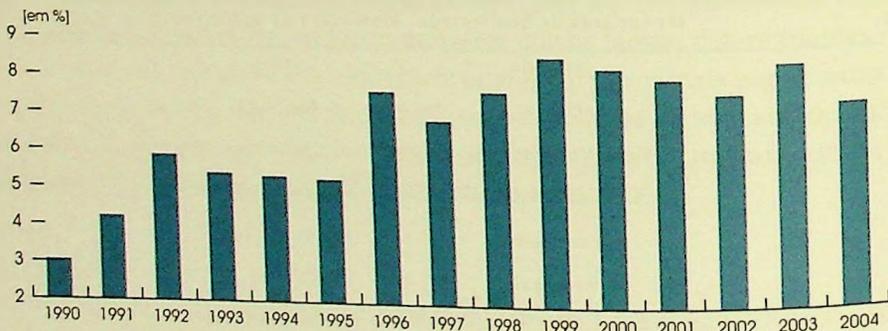
**COMO ESTÁ O BRASIL**

A taxa de desemprego no Brasil começou a se elevar na década de 1990, chegando a 7,3% em 2004. O baixo crescimento da economia é um fator que explica em parte a elevação do desemprego, mas outros fatores devem ter contribuído, caso contrário seria difícil explicar por que o desemprego não cresceu na década de 1980, de baixo crescimento econômico e expansão na força de trabalho. As novidades da década de 1990 foram a abertura da economia, a adoção de novas tecnologias, a entrada em vigor da Constituição de 1988 e o aumento da carga tributária.

A abertura da economia implica fricções e queda temporária da empregabilidade dos trabalhadores e, portanto, exige tempo para a adaptação da economia. Já o aumento do custo de manter e demitir trabalhadores por conta da Constituição de 1988 reduz a demanda de trabalho, bem como a duração do desemprego.

**GRÁFICO 3**

Taxa de Desemprego



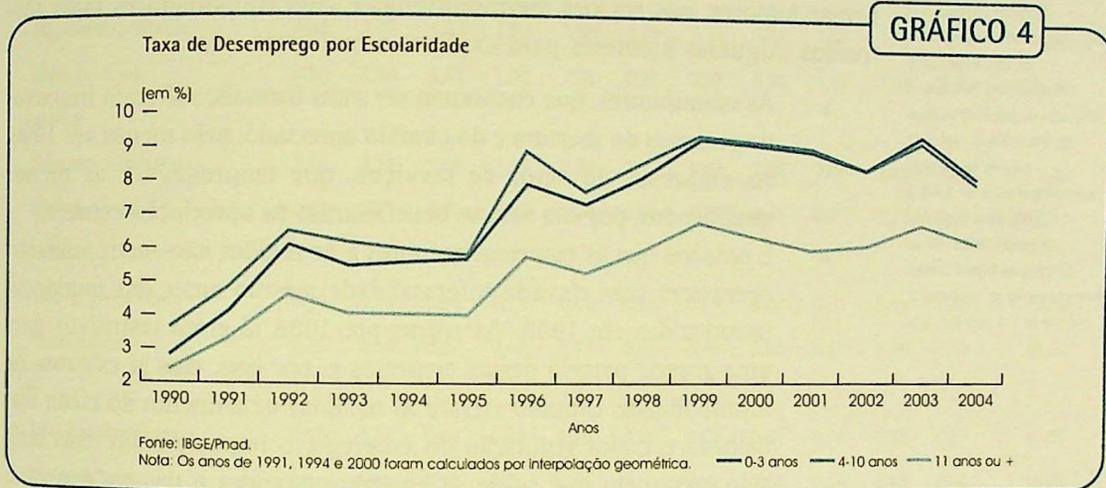
Fonte: IBGE/Phad.  
Nota: Os anos de 1991, 1994 e 2001 foram calculados por interpolação geométrica.

Os dados mostram que houve piora mais significativa da taxa de desemprego para os trabalhadores com menor escolaridade do que para os de maior escolaridade. Esta evidência é compatível com o que ocorre em várias partes do mundo.

Ao longo dos anos, a taxa de desemprego cresceu mais nas regiões metropolitanas do que no interior. Uma possível explicação é a migração entre regiões: das regiões não-metropolitanas em direção às metropolitanas em busca de emprego. No caminho inverso estavam as empresas: das

regiões metropolitanas para as o interior. Lembre-se que também tende a ser menor a regulação da economia no interior, pois lá as empresas ficam menos visíveis à fiscalização, assim como a ação dos sindicatos é igualmente menor naquelas áreas.

A situação relativa dos trabalhadores jovens, cujo diferencial do desemprego em relação aos adultos se expandiu, também piorou. Isto se deve à diferença dos incentivos aos adultos e ao fato de os jovens serem inexperientes. Estes têm permanecido mais tempo no sistema educacional e seu custo de demissão é menor – a multa de 40% do FGTS e custos em treinamento são menores do que em trabalhadores mais antigos. Apesar disso, com o tempo, os jovens com mais educação serão os grandes vencedores no mercado de trabalho, inclusive em relação aos adultos que têm experiência, mas que não foram treinados para as novas tecnologias e, em média, têm menos instrução.



## INFORMALIDADE

A informalidade é definida como uma relação econômica à margem da lei, como empresas que não pagam (todos) os impostos ou assalariamento sem carteira assinada.

A evasão fiscal é o não-reconhecimento do Estado, cuja credibilidade e autoridade se baseiam na estabilidade e cumprimento das regras do jogo. Há vários estudos sobre evasão fiscal. Embora haja evasão em todos os países, os que têm um sistema tributário mais complexo, em que a carga tributária é elevada, em que o estado de direito é frágil e nos quais a corrupção está disseminada, a sonegação é maior. Além disso, países que interferem muito na vida das empresas também têm maior informalidade.

O Brasil tem baixo índice de respeito às leis, sistema tributário complexo e regras governamentais vagas e mutantes. O país figura entre aqueles com maior setor informal, atingindo 37% do PIB, tal qual países da América Latina e do Leste Europeu que recentemente fizeram a transição para o sistema de mercado. Não obstante a evolução das instituições políticas e econômicas nos últimos anos, o país tem uma história de instabilidade que comprometeu o comportamento dos indivíduos e empresas frente ao Estado.

A evidência mostra que, em 2004, 43% dos trabalhadores brasileiros não tinham carteira assinada. Nas regiões metropolitanas, 47%. O grau de informalidade cresceu entre 1992 e 2001, e caiu um pouco desde 2002. Além disso, a informalidade é maior nas regiões metropolitanas, entre as mulheres e os menos instruídos, e em empresas de menor porte. Na verdade, o movimento tem

Simplex: o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simplex) é uma lei sancionada em dezembro de 1996 que estabelece tratamento diferenciado, simplificado e favorecido no recolhimento de impostos federais para as micro e pequenas empresas. No momento de implementação do sistema, a inscrição no Simplex implicava o pagamento mensal unificado de seis impostos e contribuições federais. A alíquota do imposto variava de 3% a 5% do valor da receita bruta para microempresas e de 5,4% a 8,6% para pequenas empresas. Aderindo ao Simplex, as firmas tinham uma economia de impostos de até 8% de sua receita bruta.

sido de ampliação da informalidade no país, apesar de uma redução nas regiões não-metropolitanas, o que significa que todo o movimento de alta da informalidade se dá nas regiões metropolitanas.

Também tem aumentado a proporção dos trabalhadores mais qualificados (mais de 11 anos de escolaridade) entre os informais: quase dobrou esta proporção entre 1992 e 2004, enquanto o indicador ficou praticamente inalterado para os pouco escolarizados. Outro dado preocupante é que a informalidade cresceu de forma significativa entre as empresas com mais de 10 empregados. Nas menores, o índice caiu entre 1992 e 2004. Assim, o aumento da informalidade se deu nos setores mais protegidos: firmas maiores, nas regiões metropolitanas e com trabalhadores mais ins-tituídos. Algumas hipóteses para explicar o fenômeno são:

- As manufaturas, que costumam ser mais formais, sofreram impactos do processo de abertura e do câmbio apreciado, pelo menos até 1998. As empresas do setor de serviços, que empregavam os menos qualificados, por sua vez, se beneficiaram da apreciação cambial.
- É possível que as empresas menores e de regiões não-metropolitanas operassem com elevada informalidade mesmo antes das mudanças introduzidas em 1988. As regras pré-1988 já eram restritivas para uma grande parcela dessas empresas e, por isso, elas já estavam na informalidade. Quando vieram as medidas de aumento do custo trabalhista e maior regulação do emprego, o impacto sobre elas teria sido menor do que sobre as empresas grandes e das regiões mais urbanas, com cujos custos a legislação pré-1988 era compatível, assim como com o ambiente tecnológico e competitivo anterior à abertura.
- Há uma forte correlação entre formalidade das relações trabalhistas e da formalização das empresas. A quase totalidade dos trabalhadores formais trabalham em empresas formais. Nesse sentido, a criação do Simplex em meados da década de 1990 talvez possa ter elevado a formalização de empresas menores.

Não se pode dizer que o aumento da informalidade até 2001 e sua queda subsequente derivem da expansão econômica, visto que em 2002 e 2003 tiveram fraco crescimento. Há três explicações possíveis:

- A maior parte do processo de reestruturação em direção à informalidade se deu na década de 1990. Após esse período, as empresas se ajustaram às leis.
- A política econômica, com câmbio flutuante, metas de inflação e ajuste fiscal, se afigurou mais consistente e implicou um cenário econômico mais estável às empresas.
- A continuidade institucional e econômica do governo, com sólido compromisso com a estabilidade econômica, também reduziu incertezas e contribuiu para a formalização.

TABELA 1  
Informalidade: Evolução da Razão entre Trabalhadores com e sem Carteira

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	1992-2004 Δ%
<b>Brasil</b>												
Total	0,72	0,76	0,75	0,78	0,75	0,76	0,78	0,82	0,77	0,73	0,74	2,73
Não-metropolitana	0,98	1,04	1,00	0,99	0,97	0,89	0,99	1,00	0,93	0,88	0,88	-10,10
Metropolitana	0,39	0,41	0,43	0,46	0,46	0,46	0,49	0,58	0,55	0,52	0,52	36,16
<b>Grandes regiões</b>												
<b>Norte</b>												
Não-metropolitana	1,41	1,50	1,57	1,53	1,68	1,75	1,75	1,74	1,62	1,54	1,52	8,33
Metropolitana	0,85	0,84	0,88	1,07	1,05	0,97	0,97	0,95	1,19	1,04	1,03	21,45
<b>Nordeste</b>												
Não-metropolitana	1,98	2,21	2,06	1,95	1,96	2,11	2,07	2,06	2,08	1,83	1,92	-2,76
Metropolitana	0,61	0,65	0,73	0,63	0,66	0,68	0,72	0,81	0,75	0,70	0,72	17,91
<b>Sudeste</b>												
Não-metropolitana	0,71	0,75	0,72	0,71	0,71	0,69	0,71	0,69	0,63	0,62	0,60	-14,68
Metropolitana	0,33	0,36	0,37	0,42	0,41	0,41	0,45	0,53	0,51	0,48	0,50	48,57
<b>Sul</b>												
Não-metropolitana	0,57	0,58	0,59	0,61	0,55	0,59	0,57	0,60	0,56	0,53	0,53	-7,05
Metropolitana	0,34	0,32	0,37	0,39	0,40	0,40	0,42	0,47	0,44	0,43	0,40	18,38
<b>Centro-Oeste</b>												
Não-metropolitana	1,47	1,48	1,41	1,40	1,33	1,24	1,32	1,28	1,08	1,02	1,02	-30,88
Metropolitana	0,65	0,59	0,56	0,62	0,67	0,55	0,57	0,67	0,60	0,50	0,51	-20,66
<b>Gênero</b>												
Homem	0,64	0,67	0,65	0,67	0,67	0,69	0,71	0,69	0,70	0,65	0,64	0,94
Mulher	0,89	0,94	0,94	0,92	0,90	0,89	0,91	1,02	0,90	0,86	0,90	1,12
<b>Escolaridade</b>												
0 a 3 anos	1,58	1,70	1,68	1,57	1,60	1,64	1,72	1,70	1,65	1,57	1,61	2,25
4 a 10	0,63	0,68	0,69	0,74	0,75	0,77	0,81	0,91	0,89	0,89	0,90	42,02
11 ou +	0,21	0,24	0,26	0,30	0,29	0,32	0,34	0,40	0,38	0,36	0,38	82,51
<b>Tamanho da firma</b>												
Até 10 empregados	1,42	1,54	1,37	1,31	1,29	1,28	1,30	1,19	1,36	1,27	1,29	-9,51
Mais de 10	0,15	0,16	0,15	0,18	0,18	0,19	0,20	0,20	0,22	0,19	0,21	37,74

Fonte: IBGE/Pnad, diversos anos.

## RENDIMENTO E SALÁRIO MÍNIMO

O salário mínimo apresentou queda real de 18,5% entre 1992 e 1997 e posterior recuperação de 20,4% entre 1998 e 2004. Enquanto isso o rendimento dos trabalhadores apresentou comportamento simétrico, com alta de 28% no primeiro período e queda de 10% no segundo. Entre 1992 e 1996, caiu a proporção dos que recebiam menos de um salário mínimo, movimento que se inverteu entre 1998 e 2004, e que foi experimentado de forma mais acentuada nas regiões metropolitanas. O descolamento entre os comportamentos do salário mínimo e dos demais salários é mais preocupante no período recente, uma vez que a alta do mínimo simultaneamente à queda no salário de mercado pode induzir a importantes efeitos adversos no mercado de trabalho: se o aumento do mínimo impede que as empresas possam pagá-lo, isso faz com que a maioria opte com menor ou nenhum constrangimento pela informalidade.

Outros aspectos institucionais elevam as ineficiências no mercado de trabalho. Os encargos trabalhistas – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), contribuições ao Sistema S e previdência – geram maiores custos às empresas. Seu efeito é perda de competitividade e redução nas contratações. A relação entre esses encargos e os rendimentos totais do setor industrial saltou de 43% em 1986 para 65% entre 1988 e 1990, possivelmente em decorrência da Constituição de 1988.

Pesquisadores do Ipea estimam que uma redução de 27,5% para 10% na alíquota reduziria a proporção dos sem-carteira no total de ocupados de 21,95% para 16,5%. Os efeitos sobre o desemprego seriam ainda mais dramáticos: uma queda de igual magnitude reduziria o desemprego de 9,5% para 2,6%. Isto também acarretaria elevação dos rendimentos dos trabalhadores. Uma das principais conclusões do estudo é que a proteção do emprego tende a reduzir a flutuação cíclica do número de vagas, mas ao mesmo tempo inibe a criação de vagas ao longo do tempo, além de segmentar o mercado de trabalho em detrimento dos jovens que ficam mais tempo desempregados e tendem a recorrer mais para o setor informal.

## EMPREGO E RENDIMENTO MÉDIO

O crescimento de uma economia depende da expansão da capacidade produtiva (emprego e capital) e da produtividade. Em países como o Brasil, parece claro que os fatores restritivos ao crescimento são a escassez de capital e a baixa produtividade. Os determinantes da produtividade são:

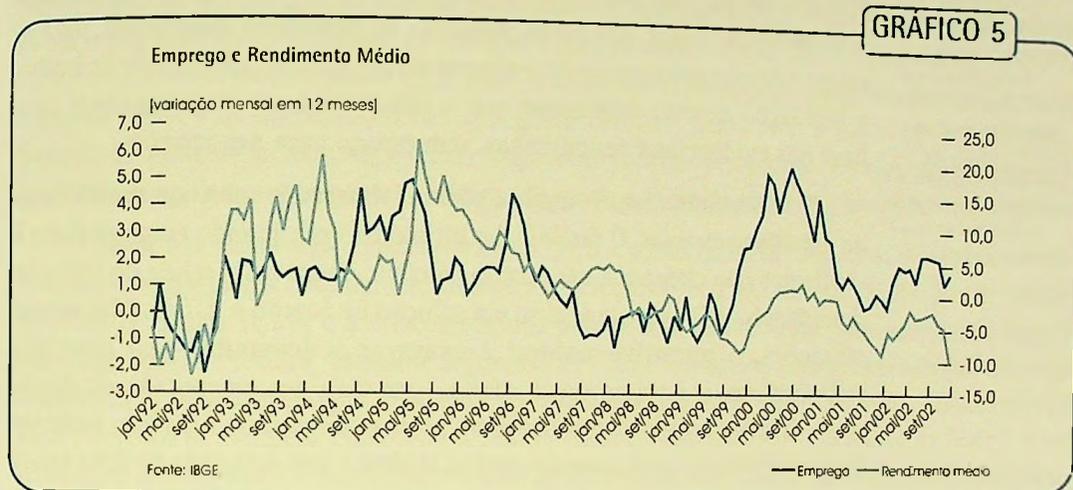
- Disponibilidade de capital.
- Nível de instrução.

A produtividade tem sido apontada como fator importante na explicação das diferenças de rendas *per capita* entre os países. Ela não representa apenas a habilidade dos trabalhadores utilizarem equipamentos, mas também se caracteriza por depender de incentivos e oportunidades para empreender, da capacidade das empresas de se adaptar a mudanças, do escopo de parcerias comerciais dessas empresas, e dos incentivos à busca de maior produtividade, entre outros. As causas da baixa produtividade, no caso brasileiro, são:

- Excesso de regulação e inflexibilidade das empresas.
- Legislação trabalhista e o papel da Justiça do Trabalho.
- Interferência do imposto de renda sobre a organização do trabalho.
- Interferência do FGTS sobre a rotatividade do trabalho.

O excesso e a complexidade das regulações complicam e encarecem as atividades empresariais, reduzindo sua eficiência. Entre 155 países pesquisados pelo Banco Mundial, o Brasil está entre os

dez com maior prazo e número de procedimentos para a abertura de empreendimentos. Também se situa na mesma posição entre os que mais regulamentam a obtenção de alvarás e nos quais as empresas usam mais tempo para o pagamento de impostos. Essas dificuldades reduzem o aproveitamento de oportunidades por empreendedores e a concorrência na economia. Quanto menores os lucros após os impostos, menor o incentivo ao investimento e, portanto, à formalização e à abertura de novas vagas. Nesse sentido, é necessária a redução dos gastos públicos e da carga tributária.



Examinando a legislação trabalhista, verifica-se que o Brasil é um dos países em que se impõem maiores custos sobre a demissão de trabalhadores. As principais legislações são a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e a Constituição de 1988 (CF 1988). Em complemento, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) emite enunciados que qualificam a lei em caso de omissão. O artigo 7º da CF expande a CLT e estabelece os direitos dos trabalhadores, entre eles a multa rescisória de 40% do FGTS, a ampliação da licença maternidade de três para quatro meses, da licença paternidade de um para quatro dias, a redução da jornada de trabalho semanal de 44 para 40 horas, abono de férias de um terço do salário mensal, hora extra 50% maior do que o salário normal etc.

A CLT impõe outras condicionantes, algumas das quais necessitam de reformas. Entre elas:

- As normas das relações de trabalho.
- Os processos de julgamento de dissídios individuais.
- Os processos de arbitragem dos dissídios coletivos.

Além disso, a CLT é excessivamente detalhada e discricionária em alguns casos, e omissa em outros, permitindo ao TST, por exemplo, legislar sobre o valor da remuneração dominical. A razoabilidade das regras evidentemente deve ser discutida, mas é importante destacar o grau de ingerência da lei sobre os contratos coletivos, e desses sobre os contratos individuais. Isso implica uma uniformidade enorme das condições de remuneração em um contexto em que as empresas se defrontam com circunstâncias econômicas e tecnológicas cada vez mais diferenciadas, a par, obviamente, de lidarem com trabalhadores com habilidades, motivação e capacidade de trabalho diferentes.

A lei prevê para dissídios individuais a livre negociação e a conciliação. Não havendo consenso, haveria julgamento. No caso dos dissídios coletivos, a conciliação é perfeitamente razoável, pois sindicatos e empresas estão negociando um contrato a ser cumprido no futuro.

Valor adicionado: também conhecido como valor agregado, é a diferença entre a soma dos preços dos insumos necessários para se produzir determinada quantidade de produto e o preço dos produtos. Assim, o valor adicionado é uma medida do ganho obtido por meio do beneficiamento das matérias-primas pelo processo produtivo. Também pode ser entendido como custo de produção, que é a soma das remunerações ao capital e ao trabalho, além do custo das matérias-primas propriamente ditas.

Mas no caso de dissídio individual, o que está em jogo é o pleito de uma das partes em torno de uma lei ou um contrato não cumprido, e, nesse caso, a prevalência da negociação sobre o julgamento faz surgir incentivos indesejáveis. Se o empregador sabe que haverá espaço para negociação de direitos legais ou contratuais, sendo o teto aquilo que seria devido, que incentivo tem para cumprir o contrato durante sua vigência? Este é, provavelmente, um dos motivos para os inúmeros litígios de dissídios individuais no Brasil. Nos casos, portanto, de demandas individuais, para se evitar o descumprimento da lei e o conseqüente recurso à Justiça do Trabalho, a legislação deveria determinar que o juiz procedesse ao julgamento com base nas evidências e testemunhas, sem espaço para negociações.

É importante discutir aqui também o sistema de arbitragem nos casos de dissídios coletivos. O dissídio é o último recurso quando empregadores e sindicatos não chegam a um acordo coletivo. Nesse caso, o juiz do trabalho desempenha a função de árbitro e a solução de acordo é válida. Mas nessas situações, o incentivo natural é exagerar a demanda – no caso dos trabalhadores – e minimizar a oferta – no caso dos empregadores. Ainda que o juiz faça alguma escolha entre as duas propostas, a decisão pode ser muito prejudicial para uma das partes. O ideal é que demanda e oferta sejam realistas em face das circunstâncias. Uma forma de produzir um tal resultado é limitando a escolha do árbitro de modo a aproximar a demanda e a oferta.

As limitações impostas pelas regras de abertura e fechamento de empresas, demissão de trabalhadores, elevada cunha fiscal sobre a folha de salários e a carga tributária contribuem para a informalidade das empresas e das relações de trabalho. A informalidade, por sua vez, também gera implicações para a eficiência das empresas.

Uma empresa terá incentivos a sonegar sempre que o custo da sonegação for menor do que o custo dos impostos devidos. E isto depende não só da probabilidade da empresa ser autuada, mas também da índole de seus administradores, entre outros fatores. A sonegação confere à empresa uma vantagem competitiva por torná-la mais flexível e reduzir seus custos. Se as empresas reinvestem seus lucros, as que sonegam tendem a ganhar participação no mercado, uma vez que tendem a ter mais lucro para investir. Todavia, tendo em vista que os custos de produção das empresas sonegadas são influenciados por custos de sonegação – por exemplo, mudar o trajeto dos carregamentos para fugir da fiscalização –, pode ser que uma empresa sonegada se torne menos eficiente do que uma que não sonegue, pois assim não se gera o peso morto do custo de sonegação. Se o custo de sonegação for igual à perda de eficiência de uma empresa formal, então o investimento em uma empresa formal será mais eficiente e terá maior valor adicionado do que o de uma empresa informal.

Como no Brasil a eficiência dos investimentos é importante para definir a expansão da economia, um corolário é que à medida que se eleva a participação do setor informal, diminuem a eficiência do investimento e o

crescimento da economia. A sonegação deixa de ter uma conotação apenas ética, fiscal e distributiva, e passa também a produzir impactos sobre o crescimento.

A carga tributária brasileira é elevada: superior à dos EUA e equivalente à média da Europa. Ela reduz os incentivos e os recursos disponíveis para o investimento. O sistema tributário também influi na estrutura produtiva, dado que afeta as escolhas das empresas e dos trabalhadores. Este é o caso da diferença entre o imposto de renda sobre os trabalhadores e sobre as empresas, assim como do acesso ao FGTS pelos trabalhadores demitidos. Para reduzir os custos tributários, as empresas preferem prestadores de serviços a assalariados, mesmo que o assalariamento fizesse maior sentido econômico. Nesse caso, para profissionais liberais, os custos de elaboração de um contrato social e de manutenção de um registro contábil, bem como a maior burocracia para a tomada de decisões podem representar importante custo operacional. Muitos trabalhadores se apresentam ao fisco como pessoa jurídica, de modo a fugir de alíquotas mais altas de impostos.

O Brasil tem uma carga tributária semelhante aos países da OCDE, mas com indicadores sociais substancialmente piores. Enquanto naqueles países o imposto de renda constitui 35,3% da arrecadação, aqui tem-se apenas 18,7%, e isto é compensado pela arrecadação da seguridade social, pelo Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF) – mais conhecido como imposto sobre operações financeiras –, pela Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) – mais conhecida por contribuição sobre movimentações financeiras –, e outros tributos, os quais terminam por apresentar distorções importantes.

O maior descompasso se dá no imposto de renda sobre pessoa física: nos países da OCDE ele corresponde a um quarto da arrecadação total, quando no Brasil representa apenas um oitavo. E mais de 90% dessa arrecadação se dá via tributação na fonte, na qual os trabalhadores não têm a opção de planejamento tributário.

Ainda no que se refere às ineficiências alocativas que o sistema tributário brasileiro acarreta, há fortes evidências de interferência da estrutura tributária sobre a organização dos prestadores de serviços, na medida em que vários atributos que têm efeito sobre o montante de impostos a ser pago por esses profissionais liberais têm expressiva relação com a constituição jurídica do negócio. A fonte de ineficiência se traduz na dissociação entre características da natureza da atividade econômica e o montante de impostos pagos. Por exemplo: dois prestadores de serviços exercendo tarefas exatamente iguais são tributados de forma diferente. Basta que para isso um deles ofereça uma nota fiscal, enquanto o outro preencha um recibo de pagamento a autônomo (RPA). Se o custo implícito nesses dois documentos fosse igual, não haveria problemas e todos optariam pela forma associada à menor alíquota de imposto. Entretanto, dado que há um dilema envolvido nessa escolha, o resultado é uma perda de eficiência. O prestador de serviço que se apresenta como pessoa jurídica, emitindo uma nota fiscal, paga menos impostos, mas tem de arcar com um custo mais alto de criação e manutenção de uma firma – até mesmo para uma simples troca de endereço da empresa. Aquele que tem seu recebimento como pessoa física, por sua vez, precisa apenas emitir um RPA, com o custo negligenciável do próprio documento, mas passível de uma tributação bem mais alta.

#### ROTATIVIDADE DO TRABALHO

Da década de 1940 até 1966, a legislação trabalhista brasileira estipulava que, no caso das demissões sem justa causa, a firma deveria pagar ao trabalhador demitido uma indenização de um salário por ano trabalhado. Além disso, a lei garantia estabilidade de emprego para trabalhadores que possuíam

vínculos empregatícios de mais de dez anos com uma mesma firma. Esses trabalhadores somente podiam ser demitidos por justa causa, sob pena de a firma ser obrigada a pagar uma indenização equivalente a dois salários por ano no emprego, e somente quando acordado com o funcionário. Para eliminar as distorções que isto causava sobre a produtividade do trabalho e assegurar a provisão de fundos para essas indenizações, foi criado, em 1966, o FGTS. O sistema, criado para dar segurança ao trabalhador demitido sem justa causa, obriga o empregador a depositar 8,5% do salário (entre 1966 e 2001 era 8%) dos empregados formais em contas no nome de cada trabalhador. Salvo por algumas exceções, o trabalhador só pode sacar este saldo por ocasião da aposentadoria ou demissão sem justa causa, caso no qual a empresa adiciona ao montante uma multa de 40% sobre o saldo. Três características do FGTS agem como incentivos perversos:

- O fundo é mantido com juros abaixo das taxas de mercado, o que serve como incentivo para o trabalhador querer retirar o dinheiro do sistema.
- A principal forma de obter acesso ao fundo é por meio da demissão.
- A maior parte da multa da demissão é destinada ao próprio trabalhador.

Logo, o sistema oferece margem para falsas demissões, nas quais firmas e empregados entram em acordo para simular a demissão de empregados sem justa causa, viabilizando o acesso ao fundo pelo empregado e ganhos à empresa, que acaba não pagando a multa por rescisão. Isto favorece o aumento da rotatividade do trabalho, pois tanto firmas quanto trabalhadores obtêm benefícios no curto prazo com a ruptura do contrato de trabalho. E em circunstâncias em que não é possível chegar a um acordo, ainda pode haver perda de produtividade em decorrência da piora do ambiente de trabalho.

## REFORMAS TRABALHISTAS

Parece claro que as instituições interferem demasiadamente nas relações de trabalho. Para gerar mais empregos, as empresas precisam de mais flexibilidade. Todavia, maior flexibilidade torna a vida dos trabalhadores mais insegura. Desta forma, medidas que elevem a flexibilidade devem ser acompanhadas por aperfeiçoamentos na rede de segurança e de proteção dos trabalhadores.

É bom ressaltar que medidas de proteção do emprego, como o elevado custo de demissão e bonificações rígidas (13º salário, abono de férias etc.), por exemplo, protegem o trabalhador empregado, mas penalizam *sobremaneira* o trabalhador desempregado, pois encarecem o custo de contratação, o que recai em grande parte sobre os jovens e os menos qualificados.

A proteção dos empregados não pode, portanto, ser a melhor solução para o conjunto de trabalhadores (empregados e desempregados).

Algumas instituições, conclui-se, podem e devem ser reformadas, permitindo maior flexibilidade, e conseqüentemente mais empregos e menor informalidade. Não há consenso sobre como proceder, mas há razoável entendimento acerca da necessidade de aprimoramento.

O salário mínimo, por exemplo, é fixado em nível federal. E benefícios sociais do governo federal estão a ele indexados. Assim, a política de salário mínimo tem considerável impacto fiscal. Sob esse ponto de vista, os aumentos reais do salário mínimo têm impactos perniciosos sobre as contas públicas. Dadas as restrições fiscais, esses aumentos apenas podem ser feitos às custas de maior tributação ou reduções adicionais sobre o deprimido investimento público. Essa camisa de força é desnecessária. Disso decorre que é preciso se discutir a desvinculação dos gastos sociais do salário mínimo.

O governo tem o poder de afetar diretamente os valores dos benefícios das políticas, sem ter que, para isso, mudar o salário mínimo.

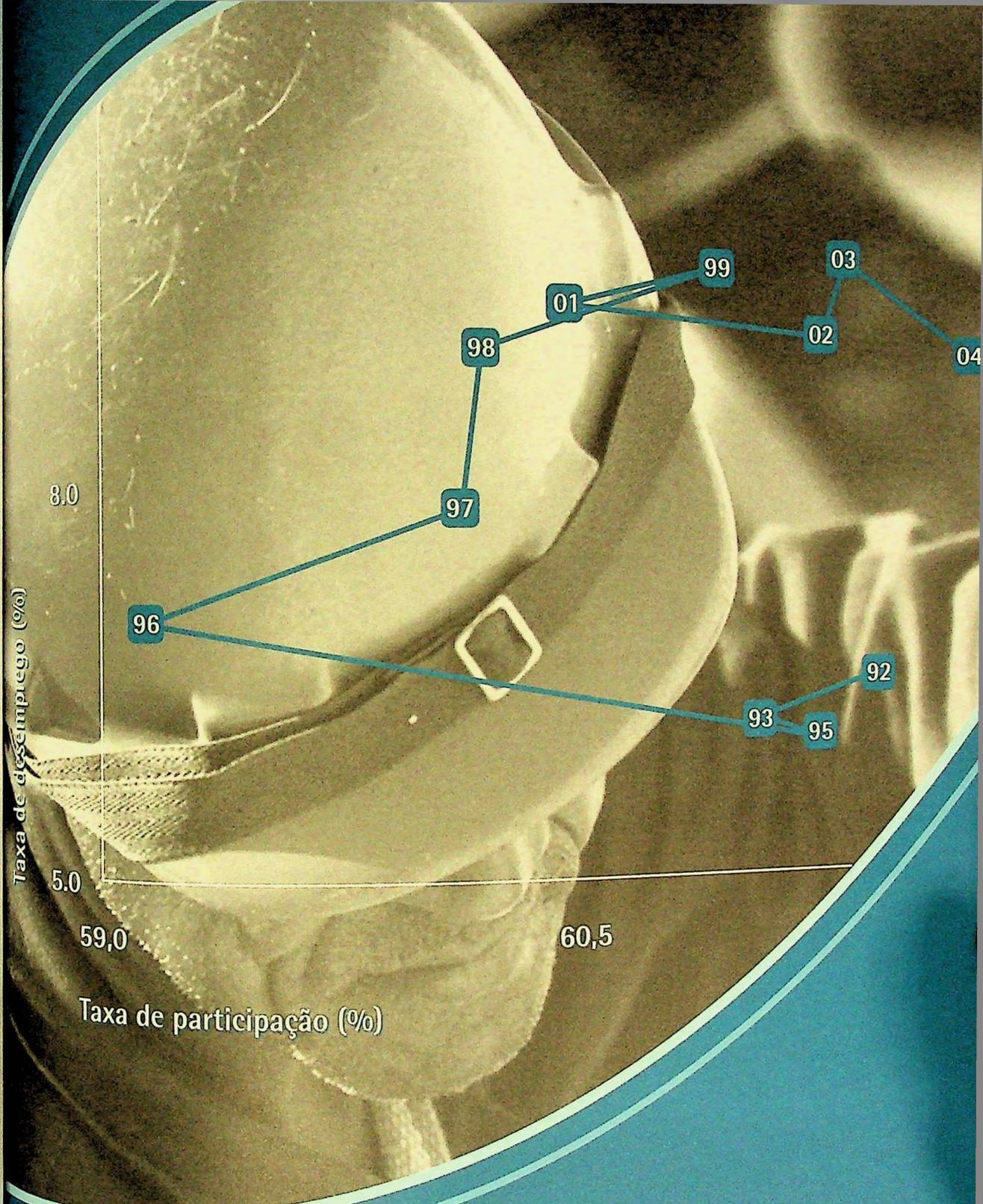
Outro aprimoramento que poderia ser discutido é o acesso aos recursos do FGTS. O trabalhador só tem acesso ao seu FGTS em circunstâncias muito específicas, mas a maior frequência é nos casos de demissão sem justa causa. Há evidências de que esse sistema promove demissões simuladas para se ter acesso ao FGTS, conforme já apontado aqui. Isso gera prejuízo da qualidade das relações de trabalho com desdobramentos negativos sobre a eficiência produtiva. Se a meta é incentivar a estabilidade da relação de emprego, com conseqüentes investimentos de ambas as partes (empregadores e empregados), então seria razoável discutir modelos de acesso parcial aos recursos do FGTS quando ocorresse a demissão sem justa causa, transformando parte dos recursos em fundo previdenciário, resgatável quando da aposentadoria, mantidas as condições especiais de acesso – como tratamento de saúde ou compra de casa própria. Também numa perspectiva de redução gradual da carga tributária, seria saudável discutir alternativas para a multa rescisória nos casos de demissão. Esta poderia ser gradualmente reduzida, e sua maior parte ficaria para ser aplicada pelo governo exclusivamente no aprimoramento do sistema de seguro-desemprego, de modo a garantir maior proteção ao trabalhador desempregado.

Vale ainda discutir os direitos individuais na CLT. A lista de direitos individuais deixa claro que as empresas estão sujeitas a regras muito estreitas. Ao se engajarem em relações trabalhistas, as empresas passam a estar subordinadas a regras que limitam enormemente sua capacidade de se adaptar a mudanças externas, e que ainda constroem a prática de modelos de incentivos baseados no desempenho individual dos trabalhadores. Na legislação também consta que os contratos individuais estão sujeitos a contratos coletivos, o que representa igualmente fator de restrição à implementação de estratégias de diferenciação com o objetivo de aumentar a eficiência. Talvez um caminho fosse simplificar a legislação, mantendo o estritamente necessário para assegurar a saúde do trabalhador com a preservação dos direitos básicos definidos no artigo 7º da Constituição Federal.

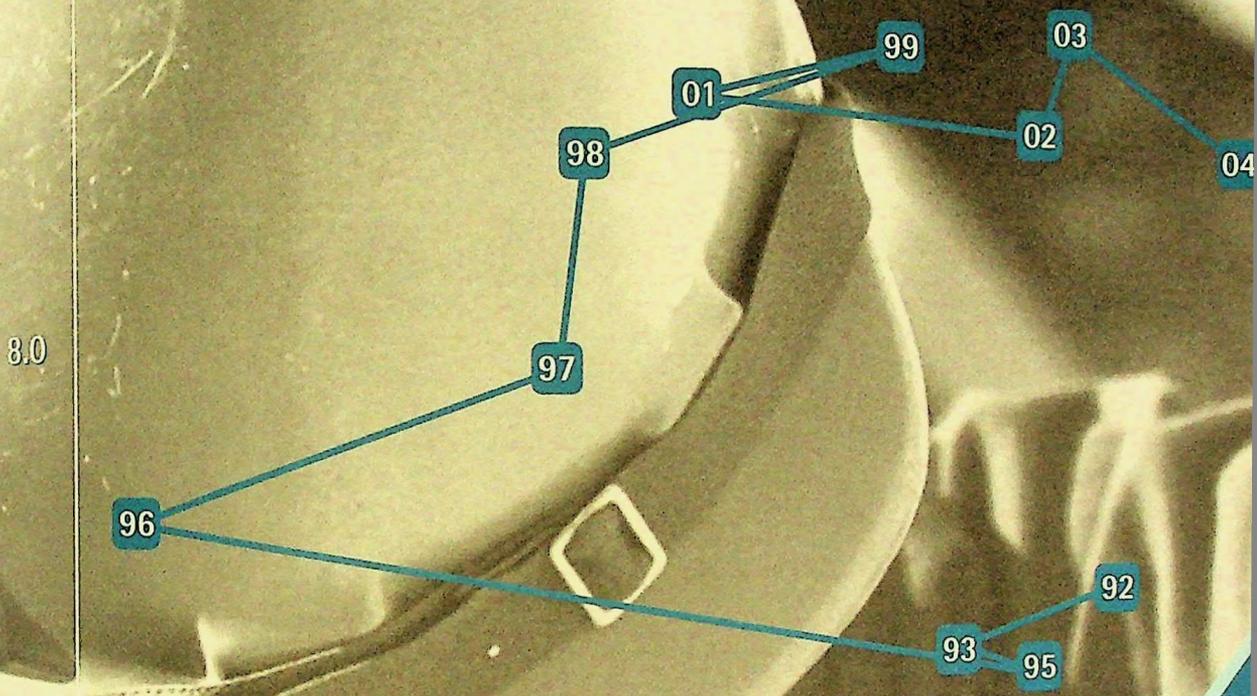
Por fim, há que se repensar os procedimentos da Justiça do Trabalho nos dissídios individuais e coletivos. Como visto, nos dissídios individuais, trabalhadores individuais pleiteiam em geral direitos não-cumpridos pelos empregadores. Para esses casos, a CLT exige que o juiz do trabalho promova a solução conciliatória. Não deveria. Pois ao assim proceder, induz as partes a desvios de conduta, quando o que é julgado é o descumprimento de uma das partes, da legislação ou de contratos. Em particular, os incentivos para o empregador cumprir o contrato e a lei são diminuídos em face da possibilidade de vir a negociá-los com o trabalhador. Portanto, nesse caso, a recomendação de reforma da CLT é retirar a exigência de buscar a conciliação e, em seu lugar, exigir que o juiz, com base em evidências e testemunhas, verifique se foi cumprida a lei ou o contrato. Caso não o tenha sido, obrigar o pagamento com multa.

No caso dos dissídios coletivos, como tratam de negociação de contratos, o esforço de conciliação parece o mais correto. Entretanto, não havendo acordo, o juiz deveria obedecer a critérios que incentivassem as partes a aproximarem suas propostas. Uma forma de fazer isso é obrigar o árbitro a escolher uma das duas propostas. Nessas circunstâncias, comportamentos irresponsáveis ou demagógicos seriam fortemente desencorajados, incentivando com isso a busca da conciliação.





Taxa de desemprego (%)



5.0

8.0

59,0

60,5

Taxa de participação (%)

# 5.

## O Desempenho Recente do Mercado de Trabalho Brasileiro



## 5 • DESEMPENHO RECENTE DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

### INTRODUÇÃO

Este capítulo mostra como foi a evolução do mercado de trabalho no Brasil no período entre 1992 e 2004, que engloba a parte mais importante da transição de paradigma econômico em direção à abertura da economia, em consonância com a nova ordem econômica internacional. Particular atenção será dada aqui, além de à evolução no tempo *per se*, ao recorte espacial, notadamente em termos do contraste existente entre regiões metropolitanas (RMs) e áreas não-metropolitanas. Para facilitar a compreensão do leitor não familiarizado com termos técnicos sobre o tema, serão apresentados adiante os principais conceitos e indicadores para avaliação do desempenho do mercado de trabalho. Em seguida, será examinado, em mais detalhe, cada um desses agregados que representam e retratam o mercado de trabalho.

O mercado de trabalho no Brasil guarda várias diferenças em relação ao mercado de trabalho nos países desenvolvidos, sendo a principal delas a existência e a dimensão da informalidade nas relações trabalhistas. De acordo com a concepção estruturalista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), o mercado de trabalho dos países em desenvolvimento é definido pela existência de um setor moderno, dinâmico e integrado à economia mundial, em meio a um setor pré-capitalista, de baixa produtividade, atrasado, desvinculado do setor dinâmico da economia e também da economia mundial.

Nessa concepção, o setor atrasado desapareceria com o avanço do desenvolvimento econômico que faria com que progressivamente os setores dinâmicos avançassem sobre todas as áreas da economia. Esta posição foi criticada em 1972, com a publicação do relatório Programa Regional de Emprego para a América Latina e o Caribe (Preac), da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Este relatório criou e definiu o conceito de setor informal, que passou a ser uma referência clássica da literatura sobre o tema. O segmento compreendido pelo setor informal também incluiria trabalhadores que, ao não conseguirem participar do setor formal e protegido da economia – e não dispor de um seguro-desemprego nos padrões dos países da Europa Ocidental –, encontrariam nessas atividades a sua alternativa de sobrevivência. Além disso, esses setores não estariam desvinculados do setor moderno, podendo até mesmo contribuir de alguma forma nas economias capitalistas de terceiro mundo. O senso comum classificaria usualmente o guardador de carro, o vendedor ambulante e o cambista de ingressos como desempregados ou subempregados. Os desempregados que estão presentes nas estatísticas brasileiras, no entanto, possuem uma definição mais específica, bem mais completa.

### CONCEITOS DO MERCADO DE TRABALHO

Primeiramente, é crucial ter o nítido entendimento das características do trabalho. Conforme definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é considerado *trabalho em atividade econômica* o exercício de:

- a) ocupação remunerada em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios – como moradia, alimentação e roupas – na produção de bens e serviços;
- b) ocupação remunerada em dinheiro ou benefícios no serviço doméstico; e
- c) ocupação sem remuneração na produção, desenvolvida durante pelo menos uma hora na semana (de referência).

PIA: corresponde à população residente com dez anos ou mais de idade, que é a parcela da população que pode integrar a força de trabalho.

A PEA: corresponde ao subconjunto da PIA, também conhecido como força de trabalho, que efetivamente decide participar do mercado de trabalho. A PEA é formada por trabalhadores ocupados e desocupados, ou desempregados.

Neste trabalho, para a análise empírica é utilizada a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE. Ela é mais abrangente do que as demais pesquisas, por incorporar dados de quase todo o país, incluindo informações acerca do setor informal da economia. A desvantagem é que esta pesquisa é amostral, ao contrário do caráter quase censitário de registros administrativos, como o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Assim como praticamente em todas as pesquisas domiciliares, a identificação dos principais agregados do mercado de trabalho na Pnad está vinculada ao conceito de *semana de referência*, que corresponde à semana – de domingo a sábado – que precede a semana em que são feitas as entrevistas, e que definirá seu recorte temporal.

Com base na Pnad referente ao ano de 2004, o Brasil, no referido ano, tinha uma população em idade ativa (PIA) de 147,2 milhões de pessoas, enquanto a população residente como um todo era de 178,6 milhões. A PIA pode ser desmembrada em população economicamente ativa (PEA), que era composta por 91 milhões de pessoas em 2004, e População Não-Economicamente Ativa (Pnea), que se refere à parcela da PIA que não participa do mercado de trabalho, composta pelos 56 milhões restantes. A *condição de atividade* classifica os indivíduos em economicamente ativos (integrantes da PEA) e não-economicamente ativos (pertencentes à Pnea). Um conceito não adotado pela Pnad, mas que será empregado aqui, é o de *PEA marginal*. A Pnad considera como ocupados e participantes do mercado de trabalho as pessoas que exercem atividades voltadas para o autoconsumo, bem como qualquer tarefa não-remunerada, independentemente da jornada de trabalho. Dada a natureza peculiar dessas atividades, optou-se aqui por separá-las das demais, classificando as pessoas envolvidas como pertencentes à PEA marginal – desde que não tivessem procurado outra forma de ocupação. De forma a poder tornar mais claro esse procedimento, é interessante definir precisamente os conceitos de ocupação e desocupação, uma vez que a PEA é constituída pela união dos contingentes de ocupados e desocupados.

Foram classificados como *ocupados* os indivíduos que exerceram trabalho remunerado na semana de referência, assim como os que exerceram trabalho não-remunerado durante pelo menos 15 horas naquele período, além dos que tinham trabalho remunerado, mas estavam temporariamente afastados. Não foram considerados ocupados os indivíduos não-remunerados ou que exerceram trabalho para o próprio consumo ou construção própria na semana de referência.

Foram considerados como *desocupados* (ou *desempregados*): os indivíduos que não exerceram trabalho na semana de referência, mas que procuraram trabalho na mesma semana. Também foram considerados desocupados os indivíduos que:

- exerceram trabalho não-remunerado na semana de referência ou trabalharam menos de 15 horas, mas procuraram trabalho na mesma semana; e

- exerceram trabalho para o próprio consumo ou construção própria na semana de referência, mas procuraram trabalho na mesma semana.

Dessa forma, a PEA efetiva é dada pela soma de ocupados e desocupados, sendo que as pessoas envolvidas com as atividades marginais supracitadas e que não procuraram trabalho na semana de referência foram rotuladas como pertencentes à PEA marginal.

Em 2004, o tamanho da PEA efetiva era de 87,2 milhões, enquanto a PEA marginal era composta por 3,87 milhões de pessoas. Assim, em 2006, a taxa de participação no mercado de trabalho, isto é, a parcela das pessoas elegíveis para participar do mercado de trabalho (PIA) e que de fato o fazem (PEA efetiva) – uma variável de grande relevância por refletir a pressão da oferta sobre o desempenho do mercado de trabalho – foi de 59,2%. Mas note-se que, utilizando-se o conceito de força de trabalho do IBGE, ela passa para 61,8%. A Figura 1 apresenta uma visão geral das inter-relações entre os conceitos e indicadores do mercado de trabalho.

FIGURA 1

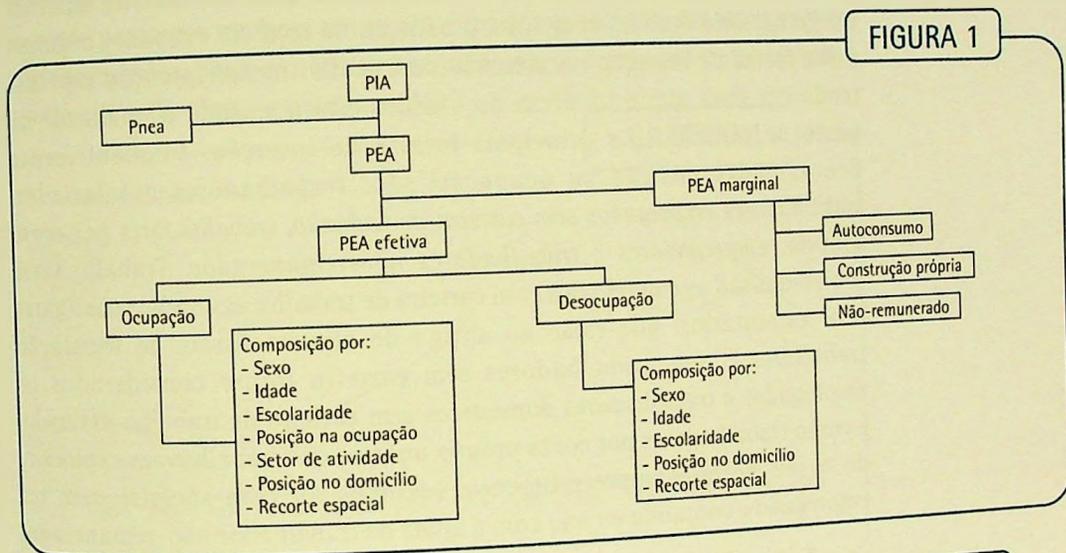
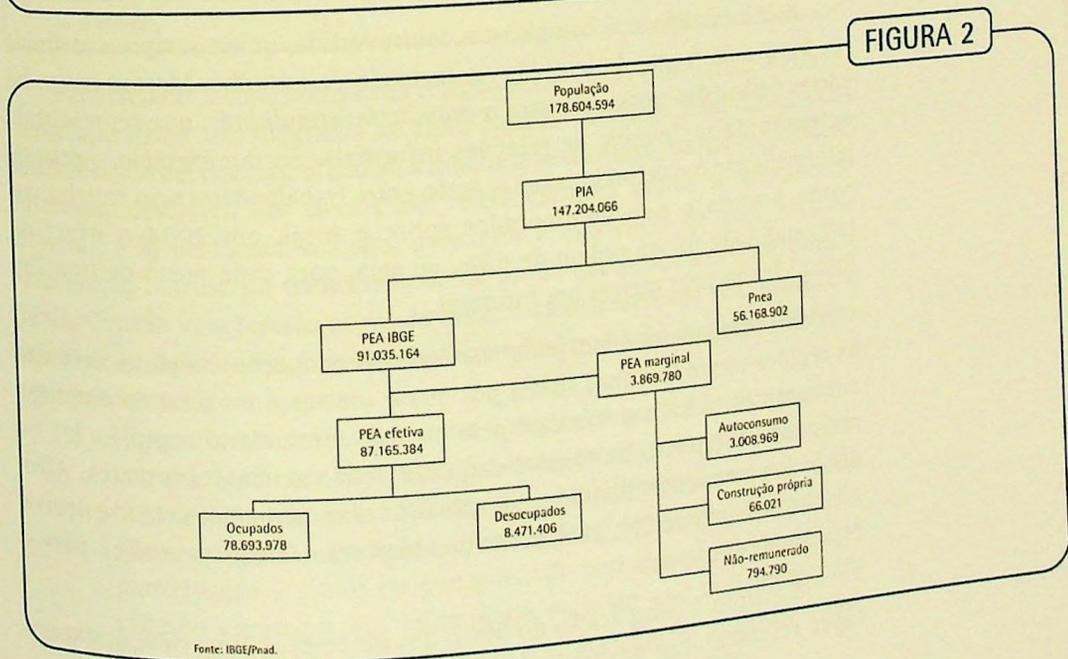


FIGURA 2



Fonte: IBGE/Pnad.

Taxa de desemprego: é a razão entre o número de desempregados e a PEA. Reflete, portanto, o percentual desta que está no mercado de trabalho procurando emprego, mas sem sucesso.

A PEA em 2004 era composta de 78,7 milhões de pessoas ocupadas e 8,5 milhões de desempregados. Com isso, a taxa de desemprego foi de 9,7%. Se utilizado o conceito de força de trabalho do IBGE, ela seria de 9,0%, um pouco menor em virtude de a PEA marginal ser considerada como população ocupada segundo aquele conceito. Maiores detalhes dos quantitativos de cada grupo podem ser vistos na Figura 2.

A taxa de desemprego, apesar de relevante e ser utilizada comumente como uma espécie de termômetro do mercado de trabalho, deve ser analisada com outras variáveis – como, por exemplo, ocupação e PEA. Isso porque, ao sintetizar o comportamento da oferta e da demanda por trabalho, ela acaba por não separar aspectos de um e de outro. Algumas desagregações dos contingentes de ocupados e desocupados são importantes para avaliar o mercado. Cabe destacar idade, sexo e escolaridade, além dos recortes espaciais e regionais. No caso da ocupação, a partição do total de ocupados segundo a sua forma de inserção no mercado de trabalho merece atenção especial, tendo em vista que a natureza do vínculo está associada à qualidade do posto de trabalho. As principais formas de inserção, freqüentemente denominadas *posição na ocupação*, são: *trabalhadores assalariados*, *trabalhadores empregados sem carteira de trabalho*, *trabalhadores por conta própria*, *empregadores* e *trabalhadores não-remunerados*. Trabalhadores protegidos são os empregados com carteira de trabalho assinada, os militares e os estatutários, que estão ao abrigo de alguma forma de legislação trabalhista. Como trabalhadores sem carteira foram considerados os empregados e trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada, e como trabalhadores por conta própria aqueles que trabalhavam explorando o seu próprio empreendimento, sozinhos ou com sócio(s), sem ter empregado e contando ou não com a ajuda de trabalhador não-remunerado.

A informalidade é complexa e controvertida, quase sempre é definida em função da forma de inserção no mercado de trabalho. Mesmo assim há várias definições possíveis para o *grau de informalidade*, que representa a extensão da incidência de relações informais. Se, por exemplo, o grau de informalidade for definido como a razão entre trabalhadores sem carteira por conta própria e não-remunerados sobre o total, em 2004 o nível de informalidade foi da ordem de 52%, ou seja, para cada posto de trabalho formal havia pelo menos um informal.

Os homens respondem por quase 60% das ocupações no plano nacional, as regiões metropolitanas (RMs) por quase um terço do total do emprego, enquanto os trabalhadores com pelo menos o secundário completo (11 ou mais anos completos de estudo) estão um pouco acima dessa marca. Além disso, os postos estão divididos de maneira balanceada entre chefe e demais membros do domicílio, reafirmando a importância dos primeiros para o orçamento doméstico.

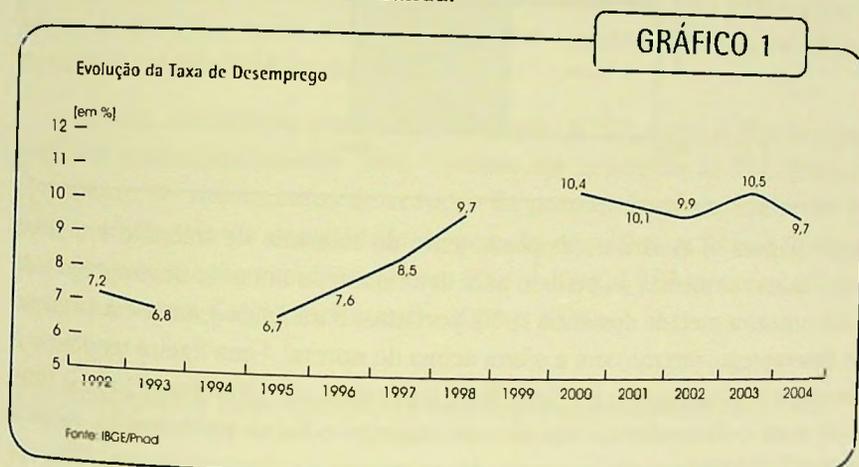
Já quanto à composição do bloco dos desempregados, cabe destacar a super-representação das mulheres, totalizando quase 60%, enquanto entre

os ocupados o que acontece é o oposto, de tal sorte que, se calculada separadamente, a taxa de desemprego entre as mulheres é quase o dobro daquela para os homens – 12,9% e 7,4%, respectivamente. Discrepância maior ainda é verificada segundo a posição no domicílio, dado que os chefes estão bastante sub-representados entre os desempregados – a taxa de desemprego é de 4,5% entre eles, contra 13,9% para os demais membros. Situação semelhante pode ser verificada entre áreas metropolitanas ou não. Por fim, o rendimento médio real recebido no trabalho principal foi de R\$ 662,05, em valores correntes de setembro de 2004.

Rendimento médio real: é a média dos rendimentos do trabalho reais mensais obtidos por meio da Pnad – setembro é o mês de referência da pesquisa – e corresponde ao valor em dinheiro, produtos ou mercadorias que os indivíduos ocupados recebem normalmente trabalhando um mês completo no trabalho principal, ou em todos os trabalhos.

## COMPORTAMENTO DO MERCADO DE TRABALHO

O indicador mais utilizado para avaliar o mercado de trabalho é a taxa de desemprego. Quando este indicador está baixo, a avaliação geral é que o mercado passa por um bom momento. Embora na maioria das vezes correto, este diagnóstico pode ser incorreto, uma vez que este indicador sintetiza movimentos da oferta e da demanda.



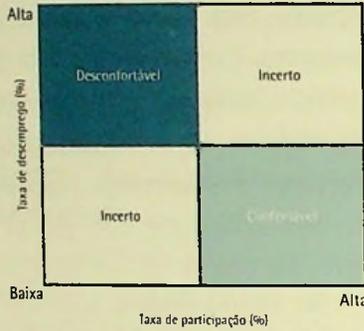
Para facilitar a compreensão da relação entre oferta e demanda, é conveniente apresentar um diagrama de fases bastante simples. Para tanto, duas abstrações são necessárias: *a)* admitir a existência de uma taxa natural, ou aceitável, ou mesmo desejável, que sirva como referência para avaliar o mercado de trabalho; e *b)* de forma análoga, pressupor a existência de uma taxa de participação normal, ou tradicional, de tal forma que patamares superiores a ela signifiquem uma pressão acima do normal sobre o mercado de trabalho em termos de geração de emprego. Assim, é possível montar o diagrama de fases apresentado na Figura 3, onde:

- a)* No quarto quadrante (abaixo e à direita), é possível afirmar que o mercado está em uma situação *confortável*, pois demonstra um bom desempenho (a taxa de desemprego é inferior à *natural*), ainda que com uma pressão da oferta acima do normal (a taxa de participação é maior do que a usual). Isso significa que ele está criando empregos em quantidade mais do que suficiente para absorver a oferta numa proporção aceitável, apesar de pressionado, havendo espaço para acomodar eventuais contratemplos.

- b) No segundo quadrante (acima e à esquerda) ocorre o contrário: o mercado de trabalho está em uma situação *desconfortável*, já que a taxa de desemprego é alta, mesmo sob uma pressão da oferta abaixo da usual (baixa taxa de participação), refletindo uma limitada capacidade de geração de empregos. O mercado está debilitado, necessitando uma melhora considerável para que o desemprego retorne para níveis toleráveis.
- c) No primeiro e no terceiro quadrantes o diagnóstico é incerto, pois ou o mercado tem uma *performance* inferior à desejável, mas está sob pressão anormalmente elevada (primeiro quadrante), ou está tendo um desempenho acima do habitual, mas em condições do lado da oferta mais favoráveis do que o normal (terceiro quadrante).

FIGURA 3

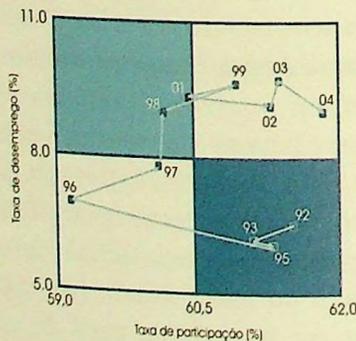
Estados do Mercado de Trabalho



O diagrama seguinte (Figura 4) mostra o comportamento do mercado de trabalho brasileiro entre 1991 e 2004. Foram usadas as médias do período para determinar as taxas de desemprego e de participação normais. Na primeira metade dos anos 1990, portanto, o mercado estava em situação confortável, com baixo desemprego, mesmo com a oferta acima do normal. Uma ligeira tendência à deterioração é revertida com a implementação do Plano Real, o que dura até 1996. Entre 1996 e 1998 há uma brusca transição para o desconforto, com alto desemprego e baixa participação. Após a mudança de regime cambial, a situação melhora, apesar de um retorno ao desconforto em 2001, em função dos efeitos do racionamento de energia. Em seguida, o mercado começa a melhorar paulatinamente, fixando-se no primeiro quadrante e distanciando-se do segundo. A taxa de desemprego ficou estável, a despeito da pressão da oferta, voltando aos níveis da década anterior.

FIGURA 4

Estados do Mercado de Trabalho



Fonte: BGE/Prod.

Em suma, considerando que os movimentos sejam parecidos com os da taxa de desemprego tomada isoladamente e que os estados inicial e final sejam semelhantes, algumas transições específicas (1998 e 2001, em particular) são bastante distintas. A razão para que se obtenham avaliações diferentes em determinados momentos deve-se à combinação das dimensões da oferta e da demanda por trabalho. Como esta última está *embutida* no diagrama, é necessário analisá-la aqui de forma mais detalhada, assim como a oferta.

## OFERTA DE TRABALHO

A queda na taxa de fecundidade a partir dos anos 1980 implicou desaceleração da PIA, tendência que deve se intensificar nos próximos anos, conforme apontado no Capítulo 2 desta edição. Simultaneamente, houve um processo de postergação da entrada no mercado de trabalho, em face da necessidade de elevação do nível de qualificação para que uma pessoa possa alcançar colocações de melhor qualidade. Todavia, vem crescendo a participação das mulheres no mercado. Todos esses fatores influenciam a oferta de trabalho, além daqueles de ordem conjuntural, como os efeitos desalento e trabalhador adicional.

Embora no período como um todo tanto a PIA como a PEA tenham crescido aproximadamente 30%, o ritmo de expansão da PIA diminui fortemente. Os movimentos de redução da pressão da oferta ainda não se faziam sentir sobre a necessidade de geração de postos de trabalho, pois a taxa de participação aumentou. Entre 2001 e 2004, a PEA cresceu 2,8% ao ano (a.a.), acima da PIA (1,8% entre 2003 e 2004).

TABELA 1  
População em Idade Ativa (PIA) e População Economicamente Ativa (PEA)

	1992	1999	2001	2004	Crescimento (% a.a.)	
					1992-1999	2001-2004
PIA						
Brasil	113.295.184	133.172.799	138.859.293	147.204.066	2,3	2,0
Metropolitano PME	35.922.309	42.305.672	45.009.659	47.690.927	2,4	1,9
Metropolitano PME <sup>a</sup>	30.418.338	35.499.092	37.015.642	38.936.662	2,2	1,7
Não-metropolitano	77.372.875	90.867.127	93.849.634	99.513.139	2,3	2,0
Urbano	54.439.381	66.242.236	73.592.369	78.931.538	2,8	2,4
Rural	22.933.494	24.624.891	20.257.265	20.581.601	1,0	0,5
Grandes regiões						
Norte	4.829.948	6.480.837	7.631.199	8.591.123	4,3	4,0
Nordeste	32.093.307	37.405.255	38.461.233	40.505.210	2,2	1,7
Sudeste	51.061.586	59.794.788	61.817.887	65.148.763	2,3	1,8
Sul	17.799.210	20.253.347	21.226.916	22.486.762	1,9	1,9
Centro-Oeste	7.511.133	9.238.572	9.722.058	10.472.208	3,0	2,5

continua

Efeito desalento: inclui os indivíduos que não possuem trabalho e nem procuraram no período de referência, por desestímulos profissionais e/ou pessoais ou por circunstâncias fortuitas, mas estavam querendo conseguir trabalho e, se lhes fosse oferecido um, teriam disponibilidade para iniciá-lo de imediato.

Efeito trabalhador adicional: admite-se que em fases recessivas uma parcela de trabalhadores que estava fora do mercado de trabalho volte a ele seja porque os rendimentos dos demais membros da família se reduziram, devido à queda de remuneração no mercado de trabalho recessivo, seja porque um ou mais membros da família perdeu o emprego.

PEA						
Brasil	65.977.197	77.243.166	80.346.975	87.165.384	2,3	2,8
Metropolitano	20.313.152	24.460.828	26.385.280	28.709.492	2,7	2,9
Metropolitano PME <sup>a</sup>	17.099.161	20.461.572	21.660.302	23.437.665	2,6	2,7
Não-metropolitano	45.664.045	52.782.338	53.961.695	58.455.892	2,1	2,7
Urbano	31.168.366	37.794.927	42.058.271	46.351.860	2,8	3,3
Rural	14.495.679	14.987.411	11.903.424	12.104.032	0,5	0,6
Grandes regiões						
Norte	2.719.508	3.664.176	4.203.231	4.914.259	4,4	5,3
Nordeste	18.314.010	21.173.413	21.088.859	22.815.027	2,1	2,7
Sudeste	29.146.295	34.262.006	36.057.691	38.824.523	2,3	2,5
Sul	11.226.814	12.561.608	13.084.127	14.168.877	1,6	2,7
Centro-Oeste	4.570.570	5.581.963	5.913.067	6.442.698	2,9	2,9

Fonte: IBGE/Pnad.

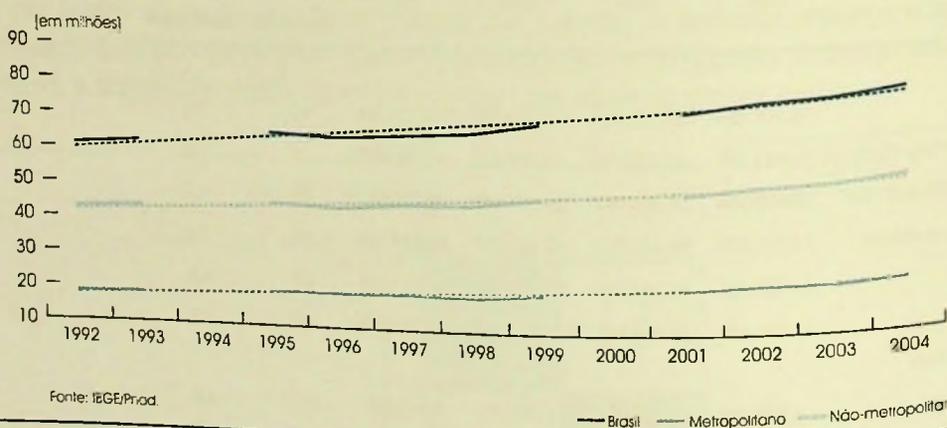
<sup>a</sup>As seis RMs pesquisadas pela PME são: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador. As demais que constam da Pnad são: Curitiba, Fortaleza, Belém e Brasília.

## OCUPAÇÃO

Os dados sobre a evolução do nível da ocupação no período em foco, conforme retratado no Gráfico 2, mostram um intervalo de estagnação entre 1995 e 1998, seguido do esboço de recuperação em 1999, que seria interrompido em 2001 e retomado a partir de então. E isto é válido tanto para as regiões metropolitanas quanto para as não-metropolitanas. Além disso, fica claro também que nesse período intermediário a taxa de desemprego foi comandada pelo comportamento da oferta, bem como pela atuação no sentido de atenuar as variações da demanda em 1999 e em 2001. Neste último, em particular, a taxa de desemprego provavelmente teria sido mais alta, não fosse a queda observada na pressão da oferta.

GRÁFICO 2

Nível de Ocupação: Total, Metropolitano e Não-Metropolitano



A população ocupada total teve um crescimento de 28,5%, passando de 61,2 milhões em 1992 para 78,7 milhões em 2004. Em termos espaciais esse aumento esteve mais concentrado em algumas áreas e regiões do que em outras. Enquanto as seis regiões metropolitanas (RMs) pesquisadas pela PME experimentaram um aumento de aproximadamente 31% (o equivalente a

cerca de 4,8 milhões de ocupados), o Brasil não-metropolitano apresentou um crescimento de 25,5% (10,95 milhões de ocupados). Como resultado desse crescimento diferenciado, as áreas metropolitanas aumentaram sua participação na ocupação total em 1,63 ponto percentual (p.p.).

É importante chamar atenção para o fato de que o menor crescimento da ocupação não-metropolitana é decorrência direta do desempenho nas áreas rurais, onde ocorreu um encolhimento de 17,5% nesse período de 12 anos. De fato, se tomada apenas a parte urbana das áreas não-metropolitanas, observa-se uma geração expressiva de ocupações – foram criados 13,45 milhões de postos de trabalho entre 1992 e 2004, o que corresponde a uma expansão de 46,9%. Tal crescimento aumentou a participação de 6,7 p.p., fazendo com que esta passasse a ser superior a 50% da ocupação nacional em 2004.

Quanto às grandes regiões geográficas, há diferenças no padrão de crescimento da população ocupada no período. A expansão na região Norte chegou a 80% (a maior de todas) e aumentou sua participação em 1,62 p.p., enquanto no extremo oposto a região Nordeste cresceu apenas 20,3%, com sua participação encolhendo até 1,78 p.p. Em escala menor, a ocupação na região Sul também cresceu abaixo da média nacional e, portanto, teve sua participação no total reduzida, enquanto o Sudeste e o Centro-Oeste, mesmo que modestamente, aumentaram sua fatia no total de ocupados.

O crescimento do emprego industrial foi tímido no período examinado. Passou de 10,2 milhões de postos de trabalho em 1992 para 12,2 milhões em 2004. A criação de empregos na indústria respondeu, assim, por apenas 11,9% do total de novos postos de trabalho. Esse resultado não chega a surpreender, devido ao processo de reestruturação da estrutura produtiva do setor para a obtenção de ganhos de produtividade. Um ganho automático e espontâneo de competitividade proporcionado pela mudança de regime cambial, com conseqüente desvalorização da nossa moeda, funcionou como um divisor de águas para o desempenho do emprego na indústria: no período 1992-1999 o crescimento anual médio foi nulo, e passou para 3,4% a.a. na década presente. O contraste é ainda mais intenso para as metrópoles, que haviam experimentado uma redução desse tipo de emprego na década anterior, passando a crescer na atual.

Há evidência concreta de descentralização do emprego industrial: enquanto o saldo nas RMs foi a criação virtualmente nula de postos de trabalho na indústria, no Brasil não-metropolitano houve a geração de 2,043 milhões de empregos. Em termos de participação no emprego industrial, isso significa perdas de 6,46 p.p. na parcela metropolitana e 3,11 p.p. no meio rural, contrapostas por uma expansão de 9,56 p.p. nas áreas urbanas.

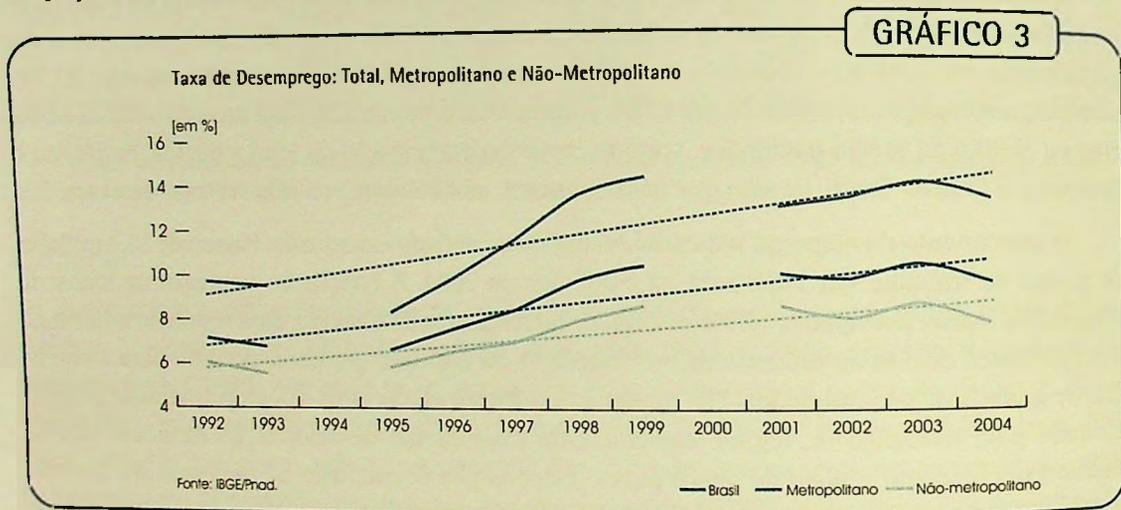
O esvaziamento das áreas metropolitanas é decorrência direta do desempenho da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), principal pólo industrial do país. Entre 1992 e 2004 houve uma perda líquida de 222 mil vagas no setor industrial na RMSP, um encolhimento de 11,7% e uma redução de 4,99 p.p. na participação no emprego industrial. Essa perda de postos de trabalho na RMSP é totalmente compensada pela geração líquida ocorrida no interior do estado, de tal maneira que o emprego industrial no estado fica estável no período. Houve um processo de migração industrial da RMSP para, entre outros, o interior do próprio estado.

## DESEMPREGO

Após ligeira queda no período imediatamente pós-Real, houve um período prolongado de ascensão contínua do desemprego (1996 a 1999), quando foi cunhada a expressão *desemprego estrutural* – expressão esta que teria a ver com as mudanças na estrutura produtiva ditadas pela nova ordem

econômica internacional e pelo processo de abertura econômica. Independentemente do quão adequado possa ser esse diagnóstico, o fato é que após a mudança do regime cambial houve uma reorganização do processo produtivo e, na década atual, a taxa de desemprego vem se mostrando bem mais estável, em patamar pouco inferior ao atingido em 1999.

Uma hipótese bastante aventada durante o período de crescimento da taxa de desemprego é que o fenômeno era típico das grandes metrópoles. Todavia, tais preocupações eram improcedentes, pois, embora as taxas metropolitanas sejam de fato mais elevadas, as variações tendem a ser bastante similares. No que diz respeito ao contingente de desempregados, de forma análoga ao observado para o nível de ocupação, o aumento entre 1992 e 2004 foi maior nas RMs (95,2%) do que nas áreas não-metropolitanas (66,4%), tendo sido de 78,4% a média nacional – maior do que o crescimento da ocupação, o que acarretou o aumento da taxa de desemprego, conforme mostra o Gráfico 3.



Em relação às regiões geográficas, o padrão é de uma até surpreendente homogeneidade entre todas elas, com exceção do Sul, onde o total de desempregados cresceu apenas 50%, contra cerca de 80% em todas as outras.

As mulheres foram especialmente afetadas pelo desemprego, que entre elas cresceu 107,7% – acima da média nacional em todos os recortes espaciais selecionados. As mulheres também aumentaram a sua presença relativa entre os ocupados: alta de 43,3% *vis-à-vis* 20% para os homens. O maior crescimento do desemprego entre elas é fruto também do aumento de sua taxa de participação no mercado. Não obstante a qualificação, a taxa de desemprego feminino em 2004 era de 13,5%, quase o dobro dos 7,9% da taxa de desemprego masculina (Quadro 1).

Já os chefes de domicílio, grupo em que o impacto do desemprego é ainda mais grave por serem em geral os principais responsáveis pela provisão de recursos para o orçamento familiar, acabaram sendo afetados pelo desemprego, que cresceu 77,3% entre eles, de forma praticamente neutra em relação ao agregado – semelhante ao ocorrido na expansão do emprego. Com isso, a taxa de desemprego nesse grupo manteve-se bem abaixo da média, tendo sido de 4,5% em 2004, comparados com os 13,9% para os demais membros do domicílio.

## A Mulher Aumenta a Participação no Mercado de Trabalho

A evolução da taxa de participação no mercado de trabalho apresentou tendências diferentes na desagregação por gênero. Enquanto a taxa de participação dos homens declinou de forma praticamente contínua, acumulando queda de aproximadamente 4 p.p. – de 75,0% em 1992 para 71,1% em 2004 –, a taxa de participação feminina apresentou aumento, também de modo paulatino, de cerca de 6 p.p. no mesmo período, partindo de 42,4% em 1992 e atingindo 48,2% em 2004. Esses movimentos estão, é claro, associados a transformações de ordem cultural e socioeconômica, bem como às alterações estruturais na economia como um todo e que repercutiram no mercado de trabalho. No que se refere às mulheres, a sua crescente participação é, em grande medida, decorrente da redução de obstáculos de natureza não econômica ao seu ingresso no mercado de trabalho e, também, da necessidade de complementação dos orçamentos familiares, fator que por certo influenciou muito a mudança de postura cultural em relação ao trabalho feminino. Quanto aos homens, a queda da participação na força de trabalho está, plausivelmente, vinculada à maior seletividade do mercado, que privilegia e demanda cada vez mais trabalhadores com maior nível de escolaridade – conforme detalhado no Capítulo 6 desta edição. Com isso ocorrem mudanças na participação no mercado ao longo do espectro etário. Nas faixas mais altas, onde há maior incidência de indivíduos com baixa escolaridade, a atividade laboral dos homens cai por falta de oportunidades, o que acaba forçando a sua transição para a inatividade (Pnea). Já os mais jovens tendem a adiar seu ingresso no mercado de trabalho com o objetivo de adquirir mais qualificação e aumentarem suas chances de empregabilidade no futuro. Em 1992, a diferença entre as taxas de participação feminina e masculina era de 32,6 p.p., e não mais que 22,9 p.p. em 2004. Talvez o resultado mais importante dessas tendências opostas é que, no frígido dos ovos, elas praticamente se compensam, de tal sorte que a taxa de participação total se apresentou praticamente estável: de ponta a ponta a variação foi de apenas 1 p.p. ao longo do período, e assim mesmo em função do aumento em 2004, pois na comparação com 2003 a diferença é virtualmente nula. A relevância do fato reside na implicação de que, ao contrário daquilo muitas vezes afirmado, as transformações socio culturais responsáveis pelo aumento da participação das mulheres não estão criando pressão adicional da oferta no desempenho do mercado de trabalho.

Na verdade, esses efeitos atuam na mesma direção quando a questão é o crescimento da presença das mulheres no mercado de trabalho. Tanto é que em 1992 as mulheres representavam 37% do total de ocupados e passaram a ocupar 41% dos postos de trabalho em 2004 – um aumento de 4,2 p.p. da sua participação no total da ocupação. Pela mesma moeda, sua presença no contingente de desempregados também aumentou, apresentando um crescimento de 108%, enquanto a média foi de 78% no período.

## INFORMALIDADE

Um dos fenômenos mais marcantes de nosso mercado de trabalho, desde os anos 90, foi a proliferação das práticas informais. O crescimento do setor informal, normalmente associado à precarização da qualidade do trabalho, fragilização da inserção no mercado e banalização dos vínculos empregatícios, foi uma das tônicas do período e merece ser analisado com algum grau de detalhe. A linha aqui privilegiada considera como pertencente ao setor informal o contingente de trabalhadores que não está ao abrigo da proteção da legislação trabalhista na sua inserção no mercado.

Na sua expressão mais direta, o setor informal é encarado como gerador de empregos de baixa qualidade e remuneração, ineficiências e custos econômicos adicionais, constituindo uma distorção a ser combatida. A evasão de recursos via descumprimento da lei, principalmente encargos trabalhistas e contribuição previdenciária, possibilita a permanência no mercado de firmas menos produtivas, o que tolhe a expansão de firmas mais produtivas que respeitam a legislação e, conseqüentemente, têm custos de produção majorados. Há que ter em conta o agravante de que um menor grau de formalização reduz a base para taxação, induzindo a maiores tributos e criando, como resultado, maior penalização para as firmas mais produtivas – gerando daí incentivos para incremento da própria informalidade, e assim por diante. A informalidade contribui para fomentar uma cultura de sonegação e desrespeito às normas legais, que é, em última

A teoria do *labor hoarding* argumenta que, em momentos de contração do ciclo econômico, as firmas tendem a reter por mais tempo os trabalhadores mais qualificados, em decorrência de terem investido mais neles, além de terem incorrido em maiores custos de seleção. Por outro lado, trabalhadores menos qualificados estariam estruturalmente mais sujeitos ao risco de perda de emprego em momentos em que a atividade econômica se retrai. Para maiores detalhes, ver Oi (1962).

análise, a razão de ser de sua existência. Esse processo acarreta a banalização de princípios e valores, o que esgarça o tecido social, reduz a credibilidade das instituições, propicia o alastramento da marginalidade, e até mesmo alguma tolerância em relação a ela.

Em que pesem as conotações indesejáveis associadas à informalidade, o fato concreto é que ela existe e tem tamanho apreciável. Ela é, inclusive, bem vista por alguns, na medida em que o setor informal tem capacidade de absorver contingentes de mão-de-obra menos qualificada que não encontram colocação no setor protegido, contribuindo para a redução do desemprego; o que de fato não procede, como será visto aqui.

Do ponto de vista das firmas, ou empregadores, o ônus associado aos encargos sociais do trabalho tende a produzir um incentivo à sua sonegação como forma de redução de custos e aumento, ou manutenção, de margens de lucros, particularmente em tempos de retração da atividade econômica. Parece razoável supor, dentro do espírito que norteia a teoria do *labor hoarding*, que tal incentivo seja inversamente proporcional à qualificação da mão-de-obra, dados os crescentes custos de treinamento e dificuldades de reposição com o nível de qualificação e especialização. Esse incentivo deve também variar inversamente com o tamanho da firma, tendo em vista que os custos do fator trabalho tendem a diminuir em termos relativos. As firmas ficam mais visíveis para fins de fiscalização, com mais propensão de se tornarem mais intensivas em capital e, por conseguinte, em mão-de-obra qualificada. Assim, do ponto de vista das firmas, o incentivo à informalidade deve ser tanto maior quanto menor o seu tamanho, menos qualificada a mão-de-obra demandada e pior o desempenho da economia.

Para os trabalhadores sem carteira, é lícito admitir uma preferência pelos empregos com carteira. Isso não implica, todavia, que fiscalização mais intensa e maior cumprimento da lei os beneficiariam, pois poderiam inviabilizar suas atividades apenas possíveis no setor informal, e terminar por gerar desemprego.

No caso dos trabalhadores autônomos, a informalidade também proporciona oportunidade de fuga da taxaço como forma de viabilizar ocupações de baixa produtividade. Certos fatores diminuíram o apelo da posse da carteira de trabalho assinada: as mudanças no sistema de previdência e seguridade social que asseguram acesso universal aos serviços de saúde, bem como o direito de benefícios de aposentadoria a partir dos 65 anos, mesmo sem contribuição ao sistema. Isso é particularmente verdadeiro para os trabalhadores pouco qualificados, cujos rendimentos são normalmente baixos, fazendo com que sua propensão a consumir de imediato seja maior.

Houve aumento substantivo do grau de informalidade ao longo dos anos 90, devido basicamente ao seu comportamento no âmbito metropolitano. A partir de dados da Pnad observa-se uma elevação de quase 6 p.p. (de 38,3% para 44,1%) na informalidade metropolitana no período. Todavia, nas áreas não-metropolitanas há redução de cerca de 4 p.p. (de

58,5% para 54,6%) entre 1992 e 2004, de modo até marcante nos últimos dois anos da série (56,4% em 2002). A combinação desses movimentos convergentes assegurou uma estabilidade da informalidade do mercado como um todo e, recentemente, acarretou uma ligeira tendência de redução: em 1992 o percentual de informalidade era de 51,9%, caindo para 51,2% em 2004.

O patamar dessa estabilidade é bastante elevado: pouco mais da metade da força de trabalho ocupada está inserida no setor informal. Apesar de não haver queda no agregado, é significativo o crescimento das práticas informais no âmbito das RMs. É clara a gravidade da situação, até porque algumas vezes a informalidade é defendida como “uma solução e não um problema”. É importante destacar aqui: boa parte da informalidade – o assalariamento sem carteira – é, na verdade, ilegalidade, visando ao não pagamento de encargos. Adicionalmente, o trabalho autônomo, o outro componente do contingente de trabalhadores do setor informal, é sinônimo de trabalho precário, resultado de uma estratégia de sobrevivência em circunstâncias em que o mercado de trabalho não consegue gerar empregos com um mínimo de qualidade em quantidade suficiente e com características adequadas aos seus atributos/dotações/habilidades. Nesses termos, é difícil aceitar a tese da informalidade como solução. Mais apropriado, parece, seria caracterizá-la, ao menos parcialmente, como grande reveladora da gravidade do funcionamento deficiente do mercado de trabalho, seja por questões mais conjunturais ligadas ao desempenho econômico ou, mais preocupante, como decorrência de inflexibilidades e custos introduzidos pela legislação trabalhista e demais instituições que o afetam, além da carga tributária excessiva.

Cabe ressaltar que, das grandes regiões geográficas, a única que apresentou uma alteração expressiva foi a região Centro-Oeste, na qual houve uma redução de cerca de 6 p.p. na informalidade. Vale destacar também o aumento de 1,3 p.p. na região Sudeste, onde estão localizadas as três maiores RMs do país. Não obstante o retrocesso, ela permanece, com a região Sul, em níveis de informalidade bem abaixo da média nacional.

Entre os setores de atividade, apenas a indústria apresenta deterioração na informalidade, apesar de permanecer o segmento mais formalizado. Os setores de serviços, comércio e agricultura mostraram alguma queda, mais pronunciada nas atividades ligadas ao comércio, nas quais a redução chegou a 4,2 p.p. Todos os setores, contudo, têm uma incidência de relações informais acima de 50%, chegando a quase 80% no agrícola. A faceta mais interessante é que, em todos os casos, os progressos nas áreas não-metropolitanas foram atenuados ou mesmo revertidos, como ocorreu na indústria por seu desempenho ruim nas RMs.

A estabilidade do grau de informalidade no período se deve a uma convergência que não representa propriamente o processo ideal: os segmentos socioeconômico-geográficos com maior incidência de informalidade apresentam alguma melhora, enquanto os núcleos que tradicionalmente tiveram um melhor desempenho nesse caso experimentaram deterioração. A melhora nas áreas não-metropolitanas, nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, nos segmentos agrícola e de comércio, é sem dúvida, bem-vinda. Melhor ainda seria, todavia, se ela não viesse acompanhada de aumentos não desprezíveis da informalidade nas metrópoles e na indústria, entre outros segmentos.

## RENDIMENTOS

A trajetória dos rendimentos reais médios a partir dos anos 90 apresenta uma gama de variações e comportamentos. O Plano Real fez com que os rendimentos médios do trabalho principal subissem quase 25% em dois anos, saltando, em valores de setembro de 2004, de R\$ 616 em

1993 para R\$ 754 em 1995. No triênio que se seguiu, houve alta bem menos pronunciada em 1996 para um patamar que se manteve em 1997 e 1998, seguido de declínio em 1999.

Até esse ano, o comportamento no Brasil metropolitano e não-metropolitano vinha sendo muito parecido. Dali em diante, a tendência de queda foi mais presente nas RMs, onde, entre 1998 e 2004, caíram mais de 15% os rendimentos reais do trabalho principal. Enquanto isso, a queda nas áreas não-metropolitanas ficou limitada a 7%. Em 2004, a Pnad indicou leve recuperação nessas últimas áreas e uma forte desaceleração no ritmo da queda observado nas RMs até então. Na comparação do ano imediatamente pré-Real com 2004, há um ganho real em torno de 8% em nível nacional, resultado de uma evolução positiva de cerca de 15% nas áreas não-metropolitanas e uma pequena retração (próxima a 3%) nas áreas metropolitanas.

No plano nacional, o aumento deveu-se aos ganhos dos assalariados sem carteira, haja vista que os protegidos ficaram praticamente estáveis em termos de rendimentos e os autônomos sofreram perda. Nas metrópoles o desempenho foi mais heterogêneo, pois os trabalhadores autônomos, após perceberem ganhos de quase 50% devido às mudanças de preços relativos no período imediatamente pós-Real, chegaram em 2004 com uma perda acumulada próxima de 10%, e representaram o grupo que causou a perda de rendimento no agregado.

O traço comum, e até certo ponto surpreendente, é que os diferenciais de rendimento entre os trabalhadores protegidos e os sem carteira diminuíram de 198% em 1993 para 122% em 2004. Após um pico em 1993, foram reduzidos tanto os diferenciais de rendimentos dos homens em relação às mulheres, quanto os dos grupos mais escolarizados em relação aos trabalhadores com no máximo três anos completos de estudo. Os diferenciais por gênero, que eram de 80,5% em 1993, vieram diminuindo de forma paulatina até atingirem 49,3% em 2004, quase a metade da marca inicial.

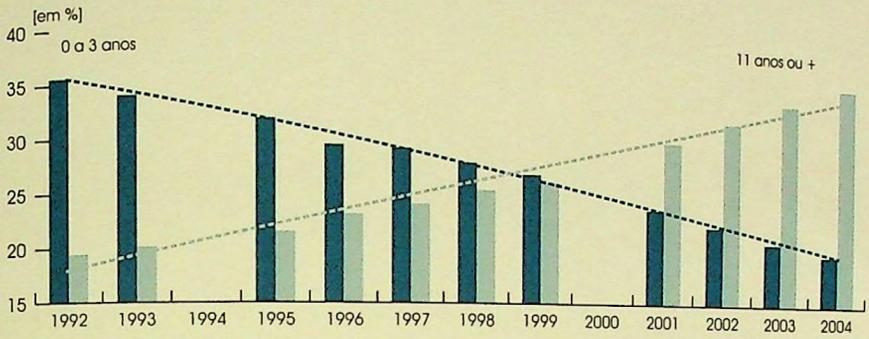
O padrão temporal do estreitamento dos diferenciais por escolaridade foi diferente: a redução foi bem mais concentrada na década atual. O rendimento dos trabalhadores ocupados que tinham pelo menos o segundo grau completo era de 462% em 1993 em relação ao grupo com no máximo três anos de estudo. Este diferencial caiu para 414% em 1999 e para 300% em 2004. Ainda é um diferencial elevado, mas a queda foi fruto da combinação de um aumento no rendimento médio dos pouco instruídos, com uma redução nos ganhos dos mais escolarizados. Eram de R\$ 1.481 em 1993 e diminuíram para R\$ 1.140 em 2004.

## QUADRO 2

### Escolaridade e Ocupação

Os dados da ocupação por grau de escolaridade indicam um maior nível de exigência e seletividade no mercado de trabalho brasileiro. A parcela da população ocupada com pelo menos 11 anos completos de estudo foi a que mais cresceu entre 1992 e 2004 (137,3%), passando de 11,9 milhões para o nível de 28,2 milhões de trabalhadores do início ao final do período. Em especial, o ano de 2004 foi o de maior crescimento absoluto desse contingente, na comparação com anos anteriores, tendo sido registrada a criação, em termos líquidos, de 2,3 milhões de postos de trabalho ocupados por pessoas com esse nível de escolaridade. De forma até certo ponto surpreendente, esse crescimento foi mais acentuado fora das RMs, atingindo 152,3% - comparado a 119,2% nas metrópoles. Em contrapartida, os trabalhadores menos escolarizados vêm perdendo espaço no contingente total de ocupados, ano após ano: em 1992 a participação desse grupo de pessoas era de 25,6%, reduzindo-se para 19,9% em 2004. Apenas no ano de 2004, esse mesmo contingente perdeu 399 mil vagas de trabalho - única parcela da população que perdeu empregos em termos líquidos. No intervalo de 12 anos em questão, a retração absoluta foi de 6,3 milhões de trabalhadores na categoria, o equivalente a 28,8% da quantidade inicial - no caso, igualmente distribuída entre RMs e áreas não-metropolitanas (27,3% e 29,1%, respectivamente).

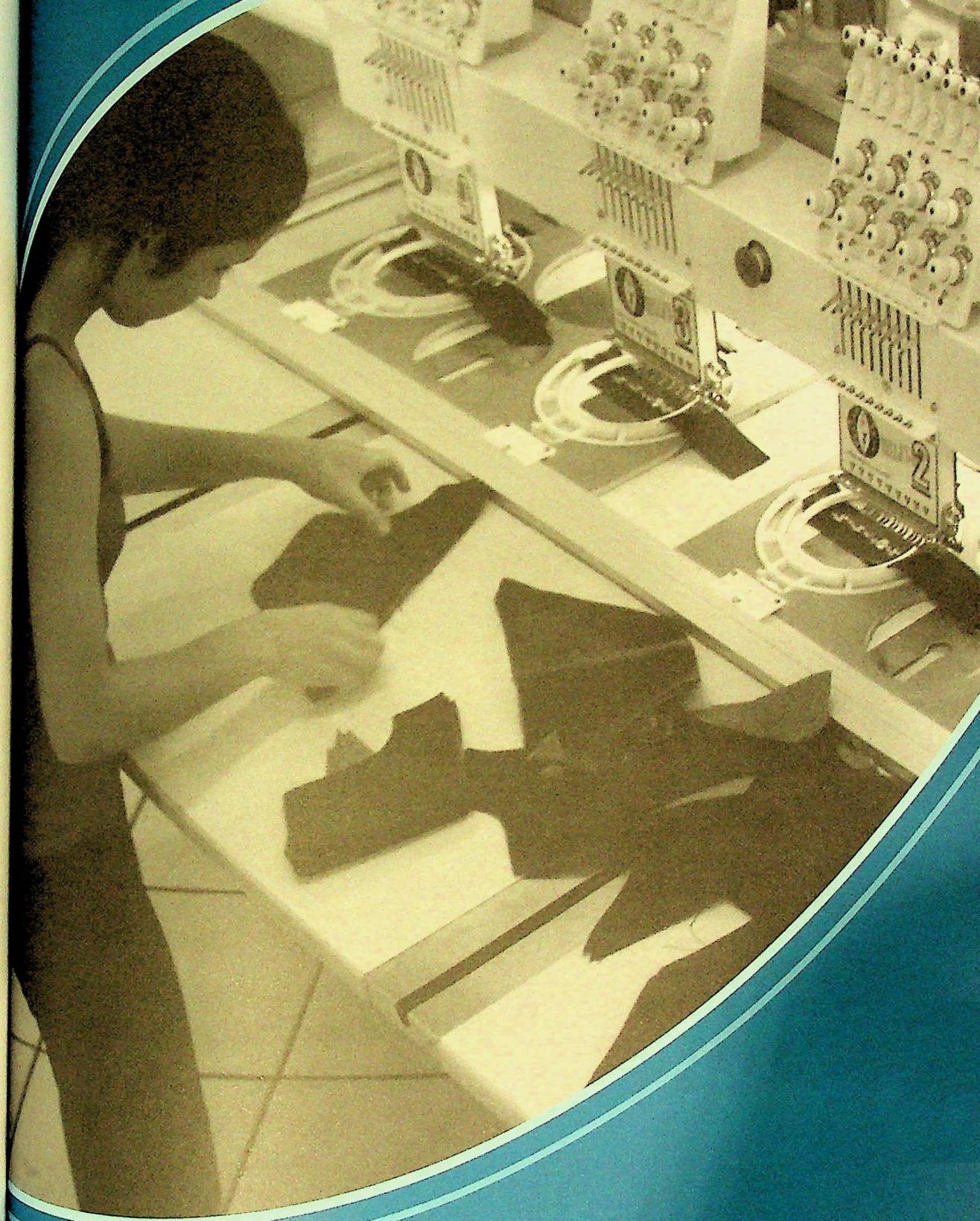
Composição da Ocupação por Escolaridade



Fonte: IBGE/Pnad.

A redução dos retornos à escolaridade e a eliminação de distorções de remuneração potencialmente associadas a práticas discriminatórias têm, por certo, efeitos benignos sobre a distribuição de rendimentos no mercado de trabalho. De fato, eles já vêm se fazendo sentir em termos da desigualdade da distribuição dos rendimentos individuais e, na década atual, também no que se refere à distribuição dos rendimentos (do trabalho) familiares *per capita*.





## 6 • Tecnologia, Exportações e Emprego



## 6 • TECNOLOGIA, EXPORTAÇÕES E EMPREGO

### INTRODUÇÃO

Os últimos anos foram palco de importantes transformações no funcionamento do mercado de trabalho no Brasil. Uma delas foi o expressivo processo de abertura da economia nos anos 90, algo que continua acontecendo à medida que cresce a relação fluxo de comércio/Produto Interno Bruto (PIB). É possível que a maior parte dos efeitos da abertura sobre o emprego já tenha se esgotado, embora a maior exposição à concorrência internacional, aliada aos requisitos de competitividade necessários para ganhar novos mercados, tenha implicado perda de importância de algumas atividades menos competitivas da nossa economia. Isto, evidentemente, trouxe impactos sobre nosso mercado de trabalho.

Outro elemento fundamental observado no período foi a incorporação de novas tecnologias aos processos produtivos, com reflexos importantes tanto na eficiência quanto no mercado de trabalho. Inovações tecnológicas, notadamente em processos, usualmente demandam substituição do trabalho – especialmente o menos qualificado – por tecnologia. A existência de mão-de-obra qualificada pode facilitar tanto a implantação de processos produtivos mais modernos quanto o desenvolvimento de inovações em produtos e processos produtivos, ampliando a capacidade de produção e a produtividade de uma economia.

Como consequência da abertura e da modernização tecnológica, a economia brasileira tem elevado substancialmente sua produtividade nos últimos anos. Esses ganhos ampliam a demanda agregada no longo prazo e também permitem que um volume de produção requeira menos trabalhadores. Assim, é muito provável que o crescimento de alguns setores crie, hoje, menos empregos do que o faria há alguns anos, em especial naqueles em que a maturação do investimento em tecnologia se dá em prazos mais longos.

O objetivo deste capítulo é analisar as principais mudanças ocorridas no mercado de trabalho a partir das características dos trabalhadores ocupados com carteira assinada e dos seus respectivos empregadores. Busca-se também observar como as mudanças ocorridas na estrutura produtiva brasileira modificaram o comportamento das empresas.

Segundo o IBGE o Brasil tem 91 milhões de pessoas economicamente ativas, das quais 82,46 milhões trabalhavam em 2004. Desse universo (Tabela 1), cerca de 30,7 milhões de pessoas possuíam carteira assinada e trabalhavam em 1,9 milhão de empresas. Destas, mais de 15 mil eram exportadoras e mais de 5 mil estrangeiras. O setor de serviços detém a maior parte dos empregos (cerca de 45% das ocupações e 61% dos trabalhadores com carteira).

A agricultura é o segundo maior setor em termos de ocupação total, respondendo por 21% da população ocupada. Entretanto, o número de pessoas com carteira assinada é bastante reduzido: aproximadamente 1,2 milhão, em um universo de 17,7 milhões de trabalhadores – em torno de 4% do total do emprego com carteira no Brasil. A indústria e o comércio

Produtividade: em termos gerais, está relacionada com eficiência e diz respeito à quantidade de produto obtida com a utilização de determinados recursos produtivos ou fatores de produção, como funcionários, máquinas e equipamentos, e demais insumos. Neste capítulo, o foco é a produtividade do trabalho, que representa a quantidade de produto, medida em valores monetários, produzida por trabalhador. Para chegar ao valor da produtividade de uma empresa, leva-se em consideração o valor da produção da empresa, descontado de tudo que foi gasto em matérias-primas, peças, componentes e serviços de terceiros – o que se chama de valor adicionado (ver Glossário no Capítulo 4). A produtividade é, portanto, o valor adicionado pela firma dividido pelo número de trabalhadores.

absorvem, respectivamente, cerca de 19% e 16% do total de empregos com carteira no país. Na última década, o emprego com carteira cresceu algo como 28%, o que representa mais de 6 milhões de novos empregos formais, 5 milhões deles gerados a partir do ano 2000, quando começou a se reverter a tendência anterior de baixo crescimento do emprego.

TABELA 1  
Brasil: População Ocupada Total e com Carteira Assinada - 2004

Sector	Agricultura	Comércio	Indústria	Serviços	Total
População ocupada total	17.733.835	14.653.228	12.402.692	37.674.013	82.463.526
(%)	(22)	(18)	(15)	(45)	(100)
População ocupada com carteira assinada	1.246.061	4.962.189	5.816.189	18.745.471	30.769.910
(%)	(4)	(16)	(19)	(61)	(100)
Grau de formalização (%)	7	34	47	47	36
Número de empresas	22.910	934.116	251.843	750.383	1.959.252
Número de empresas exportadoras	402	3.288	10.849	1.635 <sup>a</sup>	15.129
Número de empresas multinacionais	142	1.137	2.016	1.736	5.031

Fontes: IBGE/ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), MDIC/Secex, Bacen/Centro de Capitais Estrangeiros no Brasil (CEB) e MTE/Relação Anual de Informações Sociais (Rais).

Nota: <sup>a</sup> Dessas, 963 são empresas exportadoras de bens (que podem ou não exportar serviços), enquanto as 672 restantes são empresas exportadoras exclusivamente de serviços, como os de consultoria, engenharia e *software*.

Os setores de serviços e de comércio foram os maiores responsáveis pelos novos empregos na última década, com aumento de 60% e 30%, respectivamente, no número de empregos formais, expandindo sua participação na estrutura produtiva. Pode-se afirmar que esse ganho é natural em países em desenvolvimento como o Brasil.

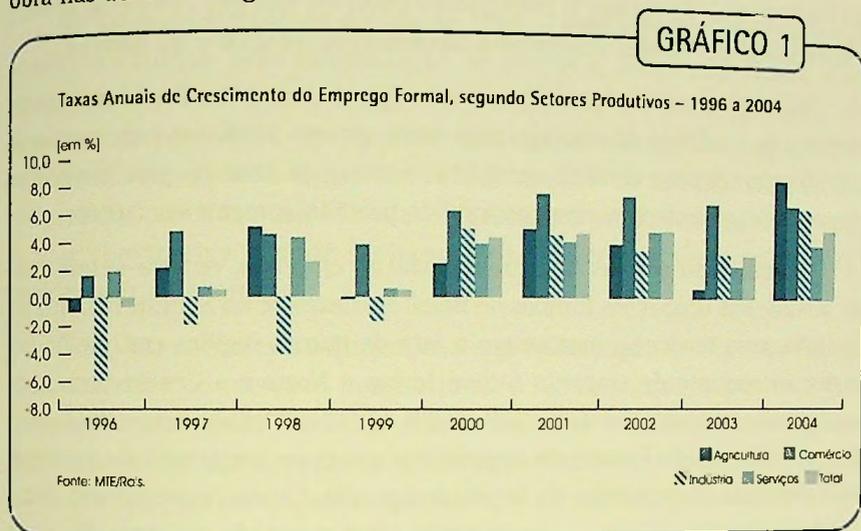
### ONDE ESTÃO OS EMPREGOS?

O Gráfico 1 apresenta a evolução da distribuição setorial do emprego entre 1996 e 2004. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os setores de prestação de serviços e de comércio foram os maiores responsáveis pela geração de novos empregos na última década, apresentando um aumento de 60% e 30% no número de empregos formais, respectivamente, o que fez com que eles ganhassem participação na estrutura produtiva brasileira. As atividades que mais empregam dentro do setor são as de limpeza (9% do emprego), lanchonetes e restaurantes (8% cada). Esses números indicam a importância dessas atividades para a criação de emprego e renda. Mas vale lembrar que existem ocupações no setor de serviços mais intensivas em tecnologia e muito importantes para a eficiência da economia, como as empresas especializadas na prestação de serviços para outras empresas - telecomunicações e transportes, por exemplo.

Na agricultura, os empregos com carteira cresceram 29% nos últimos dez anos. A evolução do emprego agrícola na década reflete dois movimentos distintos. Por um lado, houve um processo de mecanização da produção, aliado à introdução de tecnologias poupadoras de mão-de-obra e à difusão de técnicas de produção intensivas em capital, especialmente nas culturas vinculadas aos mercados internacionais, como soja, algodão e cana-de-açúcar.

Por outro lado, há um movimento de expansão da fronteira agrícola, sobretudo no Centro-Oeste e no Norte, concentrado em culturas voltadas para o mercado externo, como soja e algodão

no Centro-Oeste, por exemplo. Essas culturas se beneficiaram, no início desta década, de preços internacionais elevados, o que incentivou novos investimentos e a ocupação de novas áreas. Esses últimos fatores contribuíram para o aumento, entre 2001 e 2004, do nível de ocupação da mão-de-obra nas atividades agrícolas.



Complexo industrial: pode ser definido como um conjunto de setores e atividades produtivas fortemente inter-relacionadas umas com as outras. Assim, no complexo agroindustrial estão incluídas desde as atividades agrícolas e pecuárias até as atividades industriais – como a fabricação de alimentos – que processam as matérias-primas produzidas pelo setor agropecuário. O complexo metal-mecânico compreende a fabricação de materiais de transporte – incluindo aviões e automóveis, por exemplo –, máquinas e equipamentos, aparelhos elétricos e eletrônicos, bem como os setores de metalurgia e siderurgia. No complexo de construção estão a construção civil propriamente dita e os setores produtores de materiais para a construção, como o de minerais não-metálicos (cerâmica, cimento etc.) e madeira. A fabricação de vestuário, tecidos e calçados compõe o complexo têxtil. Finalmente, o complexo químico compreende, além da fabricação de produtos químicos e farmacêuticos, a petroquímica.

Já no que tange à evolução do emprego industrial, este foi o que menos cresceu no Brasil durante a última década: apenas 8%. Observa-se nos últimos anos, porém, uma modificação na tendência que predominou na segunda metade dos anos 90. O emprego industrial com carteira caiu mais de 13% entre 1995 e 1999, em todos os anos desse período. Essa redução foi associada, em grande medida, aos processos de reestruturação produtiva, baseados em queda do pessoal ocupado, com conseqüentes aumentos de produtividade durante o período.

Não devem ser negligenciados, nesse processo, a modernização proveniente das novas tecnologias e os seus impactos sobre a demanda de mão-de-obra. Uma parte importante dos investimentos realizados na modernização das empresas é poupadora de mão-de-obra, principalmente de mão-de-obra pouco qualificada.

A partir de 2000 o emprego industrial voltou a crescer em função do esgotamento da reestruturação produtiva e da expansão das exportações, o que resultou em aumento de 7% do emprego com carteira na indústria. Apesar desse recente crescimento, a manutenção das taxas de desemprego em níveis persistentemente elevados na década de 1990 levou alguns analistas a questionar a capacidade da estrutura produtiva de gerar novos postos de trabalho. A hipótese na época era que havia se reduzido o impacto potencial que o crescimento da produção poderia ter sobre o emprego. Em outras palavras, que o crescimento da produção poderia ter sobre o emprego, teria de se isso fosse verdade, a economia, e particularmente a indústria, teria de crescer mais do que antes para gerar o mesmo número de empregos.

Estudo recente do Ipea [Bahia(2006)] analisou os cinco complexos industriais brasileiros responsáveis por 44% do emprego – formal ou informal –

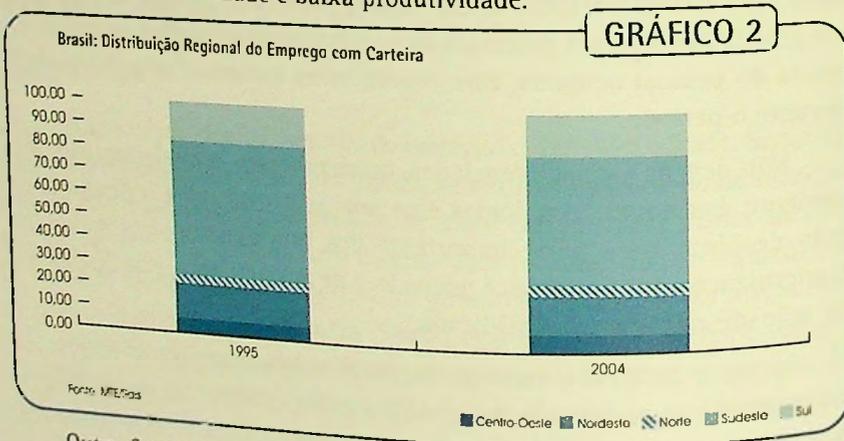
Vendas finais, para compreender o conceito é preciso entender a diferença entre bens finais e bens intermediários. Em termos simplificados, os bens finais são aqueles que servem diretamente ao consumo enquanto os bens intermediários são matérias-primas, peças e componentes utilizados na fabricação de outros bens. Os automóveis, por exemplo, representam um tipo de bem final produzido pelo complexo metal-mecânico, enquanto o aço, produzido pela siderurgia, é um bem intermediário do mesmo complexo industrial. Nas simulações realizadas pelo estudo, o aumento de 1% nas vendas considera apenas as vendas de bens finais. Isso não significa que não se considere o aumento nas vendas de produtos intermediários, mas sim que esse aumento pode ser menor do que o que se observa nas vendas finais. Utilizando novamente o exemplo do complexo metal-mecânico, um aumento de 1% nas vendas de automóveis implica maior consumo de aço, mas o aumento nas vendas de aço pode ser menor do que 1%.

gerados no país e por 42% do PIB. São eles: a) o complexo agroindustrial; b) o da construção; c) o metal-mecânico; d) o químico; e e) o têxtil.

As simulações realizadas no estudo mostram que, atualmente, para um crescimento de 1% nas vendas finais da indústria, há um aumento do emprego total no país de 0,18%. É interessante observar que em 1996 esse mesmo crescimento das vendas ocasionaria um aumento de 0,28% no emprego.

O complexo agroindustrial parece ser aquele no qual a relação entre crescimento do produto e do emprego mais diminuiu: em 1996, um crescimento de 1% da agroindústria elevaria em 0,12% o emprego total do país. Hoje, esse mesmo 1% aumentaria o emprego total do país tão-somente em 0,05%.

Examinando-se a distribuição espacial do emprego, verifica-se que mais da metade das ocupações formais no Brasil encontra-se no Sudeste (Gráfico 2). Todavia, uma tendência marcante é o fato de que as regiões em que houve maior incremento do emprego formal foram a Norte e a Centro-Oeste, nas quais a taxa de emprego cresceu 62% e 60% na última década, respectivamente. Esse crescimento foi fortemente impulsionado pelo emprego agrícola, processo esse derivado da expansão da fronteira agrícola. Como consequência dessa mesma expansão, observou-se acentuado crescimento do comércio. No meio rural, contudo, a maior parte dos trabalhadores (formais e informais) está no Nordeste. Esses números evidenciam a elevada concentração da população rural justamente em uma região na qual as relações de trabalho são marcadas pelo alto grau de informalidade e baixa produtividade.



Outro fato novo na evolução do emprego é a redução da importância do Sudeste na produção e no emprego industrial, em um processo que se convencionou chamar de *relocalização industrial*. Isto nada mais é do que a migração de empresas industriais do Sudeste para as outras regiões. A explicação fundamental para esse deslocamento é o fato de que, após certo ponto, a concentração das atividades industriais se torna elevada demais e passa a representar custos maiores. Assim, as empresas industriais têm migrado para outras regiões em busca de custos menores e, por vezes, de incentivos fiscais.

## COMÉRCIO EXTERIOR, TECNOLOGIA E EVOLUÇÃO DOS EMPREGOS

Sabe-se que o comércio exterior e a tecnologia têm efeitos diretos e indiretos sobre o volume e a qualidade do emprego. Boa parte dos fenômenos que foram constatados aqui se deve a esses dois fatores.

Na primeira metade da década de 1990, o emprego na economia brasileira foi afetado pelo comércio exterior, pela estabilização de preços e pela instabilidade macroeconômica. Não é trivial, portanto, afirmar que a abertura tenha sido a única responsável pela queda no nível de emprego na economia, apesar de a valorização do real na segunda metade da década ter amplificado os impactos negativos da abertura sobre o mercado de trabalho, cujos efeitos já não são sentidos com a intensidade inicial. A estrutura produtiva resultante – mais internacionalizada e mais competitiva – pode ser promissora em termos de outras fontes de dinamismo e de crescimento do emprego.

Uma dessas fontes de dinamismo está relacionada às exportações. Hoje, muitas empresas estão inseridas no mercado internacional e são responsáveis por uma parcela considerável do emprego na economia brasileira: um em cada dez trabalhadores brasileiros trabalha nas firmas exportadoras contínuas (aquelas que exportaram ininterruptamente entre 2000 e 2004). Se consideradas também as empresas que entraram e saíram do mercado externo no período, estas responderam por um oitavo dos trabalhadores do país.

Quanto às características dessas empresas, sabe-se que elas são mais produtivas do que as firmas que não exportam. Sabe-se também que essa maior produtividade é um dos fatores que permite à firma entrar no mercado internacional. E também pode haver o efeito inverso, ou seja, a entrada da firma no mercado internacional é que contribua para aumentar a sua produtividade.

Estudo recente do Ipea [Araújo(2006)] mostra que para firmas que começaram a exportar entre 1998 e 2000 há fortes ganhos de produtividade associados à sua entrada no mercado internacional. No ano seguinte ao ingresso no mercado, as firmas aumentaram em 12,2% a sua produtividade. Esse ganho não se esgotou logo depois de a firma começar a exportar: continuou ocorrendo por até mais dois anos. O fato pode evidenciar um processo contínuo de ganhos de produtividade, provavelmente devido à maior exposição à concorrência, a efeitos de aprendizado e às exigências dos mercados externos.

À primeira vista, pode-se pensar que esses ganhos tiveram impactos negativos no emprego. No entanto, além de aumentar sua eficiência, as empresas que começaram a exportar fizeram mais contratações do que as que ficaram confinadas ao mercado doméstico. A isto se somam o crescimento das vendas dessas empresas e a expansão do comércio internacional como explicação da expansão dessas firmas frente às que nunca exportaram.

O emprego, por sua vez, cresceu mais de 20% em cada um dos dois anos seguintes. Como as receitas cresceram mais do que o emprego, conclui-se que as empresas ganharam produtividade ao mesmo tempo em que contrataram mais trabalhadores.

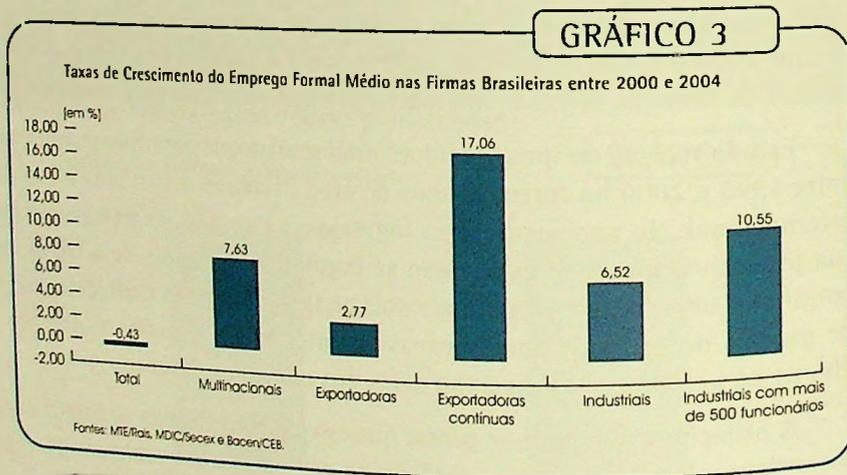
Já o movimento inverso, de destruição de postos de trabalho, acontece quando a firma não é bem-sucedida nas exportações: as firmas que desistem do mercado internacional demitem 9,6% mais empregados que as que nunca exportaram.

Tudo isso evidencia que o comércio internacional pode ter impactos positivos sobre o emprego na economia. Também aponta para o fato de que pode ser benéfico para o crescimento do país

Inovação tecnológica: é definida como a criação de um produto (bem ou serviço) ou a implementação de um processo produtivo tecnologicamente novo ou substancialmente aprimorado. A inovação de produto abarca desde modificações incrementais no produto fabricado pela firma, caso representem uma melhora substancial do produto existente, até a criação, propriamente dita, de um novo produto tecnologicamente diferente dos anteriores. Uma inovação de processo vai desde a compra de máquinas e equipamentos diferentes dos anteriormente utilizados até mudanças no processo técnico de transformação do produto. A inovação tecnológica pode resultar de novas pesquisas e desenvolvimentos tecnológicos ou mesmo de novas combinações de tecnologias já existentes.

ampliar o número de firmas exportadoras e, principalmente, mantê-las no mercado internacional. É claro, entretanto, que a maior parte do emprego no país está no setor de serviços e em empresas não-exportadoras – aí incluídas as pequenas e médias empresas. De qualquer maneira, o efeito das exportações sobre o emprego não é desprezível: entre 2000 e 2004, as empresas exportadoras contínuas geraram 400 mil novos postos diretos de trabalho. Se considerado o emprego indireto gerado pelo aumento das exportações, esse número certamente será ainda maior.

O número total de empresas no Brasil cresceu 20% entre 2000 e 2004, ou seja, mais do que o emprego no período, o que resultou em um crescimento médio de empregos por firma negativo (-0,4%). Assim, para o conjunto da economia, o crescimento do emprego parece resultar de um movimento mais intenso de criação de novas firmas. No entanto, isso não é verdade para alguns grupos de empresas, que vêm a ser justamente os das exportadoras, nos quais o emprego aumenta mais do que o número de firmas. Uma pesquisa do Ipea [Homsy e Costa(2006)] aponta que as empresas que atuaram no mercado internacional entre 1997 e 2003 mostraram ser mais dinâmicas na criação de empregos do que suas congêneres que não exportaram e do que o conjunto das empresas brasileiras. O emprego nas exportadoras contínuas cresceu 17,1%, tanto no total quanto na média (Gráfico 3).



A presença das empresas estrangeiras na economia brasileira é, hoje, muito maior do que há alguns anos. Elas representam uma grande parcela da produção brasileira – quase metade das vendas da indústria são de multinacionais – e empregam um em cada 20 trabalhadores brasileiros. O emprego médio nessas empresas cresceu cerca de 7,6% entre 2000 e 2004. Além desses fatores, há um outro importante para a geração de emprego e para a qualidade dos postos de trabalho no setor produtivo brasileiro: a tecnologia.

Na indústria brasileira, existem 84 mil firmas com mais de dez funcionários. Cerca de 30 mil delas realizaram, entre 2001 e 2003, algum tipo de inovação tecnológica ou possuíam um projeto de inovação em andamento. E entre as 1.368 firmas industriais brasileiras com mais de 500 funcionários, algo como 990 implementaram inovações de produtos ou processos.

A menor parte das inovações realizadas pelas firmas é constituída de inovações de produto. Estas podem ser a criação de um produto inexistente no mercado ou que já existe, mas ainda não é fabricado pela firma. A inovação pode ser ainda o aprimoramento de um produto já existente no *portfólio* da empresa. Mas a maior parte das firmas inovadoras realiza mesmo inovações de processo, que vão desde a compra de máquinas e equipamentos diferentes dos anteriormente utilizados até mudanças no processo de transformação do produto. Esse panorama demonstra que o desenvolvimento tecnológico é incorporado à rotina de uma boa parte das firmas brasileiras. Um dos efeitos desse fato sobre o mercado de trabalho diz respeito à necessidade que as firmas têm em relação à qualificação de mão-de-obra antes e depois de realizar a inovação.

Outro efeito comumente lembrado quando se fala da incorporação de progresso técnico à economia são as possíveis conseqüências negativas sobre o emprego. Ora, as grandes firmas brasileiras geraram muito mais empregos do que a média do país. Nelas, o crescimento do emprego foi de 29%, com a criação de quase 500 mil novos postos de trabalho, parte dos quais criados por empresas exportadoras, como visto anteriormente. Esses resultados sugerem que, apesar de ser poupadora de trabalho, a tecnologia – especialmente as inovações de produto – pode abrir novas oportunidades de crescimento para as empresas que compensem o efeito negativo inicial sobre o emprego. A inserção internacional promove maior dinamismo na economia, gera maior competitividade entre as empresas que, por sua vez, recorrem a avanços tecnológicos, necessitando, para isso, de mão-de-obra mais qualificada, e isso vai transbordar para os salários. Um impacto inicial negativo sobre o nível de emprego vai ser compensado adiante por meio do crescimento justamente daquelas firmas que, no cenário da competitividade, vêm crescendo a demanda de seus produtos no mercado e, portanto, precisam – e querem – aumentar a sua produção. Para tanto, a contratação de mão-de-obra mais qualificada – daí também mais bem remunerada – ocorrerá em maior número.

### COMO SÃO OS EMPREGOS E OS TRABALHADORES?

Assim como as firmas são diferentes quanto ao uso que fazem da tecnologia e à sua inserção no mercado externo, os empregos por elas gerados, as qualificações e características de seus trabalhadores também o são.

Sabe-se que existem diferenças na remuneração de homens e mulheres na economia brasileira, mesmo com qualificações similares. As mulheres também têm uma menor participação no mercado de trabalho formal. Cerca de 61% das pessoas com carteira assinada no Brasil são homens, e esse percentual é ainda maior na agricultura e na indústria: 84% e 72%, respectivamente. Nas atividades agrícolas, onde a participação feminina é a menor, um homem possui 47% a mais de chances de ingressar no mercado de trabalho do que uma mulher.

Os trabalhadores mais jovens estão no comércio, enquanto os mais experientes, no setor de serviços, com média de idade de 38 anos. Na agricultura, setor em que a idade média é 35 anos, vem ocorrendo um envelhecimento da população ocupada nos anos recentes. Os jovens com menos de 18 anos vêm reduzindo sua participação no meio rural, apontando para um processo de migração para as áreas urbanas.

O tempo durante o qual um trabalhador permanece no mesmo emprego é um importante indicador de rotatividade da mão-de-obra. Ele pode sinalizar que as empresas incorrem em custos irrecuperáveis por treinar a sua mão-de-obra ou a existência de algum processo de aprendizado tecnológico no interior da firma. No Brasil, em média, um trabalhador permanece

Produtos padronizados (ou homogêneos): ao contrário dos diferenciados, esse tipo de produto possui especificações padronizadas, independentemente de quem o produz e, portanto, não se diferencia dos demais concorrentes no mercado. Dessa forma, o principal fator de competição para que um fabricante desse tipo de produto ganhe mercado dos seus concorrentes é o preço. Produtos como soja, aço e outras commodities são os exemplos mais explícitos de produtos homogêneos.

empregado numa mesma empresa por 69 meses. O tempo de permanência, contudo, é a metade desse para trabalhadores do comércio e cerca de 40 meses para trabalhadores agrícolas. Nos setor de serviços, um trabalhador fica em média 65 meses na mesma empresa. A administração pública foi retirada do setor de serviços e analisada separadamente e indicou que no setor público a permanência dos trabalhadores é substancialmente maior: em torno de 130 meses.

É possível afirmar que houve aumento na escolarização dos trabalhadores no Brasil – conforme detalhado no Quadro 2 do Capítulo 5 desta edição. Os trabalhadores com carteira assinada estudaram, em média, nove anos, ou seja, completaram o ensino fundamental. Os trabalhadores agrícolas são os menos qualificados: em média, estudaram apenas 5,28 anos. Já os maiores níveis de qualificação estão nos setores de serviços e comércio. As pessoas que trabalham nessas atividades estudaram em média 9,92 anos no setor de serviços, e 9,17 anos no comércio. Porém, esses números escondem uma heterogeneidade muito grande quanto à qualificação.

O fenômeno de aumento de escolaridade vem ocorrendo nos diversos setores. Na agricultura, por exemplo, apesar da menor qualificação dos trabalhadores ocupados, a escolaridade média também vem aumentando. O mesmo ocorre na indústria.

O desenvolvimento tecnológico é o fator fundamental para explicar esse crescimento da demanda por qualificação. Pode-se observar que empresas inovadoras possuem mais trabalhadores qualificados para cada trabalhador não-qualificado do que firmas com características idênticas às delas, com a única diferença de não terem inovado. Nesse contexto, a estratégia de diferenciação de produto via inovação parece ser mais promissora para os empregados, para as empresas e para o país. Essas empresas estabelecem estratégias menos sujeitas à concorrência via menores salários, maiores jornadas de trabalho ou derivadas de recursos naturais (*commodities*), vulneráveis a flutuações de preços.

As estratégias de competição das firmas na indústria brasileira foram aqui classificadas em três categorias:

- a) firmas que inovam e diferenciam produtos;
- b) firmas especializadas em produtos padronizados;
- c) firmas que não diferenciam produtos e têm produtividade menor.

Entre as 72 mil firmas com mais de dez funcionários da indústria brasileira, mais de 55 mil competem basicamente por preços em mercados localizados. Elas não exportam, não diferenciam produtos e têm indicadores de produtividade da mão-de-obra inferiores à média. Respondem por 11% do total das vendas da indústria, mas empregam 38% dos trabalhadores industriais. Estes são, em média, menos qualificados do que os do restante da indústria, demonstrando haver uma relação da menor qualificação com a baixa produtividade dessas firmas. Os trabalhadores dessas empresas passam menos tempo empregados na mesma firma.

O preço também desempenha um papel importante na competitividade para as firmas especializadas em produtos padronizados. A diferença é que essas firmas são maiores e muito mais produtivas do que as primeiras. Cerca de 63% das vendas da indústria são feitas por firmas como estas, que empregam 49% dos trabalhadores industriais. A escolaridade da mão-de-obra e o tempo de permanência no emprego são maiores entre essas do que entre as firmas com produtividade menor.

Por fim, as firmas mais inovadoras tecnologicamente são as exportadoras, que introduzem inovações tecnológicas e que diferenciam os seus produtos. Esses fatores fazem com que elas usem uma estratégia de competição marcada mais pela qualidade do seu produto do que propriamente por preços mais baixos. Seus trabalhadores são mais qualificados do que os da média da indústria. Também ficam mais tempo na mesma firma, o que possibilita ganhos de produtividade associados ao aprendizado do trabalhador dentro da própria empresa. Um dos desdobramentos disso é que essas firmas acabam por remunerar melhor os seus trabalhadores.

Uma outra forma de uma empresa se internacionalizar é, além de exportar, produzir diretamente em outros países, via investimento direto. No Brasil, ainda é muito pequeno o número de firmas que internacionalizaram a sua produção: segundo o Banco Central (Bacen), apenas 297 empresas industriais brasileiras investiram fora do país. Já o número de empresas estrangeiras no Brasil é elevado: a maior parte das grandes corporações internacionais já está instalada aqui.

Nessas empresas internacionalizadas verifica-se novamente uma forte relação entre as características da mão-de-obra e o desempenho da firma. Firms que investem no exterior são mais competitivas e consolidadas nos seus mercados de origem e costumam ser empresas líderes mundialmente nos seus setores de atuação. Isto tem reflexo no perfil da sua mão-de-obra, que, de modo geral, é também mais qualificada e mais estável do que nas empresas puramente domésticas.

### ONDE ESTÃO OS MELHORES SALÁRIOS?

Os maiores salários estão nas regiões Centro-Oeste e Sudeste, seguidas das regiões Sul e Norte. Os mais baixos concentram-se na região Nordeste. Essas diferenças podem ser explicadas em parte pelos perfis dos trabalhadores de cada uma dessas regiões, bem como pelas atividades preponderantes em cada uma delas. O Centro-Oeste, por exemplo, concentra boa parte dos serviços relacionados à administração pública federal, que paga salários de R\$ 1,2 mil em média, valor superior à média dos outros setores. A região Sudeste, por sua vez, concentra mais de 55% da produção industrial brasileira, setor no qual as remunerações são, em média, superiores, já que o salário médio dos trabalhadores industriais é de aproximadamente R\$ 1 mil, segundo dados de 2004. No comércio e na agricultura os salários tendem a ser menores (média de R\$ 650,00 e R\$ 520,00, respectivamente). Como a qualificação dos trabalhadores agrícolas é menor do que a média brasileira, a menor remuneração desses trabalhadores pode ser parcialmente explicada por sua escolaridade. Além disso, em torno de 30%, ou aproximadamente 3,5 milhões das pessoas ocupadas em atividades agrícolas, com ou sem carteira assinada, não recebem remuneração alguma.

De modo geral, firmas mais avançadas do ponto de vista tecnológico e mais inseridas no mercado internacional tendem a remunerar melhor os seus trabalhadores do que as firmas menos competitivas. Esses diferenciais de remuneração derivados de diferenças no desempenho das empresas

podem ser muito bem demonstrados pelo que acontece na indústria brasileira. A Tabela 2 mostra os salários por hora dos trabalhadores industriais nos diferentes tipos de firmas.

TABELA 2  
Remuneração dos Trabalhadores Empregados nas Empresas Industriais Brasileiras - 2000  
[em R\$/hora]

Características das empresas	Inovação tecnológica			Todas
	Não-inovadoras	Inovadoras	Inovadoras de produto novo para o mercado	
Inserção externa Exportadoras	4,02	5,32	7,02	5,55
Não-exportadoras	3,32	3,48	5,27	3,52
Importadoras	4,83	5,42	7,02	5,83
Não-importadoras	2,79	2,86	4,27	2,88
Estrangeiras	7,04	6,52	9,06	7,2
Nacionais	3,43	4,57	6,78	4,67

Fonte: De Negri e Freitas (2006).

As firmas inovadoras pagam uma remuneração maior por hora de trabalho do que as não-inovadoras, independentemente de serem ou não inseridas no mercado internacional. Entre as firmas inovadoras, existe um subgrupo capaz de realizar inovações mais radicais, marcadas pela criação de um produto inédito no mercado. Para ele, o salário por hora é ainda maior do que para o conjunto das empresas inovadoras. Se a comparação é feita entre firmas exportadoras e inovadoras de produtos novos para o mercado e firmas que não exportam nem inovam, o diferencial se torna ainda maior.

Empresas que inovam e diferenciam produtos pagam um salário 12,1% superior à média, enquanto as especializadas em produtos padronizados pagam 0,7% a mais. Enfim, as que não diferenciam produtos e têm produtividade menor pagam 11,4% a menos do que a média. Já as firmas exportadoras pagam salários 24,7% superiores aos das não-exportadoras. Isso significa que, se um trabalhador empregado em uma empresa não-exportadora recebe, por exemplo, R\$ 10 por hora de trabalho, um outro com os mesmos atributos que ele (escolaridade, experiência, faixa etária, gênero) recebe, em uma firma exportadora, R\$ 12,47 pela mesma hora de trabalho.

Uma firma estrangeira na indústria brasileira paga 38,3% a mais do que uma firma idêntica de capital nacional, para trabalhadores também idênticos. No setor de serviços, as empresas estrangeiras também remuneram melhor, embora essa diferença seja menor do que na indústria: 31,5%. A diferença entre nacionais e estrangeiras é maior entre as não-exportadoras do que entre as exportadoras.

Todos esses números estão evidenciando que empresas mais dinâmicas do ponto de vista tecnológico e mais competitivas acabam remunerando melhor os seus trabalhadores. Além de pagar salários mais altos, as firmas mais competitivas da indústria brasileira também concedem mais benefícios extralaborais do que firmas menos competitivas.

#### A QUALIFICAÇÃO DOS TRABALHADORES E O DESEMPENHO TECNOLÓGICO DAS EMPRESAS

À guisa de conclusão, o que se quer mostrar é que, além de as empresas mais competitivas e avançadas tecnologicamente demandarem mão-de-obra mais qualificada e remunerarem melhor

os trabalhadores, sua própria competitividade também depende de profissionais mais qualificados. Ou seja, as evidências apresentadas constituem uma via de mão dupla.

O sucesso tecnológico de vários países, especialmente dos países asiáticos que lograram alcançar um alto grau de desenvolvimento tecnológico, é creditado, principalmente, ao capital humano. Os investimentos em educação e na qualificação de seus trabalhadores são citados como uma das causas da aproximação desses países aos padrões tecnológicos de países desenvolvidos. Especialmente importante nesse contexto é a formação de recursos humanos altamente capacitados para contribuir na capacidade inventiva do país. O processo de formação desses recursos pode ser proveniente de três fontes:

- a) do sistema educativo formal, abordado no Capítulo 3 deste livro;
- b) de um sistema de aprendizagens organizacionais, caracterizado pelos gastos em treinamento dentro das firmas e potencializado pela maior permanência do trabalhador dentro dela; e, por fim,
- c) da mobilidade de recursos humanos qualificados entre países e organizações.

No que diz respeito à primeira dessas fontes, o Brasil forma, todos os anos, em programas de pós-graduação da Capes, cerca de 30 mil novos mestres e doutores. Entretanto, o número de profissionais com esses atributos atuando diretamente no setor produtivo em atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), ainda é muito restrito, reflexo do pequeno número de firmas que possuem departamentos de P&D. Em 2000, as empresas industriais brasileiras empregavam apenas 2,9 mil profissionais pós-graduados em seus departamentos de P&D. Em 2003, pouco mais de 3,1 mil profissionais com pós-graduação atuavam diretamente em P&D na indústria. Isso não significa, contudo, que não exista um número maior de profissionais detentores de pós-graduação trabalhando nas firmas brasileiras em outras ocupações que não as diretamente ligadas a P&D ou mesmo em pesquisa, mas sem, todavia, integrar o departamento de P&D da empresa. De qualquer forma, ainda que com tais ponderações, o número de pós-graduados que estão desenvolvendo atividades inovadoras nas firmas brasileiras é muito pequeno.

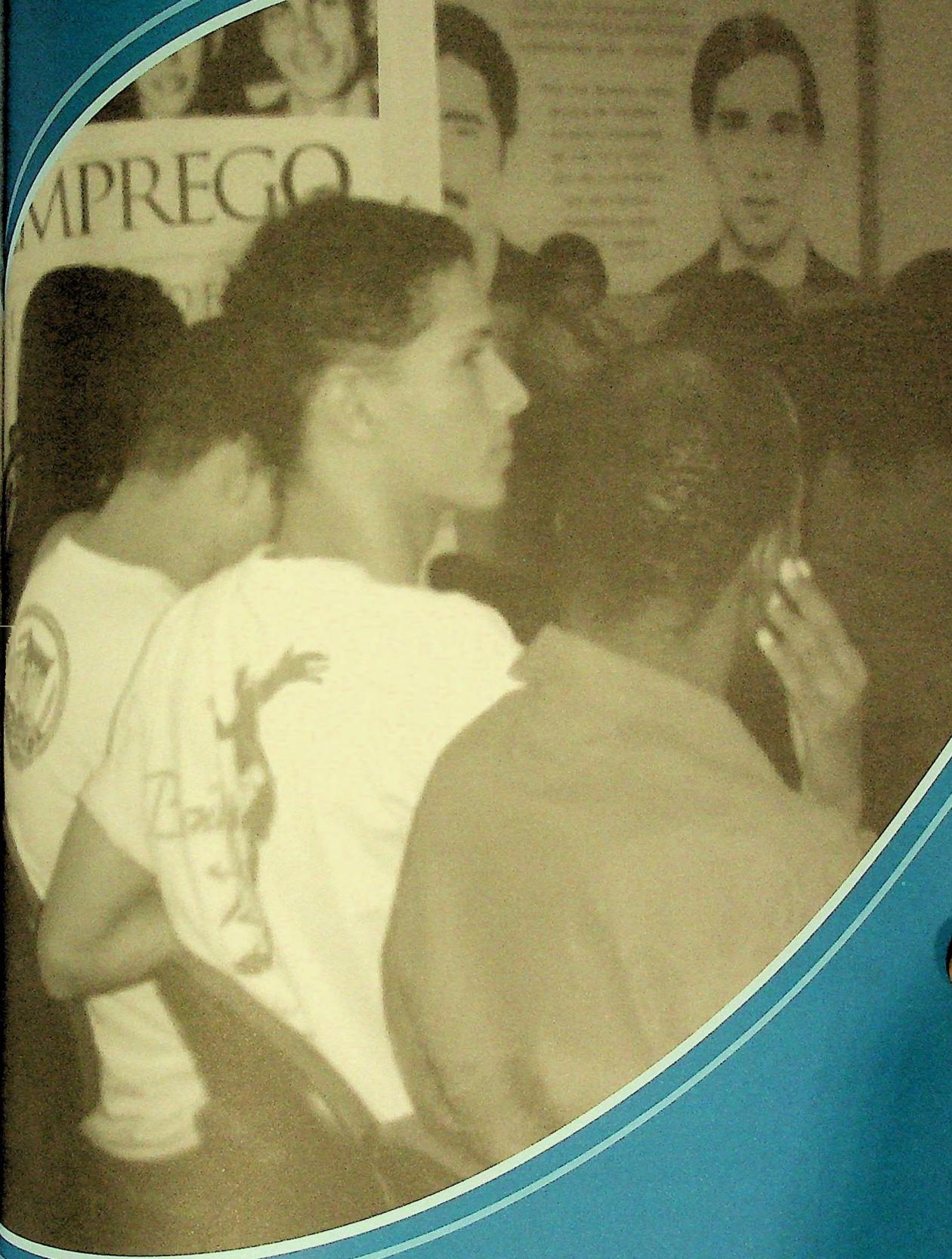
Outro estudo do Ipea [Baessa (2006)] mostrou que menos de 1% do número total de patentes depositadas no Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (Inpi) é feito por inventores que tenham saído recentemente de programas de pós-graduação. Apesar dessa ainda pequena participação no esforço inventivo do país, existe uma diferença significativa de qualidade e inovatividade nas patentes registradas por titulados *vis-à-vis* as patentes registradas por outras pessoas ou firmas. Entre as patentes registradas por egressos da pós-graduação encontra-se uma parcela muito maior de invenções: 65% das patentes registradas por mestres e doutores são patentes de invenção, que são consideradas inovações mais radicais. Em contrapartida, no total de patentes registradas no Inpi por pessoas ou firmas residentes no Brasil, apenas 35% são patentes de invenção.

Quanto mais profissionais com nível superior a firma possui no seu quadro de funcionários, maiores são as chances de que ela venha a criar produtos e processos inovadores. Da mesma forma, a diversidade de formações profissionais entre os trabalhadores com curso superior também aumenta as chances de sucesso na criação de novos produtos. Uma das razões para esse fato é o tanto a qualificação quanto a diversidade da mão-de-obra são componentes importantes para o aprendizado tecnológico das firmas. Empresas com tais quadros de profissionais têm maior capacidade de aprender novos conhecimentos no mercado ou em instituições de ensino e pesquisa e, posteriormente, aplicá-los para fins comerciais na forma de inovações.

A segunda fonte potencial de formação de recursos humanos qualificados para a inovação é o treinamento pela própria empresa. Infelizmente ainda se gasta muito pouco no Brasil em treinamento da mão-de-obra. Mesmo as firmas industriais brasileiras que investem em atividades de P&D possuem gastos em treinamento – voltados ao desenvolvimento de inovações – inferiores a 0,1% da sua receita líquida de vendas.

Finalmente, a terceira fonte potencial de recursos humanos altamente qualificados está na mobilidade desses trabalhadores entre empresas e países. Especialmente as transnacionais recorrem, por exemplo, ao recrutamento de pessoas em firmas rivais ou em países onde os agentes de inovação são remunerados em padrões inferiores aos seus. Entretanto, também pode acontecer o movimento inverso, como mostra estudo do Ipea para o caso brasileiro [Araújo e Mendonça (2006)]. É possível que recursos humanos qualificados, que saem de empresas estrangeiras, venham a trabalhar em empresas domésticas.

As transnacionais possuem, no Brasil, indicadores de produtividade 62% superiores aos das empresas domésticas. Assim, é possível que os trabalhadores acostumados com os padrões técnicos e de qualidade dessas empresas, ao migrarem para empresas nacionais, contribuam para o aprimoramento tecnológico e competitivo dessas últimas. Com efeito, as empresas brasileiras que contratam trabalhadores qualificados provenientes de empresas estrangeiras vêem a sua produtividade aumentar em virtude dessas contratações, as quais também lhes aumentam as chances de se tornarem empresas inovadoras.



## 7 • Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil



## 7 • POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL

### INTRODUÇÃO

Para entender a posição e a situação das políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil atual, é necessário fazer um breve histórico de suas origens e desenvolvimento. Por isso, priorizou-se neste capítulo uma abordagem temática, destacando os problemas mais controversos e polêmicos dos diversos programas do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Em seguida será feita uma recuperação histórica do sistema no Brasil e, na seqüência, serão focados os aspectos relevantes da criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Ao final do capítulo procede-se a uma avaliação de desempenho dos programas de emprego e renda.

### HISTÓRICO

Os países avançados começaram a estruturar seus sistemas públicos de emprego a partir do final da II Guerra Mundial. A experiência brasileira, porém, é muito mais recente. As primeiras políticas de proteção ao trabalhador só começaram a ser implantadas no Brasil na década de 1960, quando o crescimento populacional, a migração rural e o crescimento dos grandes centros urbanos levaram à significativa expansão da mão-de-obra disponível nas cidades. O forte crescimento econômico do período possibilitou a incorporação de parcelas expressivas da população economicamente ativa (PEA) ao mercado formal de trabalho. Apesar do crescimento da economia mundial e do Brasil, o desemprego existente era entendido como uma imperfeição decorrente do baixo nível de desenvolvimento econômico que marcava nosso país. Isto parece explicar a quase ausência no Brasil de programas públicos de emprego e renda no decorrer dos anos 60 e 70.

A Constituição de 1946 colocou a assistência ao desempregado como direito do trabalhador, mas a primeira tentativa de criação de um seguro-desemprego se deu em 1965, com a lei que criou o Cadastro Permanente de Admissões e Dispensas de Empregados e instituiu um plano de assistência ao desempregado. O benefício deveria ser custeado pelo Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), com recursos oriundos da arrecadação de 1% da folha salarial da empresa e de parcela das contribuições sindicais. Para recebê-lo, o trabalhador deveria ter sido demitido sem justa causa ou a empresa onde trabalhava ter fechado total ou parcialmente. No ano seguinte, criou-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), com a incorporação dos recursos do FAD. Isto implicou maior restrição dos recursos e, por conseguinte, do acesso aos benefícios: apenas funcionários de empresas com dispensas coletivas eram contemplados.

O FGTS objetivava flexibilizar o processo de demissão, pois a legislação da época impunha pesadas indenizações aos que demitissem sem justa causa. Quanto maior o tempo de serviço do empregado, maiores as indenizações pagas e, além disso, o trabalhador que ficasse mais de dez anos trabalhando na mesma empresa teria estabilidade no emprego. Com o FGTS, o empregador passou a depositar 8% do salário do trabalhador numa conta vinculada ao contrato de trabalho, a qual o trabalhador poderia acessar no momento da demissão, quando se aposentasse ou em casos excepcionais previstos em lei. Esse fundo tornou-se praticamente a única proteção efetiva ao desempregado. O problema é que, tal como está desenhado, o FGTS, seja porque a empresa enfrente dificuldades, seja porque o trabalhador queira ou necessite ter acesso aos recursos depositados, muitas vezes acaba estimulando a rotatividade da mão-de-obra, o que enfraquece a proteção oferecida pelo programa. Assim, em 1970 foram criados o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), com o intuito

de formar patrimônio para o trabalhador e estimular a poupança interna. Seus recursos seriam geridos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Caixa Econômica (Caixa) e Banco do Brasil (BB). O acesso aos recursos seria por ocasião do casamento, da aposentadoria, da invalidez permanente ou da morte do dependente. Simultaneamente, instituiu-se o pagamento adicional de 1 salário mínimo (SM) por ano aos trabalhadores com carteira que recebiam até 5 SM, o abono salarial.

Em complemento às políticas já estabelecidas, em 1975 criou-se o Sistema Nacional do Emprego (Sine), objetivando prover serviços de intermediação de mão-de-obra, orientação e qualificação profissional. Era financiado pelo FAD. A fragilidade de seu financiamento e sua excessiva descentralização apresentaram resultados heterogêneos: apenas a intermediação se consolidou. Incertezas e descontinuidades políticas culminaram com a desarticulação das atividades do Sine na década de 1990.

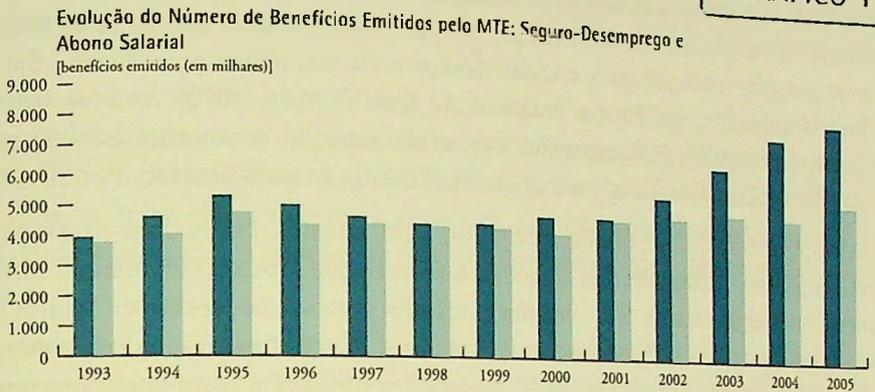
Assim, as políticas públicas de emprego dos anos 60 e 70 foram muito mais no sentido de indenizar o trabalhador demitido do que de proteger efetivamente o trabalhador desempregado. Por isso as primeiras tentativas de implantar um programa de seguro-desemprego e de um sistema de emprego abrangente não vingaram. O entrave fundamental foi o fato de não contarem com um financiamento estável e seguro.

A crise dos anos 80 elevou o desemprego e comprometeu as finanças públicas. E, no período, ainda não se dispunha de instrumentos consolidados de proteção aos desempregados. Passado o pior momento da crise, o governo instituiu o seguro-desemprego como parte do Plano Cruzado, em 1986. O recebimento se daria aos trabalhadores demitidos sem justa causa ou devido à paralisação total ou parcial da empresa. A regulamentação do seguro previa, como atribuição do Sine, a recolocação no mercado de trabalho e a requalificação do desempregado que estivesse recebendo o benefício. Previa-se, para isso, o financiamento pelo FAD, embora em 1986, excepcionalmente, ele tenha sido executado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU).

Por causa da ausência de fonte de financiamento específica ao seguro-desemprego, os critérios de pagamento e acesso ao benefício foram bastante restritivos: o trabalhador deveria comprovar a condição de assalariado formal durante os últimos seis meses e ter contribuído para a previdência social por pelo menos 36 meses nos últimos quatro anos. A duração do benefício não poderia ultrapassar quatro meses e haveria carência de 18 meses para o recebimento de um novo seguro. Isto implicou baixa cobertura nos primeiros anos do programa, o que contrariou seus objetivos formais.

À época da Assembléia Nacional Constituinte, o sistema público de emprego ainda não estava consolidado no Brasil. De um lado, havia os benefícios com um esquema de financiamento claro, mas limitados à indenização por dispensa ou evento que impedisse o trabalho. De outro, havia a rede de agências do Sine e o seguro-desemprego, ambos voltados à reinserção do desempregado. Este era o embrião do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), ainda desarticulado.

GRÁFICO 1



Fonte: MTE.

■ Abono Salarial ■ Seguro-Desemprego

A indefinição quanto ao financiamento dos programas, que limitava seu alcance, perdurou até o início da década de 1990, quando entraram em vigor os dispositivos constitucionais que definiam as fontes financiadoras dos benefícios. A arrecadação do PIS/Pasep passaria a financiar o Programa do Seguro-Desemprego e o abono salarial, restrito aos trabalhadores que tivessem recebido até 2 SM mensais no ano anterior. Adicionalmente, pelo menos 40% da arrecadação dessas contribuições seriam destinadas ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico pelo BNDES. Essas modificações objetivavam a proteção do trabalhador contra o desemprego involuntário, sem a criação de um novo tributo.

A regulamentação da nova estrutura institucional de financiamento do seguro-desemprego só ocorreu em 1990, pela lei que criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat). Nesse novo esquema de financiamento, o faturamento das empresas consagrava-se como a principal base de incidência do fundo.

Do lado dos requisitos para o recebimento do seguro-desemprego, seria necessário comprovar emprego com carteira assinada por 15 meses nos últimos dois anos, e a carência foi reduzida de 18 para 16 meses. A partir de 1991, bastava comprovação dos últimos seis meses. Assim, ampliou-se a cobertura, em especial sobre os trabalhadores sujeitos a maior instabilidade do vínculo empregatício e com baixa proteção no momento do desemprego.

A Constituição de 1988 estabeleceu as bases para a organização de um efetivo programa de amparo ao desempregado. Mais que isso, o seguro-desemprego daí resultante e seu financiamento vieram a representar o grande eixo organizador de um conjunto de benefícios e serviços. A existência de uma fonte de financiamento como o FAT permitiu ampliar o escopo das políticas públicas de emprego, além da mera concessão temporária de benefício monetário.

A abrangência do seguro-desemprego foi ampliada pela incorporação de novas clientelas. Em 1992, foi criado o seguro-desemprego para o pescador artesanal que estivesse impedido de trabalhar por conta do defeso. Em 2001 as empregadas domésticas passaram a ter direito ao benefício, desde que o empregador também recolhesse o FGTS. E em 2003 criou-se o seguro-desemprego para o trabalhador libertado de condição análoga à de escravo. Permitiu-se, além disso, a alocação de recursos do FAT em programas de qualificação profissional destinados aos trabalhadores em geral, e não apenas àqueles que requeriam o seguro-desemprego.

Nesse contexto foi criado, em 1995, o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor), cujo objetivo era aumentar a oferta de educação profissional, para atingir, anualmente, pelo menos 20% da PEA. Em adição aos esforços em qualificação profissional, introduziu-se nas políticas a preocupação com grupos marginalizados e discriminados no mercado. Em 2003, o Planfor foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), com o aumento do monitoramento e controle de suas ações, estabelecimento de uma carga horária mínima e conteúdos pedagógicos específicos para os diversos cursos de qualificação.

Depósitos especiais remunerados, instituídos pelo Codefat, originaram os Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger) do governo federal, que procuravam oferecer alternativas de geração de emprego e renda. Sua implementação foi feita via concessão de crédito a setores com pouco acesso ao sistema financeiro tradicional. Os agentes financeiros, inicialmente, eram o BB e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Posteriormente, foram incluídos a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e, mais recentemente, o próprio BNDES, a Caixa e o Banco da Amazônia (Basa). Nos primeiros anos o resultado ficou abaixo do esperado, em função da análise de crédito, que prejudicava a concessão. Em resposta, foi instituído em 1999 o Funproger, o fundo de aval para garantir parte do risco das instituições financeiras. Houve expansão e efeitos positivos, mas a taxa de sobrevivência das empresas foi insatisfatória.

Também foram alocados recursos do FAT ao Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), operado pelo BB e, atualmente, também pelo BNB e pelo BNDES, com o objetivo de fornecer apoio financeiro ao pequeno empreendimento agrícola e familiar. O Pronaf tem conseguido atingir as metas de democratizar o crédito de forma bem eficaz. Um dos fatores que parece ter contribuído para o maior sucesso relativo do Pronaf foi o fato de os empréstimos terem sido facilitados por um conjunto amplo de normas baixadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), com o intuito de melhorar os diversos segmentos sociais que compõem o grande setor de economia familiar rural do país.

O Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego), que pretendia financiar empreendimentos de maior porte, com potencial de geração de empregos, concedeu financiamentos, no início, às seguintes áreas: *a*) transporte coletivo de massa; *b*) saneamento ambiental; *c*) infra-estrutura turística; *d*) obras de infra-estrutura; e *e*) revitalização de setores industriais em regiões com problema de desemprego. Em 1999, o Proemprego incorporou também saúde pública, educação, projetos multisetoriais integrados, administração tributária, infra-estrutura, comércio, serviços e exportação, e as pequenas e médias empresas.

Em 2002, começaram a funcionar o FAT Habitação, que busca gerar emprego na cadeia produtiva da construção civil, e o FAT Pró-Inovação, em apoio às empresas de capital nacional. Em 2003, mais quatro novos programas foram abertos, FAT Revitalização, para recuperação de imóveis degradados e sítios históricos, FAT Exportação, FAT Fomentar, para pequenas e médias empresas, e FAT Infra-Estrutura. Em 2004 foi instituído o Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional (Modermaq), com o objetivo de modernizar a indústria e dinamizar o setor de bens de capital. O programa se estrutura em linhas de financiamento, sendo permitidas operações de crédito com taxas de juros fixas e o risco das variações da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) cobertos pela União por meio de dotações orçamentárias específicas. Novas linhas especiais de crédito foram lançadas, com objetivo declarado de gerar emprego e renda, como, por exemplo: FAT Integrar; FAT Integrar Norte; FAT Vila Pan-Americana; FAT Inclusão Digital; e FAT CPRF/CDCA (Cédulas de Produto Rural Financeira/Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio).

O FAT, na área de microcrédito, liberou em 1996 recursos para o BNDES ao Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), que busca formar uma rede de instituições privadas capazes de financiar pequenos empreendimentos. Todavia, esse programa havia fomentado apenas 300 mil empreendimentos até 2001. Assim, em 2002, foi implantado um novo programa de microcrédito com recursos do FAT: o FAT Empreendedor Popular, que procurava expandir a capacidade de financiamento de pequenos empreendimentos. Em 2004, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) tinha por meta incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares. Os resultados desses programas ainda são muito tímidos no que tange à criação, de fato, de uma rede de microcrédito no país que atinja os mais pobres.

Em 2003, foram desenvolvidos dois novos programas que procuraram alcançar segmentos insuficientemente cobertos. O primeiro, voltado para a inserção laboral de jovens de baixa renda e escolaridade e entre 16 e 24 anos, tem sido financiado majoritariamente com recursos ordinários do OGU, priorizando jovens afrodescendentes, portadores de necessidades especiais e jovens em conflito com a lei. O segundo busca o fortalecimento da Economia Solidária, segmento constituído por empreendimentos administrados pelos próprios trabalhadores. Suas ações incluem o mapeamento dos empreendimentos existentes, a constituição de uma rede de incubadoras e o apoio a fóruns de articulação das redes de economia solidária.

Em suma, na área de geração de emprego e renda, pode-se dizer que vários programas ganharam corpo desde 1995. Porém, é ainda questionável a capacidade desses programas de atingir efetivamente um universo significativo de pequenos empreendimentos. As atividades clássicas de intermediação de mão-de-obra são de responsabilidade pública, enquanto as de formação profissional são compartilhadas entre os setores público e privado, onde o conhecido Sistema S (Senai, Sesi, Senac, Sesc, Senar, Senat, Sest, Sebrae e SESCOOP) desempenha papel de relevo, conforme já foi discutido no Capítulo 3 desta edição. Ambas as atividades dependem de recursos do FAT, que reúne os fundos do sistema PIS/Pasep. Cabe também ao MTE a alocação de parte desses recursos à geração e à análise de informações sobre o mercado de trabalho, com base nos registros administrativos do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (Caged) e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais).

Com a criação do FAT em 1990, o país passou a dispor de um conjunto abrangente de políticas de emprego, tais como as implementadas pelos países desenvolvidos entre as décadas de 1940 e 1970. Entretanto, o alcance dessas políticas, no caso brasileiro, é limitado, devido ao alto grau de informalidade do nosso mercado de trabalho. É crucial detalhar características gerais do FAT, as quais o tornam tanto uma fonte privilegiada de recursos, como uma fonte potencial de problemas para o desenvolvimento futuro das políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil, o que será observado a seguir.

### O FAT COMO FONTE PRIVILEGIADA DE FINANCIAMENTO

Se por um lado é possível afirmar que a atual arquitetura de programas e ações governamentais na área de trabalho e renda jamais existiria sem os recursos propiciados pelo FAT, por outro, caso se deseje a expansão do sistema, serão necessários novos recursos. Esses recursos poderão advir do próprio FAT, mediante redução da parcela destinada ao BNDES, ou de outra fonte de financiamento, via aumento de impostos ou cortes em outras despesas do programa. Por motivos que serão mais bem discutidos, o FAT não deveria ser tratado como fonte exclusiva de recursos para essas políticas no Brasil, tanto porque a totalidade de suas receitas correntes já está sendo utilizada, como também

porque a lógica de remuneração que lhe dá sustentação patrimonial dificulta seu uso em programas de qualificação profissional e seguro-desemprego de maior cobertura.

O patrimônio inicial do FAT foi formado pela diferença entre o que foi arrecadado pelo PIS/Pasep – entre outubro de 1988 e a efetiva implementação do FAT em 1990 – e aquilo que foi pago ao seguro-desemprego e ao abono salarial no período. Ainda compuseram o patrimônio inicial os juros e a correção monetária incidentes sobre os 40% da arrecadação, repassados ao BNDES no mesmo período. Do momento de sua criação até 1994, o fundo experimentou significativa folga financeira, tendo conseguido acumular grande patrimônio. As despesas totais de custeio, incluindo o seguro-desemprego, o abono salarial e os demais programas de apoio ao trabalhador, somadas às transferências ao BNDES, foram quase sempre inferiores à arrecadação líquida do PIS/Pasep. A partir de 1995, entretanto, houve forte aumento de dispêndios do seguro-desemprego. Como, por um lado, o BNDES manteve preservada sua parcela e, por outro, houve retenção de parte da receita bruta do PIS/Pasep pelo Fundo Social de Emergência (FSE) – rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, atualmente, de Desvinculação de Receitas da União (DRU) – visando ao equilíbrio fiscal, acabou desaparecendo o superávit do fundo.

Além disso, diversas medidas provisórias foram enviadas pelo governo ao Congresso Nacional com o objetivo de captar parte dos recursos do FAT, a título de empréstimo, para o custeio da safra agrícola via BB, e para pagar as unidades prestadoras de serviço ao Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo. A utilização dos recursos do fundo para financiamento de gastos com saúde e custeio agrícola é um problema, pois desvia recursos do FAT dos objetivos principais para os quais foi criado.

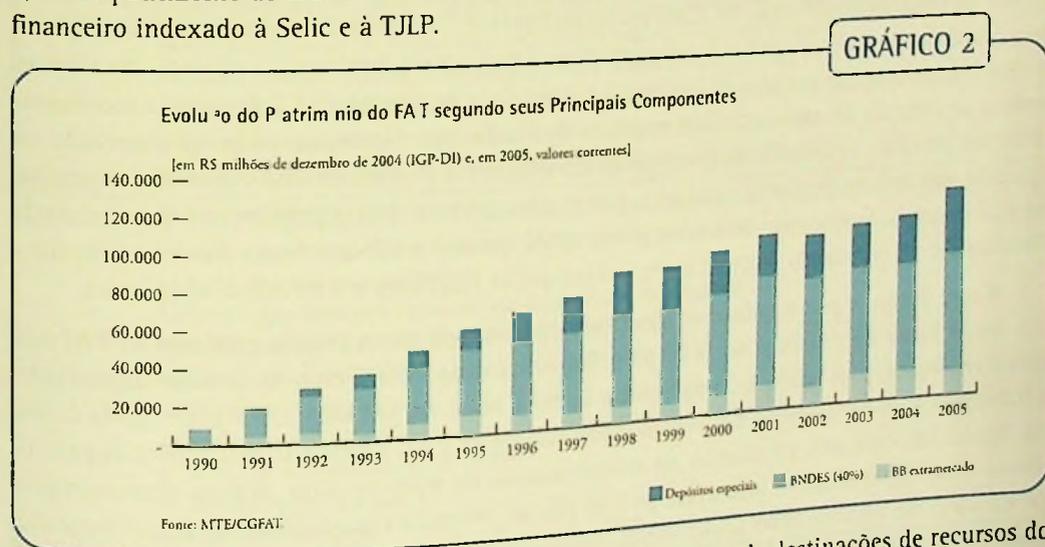
Ademais, o governo permitiu uma mudança significativa nas possibilidades de utilização dos recursos do FAT. Uma lei estabeleceu que parte das disponibilidades financeiras do fundo formasse a reserva mínima de liquidez, destinada a garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao seguro-desemprego e ao abono salarial. Determinou-se também que esses recursos da reserva mínima somente poderiam ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central. Por último, definiu-se que o montante das disponibilidades do FAT que excedesse a reserva mínima poderia ser aplicado em depósitos especiais remunerados nas instituições financeiras oficiais federais, com o resultado dessas remunerações constituindo, dessa forma, receita corrente do FAT. Essa lei foi um marco na legislação do FAT por dois motivos. O primeiro pela instituição de um mecanismo de defesa dos recursos do fundo e dos respectivos programas. O segundo, porque a criação dos depósitos especiais ampliou a possibilidade de utilização dos recursos do FAT e concentrou no Cofeaf o poder decisório sobre essa utilização. Os depósitos especiais possibilitaram, a partir de 1993, a alocação de recursos nas instituições financeiras oficiais federais para uso em programas de geração de emprego e renda.

As fontes de financiamento do FAT estão compostas, basicamente, pelos seguintes itens: a) receita primária; b) receitas financeiras; e c) outras receitas de menor importância. A receita primária do FAT é formada pelo PIS/Pasep e pela cota-parte da contribuição sindical. As receitas financeiras advêm da remuneração sobre os depósitos especiais, dos retornos oriundos dos recursos transferidos ao BNDES e dos retornos do BB Extramercado (juros e correção monetária sobre aplicações financeiras próprias do FAT).

Pelo lado das despesas, há um grupo que são as desvinculações de recursos do PIS/Pasep, e outro que reúne o repasse constitucional ao BNDES, os depósitos especiais, e os recursos da reserva mínima de liquidez, aplicados no BB Extramercado. O retorno dos empréstimos ao FAT nessas modalidades poderia ser dividido em dois componentes diferentes. Uma parte é a remuneração sobre as operações de crédito efetivamente realizadas pelo BNDES, e a outra, de natureza estritamente financeira, referente tanto às aplicações feitas pelo BB em títulos do Tesouro, como à taxa Selic – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – incidente sobre aquela parcela dos empréstimos FAT não convertidos em operações de crédito pelo BNDES e agentes executores dos depósitos especiais.

Como pode ser visto no Gráfico 2, o patrimônio do FAT tem crescido de forma praticamente contínua ano após ano: entre 1995 e 2005, seu crescimento foi de 8,8% ao ano (a.a.), com uma única queda em 2002. Esse desempenho é surpreendente, pois está longe de refletir o ciclo econômico, que teve taxa anual média de crescimento de apenas 2,4% do Produto Interno Bruto (PIB). Isso significa que outros determinantes devem ter tido maior peso nessa explicação, destacando-se aqui dois deles. De um lado, o próprio aumento da arrecadação PIS/Pasep, que constitui a principal fonte de abastecimento do FAT. De outro, a dinâmica de valorização do patrimônio do FAT, a saber: a) repasses constitucionais de 40% da arrecadação PIS/Pasep para o BNDES; b) depósitos especiais remunerados do FAT em instituições legalmente habilitadas (BNDES, BB, Caixa, BNB, Basa e Finep); e c) aplicações no mercado financeiro, por meio do BB.

O segundo fator pode ser considerado a principal fonte de valorização do patrimônio do FAT, pois a taxa anual média de crescimento da arrecadação bruta do PIS/Pasep foi de 2,9% no período 1995-2005, próxima ao crescimento médio do PIB (2,4%), indicando uma certa correlação pró-cíclica e proporcional entre ambos. Enquanto isso, como o patamar das taxas de juros oficiais foi bastante superior ao do crescimento do PIB e da inflação corrente, o crescimento anual médio de 8,8% do patrimônio do FAT entre 1995 e 2005 foi determinado, predominantemente, pelo retorno financeiro indexado à Selic e à TJLP.



Ao contrário dos gastos correntes, todos aqueles três tipos de destinações de recursos do fundo exigem uma remuneração que preserve os valores originais dos empréstimos. Isso tem ensejado uma situação na qual o patrimônio do FAT cresce ancorado numa lógica de valorização financeira. O total do Gasto Social Federal (GSF) – incluindo rubricas significativas como previdência e saúde – montou em aproximadamente R\$ 258 bilhões em 2004, enquanto o

total do PIB brasileiro naquele ano se situou em aproximadamente R\$ 1,745 trilhão. Com isso, os recursos totais arrecadados pelo PIS/Pasep representaram em 2004 algo como 8% de todo o GSF, correspondendo a cerca de 1,2% do PIB. Esse percentual PIS/Pasep sobre o PIB coloca o Brasil em uma posição comparável a países como Canadá, Reino Unido e Portugal (em torno de 1,2%), superior a países como Estados Unidos, Coréia, República Tcheca, Grécia, Hungria e Japão.

A arquitetura do SPETR em cima dos recursos do FAT também coloca problemas de difícil solução. Um primeiro aspecto importante refere-se às destinações dos recursos recolhidos em nome do PIS/Pasep. Em segundo lugar, há que se destacar que a receita primária do FAT não corresponde ao total da arrecadação PIS/Pasep porque, desde 1994, vigoram as desvinculações de recursos (FSE, FEF e DRU) sobre essa e outras fontes de financiamento do gasto público. Entre 1999 e 2002, o corte dos gastos públicos atingiu fortemente itens de custeio da máquina pública, gastos em educação e saúde, investimentos em habitação e saneamento, entre outros. Por sua vez, o aumento da carga tributária disponível em âmbito federal se deu com aumento da arrecadação principalmente das contribuições sociais, o que permitiu a essa espécie tributária ampliar sua participação no total das receitas de governo. Essa estratégia foi escolhida por serem as contribuições sociais tributos não-repassáveis para estados e municípios. Também as desvinculações comportaram-se distintamente: a) de 1995 a 1999, sob a vigência inicial do FSE e depois do FEF, recolheram-se percentuais elevados da arrecadação PIS/Pasep, com destaque para o ano de 1999, quando o percentual de 36,5% representou um montante de mais de R\$ 7 bilhões; e b) de 2000 a 2005, já sob influência da DRU, o limite foi de 20% de desvinculação anual. Isto implicou considerável perda de receita primária ao FAT, e a estas perdas pode ser atribuído o déficit primário do FAT nos onze anos entre 1995 e 2005.

Porém, tomando-se apenas o período mais recente (2000-2005), tem-se um incremento real da receita líquida do MTE da ordem de 5,6% a.a., para um crescimento real das despesas com custeio de programas em torno de 2,3% no mesmo período. Esse crescimento da arrecadação está relacionado ao bom desempenho do emprego formal desde 2001, bem como à elevação de alíquota do PIS com mudança da sua base de incidência e sistemática de arrecadação. É destaque o movimento recente de redução do saldo corrente negativo do fundo. Esse fenômeno pôde ser observado em 2003 por um efeito combinado da forte queda das despesas e de um aumento vigoroso das receitas. Em 2004, ano de forte expansão econômica, houve aumento mais do que proporcional da arrecadação ante as despesas, verificando-se o inverso em 2005, quando o PIB arrefeceu. Assim, inalterada a fiscalização, há correlação positiva entre a arrecadação PIS/Pasep e a atividade econômica.

Nesse ponto, é preciso chamar atenção para o fato de que a receita primária do FAT não é a única fonte de recursos do MTE para financiar suas ações, embora a mais importante. Isto é relevante, pois ajuda a compreender como o MTE, no período 1995-2005, pôde cobrir a diferença com a utilização das receitas financeiras do FAT, a despeito dos saldos negativos do fundo. No caso dos programas de intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego e abono salarial, as receitas primárias do FAT são as principais provedoras do financiamento. Já no caso da qualificação profissional, ocorre o inverso: as receitas financeiras do FAT, seguidas dos aportes ordinários do Tesouro Nacional, garantem a cobertura dos gastos realizados. Há, ainda, programas que independem do FAT para se financiarem, como o Primeiro Emprego e Economia Solidária.

Estrutura Orçamentária Simplificada do PIS/Pasep (FAT)

QUADRO 1

Principais fontes (receitas)	Principais usos (despesas)
1. Receita Primária	1. Desvinculações de Recursos do PIS/Pasep
1.1 Arrecadação PIS/Pasep	1.1 FSE (EC nº 01: 01/04/94 a 31/12/95)
1.2 Cota-parte da contribuição sindical	1.2 FEF (EC nº 10 e 17: 01/01/96 a 31/12/99)
2. Receitas Financeiras	1.3 DRU (EC nº 27: desde 21/03/2000)
2.1 Remuneração (juros + correção monetária) paga pelo BNDES sobre os repasses constitucionais (BNDES 40%)	2. Repasse Constitucional ao BNDES (BNDES 40%)
2.2 Remuneração (juros + correção monetária) paga pelos agentes executores (BNDES, BB, Caixa, BNB, Finep e Basa) sobre os depósitos especiais	2.1 Programa de Desenvolvimento Econômico e Social
2.3 Remuneração (juros + correção monetária) de aplicações financeiras próprias do FAT (BB Extramercado)	3 Depósitos Especiais Remunerados
2.4 Remuneração (juros + correção monetária) de recursos não desembolsados	3.1 BNDES
3. Outras Receitas	3.2 BB
3.1 Restituição de benefícios não desembolsados	3.3 Caixa
3.2 Restituição de convênios	3.4 BNB
3.3 Multas e juros devidos ao FAT	3.5 Basa
3.4 Outras receitas patrimoniais: devolução de recursos de exercícios anteriores + multas judiciais	3.6 Finep
	4. Reserva mínima de liquidez
	5. Despesas correntes de natureza constitucional
	5.1 Seguro-Desemprego
	5.2 Abono salarial
	6. Outras despesas correntes no MTE e outros órgãos
	6.1 Intermediação de mão-de-obra (Sine)
	6.2 Qualificação profissional
	6.3 Fiscalização laboral
	6.4 Segurança no trabalho
	6.5 Erradicação do trabalho escravo
	6.6 Erradicação do trabalho infantil
	6.7 Outras despesas correntes: operações especiais (sentenças judiciais e encargos especiais), pagamento de tarifas às instituições financeiras, transferências às delegacias regionais do Trabalho (DRTs), variação do saldo de recursos aplicados no BB e Caixa, outros programas não finalísticos

Fonte: MTE/Coordenador-Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CGFAT).

QUADRO 2

Estrutura Orçamentária Simplificada do PIS/Pasep (FAT)

1. Receita primária do FAT, descontados 20% anuais para a DRU e 40% anuais para o BNDES
2. Receitas financeiras do FAT, decorrentes do retorno de aplicações pelo uso dos recursos:
  - 2.1 Juros e correção monetária pagos pelo BNDES sobre os repasses constitucionais
  - 2.2 Juros e correção monetária pagos pelos agentes executores sobre os depósitos especiais
  - 2.3 Juros e correção monetária de aplicações financeiras próprias do FAT (BB Extramercado)
  - 2.4 Juros e correção monetária de recursos não desembolsados pelos agentes executores
3. Recursos ordinários do Tesouro Nacional
4. Fontes de menor importância na composição final do financiamento do MTE:
  - 4.1 Saldos de exercícios anteriores
  - 4.2 Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)
  - 4.3 Contribuição para o plano de seguridade do servidor
  - 4.4 Contribuição de trabalhadores e empregadores para o INSS
  - 4.5 Outras contribuições sociais
  - 4.6 Fundo de combate à pobreza
  - 4.7 Devolução de recursos do FSE, FEF e DRU
  - 4.8 Taxas pelo poder de polícia
  - 4.9 Recursos de convênios
  - 4.10 Outros recursos diversos

Fonte: MTE/Coordenador-Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CGFAT).

## OS DESAFIOS DO SPETR NO BRASIL

Apesar da ampliação da base institucional no campo da proteção social, representada pela Constituição de 1988, constata-se uma baixa eficácia geral dessas políticas. Identificam-se aqui as fontes principais de ineficiência do SPETR no país. A partir da especificidade mais visível do mercado de trabalho brasileiro, a oferta estruturalmente abundante de mão-de-obra – inclusive durante o ciclo de crescimento acelerado das décadas de 1930 a 1980 –, o país chegou a um certo padrão de estruturação do trabalho que se caracteriza pelos seguintes aspectos:

- a) Composição setorial da ocupação: participação do setor terciário muito grande na composição setorial da força de trabalho.
- b) Grau de formalização das relações de trabalho: difusão parcial de relações de trabalho de assalariamento formal, concentrado nos setores dinâmicos da economia e no setor público.
- c) Nível de emprego: não-desprezível subocupação da força de trabalho – se utilizado o conceito de desemprego que inclui o aberto e o desemprego oculto decorrente do trabalho precário e do desalento –, ainda que, devido a fatores demográficos, tenha se reduzido nos últimos dois anos e apresente perspectivas mais favoráveis no futuro.
- d) Qualidade da ocupação: duração das jornadas de trabalho relativamente elevadas se comparadas internacionalmente – ainda que haja evidências de jornadas superiores em países emergentes da Ásia e, especialmente, na China.
- e) Nível de remuneração: níveis muito baixos, se medidos com base no poder de compra.
- f) Estrutura de rendimentos: dispersão muito grande entre os rendimentos do trabalho, formada pela pressão de oferta abundante do trabalho, normalmente pouco qualificada, nos segmentos pouco estruturados do mercado, e com os salários formados pela demanda por trabalho mais qualificado, existentes, em geral, no interior do segmento estruturado do mercado de trabalho, composto tanto por empresas privadas quanto pelo próprio Estado.
- g) Vários tipos de segmentação ou de discriminação no mercado de trabalho: espacial (urbano *versus* rural); de gênero; de cor; por idade; por grau de instrução etc.

A reorganização do mercado de trabalho tem, então, suscitado a necessidade de se buscar maior articulação das políticas de emprego, e entre elas e as políticas macroeconômicas. Também é necessário o aprimoramento das instituições que regulam o mercado de trabalho de modo a torná-las mais adaptadas à nova realidade, conforme analisado em detalhes no Capítulo 4 deste volume.

Durante todo o século XX, até a década de 1980, o Brasil apresentou altas taxas de crescimento econômico e de assalariamento, com marcante mobilidade social ascendente. Isso levou a relativo descuido em relação à incorporação social que não passasse pela via do emprego assalariado formal. Posteriormente, entre o período constituinte e o início dos anos 90, já estando o modelo de crescimento econômico em transformação e o Estado em crise, iniciou-se o processo de constituição de políticas públicas de emprego e renda tal como ocorrera nos países centrais.

A década de 1990 representou uma mudança sem precedentes na trajetória brasileira de estruturação de políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho. Contudo, os programas do SPETR continuam presos ao setor formal, que ocupa menos da metade da PEA.

Os instrumentos clássicos do SPETR são, em grande parte, compensatórios, atuando principalmente sobre os condicionantes do lado da oferta do mercado de trabalho (intermediação

e capacitação). Obviamente, essas ações são incapazes de gerar novas vagas, mas podem dotar o trabalhador de ferramentas para disputar as vagas existentes.

É evidente que há pressões para que o SPETR assuma papéis mais proeminentes na integração de suas políticas específicas com aquelas da esfera macroeconômica, o que lhe impõe um desafio: esperar por uma reversão da trajetória vigente no mercado de trabalho, reorientar seu leque de prioridades para direcionar o sistema de programas e recursos a políticas voltadas à dinamização do mercado, ou ainda direcionar seus programas, ação e recursos ao conjunto de trabalhadores, independentemente de sua formalização.

Após dois anos da execução orçamentário-financeira do Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007, é oportuno proceder a uma primeira avaliação global do desempenho financeiro de alguns dos principais programas geridos pelo MTE. Entre as várias possibilidades de abordagem, optou-se aqui por uma que prioriza a comparação entre os respectivos níveis de execução. Um primeiro aspecto que merece destaque é que o nível de execução de 2003 foi o mais baixo da série para todos os programas listados. É provável que o aumento de gastos com intermediação de mão-de-obra e seguro-desemprego tenha estado relacionado à queda da ocupação e aumento do desemprego no mesmo ano. Quanto aos valores reais liquidados, houve, na verdade, um acréscimo ao final do exercício financeiro de 2005 para os programas mais importantes, ainda que a execução entre eles tenha se mantido irregular. Em 2005, apesar da queda da desocupação registrada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os gastos com o seguro-desemprego aumentaram cerca de 13% em relação ao ano anterior, graças à combinação entre o reajuste do benefício e um maior acesso de trabalhadores ao seguro, permitido pelo cumprimento do período aquisitivo.

A queda dos rendimentos reais em 2003 influenciou, por sua vez, a alta dos desembolsos do FAT, que é responsável pelo pagamento do abono salarial a trabalhadores oriundos do setor formal com rendimentos médios mensais inferiores a 2 SM. A quantidade de abonos emitidos subiu do patamar de 4 milhões a.a., entre 1993 e 2001, para a casa dos 8,4 milhões em 2005, num ritmo que impressiona, mas não surpreende. Uma das causas desse crescimento contínuo é um incremento na divulgação do programa. Até recentemente, muitos trabalhadores simplesmente deixavam de comparecer em tempo hábil às agências da Caixa/BB para receber o abono. Um outro motivo é relacionado ao período de sete anos consecutivos (1996-2003) de queda relativa dos rendimentos médios dos trabalhadores ocupados em relação ao SM, inclusive dos assalariados com carteira, que, recebendo ao longo do ano menos de 2 SM mensais, fazem jus ao benefício. Isto significou um salto de 7,3 para 17,4 milhões de beneficiários.

Com relação ao seguro-desemprego, o número de benefícios emitidos anualmente saltou da casa dos 4 milhões entre 1993 e 2002, para a dos 5,5 milhões em 2005. Uma pequena parte desse movimento se explica pelo alargamento da cobertura propiciado pelo surgimento de novas modalidades de seguro ao longo do tempo, notadamente: a) para pescador artesanal – vigente desde 1993; b) para trabalhadores domésticos – vigente desde 2001; e c) para trabalhadores resgatados de relações de trabalho análogas às de escravos – a partir de 2003. Em 2005, essas três categorias responderam por 36% do incremento dos benefícios emitidos pelo MTE em nome do programa.

Há um certo distanciamento entre a efetividade e a eficácia das ações governamentais. Ou seja, embora o seguro-desemprego consiga cumprir as prescrições contidas em seu marco legal e institucional, ele é pouco eficaz para fazer frente às dimensões do problema contemporâneo do desemprego. Assim, apesar de sua taxa de habilitação (segurados/requerentes) ter estado próxima

dos 100% ao longo do período estudado, sua taxa de cobertura (segurados/demitidos sem justa causa do setor formal) tem girado em torno de 64,7%, devendo ser bem menor se considerada a cobertura ampliada, que ponderaria os segurados sobre o conjunto indistinto de desocupados sem justa causa. Em contrapartida, a taxa de reposição da renda (valor médio do benefício/valor médio do salário de demissão do segurado) vem crescendo continuamente desde 1998. Quanto à intermediação de mão-de-obra, as taxas de aderência e de admissão são suficientes para demonstrar a distância entre a efetividade e a eficácia do programa no contexto atual.

Apesar disso, o número de colocados no mercado de trabalho formal via Sine tem crescido continuamente desde 1995, em resposta aos aperfeiçoamentos do programa ao longo do tempo. Esse aspecto está refletido na diversificação dos agentes executores, que até 2000 estavam restritos aos estados e que passaram a contar com a inclusão das centrais sindicais. No final de 2004, foram incorporados como parceiros do programa os municípios de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Essa expansão dos agentes executores se deu com o argumento de melhoria da eficiência do Sine por meio de um tipo de *competição administrada*. Mas, para que esta funcione a contento, é preciso que o MTE exerça melhor coordenação entre os níveis de governo e agentes executores, a fim de evitar uma competição irracional do ponto de vista do sistema.

Já entre programas que tiveram desembolsos inferiores em 2003 ante 2002, destaca-se, pelo montante de recursos envolvidos e importância estratégica, o caso do Programa de Qualificação Profissional do Trabalhador (PNQ). O desenho original do PNQ foi ampliado em outubro de 2004 pela Resolução 408 do Codefat, que criou os Planos Setoriais de Qualificação (Planseqs) como um terceiro eixo, ao lado dos planos territoriais e dos projetos especiais. No que se refere aos resultados dos dois primeiros anos desse novo formato da qualificação profissional, há indicações positivas em termos qualitativos, embora ainda tímidas do ponto de vista numérico. O principal indicativo da mudança de qualidade é a extensão da carga horária, aproximando-se da meta de 200 horas, enquanto em 2002 essa média havia caído para pouco mais de 60 horas. Os indicadores do programa também mostram um nível aparentemente alto de articulação com outras políticas: cerca de 3/4 dos educandos são beneficiados por outras políticas de inclusão ou de trabalho e renda. Por fim, acentuou-se a focalização em grupos mais vulneráveis, como desempregados, mulheres e jovens. Embora se observe crescimento do investimento no biênio 2004-2005, o número de educandos abarcados por essas ações ainda é pequeno em relação à PEA. Em grande medida, isso ocorre devido à escassez de recursos, que vêm diminuindo nos últimos anos: do seu pico histórico de R\$ 883,5 milhões, em 1998, o gasto com qualificação reduziu-se para R\$ 88,9 milhões em 2005.

Finalmente, quanto aos programas de geração de emprego e renda, manteve-se a política de expansão das linhas de crédito com recursos dos depósitos especiais remunerados do FAT. No período 1995-2005, foram realizadas 11,2 milhões de operações de crédito, que representaram empréstimos no valor total de R\$ 75,6 bilhões. Com isso, o valor médio dos empréstimos foi de R\$ 6,7 mil. Cabe salientar, contudo, que o valor médio do empréstimo varia muito entre os programas, ou mesmo entre as diferentes linhas de crédito de um mesmo programa. Nota-se um volume crescente de operações de crédito, que por sua vez significa um aumento expressivo do valor dos empréstimos realizados. Tal fato reflete o crescente número de programas e linhas de créditos com recursos do FAT e a criação do Funproger. Embora esses programas representem uma injeção expressiva de crédito na economia, constituem-se em um conjunto confuso de linhas de financiamento, sobretudo em função da sobreposição existente entre alguns deles.

Esse aspecto obscurece a alocação de recursos do FAT, dado o leque de áreas de atuação e de setores atendidos, dificultando uma avaliação geral de desempenho sobre as referidas alocações.

A amplitude excessiva de programas também abre espaço para demandas políticas questionáveis do ponto de vista da geração de emprego e renda, como financiamento de imóveis usados, bens de capital com até dez anos de uso, e empréstimos para consumo. A abertura de novas linhas de crédito tem uma dinâmica política que tende a ampliar o conjunto de programas ao longo do tempo, seja pela resistência à extinção de certas linhas, seja pela tentação para a abertura de novos programas. Em síntese, como balanço geral da execução orçamentário-financeira dos programas do MTE para o período 2002-2005, pode-se dizer que foram alcançados os patamares tradicionais de execução financeira apenas dos programas já consolidados, e que contam, portanto, com um forte componente de inércia institucional (seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão-de-obra, segurança e saúde no trabalho). Já os programas recém-criados – notadamente Economia Solidária e Primeiro Emprego – ou que estão passando por reformulação conceitual – notadamente qualificação social e profissional – apresentaram *performance* financeira abaixo do esperado.

### A Adaptação à Realidade Brasileira

O processo de consolidação dos sistemas de emprego nos principais países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ao longo do período que se estende do pós-Segunda Guerra até meados dos anos 70, atendia aos requisitos tanto do padrão de acumulação (o *boom* fordista) quanto da institucionalidade no campo das políticas sociais (o *Welfare State*) então vigentes, de sorte que o formato assumido pelas três dimensões clássicas dos sistemas de emprego (intermediação, capacitação e seguro-desemprego) estava colado ao tipo de desemprego predominante à época, isto é, baixas taxas de desemprego aberto e desemprego de curta duração, sem atingir nenhum grupo social específico. O formato dos sistemas de emprego era reflexo de um contexto econômico particular, no qual prevaleciam altas taxas de crescimento do produto, do emprego, da produtividade e dos salários. Esse momento virtuoso do padrão de acumulação fez com que as políticas de emprego se concentrassem, quase exclusivamente, em torno da intermediação da mão-de-obra temporariamente desocupada. Em segundo lugar estavam as atividades ligadas à concessão do seguro-desemprego, cujo grau de cobertura era bastante grande devido à elevada formalização dos contratos de trabalho, e cuja disponibilidade de fundos era garantida pela institucionalidade fiscal do período. Por último, havia as atividades voltadas à capacitação profissional, uma vez que as exigências do fordismo em termos de formação podiam ser atendidas com treinamentos específicos nos locais de trabalho.

Em resumo, as atividades dos sistemas de emprego estavam articuladas em torno de políticas passivas (seguro-desemprego) ou políticas ativas (intermediação e capacitação) pelo lado da oferta do mercado de trabalho. Num período de grandes possibilidades de crescimento econômico, baixas taxas de desemprego aberto eram a contrapartida da inexistência de problema crônico de demanda por mão-de-obra. Isto é, não existiam políticas públicas de emprego ativas, atuantes pelo lado da demanda por trabalho, porque não eram necessárias no contexto.

Os sistemas de emprego passam a ser mais exigidos e a demonstrar fragilidade ou inadequação a partir da segunda metade da década de 1970, quando a crise econômica começa a se configurar no cenário mundial, e profundas mudanças tomam lugar nos campos produtivo, financeiro e institucional. Os principais desdobramentos são a diminuição do crescimento econômico e o

aumento do desemprego aberto e oculto, alterando-se o tipo do desemprego em relação àquele do período anterior. Os sistemas de emprego nos países da OCDE tornam-se mais ineficazes por terem sido formatados para atuar em outra realidade econômica, sob o prisma de uma institucionalidade fiscal diversa, com baixos níveis de desemprego agregado. Por isso, as mudanças que vão se verificando nas estruturas dos sistemas de emprego desde o início dos anos 80 tendem a refletir uma dupla contradição.

A primeira está ligada ao fato de que, se por um lado, em um contexto de liberalização dos mercados, a lógica passa a ser a de não-interferência e de flexibilização dos mecanismos de realocação da força de trabalho, por outro, os instrumentos de intermediação de mão-de-obra passam a ser tão mais demandados quanto mais inaptos a responder ao novo tipo de desemprego. A segunda contradição é que, ao mesmo tempo em que o novo contexto produzia mais desemprego e com duração maior, afetando distintamente os diversos segmentos do mercado de trabalho, os sistemas de emprego passavam a ter que oferecer mais políticas ativas pelo lado da demanda por trabalho, sem que houvesse instrumentos para tal. Mesmo os países que já possuíam mecanismos desse tipo tiveram que conviver com fracos resultados sempre que descolados de conjunturas próximas do pleno emprego. Diante disso, a natureza tardia e reflexa do SPETR no Brasil sugere que o seu formato tradicional era de partida inadequado, seja em função das contradições que acabaram de ser expostas, seja diante da realidade do mercado de trabalho, vítima de um processo intenso de modificação.

O Brasil começa a montar seu sistema em um momento no qual o formato tradicional de sistema de emprego já demonstrava esgotamento nos países centrais, dadas as transformações do novo contexto econômico mundial desde a década de 1980. Ademais, o campo das políticas públicas de emprego no Brasil segue de perto as tendências atuais em outras áreas da política social, entre as quais pode-se destacar três grandes movimentos: a) a descentralização das políticas para os níveis locais, englobando a atuação de estados e municípios; b) a terceirização, ou aumento da participação não-estatal na execução das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, notadamente nos campos da intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional; e c) a focalização dessas políticas sobre os grupos sociais mais vulneráveis às transformações econômicas em curso.

Contudo, há também ao longo dos anos 90 uma espécie de reconhecimento informal da necessidade de se buscar adaptação entre as políticas do SPETR e os problemas especificamente nacionais do mercado de trabalho. É necessária certa flexibilização dos critérios de elegibilidade dos programas, de forma que não só o mundo do emprego, mas o do trabalho, em sua complexidade e heterogeneidade, passe a ser referência nas discussões sobre o alargamento da cobertura e o atendimento das políticas do SPETR. Nos programas de intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e concessão de crédito (geração de emprego e renda), há uma ampla aceitação de trabalhadores não-vinculados ou não-oriundos do mercado formal. Porém, no caso do seguro-desemprego, embora seguidas resoluções do Codefat busquem flexibilizar critérios de elegibilidade, ampliar a cobertura efetiva e alongar o período de concessão, sabe-se que a abrangência desse programa está bem perto do seu limite físico (de cobertura) e de gasto.

A questão é que ainda não há no Brasil medidas que permitam a dinamização do mercado e a geração de trabalho para segmentos expressivos da população em idade ativa que esteja, ou desempregada por longo período, ou subempregada em condições precárias. As políticas tradicionais do SPETR são pouco eficazes para enfrentar a heterogeneidade e precariedade do mercado de trabalho nacional, e esse é justamente o desafio para a nova geração de políticas e programas governamentais no campo do trabalho.

No que se refere a grupos vulneráveis - conquanto se prevejam metas específicas para mulheres, trabalhadores acima de 40 anos de baixa escolaridade, trabalhadores domésticos, afrodescendentes e jovens -, as ações desenvolvidas atualmente pelo MTE junto a este último segmento (Programa Primeiro Emprego, por exemplo) não foram objeto de resolução, embora consistam basicamente em qualificação e intermediação.

Assim, ao lado da reorganização dos serviços de emprego mais tradicionais (seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional), a reforma trabalhista, o aprimoramento das demais instituições que regulam o mercado de trabalho, tal qual o aprimoramento dos programas de crédito, parecem ser as principais tendências a serem exploradas no âmbito do governo e, em especial, do SPETR.





## 8 • O Período Pós-Laboral: Previdência e Assistência Social no Brasil



INTRODUÇÃO

No Brasil, a seguridade social abrange saúde, assistência e previdência e é gerida pelo Estado e complementarmente também pelo mercado. A parte da seguridade social que se refere à responsabilidade do setor público é o foco das atenções neste capítulo, dada sua maior abrangência de cobertura, mas serão feitas alusões aos aspectos mercantis. É o mais importante: quando for mencionada aqui a seguridade social, a preocupação estará centrada nas transferências de renda via aposentadorias, pensões ou benefícios assistenciais para idosos ou famílias de baixa renda integradas por pessoas portadoras de necessidades especiais.

De pronto, é necessário formular duas perguntas centrais: a) a seguridade está adequadamente organizada para apoiar e proteger os trabalhadores no contexto econômico e social brasileiro? b) esse suporte é sustentável do ponto de vista fiscal?

Para que o leitor compreenda essas questões e possa tirar suas próprias conclusões, é preciso situar o problema em termos históricos, lógicos e conceituais, além de oferecer informações sobre diversos aspectos que afetam a seguridade e, em particular, a previdência. Nesse sentido, serão apresentados dados sobre seu financiamento e os desafios que se colocam para as gerações futuras.

SEGURIDADE, MERCADO DE TRABALHO E COMPETITIVIDADE

A seguridade social é inerente à história contemporânea. A revolução industrial iniciada no século XVIII e consolidada no século seguinte impulsionou mudanças de caráter econômico, social e político. Com a urbanização, os laços comunitários tradicionais foram desfeitos. Nesse processo, os problemas relativos à invalidez, morte prematura e velhice se tornaram ainda mais urgentes, pois o fardo seria suportado por um número menor de familiares. A esse problema se somaram outros, como os acidentes de trabalho e o desemprego, por exemplo. A questão social se tornava mais complexa e perturbava a harmonia necessária em um ambiente economicamente próspero e socialmente estável.

Como esses riscos podem ser socialmente mensurados e como a atribuição de responsabilidade individual é difícil e, muitas vezes, impossível, a opção social foi por mitigar seus efeitos pela via da solidariedade.

Vem daí, portanto, a organização de um sistema elaborado na técnica dos seguros, baseada em contribuições de todos e cobertura para os segurados, que passam a ser chamados beneficiários caso atingidos pelos riscos de perda de capacidade de trabalho. Esta é a lógica que regeu a consolidação do seguro social implementada pelo chanceler Bismarck na Alemanha a partir de 1883.

Seguridade social: é a forma de proteção que atribui benefícios para quem pertence a uma comunidade, sem vincular o valor do benefício ao valor da contribuição, exigindo apenas a participação ativa ou potencial ao sistema, algumas vezes segundo alguns critérios de acesso ao benefício. É uma forma de proteção que privilegia a necessidade do cidadão.

Seguro social: é a forma de proteção que atribui benefícios para quem contribui e fixa o seu valor de acordo com a contribuição total efetuada. Muitas vezes é confundido como seguridade social, o que é um equívoco, pois aqui, para obtenção do benefício, há o requisito de participação e contribuição. A forma mais comum de inserção no seguro social é por meio da participação no mercado de trabalho.

Com o tempo, passou a se impor a idéia de seguridade social segundo a qual a prestação é devida não apenas para quem se inseriu no mercado de trabalho, mas para todos os que não podem ou não conseguem encontrar meios de sustento pelo trabalho.

Com a abertura e internacionalização das economias, o processo de expansão da proteção social foi refreado. Foi criada a oportunidade para rever uma legislação que regulava a proteção social, a qual consumia parcelas crescentes da renda nacional, diminuindo a disponibilidade de recursos para investimentos.

Esse movimento de revisão foi generalizado e teve profundas conseqüências na América Latina, onde as reformas tenderam a substituir sistemas públicos baseados na solidariedade entre gerações por modelos mais fortemente geridos pelo mercado, ainda que regulados pelo setor público. Muitos países ajustaram seus sistemas após esse momento. Alguns reviram seus parâmetros técnicos, outros foram mais radicais, como o Chile, que transferiu inteiramente seu programa à iniciativa privada.

Passado o ímpeto reformista e o tempo para avaliação dos resultados, mais recentemente as reformas dos anos 90 passaram a ser avaliadas e algumas críticas foram estabelecidas por organizações internacionais e multilaterais bastante díspares. Nessa revisão dos processos de reforma, a estratégia brasileira foi considerada mais bem-sucedida do que a de países vizinhos. No Brasil não houve custo de transição entre regimes que afetasse as finanças públicas, e as despesas de gestão foram e continuam sendo menores.

O sistema de seguridade brasileiro tem um poder muito grande de reduzir a pobreza, uma vez que garante uma pensão mínima à quase totalidade da população, o que não quer dizer que seja o sistema mais eficiente para tal. Mas o sistema reduziu de 46% para 34% o número de famílias pobres, de acordo com dados de 2003.

Contudo, é inaceitável pensar que alguém possa se aposentar de forma prematura ou ser pensionista em idade reduzida, ou ainda que se possa acumular aposentadoria e pensão. Sem qualquer redução de cobertura, parece necessário estabelecer limites à concessão de benefícios, sobretudo em um país marcado por elevados graus de pobreza e desigualdade, assim como de desemprego entre os jovens. Afinal, um país desigual e com muitos pobres tem que ser seletivo e zeloso com os recursos das políticas sociais.

Há múltiplas fontes de recursos para a seguridade social, com receitas que superam as despesas. Todavia, o mesmo não ocorre ao se avaliar a parcela exclusiva de seguro social nos diversos sistemas. Tal situação se deve a um peculiar arranjo institucional e, segundo analistas, é insustentável no longo prazo. A mera existência de déficits ou superávits no curto prazo não é um bom indicador para se determinar se políticas voltadas à redução das desigualdades criam ou não obstáculos às finanças públicas e ao crescimento sustentável de longo prazo. Assim, já é possível dar uma resposta ainda que sumária às perguntas iniciais: as transferências da seguridade, de fato, reduziram as carências sociais de renda, com impactos inequívocos sobre a pobreza, mas o crescimento das despesas no ritmo atual passará a comprometer daqui para frente o equilíbrio estrutural das finanças sem ganho adicional em termos de redução da pobreza. Daí novas reformas são imprescindíveis e inadiáveis. Para melhor elucidar a problemática, este capítulo cumprirá quatro etapas:

1. Apresentar a *trajetória*, com ênfase nas *reformas efetuadas*.
2. Descrever os aspectos básicos do *debate público*.
3. Analisar os problemas e *contradições da legislação da seguridade social*, especialmente

aqueles mais diretamente ligados à previdência, enfatizando *suas relações com o mercado de trabalho*.

4. Evocar de que modo *elementos externos à órbita da seguridade* são decisivos para explicar as características iminentes ao Brasil.

Cumprindo esse roteiro, espera-se que o leitor *tenha uma idéia bastante precisa* da questão, de modo a absorver satisfatoriamente a síntese conclusiva apresentada que, longe de ser exaustiva, buscará apenas apontar os principais desafios e alguns possíveis *caminhos*.

Montepio é uma instituição criada para dar à família do contribuinte uma determinada pensão mensal em caso de óbito ou invalidez. Os principais montepios criados no Brasil foram constituídos a partir de categorias profissionais.

## TRAJETÓRIA DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

A existência de aposentadorias no Brasil é contemporânea da colonização. Registros conhecidos revelam que em 1554 a Santa Casa de Misericórdia de Santos já dispunha de um montepio. A instalação da corte portuguesa no Rio de Janeiro também impulsionou a cobertura de alguns segmentos de servidores públicos. Em 1919 foi instaurada a cobertura para acidentes de trabalho, prevendo a indenização patronal compulsória em situações e para atividades previstas em lei – na maioria urbanas ou que utilizassem maquinaria.

As Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) foram criadas a partir de 1923 e mantiveram-se hegemônicas até 1933. A partir de então passou a existir um modelo baseado em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que se tornou exclusivo a partir de 1953, deixando de existir em 1966. Esses institutos foram finalmente centralizados e unificados no sistema público de previdência social. Seu foco foi regulamentar os principais aspectos referentes ao custeio e aos benefícios, com níveis crescentes de detalhamento e de intervencionismo.

### QUADRO 1

#### Regimes Financeiros e Planos de Benefícios

##### Regimes financeiros

O *regime de capitalização* prevê a constituição de um fundo de reservas financeiras que custeará os pagamentos de benefícios. Este fundo deve ter recursos suficientes para pagar todos os compromissos assumidos junto aos segurados que sejam elegíveis à condição de beneficiários.

O *regime de contas previdenciárias individuais* (CPI) é um regime de capitalização onde os fundos são apropriados nas contas de cada contribuinte e não sob a forma de um fundo de capitalização coletiva, como o existente no Brasil entre 1923 e 1966.

O regime de *repartição*, em sua forma mais pura, prevê a transferência de recursos de contribuintes para os beneficiários sem a criação de reservas.

Além dos regimes de repartição e capitalização existe uma grande variedade de outras modalidades com extensa taxonomia, as quais, em geral, se distinguem pela dimensão atribuída ao nível de reservas.

##### Planos de benefícios

Os *planos de benefícios definidos* estabelecem o valor exato de uma aposentadoria, de acordo, por exemplo, com o valor e o volume de contribuições efetuados.

Os *planos de contribuição definida* são o oposto, pois definem rigorosamente os valores das transferências de recursos ou tributos e é o valor do benefício que representa a incógnita.

continua

continuação

Existem ainda *planos de contribuição mista* que prevêem garantias até um determinado patamar e, se o desempenho dos fundos capitalizados superar esse patamar, o valor pode superar o mínimo contratualmente estabelecido.

Recentemente, a literatura vem dando destaque aos *notional defined accounts*, ou contas individuais nacionais (*capitalização escritural*), parecidos com planos de contribuição definida. As contribuições são contabilizadas e corrigidas por índices de preços, salários e/ou desempenho econômico, e é fixado um juro escritural. É o valor do fundo virtual que determinará o valor das prestações em função da expectativa condicional de vida referente à idade de concessão do benefício. O *fator previdenciário* do Brasil se aproxima das *notional defined accounts*.

Algumas características, como a centralização e a universalização da cobertura para as categorias com relações de trabalho mais precárias merecem atenção, pois já haviam sido previstas em 1945. Porém, as condições brasileiras só permitiram a sua efetivação nos anos 60 e 70. De início, a regulamentação esteve muito atrelada à legislação trabalhista, mas, com o tempo, os aspectos mais especificamente previdenciários e típicos do direito social passaram a se revelar hegemônicos. A universalização da cobertura com uniformidade de tratamento dos trabalhadores apenas se consolidou com a Constituição de 1988, por meio da qual os anseios da redemocratização se refletiram no inovador e controverso Capítulo da Ordem Social. Muitos dispositivos foram onerosos às finanças públicas e de eficiência questionável para a promoção da retomada da economia, considerando os focos potenciais de viés sobre o mercado de trabalho. Entretanto, os que defenderam as medidas consideraram que seu alcance seria efetivo para redistribuir renda e reduzir as desigualdades. Muitas foram as inovações, mas, para entender o debate, cabe destacar que:

- O plano de benefícios para todos os trabalhadores foi equiparado, tendo sido fixado o piso em 1 salário mínimo (SM) – desde 1991.
- Os trabalhadores rurais passavam a poder se aposentar com cinco anos a menos de idade do que os urbanos – desde 1991.
- As mulheres teriam sempre o direito de se aposentar com cinco anos a menos de serviço (ou contribuição) – desde 1998.

Para conferir credibilidade ao novo sistema de proteção social foi criado o Orçamento da Seguridade Social (OSS). Os recursos do OSS seriam múltiplos e de destinação exclusiva, contando com a folha salarial, contribuições sociais sobre o faturamento e lucro líquido e, mais tarde, em 1993, com a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF). A inflexão da trajetória do sistema de previdência do Brasil em relação aos demais países da América Latina se dá nos anos 90, quando são feitas reformas paramétricas, enquanto a maioria dos vizinhos opta pela reforma estrutural.

A Constituição de 1988 iniciou um importante e intenso processo de reformas na legislação que ainda não terminou. Porém, é certo que o combate à desigualdade via seguridade está com seus dias contados, seja porque sua potência para reduzir a desigualdade é muito limitada, ou porque, como já cobre praticamente toda a população, qualquer redução adicional de desigualdade esbarraria em limites das finanças públicas.

A análise da legislação permite observar duas características importantes: *a)* o sistema procurou elevar a arrecadação postergando em parte os graves problemas fiscais; e *b)* simultaneamente, o sistema estendeu a proteção praticamente a toda a população idosa e a portadores

de necessidades especiais que vivem em famílias com renda *per capita* inferior a 25% do SM. O financiamento da seguridade social se deu com elevações nas alíquotas e criação de novas contribuições, contrabalançadas apenas pelo Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples). A extensão dos benefícios se deu ao longo da década de 1990, em decorrência da regulamentação de artigos constitucionais. Após esta expansão, a proteção passou a sinalizar esgotamento fiscal: os gastos do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) subiram de 2,6% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1988 para 7,1% em 2004. Desde 1994, o sistema passa a registrar déficits crescentes. As mudanças na legislação ao final da década procuraram equacionar esses desequilíbrios alterando as regras e reduzindo privilégios inaceitáveis. As reformas não tocavam nos direitos adquiridos e ajustavam os critérios de concessão de benefícios. Além de fazer ajustes no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e de atacar distorções do regime público e de fundos de pensão com patrocínio público, eram também objetivos a ampliação do papel do mercado, a contenção de custos e a readaptação às novas realidades.

No regime público ou de fundos patrocinados pelo Estado, as reformas visavam:

- Desvincular os reajustes de aposentadorias e pensões do setor público dos reajustes salariais do pessoal ativo, vinculando os benefícios ao índice de variação de preços.
- Limitar o valor dos benefícios concedidos ou a conceder no âmbito do setor público a um valor teto fixado em comum acordo entre os três poderes.
- Ajustar o plano de benefícios dos fundos de pensão patrocinados pelo setor público à disponibilidade patrimonial dos mesmos.

Seus desdobramentos quanto ao regime dos funcionários públicos tinham sido tímidos, não impedindo o crescimento de seus gastos de custeio. O argumento para nova reforma centrou-se no objetivo de reduzir as diferenças entre o valor de aposentadorias de servidores públicos e o recebido pelos trabalhadores no regime do INSS. As mudanças propostas pelo governo procuraram criar a possibilidade de se constituir fundos de pensão com planos de contribuição definida para os servidores contratados após as reformas – uma importante modificação em relação ao cenário existente até então. As garantias formais para os servidores públicos contratados após as reformas em 2003 passariam a ser limitadas ao teto de benefícios para o INSS.

As novas regras eliminaram a paridade com os salários dos servidores em atividade para os novos contratados a partir da promulgação das reformas, mantendo-a para os antigos. Elas forçaram os antigos servidores a permanecer em atividade até os 60 anos de idade para evitar a redução no valor das aposentadorias. Essas regras não foram aplicadas aos militares e policiais, mas atingem os demais. Ao contrário da parte paramétrica da reforma, a parte estrutural, baseada na criação de fundos via contas individuais e contribuições definidas, ainda não surtiu efeitos, pois os regulamentos da Emenda Constitucional nº 41 nesse sentido não foram colocados em prática. Contudo, já é possível prever muitas dificuldades para seguir com o processo, e a expectativa é que a reforma da previdência passe por novos *rounds* nas próximas décadas.

## ASPECTOS BÁSICOS DO DEBATE PÚBLICO

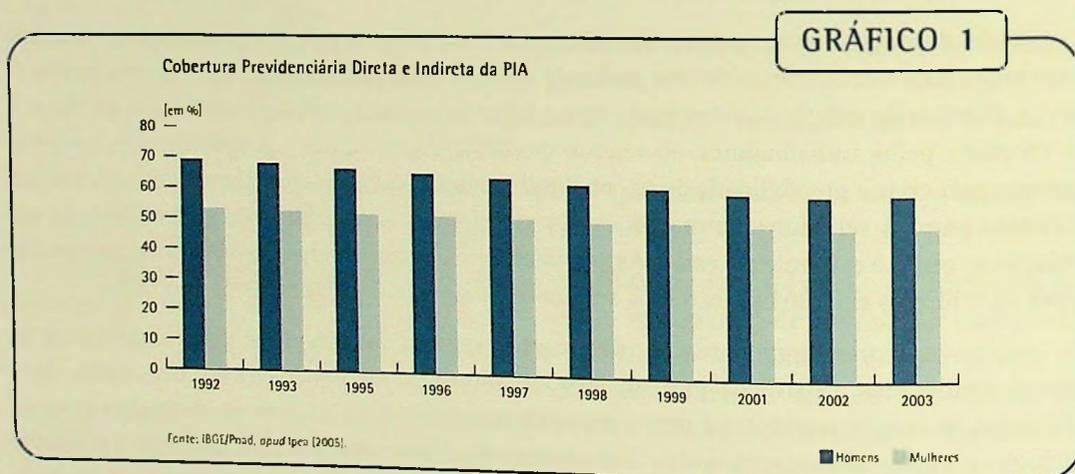
Quando o tema é seguridade social, o público recebe informações importantes e muitas vezes contraditórias: de um lado, os que defendem o atual sistema postulam que seus efeitos sociais são importantes e ajudam a reduzir a pobreza; do outro lado estão aqueles que, embora reconheçam

os efeitos positivos ocorridos no combate à pobreza, consideram que estes efeitos hoje são inexistentes e indicam que os custos crescentes e as falhas de focalização das ações governamentais tendem mesmo a comprometer a existência futura do sistema. O dissenso é a marca do debate.

Se for possível resumir os problemas da seguridade social sob a ótica da técnica, a principal razão na origem dos desequilíbrios está no fato de a cobertura da população idosa ser quase universal, enquanto a de contribuintes é muito restrita. A universalização dos direitos não veio acompanhada pela integração hegemônica da população em idade ativa (PIA) à condição de contribuinte, como ocorreu na Europa após a Segunda Guerra. Nossa cobertura direta é alta e tendeu a se elevar nos últimos anos, sobretudo no caso das mulheres.

No Brasil, a cobertura de idosos com 60 anos ou mais é alta, e se eleva com a idade, mas não é integral, considerando a cobertura direta dos segurados titulares e a indireta composta por seus dependentes – em geral, o cônjuge. Esta distinção é importante, pois nem todos os beneficiários podem ser atendidos aos 60 anos. A maioria da população passa a ter acesso a benefícios de aposentadoria previdenciária ou assistencial a partir dos 65 anos. Além disso, nas gerações mais velhas era muito comum a esposa se encarregar dos afazeres domésticos, sendo dependente dos rendimentos do marido ou de algum filho para a sobrevivência. Com o aumento da idade, a cobertura se eleva e atinge patamares significativos. Assim, se para esse grupo etário a cobertura não é universal, está próximo disso e representa um feito ímpar nos países em desenvolvimento.

O mesmo não ocorre com os riscos que podem afetar a PIA, cujos patamares de cobertura sempre foram inferiores a 70% e continuam em veloz queda entre os homens desde 1992 (Gráfico 1).



Os dados de concessão de benefícios do INSS – que congrega todos os trabalhadores da iniciativa privada e de municípios que não contam com regimes previdenciários próprios – evidenciam de modo preciso a precarização do mercado de trabalho. A queda da taxa de participação das aposentadorias por tempo de serviço, que deveria ser a regra geral, foi afetada por condições de acesso mais rígidas decorrentes da reforma constitucional de 1998, mas seu patamar já era declinante antes de 1995, quando a reforma foi iniciada. Os benefícios rurais por idade também perderam importância, embora seu montante ainda seja alto em relação à população rural. Os benefícios por idade, que exigem menos anos de contribuição, tiveram um acréscimo notável, e o mesmo se aplica aos benefícios assistenciais, que já representam a maior parcela entre os benefícios previsíveis. Assim, quando as regras dizem respeito a benefícios previsíveis

e não de risco, é possível observar como as dificuldades econômicas dos anos 90 se refletiram sobre o mercado de trabalho. A seguridade social protege de modo amplo os idosos, mas apresenta sérias limitações devido ao reduzido e cadente contingente de contribuintes. Esse processo, se não for revertido rapidamente, implicará custos e déficits crescentes, podendo comprometer a solvência do sistema e mesmo os ganhos sociais obtidos no passado.

Estudos do Ipea, e de outros institutos e agências governamentais e de diversos centros de pesquisa vêm apontando como se dá a atuação da seguridade social no Brasil para tratar da temática social. Partindo desses estudos, parece haver consenso de que, após o pagamento de aposentadorias e pensões para as famílias, a pobreza (famílias com renda *per capita* inferior a 50% do SM) se reduz.

É importante observar dois fenômenos. Primeiramente, a tendência de redução da pobreza no país. Em segundo, que em termos relativos a importância da seguridade na redução da pobreza aumentou ao longo dos anos, tendo em vista a continuidade do crescimento da concessão de benefícios e o crescimento do valor real do benefício básico a partir da segunda metade da década de 1990.

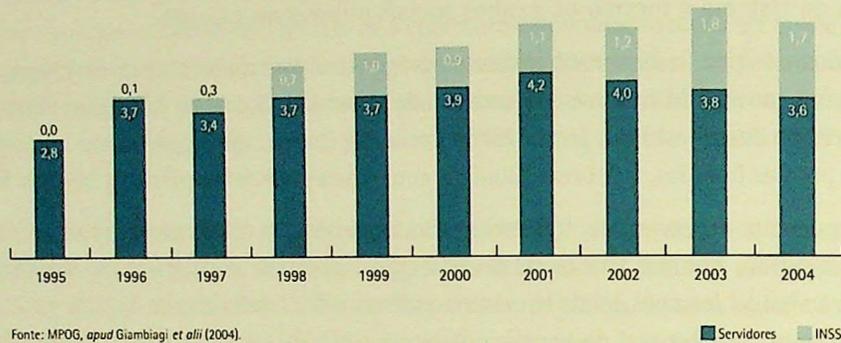
Redução de pobreza não significa necessariamente que a ação pública esteja atuando sobre os mais pobres. Observe-se que, se houver dois indivíduos pobres, sendo um deles muito mais pobre do que o outro, e uma política pública dedicar recursos ao *menos* pobre, diminuirá a pobreza, mas não atingirá o mais pobre deles. Por essa razão, reduzir a pobreza não significa necessariamente atender aos *mais* pobres, mas apenas aos pobres. Muitos consideram que a política social brasileira tem falhado em atingir os mais pobres, sob o argumento de que os recursos disponíveis são suficientes para solucionar a pobreza, mas são mal focalizados. No caso da previdência, parte do problema é que a concepção do sistema se concentrou nos empregados com carteira, deixando à margem os trabalhadores informais. Além disso, a atual política de transferência de renda, ao fixar o valor do benefício do Bolsa Escola em R\$ 15 mensais por criança e o valor do Benefício de Prestação Continuada ou Previdência Rural em 1 SM por beneficiário, introduz um viés entre gerações na política social, privilegiando os idosos em detrimento da população infantil. O aumento do SM não é uma política efetiva de combate à pobreza, pois os idosos já recebem elevado nível de transferências de renda do Estado, transferência esta maior do que o volume necessário ao combate à pobreza.

Se a meta for o combate à pobreza, o mais adequado seria a transferência direta dos benefícios à população mais pobre. Assim, mesmo que o sistema implique redução de pobreza, há questões de eficiência nos gastos, uma vez que existem alternativas que teriam impactos maiores com os mesmos custos.

Sobre a questão de financiamentos e de equilíbrio fiscal de longo prazo, há duas correntes de pensamento no Brasil. Uma entende que há problemas graves e estruturais que justificaram a realização de reformas da seguridade social no país e continuam a justificar novas reformas. A outra entende que, apesar do crescimento de gastos, estes aumentaram em ritmo inferior ao de receitas do chamado OSS, baseados em contribuições de excelente desempenho nos últimos anos. É válido que sejam resumidos os principais pontos de cada uma dessas avaliações. Em 1988, a arrecadação foi suficiente para pagar as despesas com benefícios, gestão, e ainda financiou o atendimento médico-hospitalar prestado pelo governo federal. Mas, desde 1995, o crescimento dos gastos com benefícios consumiu toda a arrecadação, e as operações do INSS passaram a ser deficitárias. O déficit entre a arrecadação do INSS e Regime Próprio de Previdência (RPP) e as despesas com benefícios foram a principal causa da crise financeira do Estado, cada vez mais vinculada a compromissos previdenciários, com severo impacto negativo sobre o investimento (Gráfico 2).

## Déficit Operacional: INSS e RPP

[% sobre o PIB]



O problema central diz respeito à legislação que rege os benefícios. Esses preceitos legais seriam onerosos e regressivos, pois são arrecadados recursos dos indivíduos menos abastados para pagar os inativos que auferem maiores rendimentos. O principal problema são as aposentadorias precoces por tempo de contribuição, já que seu valor médio e o seu tempo médio de duração são elevados. Aquelas concedidas por idade são também generosas, dado o baixo limite etário. E ainda há benefícios concedidos aos trabalhadores rurais ou idosos e inválidos, com reduzida renda familiar e sem contrapartidas em termos de contribuição.

A solução seria adotar novas reformas constitucionais e legislativas, criando mecanismos para que o valor dos benefícios seja proporcional ao de contribuições e postergando a sua concessão, de modo a ampliar a idade para sua obtenção e evitar a distribuição irrestrita de benefícios assistenciais que terminam por reduzir a propensão a contribuir à previdência e diminuir o esforço de poupança da sociedade. As iniciativas e reformas implementadas desde 1993 foram meritórias, mas insuficientes para superar os riscos atuariais do sistema.

A segunda corrente de pensamento advoga que as despesas da seguridade social, especialmente as do sistema previdenciário e assistencial, embora tenham dobrado em termos reais ao longo do período 1995-2004, foram absorvidas pelo OSS. Isto se deveu à estratégia, praticada desde 1994, de elevar as fontes de tributação via contribuições sociais. Para o futuro, não se pode mais contar com essa opção. Na verdade, houve um aumento dos gastos sociais em relação ao PIB entre 1995 e 2002 em ritmo inferior ao crescimento das receitas constitucionalmente vinculadas à área social. Assim, é possível afirmar que a estratégia de financiamento federal dos anos 90 no Brasil deslocou recursos potenciais do orçamento social para o ajuste macroeconômico no período iniciado em 1995. Isto permitiu dar sustentação ao Plano Real, induzindo o governo federal a expandir o peso das contribuições sociais do OSS de acordo com as determinações constitucionais na composição total da carga tributária, uma vez que esta receita não é repassada a estados e municípios.

Dadas as divergências conceituais na abordagem sobre o tema, a análise baseada em indicadores financeiros apresenta dissensos difíceis de contornar e isso dificulta o encaminhamento dos problemas existentes. Nesse sentido, as questões financeiras e a ação social da seguridade são equiparáveis em matéria de controvérsia. Diante disso, é necessário mudar o foco da análise para apresentar novas perspectivas.

## ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA SEGURIDADE BRASILEIRA E COMPETITIVIDADE

A competitividade é um fator-chave para uma integração bem-sucedida de um país num contexto de globalização. Isoladamente, as transferências de renda da seguridade representam a mais importante fonte de gastos do orçamento público. É fundamental explicar como o sistema opera em comparação com sistemas internacionais, para então evidenciar os problemas e buscar alternativas que compatibilizem a busca da competitividade e da proteção social.

Os problemas que afetam a seguridade social no Brasil estão ligados às questões de acesso aos benefícios. As regras tendem a ser, sob o prisma formal, bastante generosas em relação às normas internacionais, tanto em termos dos valores relativamente à estrutura de remuneração do país quanto às doutrinas que deram origem à proteção social.

A previdência responde por benefícios de risco, temporários e por idade. E ela tem também um caráter contributivo, enquanto a assistência social é gratuita. Contudo, devido à precariedade de nosso mercado de trabalho, expressa pela baixa remuneração e baixa formalização, as fronteiras entre a previdência e a assistência social são pouco definidas. Parte dos trabalhadores contribui de forma sistemática, e outra de forma esporádica, em função de interrupções normalmente associadas ao desemprego.

Segundo alguns, dado esse cenário, não deixa de ser coerente que certas regras de acesso sejam brandas em relação às de outros países. O argumento, no entanto, padece de dois erros conceituais: desconsidera o fato de que, tal como está, o sistema desincentiva a contribuição daqueles que recebem remunerações próximas ao SM (aproximadamente 40% dos trabalhadores), pois não trata diferentemente os que contribuem e os que não contribuem ao longo da vida: ambos irão receber praticamente a mesma coisa, com idades semelhantes. O segundo equívoco é que não considera se as regras atendem às necessidades da seguridade social, ou seja: transferir renda para aqueles que não podem se sustentar com base em sua capacidade para trabalhar. Uma das mais propaladas imperfeições está relacionada à idade em que se acessa a aposentadoria. No Brasil não se define uma idade mínima. Há muitas propostas para fixar esse parâmetro, que já é uma realidade para os RPPs. Deve-se destacar ainda que, no contexto de envelhecimento da população, regras muito generosas exigem maior esforço fiscal para arcar com suas conseqüências.

Comparando o Brasil a países europeus, existe aqui um acesso prematuro à condição de inativo. Mas ao considerar esse contingente acrescido dos que se aposentam por idade, sem discriminação por sexo, o Brasil atinge uma posição intermediária em termos de idade de obtenção do benefício.

Se nesse aspecto o resultado parece satisfatório, ele encobre um problema grave: as aposentadorias por idade exigem apenas 12,5 anos de contribuição em 2006, período particularmente reduzido se comparado ao tempo potencial de duração do benefício, e porque a taxa de reposição

*Taxa de reposição: é o valor do benefício comparado ao salário ou à média das remunerações atualizadas por índices de correção ao longo do tempo. Assim, se um indivíduo contribuiu a vida inteira sobre um valor fixo, digamos R\$ 500,00, e o sistema de benefícios define que ele terá direito a R\$ 500,00, então a taxa de reposição é de 100%; caso ele tenha direito a apenas R\$400,00, então a taxa de reposição será de 80%. Na maioria dos países essa taxa situa-se entre 50 e 80%.*

atinge 83% (em 2006) daquilo que seria pago a alguém que contribuiu por 35 anos e atingiu os 60 anos de idade, segundo as regras do fator previdenciário. Esse patamar é elevado demais em relação ao volume de contribuições, conforme apontou o Banco Mundial, aumentando o potencial de desequilíbrio atuarial do sistema no Brasil.

Os benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), destinados a idosos e portadores de necessidades especiais e que passaram a ser pagos em 1996, são parcela importante das concessões e, desde 2003, são concedidos aos idosos de 65 anos com famílias de renda *per capita* inferior a 1/4 do SM. Como o piso de benefícios e o valor pago aos assistidos pela Loas equivalem a 1 SM, existe muita polêmica sobre a adequação da legislação.

As aposentadorias rurais ainda representam cerca de um terço das concessões de benefícios previsíveis. Até o momento não houve esforço oficial para tratar da questão sob a ótica atuarial, e os dados existentes não permitem a elaboração de políticas públicas coerentes.

Outro aspecto importante é a antecipação da idade de aposentadoria da mulher. Essas diferenças de idade entre homens e mulheres foram removidas na maioria das sociedades mais avançadas. Mas a diferença é defendida com base no argumento de que a mulher tem dupla jornada de trabalho: na ocupação e no lar. Mas as mulheres vivem mais do que os homens, desqualificando o argumento sobre um potencial desgaste devido à dupla jornada. Os direitos sociais, para atenderem de fato aos problemas existentes, deveriam é focalizar a maternidade e a criação dos filhos, quando as circunstâncias demandam, criando condições mais adequadas para a mulher.

Os benefícios de risco, como os relativos à morte prematura do segurado, invalidez total ou parcial e doenças, vêm sendo negligenciados, embora isso afete a competitividade. Ao contrário de outras áreas envolvidas na temática social, como saúde e educação, a produção de dados quantitativos e qualitativos é precária no contexto das organizações internacionais, quando não inexistente. Assim, é difícil encontrar indícios se um país concede benefícios de risco demais e, por essa via, buscar as origens do problema.

Quanto às pensões por morte, as prestações são concedidas ao cônjuge brasileiro sem considerar idade, necessidade da família e demais rendimentos. Mesmo nos países em que a legislação se pauta no conceito do marido provedor, o benefício é concedido somente se comprovada a dependência econômica, a necessidade familiar e a incapacidade parcial ou total do beneficiário quanto ao potencial para auferir rendimentos.

No Brasil, as justificativas adotadas a esse respeito falam que a pensão por morte deve ser paga por ter havido contribuição. Mas a doutrina jurídica e a técnica do seguro social não apontam para essa direção: a pensão por morte é tratada mundialmente com base na necessidade familiar, uma vez que é um benefício de risco (Quadro 2). Em todos os países, o risco é coberto por seguradoras contratadas por administradoras de fundos de pensão.

O novo padrão etário já vem sendo considerado e deverá ser objeto de reflexão para o sistema público. Não se justifica legar pensões por morte para todos os cônjuges sem exceção. A proteção deve considerar que a transferência envolve todos os serviços sociais, e não enfatizar unicamente a transferência direta de renda.

## QUADRO 2

### Carências, Taxa de Reposição e Cessação de Pensões por Morte em Países Selecionados

Países	Carências	Taxa de reposição	Cessação
Suécia	3 anos de residência	55% da aposentadoria do titular (até 100% com filhos)	10 meses ou maioridade dos filhos
Itália	5 anos (3 anos antes da morte) ou 15 anos a qualquer tempo	60% para viúvo de mais de 65 anos e sem aposentadoria e 20% para órfãos	Novo casamento ou maioridade
Portugal	3 anos de contribuição	60% para viúvo mínimo de 1 ano de casamento ou 2 anos de união consentida	Novo casamento ou maioridade e em 5 anos para viúvo até 35 anos de idade
Estados Unidos	6 trimestres nos 13 anos que precederam a morte	60% para viúvo com mínimo de 10 anos de casamento e 20% até 2 órfãos	Novo casamento ou maioridade
Uruguai	Não dispõe	70% no pilar 1 e proporcional à anuidade no pilar 2	Morte do cônjuge ou maioridade dos filhos
Colômbia	50 semanas nos últimos 3 anos e 20% do tempo decorrido desde os 20 anos de idade	Entre 45% e 75% para o viúvo e 20% a 30% para órfãos	Morte do viúvo ou maioridade dos filhos
México	150 semanas de contribuição	90% do benefício e até 30% disso para os órfãos	Morte do viúvo, novo casamento ou maioridade dos filhos
Chile	Não dispõe	Depende das contribuições e pode ser rateado entre 50% viúvo e 50% órfãos	Morte do viúvo ou maioridade dos filhos

Fonte: ISSA-SSW Databases (2005), *apud* Coutinho e Ribeiro (2006).

Carência: é o período que um segurado deve aguardar para ter direito a um benefício. Para cada benefício é definida uma carência específica.

Para as aposentadorias por invalidez as legislações são igualmente discrepantes em relação ao plano internacional. De fato, no Brasil as carências são baixas, incompatíveis também com as demais da América Latina. Elas e as regras de acesso estimulam comportamentos oportunistas, que buscam benefícios próprios, contribuindo por pouco tempo para, a seguir, ter acesso a aposentadorias, contornando as dificuldades inerentes a perícias médicas.

O quadro legal brasileiro é discrepante do existente na experiência internacional para benefícios relativos à idade e à concessão de pensões por morte, com grandes impactos sobre o gasto. Os demais benefícios de risco não parecem ter problemas sérios de legislação, que pode ser alterada de forma mais pontual, mas que merece atenção por parte da gestão via monitoramento das ações e condições de vida dos inativos.

De fato, o Orçamento da Seguridade Social (OSS) foi criado para lidar com a heterogeneidade da condição de contribuinte previdenciário. Suas fontes de financiamento seriam múltiplas e de destinação exclusiva, contando com a arrecadação sobre a folha salarial e complementadas por contribuições sociais sobre faturamento e lucro líquido. A inclusão de toda a população nos direitos de cidadania requeria uma decisão de foro legal para beneficiar as gerações que, embora não houvessem participado do custeio da seguridade, ajudaram com seu trabalho a desenvolver o país. O mesmo ocorre com

países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) dotados de sistemas avançados de proteção social.

O financiamento da seguridade por fontes não incidentes sobre a folha salarial é comum na experiência internacional. As ações sociais mesclam operações típicas de um seguro social, no qual a contribuição tem como contrapartida um benefício de valor proporcional à contribuição, com outras para a redistribuição de recursos na forma de transferência direta de renda para pessoas ou com a promoção de serviços sociais e equipamentos públicos. Não existe, portanto, anomalia no uso de impostos para financiar a seguridade. Esta, aliás, é a via mais correta para distribuir recursos entre os diversos estratos da sociedade. Mas, é fundamental assinalar, os tributos sobre o faturamento (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins), lucro líquido (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL) e a CPMF são, na verdade, impostos, pois uma contribuição *stricto sensu* deve ter por contrapartida um benefício proporcional à contribuição. A denominação de contribuição no Brasil é, em última análise, um artifício para separar as atribuições de orçamentos fiscais e de seguridade.

Para promover comparações entre países, dado que os recursos sobre a folha salarial no Brasil são utilizados para pagamento de benefícios da previdência, é possível montar um indicador comparável ao da União Européia (UE). Os resultados da Tabela 1 revelam que os valores não são discrepantes em relação àqueles da UE. A parcela do empregado brasileiro é um pouco menor, enquanto a do empregador e a de outros tributos são maiores do que a média da UE. Em vários casos, contudo, o peso dos impostos gerais e da contribuição dos empregadores é superior ao do Brasil.

TABELA 1

União Européia: Financiamento das Transferência de Renda da Seguridade – 2000

Países	Composição das despesas (%)				Em % do PIB
	Empregadores	Empregados	Impostos	Outras	
Alemanha	36,9	28,2	32,5	2,4	29,5
Áustria	37,1	26,8	35,3	0,8	28,7
Bélgica	49,5	22,8	25,3	2,4	26,7
Dinamarca	9,1	20,3	63,9	6,7	28,8
Espanha	52,7	16,4	26,9	4	20,1
Finlândia	37,7	12,1	43,1	7,1	25,2
França	45,9	20,6	30,6	2,9	29,7
Grécia	38,2	22,6	29,1	10,1	26,4
Irlanda	25	15,1	58,3	1,6	14,1
Itália	43,2	14,9	39,8	2,1	25,2
Luxemburgo	24,6	23,8	47,1	4,5	21
Países Baixos	29,1	38,8	14,2	17,9	27,4
Portugal	35,9	17,6	38,7	7,8	22,7
Reino Unido	30,2	21,4	47,1	1,3	26,8
Suécia	39,7	9,4	46,7	4,2	32,3
Europa dos 15	38,3	22,4	35,8	3,5	27,3

Fonte: Eurostat. *apud* Dain e Ribeiro (2006).

Ainda que mantida intacta a estrutura de financiamento da seguridade, é essencial aumentar o número de contribuintes de modo a conservar pelo menos constante a relação beneficiário/contribuinte. Já quanto à composição do financiamento, não há uma regra ideal. Em países com salários mais baixos, é provável que as parcelas do empregador ou do Estado sejam elevadas para compensar a baixa capacidade contributiva do empregado. Se a previdência social for responsável por uma parcela preponderante da cobertura, porque os rendimentos médios do país se encontram próximos ao nível de subsistência, é provável que as alíquotas sejam elevadas, tendo em vista que o valor dos benefícios deve se aproximar dos salários. Quando há previdência complementar, as alíquotas podem ser mais reduzidas. Contudo, a participação do custeio sobre a folha é importante em sociedades desenvolvidas. A experiência de países europeus revela que a contribuição sobre a folha corresponde a algo como 60% do financiamento da proteção social. Nos casos em que essa participação é menor, maior é o viés redistributivo – como em países escandinavos –, ou então os valores de benefícios são menores, como no Reino Unido e na Irlanda. Em todos os lugares onde há muita preocupação com a reposição e o nível de renda, a parcela incidente sobre a folha salarial tende a ser mais elevada.

Aqui, combinação de precariedade ocupacional, intervenção estatal, e arcabouço jurídico e institucional resulta em perdas de arrecadação, visto que os segurados são levados a aceitar ocupações em que os direitos sociais são desrespeitados. Este cenário eleva a sonegação, a inadimplência e a renúncia fiscal. Também reduz a disponibilidade de recursos para a promoção de investimentos produtivos. Parte dessas perdas se deve a renúncias fiscais para entidades filantrópicas ou exportadores e possui caráter legal. Esse tipo de procedimento é controverso, pois uma contribuição não deve ter viés distributivo e não é adequada para dar incentivos tributários. As perdas por inadimplência também são de difícil recuperação.

A eficiência operacional de um sistema previdenciário pode ser medida, em parte, pelos custos operacionais e despesas com pessoal. Os custos brasileiros de 4,3%, no entanto, ainda são mais elevados do que os de países como os Estados Unidos, cujos gastos administrativos e com pessoal do sistema público representam 0,7%, segundo o Banco Mundial, ou ainda 0,8% para a Suíça, 0,3% para o Japão, ou 3,4% para a Itália, em 1992. Vale lembrar que o Brasil deveria obter ganhos por trabalhar em grande escala. Apesar de tudo, o Brasil estava melhor do que outros países da América Latina em 2004, onde os custos eram: 16% para a Argentina, 10% para o Chile, 25% para o México e 14% para o Uruguai.

No tocante à qualidade da gestão, a avaliação tende a ser mais subjetiva. No entanto, qualquer brasileiro apontaria casos de irregularidades e fraudes com aposentadorias. Esse cenário estimula o oportunismo e a contravenção. Os sucessivos governos vêm prometendo resolver o problema desde meados dos anos 60. O quadro de precariedade se manteve inalterado quanto à atuação governamental para desbaratar fraudes contra o INSS. Dada a dimensão do sistema de seguridade, ela é uma área prioritária de *choque de gestão*. Afinal, consome 31% das verbas federais e, segundo o INSS, cerca de 20% das aposentadorias e pensões são pagas indevidamente. O *choque de gestão* deveria unificar os dados do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e do INSS e atingir todos os procedimentos gerenciais e o atendimento ao público.

Na discussão acerca dos déficits da seguridade, pode-se afirmar que gastos reduzidos agravam a desigualdade gerada pelo mercado, mas um gasto excessivo transfere recursos que podem ser utilizados de forma mais eficaz em investimentos e outras atividades capazes de elevar a riqueza ou estimular o emprego via comércio internacional.

Ainda merece atenção uma regra: países com crescimento lento e com aumento da precariedade do trabalho tendem a apresentar um gasto social maior sobre o PIB. A questão é simples, pois todos os que perdem renda buscam compensação. O fato de um programa de reposição de renda ser público ou mercantil não modifica o quadro.

Embora o Brasil tenha uma população com mais de 60 anos de idade pouco elevada em relação aos países desenvolvidos, o envelhecimento se processa de modo bem mais veloz – ver Capítulo 2 desta edição –, exigindo cautela. Ademais, o baixo dinamismo econômico dos anos recentes desacelerou o PIB e pressionou os gastos sociais para compensar. Os gastos brasileiros ainda são inferiores aos de países desenvolvidos e nada comprova que estejam em patamares diferenciados em relação a países vizinhos. Os valores para o Brasil superam apenas os do México. No caso dos EUA, o problema é diferente, pois seu sistema de proteção social é menos abrangente, dada a elevada cobertura via mercado e fundos de pensão. Não há dados comparáveis para outros países da OCDE. O gasto público pode ser menor se for compensado por outras formas de proteção mercantis ou por vínculos familiares sólidos. Porém, ainda que o gasto público seja menor, se for grande a dotação para manter os que não podem trabalhar ou atender às necessidades sociais mais diversas, há uma redução dos recursos para usos alternativos, com destaque para os investimentos.

Conceitualmente, se um país com baixa cobertura apresenta resultados, em termos de gastos sobre o PIB, similares aos de um país com elevado número de contribuintes, por exemplo, o problema requer atenção. Ainda não há estudos com precisão para fornecer indicadores de referência, mas os gastos com benefícios destinados a pessoas de idade, incluindo as aposentadorias por tempo de contribuição, no caso do Brasil, são ainda inferiores à média de países desenvolvidos. Isso é normal, uma vez que o país ainda conta com uma parcela substantiva da população jovem.

O gasto brasileiro com pensões por morte chama atenção pela sua dimensão, superior aos dos demais países. A legislação é benevolente, tendo pouca ou nenhuma relação com a perda de capacidade de trabalho. Os gastos com invalidez permanente e doenças não devem ser elevados quando a população de contribuintes é reduzida. A cobertura legal no Brasil foi de 34% para 2003. Assim, os gastos com invalidez brasileiros, em proporção ao PIB, são altos se comparados aos países de extensa cobertura de contribuição. Em países da UE, a cobertura em relação à população trabalhadora para as aposentadorias era de 67% em 1950, e 96% em 1990.

Uma pesquisa do Ipea [Tafner *et alii* (2006)] apontou, de modo nunca antes mensurado e analisado, que, desde 1999, a iminência de reformas constitucionais para o setor público federal elevou o número de aposentados por invalidez a patamares superiores a 25% do total de concessões, tendo atingido 54,9% em 2003, quando foi encaminhada a reforma constitucional. Os dados apresentados fogem a qualquer padrão, denotando problemas de gestão da maior relevância. É possível notar ainda os efeitos das reformas nos anos 90 sobre a concessão de benefícios, sobretudo a forte redução dos proporcionais em virtude das regras da reforma comentadas anteriormente. Isso resulta em desperdício de recursos e na redução da competitividade externa do Brasil.

Dois outros aspectos pouco presentes no debate sobre a previdência são: a legislação que permite aos inativos trabalhar, excetuados os casos de invalidez, e a possibilidade de acúmulo de dois benefícios. Ambos os casos não têm similar na experiência internacional. No primeiro, como permitir a concessão de aposentadorias por tempo de contribuição para pessoas que tenham capacidade de trabalho? No segundo, o que justificaria a generosa concessão de pensões por

morte para aqueles que já recebem outro benefício? É preciso destacar que a seguridade almeja transferir renda da sociedade para quem não pode se sustentar com base na própria capacidade de trabalho. Esse tipo de transferência de renda é regressivo, pois privilegia os que possuem melhores condições de trabalho.

A manutenção de um contrato de trabalho, concomitante com o *status* de aposentado ou pensionista, é defendida por se considerar que o valor da aposentadoria é reduzido, não restando outra opção ao cidadão senão retornar ao mercado de trabalho. Mas há dados que apontam o contrário. Quando consultados os números da Pnad, o resultado não confirma o pressuposto, pelos seguintes motivos:

- Os inativos com prestações menores são justamente os que não possuem ocupação.
- Os aposentados ocupados que não contribuem para a previdência possuem rendimentos superiores aos que não possuem nenhuma ocupação.
- Aqueles que possuem aposentadorias com valores maiores são também os que contribuem para a previdência ao retornar ao mercado de trabalho.

Não são, portanto, os mais pobres os que se beneficiam da acumulação de benefícios e rendimentos do trabalho. A não observância de critérios legais adotados universalmente para benefícios de risco, muitos dos quais previstos no Brasil, mas cuja eficácia está comprometida pelo débil monitoramento gerencial, requer mais atenção das autoridades. Se isso não ocorrer, as finanças públicas se deterioram e, ao se estimular a adoção de comportamentos oportunistas, coloca-se em xeque a noção de direito social.

### QUADRO 3

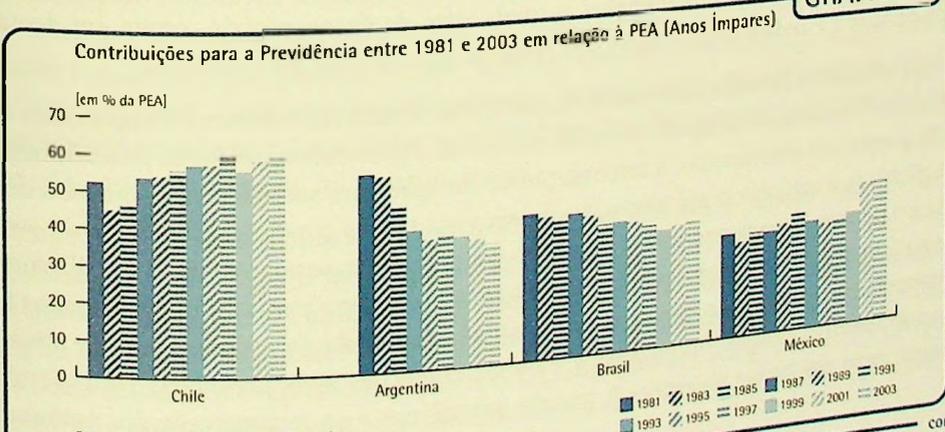
#### Desoneração da Folha Salarial e Reforma da Previdência na América Latina

A redução de alíquotas de contribuições incidentes sobre o salário, com vista a elevar o número de contribuintes, não foi bem-sucedida na América Latina. O Gráfico 3, partindo de dados coletados por Gill *et alii* (2004), revela que os patamares de contribuição à previdência em relação à PEA são estáveis. Eles não alteraram o que existia em 1980, quando todos os regimes eram de repartição, apesar da redução das alíquotas incidentes sobre a folha salarial ou mesmo com a eliminação da parcela do empregador. Na verdade, o tipo de reforma e a redução de alíquotas sobre a folha salarial não reverte uma tendência histórica e mantém os baixos patamares de contribuição à previdência preexistentes.

O resultado para o Brasil, que não alterou os encargos, ou para o México, que elevou as alíquotas, ou ainda para o Chile, cuja opção foi a de reduzi-las, foi muito similar à tendência histórica, ao contrário do que pressupunham os defensores de reformas paradigmáticas, segundo apontou o Banco Mundial (2004), *apud* Matijascic e Kay (2006).

O exemplo argentino merece destaque. Os índices de evasão e de trabalhadores não contribuintes cresceram de forma permanente entre 1990 e 2002. Essa tendência não se alterou com a diminuição, em 1994, das contribuições patronais sobre a folha de salários de 36% para 24%. Inexiste consenso na literatura e na execução de políticas de

### GRÁFICO 3



continua

países da América Latina de que a redução dos encargos sobre a folha de salários possa implicar, necessariamente, a geração de empregos e o aumento da contribuição para a previdência em qualquer país [Matijascic e Kay (2006)].

## ASPECTOS EXTERNOS QUE INFLUENCIAM A SEGURIDADE SOCIAL

Ainda que a estrutura institucional de um sistema de seguridade social seja exemplar e aceita pelos valores culturais de uma determinada sociedade, elementos externos à sua órbita podem afetá-lo e impedir que uma tal estrutura seja viável no longo prazo [Tafner (2005)]. Quando o foco é a transferência de renda entre pessoas e gerações, os elementos externos podem ser múltiplos, mas são três os que merecem destaque: condições etária e sanitária da população, atividade econômica e a distribuição de renda, e o perfil de ocupação de uma determinada sociedade.

Um dos principais problemas apontados para mostrar o potencial de crise financeira da seguridade social no Brasil é o envelhecimento acelerado da população brasileira. Como o regime financeiro é de repartição, segundo o qual as contribuições arrecadadas são repassadas para os inativos sem a constituição de reservas, o crescente número de idosos reduz a população contribuinte e eleva o de beneficiários. Assim, os trabalhadores em atividade deverão contribuir com quantias cada vez maiores para sustentar os inativos, sem a contrapartida de um benefício maior. Mas o momento brasileiro é melhor do que para os países desenvolvidos ou para o Cone Sul, pois o contingente em idade de trabalhar supera o de aposentados. Mesmo em 2050, este ainda deverá ser favorável.

O processo, entretanto, exige medidas preventivas, considerando que o número de pessoas em idade ativa em relação ao daquelas com 60 anos ou mais vem caindo mais velozmente do que o observado nos países da OCDE. O envelhecimento é desafiador, pois a estrutura etária madura requer a reorganização dos serviços sociais para atender a esse segmento, visto que ele possui necessidades diferenciadas em termos de saúde e previdência. Além disso, não se pode deixar de se levar em conta que o Brasil é um país com alto índice de mortalidade e com precárias condições sanitárias. A par do risco de doenças advindas dessas péssimas condições de saneamento básico, o Brasil é um país em que é maior a probabilidade de morte antes dos 65 anos em relação aos países mais desenvolvidos ou de países vizinhos. E os problemas de saúde e os decorrentes de acidentes de trabalho estimulam a concessão de benefícios por morte prematura.

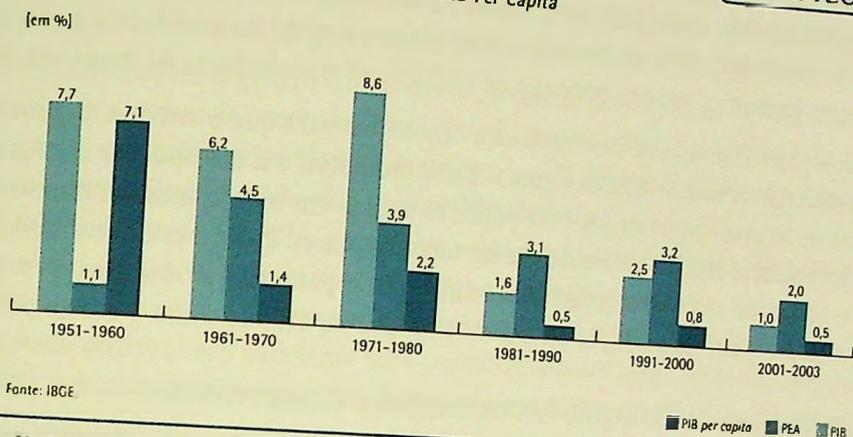
A questão demográfica e as condições de saúde e mortalidade do Brasil demonstram que a seguridade social, as demais políticas sociais e as políticas públicas como um todo demandam uma ação integrada. Somente assim será possível diminuir a transferência de renda para as famílias e reduzir o sofrimento humano, o qual, além de desnecessário, onera em demasia as finanças públicas e reduz a população que poderia estar produzindo riqueza.

Qualquer sistema previdenciário ou de transferências tende a ter melhores condições num período de crescimento econômico, independentemente do tipo de regime financeiro ou do plano de benefícios. Isto se dá porque, no crescimento, a arrecadação de contribuições sociais tende a subir e a demanda por benefícios fica estável ou até menor, tendo em vista que as condições favoráveis da economia estimulam a permanência no mercado de trabalho dos que podem se aposentar. No Brasil, o problema se deve ao fato de o PIB ter apresentado um crescimento menor a partir do início dos anos 80, que ainda coincide com a elevação média anual acentuada da população economicamente ativa (PEA), dificultando assim a criação de empregos e outras condições mais favoráveis para efetuar uma distribuição mais equitativa da renda. A parcela dos salários e da remuneração dos autônomos foi

reduzida em detrimento à maior participação nos impostos – após as transferências para pessoas – e ao excedente econômico.

Crescimento Médio Anual do PIB, da PEA e do PIB Per Capita

GRÁFICO 4



As condições para a incorporação de novos contribuintes e para o aumento da arrecadação não foram propícias, visto que os salários, base de incidência das contribuições por excelência, perderam participação na renda entre 1991 e 2003. Essa perda de participação desde 1991 não teve por contrapartida a redução da parcela destinada aos encargos sociais. Assim, o esforço para contribuir dos assalariados foi elevado em relação à sua participação na renda. Embora essa perda de participação da massa salarial tenha ocorrido em quase todos os países ocidentais, as diferenças do Brasil em relação às sociedades dotadas de proteção social mais evoluída permaneceram altas e explicam a nossa fragilidade financeira. A estabilidade da parcela do PIB destinada aos salários é uma das condições imprescindíveis para a viabilidade de modelos baseados no seguro social. A redução da parcela dos salários tende a escassear os recursos, especialmente num contexto de renda reduzida e grande desigualdade. O Brasil sempre se caracterizou pela precariedade de ocupação, por um lado, e pela concentração da renda, por outro, sem mencionar a fragilidade das contas públicas, advinda do endividamento. Nesse cenário, a abertura comercial apenas aumentou as distorções e dificultou a busca de mecanismos de financiamento equilibrados.

Não é possível, contudo, entender os problemas que afetam a seguridade sem levar em conta o perfil da ocupação e sua evolução no tempo. Este é mais um conjunto de variáveis exógenas ao universo da seguridade social que ajuda a definir o desempenho do sistema. As condições fundamentais para sistemas de seguridade social precisam de fontes de custeio estáveis. As mudanças com o aumento da exposição externa das economias, internacionalização dos processos de produção e aumento da parcela de serviços na economia reduziram a importância do assalariamento. Esse conjunto de fenômenos, a instabilidade do crescimento do PIB e o envelhecimento populacional acabaram por deteriorar as condições de sustentação do sistema de proteção, cujo eixo sempre foi o seguro social.

Comparando países segundo a sua escala de desenvolvimento, a relação entre a estabilidade da seguridade social e o perfil de ocupação se traduz de forma nítida. Os países com mais assalariados e com o menor contingente de trabalhadores domésticos ou autônomos são os com maior grau de cobertura e melhor qualidade das prestações de assistência, ao mesmo tempo em que são também mais estáveis financeiramente. O caso brasileiro sempre teve posição precária: o número de contribuintes no Brasil continuamente esteve em patamares menores aos de países europeus.

No Brasil, o contingente de empregados com carteira de trabalho apresentou uma queda acentuada, refletindo o baixo número de contribuintes para a previdência. Também verificou-se deterioração nas condições de ocupação, já que o número de desempregados se elevou com a abertura comercial, embora isso possa ter sido estimulado pelo aumento das aposentadorias. A estrutura de ocupação, bem como a da população, de suas condições sanitárias ou o nível de atividade e a distribuição da renda são fatores limitantes para a promoção de políticas de transferência de renda via seguridade.

Por toda a parte esse tipo de limitação cria obstáculos para que o sistema de proteção social tenha uma convivência menos litigiosa com o setor produtivo e a distribuição de riqueza. Existe conflito entre os setores empresariais e as políticas sociais em todo o mundo, e nesse sentido, a reforma da previdência está na ordem do dia em todos os países. Porém, as estruturas de produção, população e ocupação mais desequilibradas aumentam o potencial de conflito. Resta encontrar soluções que possam ser mais adaptadas a cada situação específica, como é o caso para o Brasil.

### SEGURIDADE, MERCADO DE TRABALHO, MUNDIALIZAÇÃO E COMPETITIVIDADE

Quando consideradas as políticas de transferência de renda para idosos e pessoas com necessidades especiais, o Brasil apresenta muitos problemas, mas também conquistas. O país se credencia a ser considerado um caso de estudo exemplar no contexto internacional. As contradições e a heterogeneidade social são as marcas de um país que avança de modo hesitante entre as possibilidades oferecidas pelas circunstâncias e os limites de sua crônica hesitação. Por um lado, estudiosos filiados a instituições como o Banco Mundial ou a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que têm se confrontado em termos de proposições de reforma para a seguridade social nas últimas décadas, começam a ter pontos de vista mais convergentes. É destaque a busca de universalização no Brasil, reconhecidamente bem-sucedida. Por outro lado, é impossível deixar de reconhecer que o sistema possui elevado número de distorções que atingem as atividades gerenciais, a legislação ordinária e os preceitos constitucionais. Visto isso, é possível observar que a focalização sobre os mais necessitados é deficiente e, se mantida, será um obstáculo à competitividade e à reorganização das finanças públicas. Pode-se então relacionar medidas que podem ter efeitos positivos nas dimensões assinaladas. A reforma constitucional não é a única via para reformar a seguridade, embora indispensável. Leis infraconstitucionais e medidas de cunho administrativo têm papel importante e são capazes de apresentar resultados financeiros de forma ágil, podendo ser revistas a todo o instante e não apenas nos primeiros anos de mandato, quando as chances de reformas na Constituição tendem a ser maiores. Cabe destacar, assim, algumas linhas de conduta para os próximos anos. Entre as medidas de cunho administrativo, é preciso:

- Eliminar benefícios de risco que estejam sendo concedidos para quem não necessita deles. Se a pessoa continua trabalhando, ela não está incapacitada.
- Fazer valer critérios para a incapacidade parcial, prevista em lei, mas que no Brasil, na prática, existe apenas enquanto afastamento total do trabalho.
- Monitorar as atividades de empresas e o sistema de saúde para evitar situações de insalubridade ou perigo.
- Manter registros mais rigorosos referentes à filiação à previdência e ao valor pago a título de contribuição.

Existem ainda problemas de ordem legal, que não requerem reformas constitucionais, bastando alterar a legislação ordinária, como:

- A acumulação de aposentadorias e pensões ou trabalho remunerado sem critérios.
- A pensão por morte deve considerar a existência de filhos menores de idade no grupo familiar e a capacidade de trabalho da pessoa que ficou viúva.
- Mesmo na presença de filhos, a frequência escolar deve ter monitoramento pelas autoridades responsáveis pelas ações sociais para assegurar a pensão.

Em questões relativas a gênero e demografia, seria muito útil promover debates baseados em estudos abrangentes, contando com indicadores confiáveis, para reformar a Constituição. Ao considerar as condicionantes externas à seguridade, é destaque o perfil de contribuição, que vem se alterando mundialmente numa direção conhecida no Brasil há décadas:

- Parte da força de trabalho precisa se submeter, de forma quase integral, a ocupações que não cumprem os preceitos relativos aos direitos sociais.
- Outra parcela consegue integrar ocupações que respeitam os direitos sociais durante um período restrito, mas suficiente para permitir o acesso a benefícios de valor modesto.
- Uma reduzida fração consegue cumprir os requisitos clássicos de um modelo baseado no seguro social.

Essa é a realidade que precisa ser considerada na promoção de reformas. A estrutura geral em vigor já atende, em grandes linhas, o que é exigido pelo novo contexto. Sua estrutura jurídico-institucional, por um lado, não pode prescindir da proteção aos que dela precisam e, por outro, não pode distribuir prestações injustificáveis sob o prisma do direito social num mundo marcado pela premência da competitividade e da estabilidade das regras. É aí que estudiosos do Banco Mundial e da OIT parecem, finalmente, começar a convergir. As formulações baseadas em camadas de proteção social exercem um papel fundamental para a reorganização das condicionantes jurídicas e institucionais. Todos reconhecem que a cidadania é um fundamento da seguridade social e é preciso dar garantias de uma condição digna aos que não conseguem sobreviver com base em sua força de trabalho. Como essa é uma situação que pode afetar a todos, é justo que todos possam receber as prestações que integram uma primeira camada. A segunda camada deve vincular estritamente as contribuições aos benefícios, de forma similar à adotada pela legislação do fator previdenciário (*notional defined accounts*). Essa camada deve conferir garantias de rendimento ao segurado, desde que compatíveis com as condições macroeconômicas. É impossível imaginar que algum sistema seja viável com taxas de retorno elevadas demais em longo prazo e sem relação com o desempenho de uma economia. Mas essa mesma camada pode estimular a economia, dado que segurados conseguem transferir recursos para o sistema de forma regular e representam uma parcela da população com renda estável, com acesso ao crédito em melhores condições e menores taxas de risco. As experiências recentes de reformas microeconômicas com crédito consignado no Brasil seguem uma rota promissora.

Por fim, na terceira camada, podem ser atendidos os que desejam auferir rendimentos maiores quando se der a inatividade e, para isso, devem contribuir para instituições que seguem as regras de mercado. As formas de proteção mercantil podem ser mais adaptadas aos gostos ou necessidades individuais ou da inserção ocupacional dos segurados, o que não é possível pela via pública, que deve tratar a todos igualmente. A constituição de camadas deixa entrever, ainda, que é impossível realizar reformas fazendo referência à estreita dicotomia entre o sistema público de repartição e um sistema de capitalização via contas individuais. As opções intermediárias são muitas e podem apresentar alternativas que se adaptem às necessidades da sociedade. As formas de interação entre o público e o mercantil devem ser consideradas para superar os desafios atuais.

Não é possível deixar de registrar aqui algumas das reflexões mais recentes: ao contrário do que imagina o senso comum, não são os modelos mais generosos que mais problemas possuem em relação à competitividade. O modelo social-democrata se mostrou compatível com as novas condições, pois, apesar do seu alto custo, existem contrapartidas positivas em termos de previsibilidade nas questões contratuais e uma elevada produtividade dos trabalhadores decorrente da ampla gama de proteção oferecida. É revelador o fato de que parte substancial dos países mais competitivos seja oriunda dos países nórdicos. O modelo liberal foi dinâmico, pois ativou um leque de serviços para as famílias não fornecido pelo Estado, tendo sido importante para apresentar menores índices de desemprego, maiores taxas de poupança, com impactos positivos sobre o investimento. E são os modelos conservadores, que, em parte, têm paralelos com o Brasil, que apresentam as maiores dificuldades, pois quem se insere no mercado de trabalho formal possui garantias em padrões elevados, enquanto os demais, no setor informal, não conseguem se integrar, dado que o critério básico de adesão é o mercado de trabalho formal. Isto cria uma situação de exclusão estrutural e duradoura. São esses os países que menos se adaptam ao ritmo de mudanças nas esferas da família e das relações de trabalho.

Por último, assinale-se ainda que a promoção de reformas da previdência sem indicadores confiáveis e diagnósticos muito detalhados e abrangentes causou danos sociais e fiscais sérios em países da América Latina. Tal tipo de iniciativa dificulta a realização de novas reformas, pois os resultados obtidos não coincidem com as promessas feitas.

Os elementos aqui apontados estão longe de representar uma listagem exaustiva ou completa da agenda requerida para que o Brasil possa retomar a rota do crescimento com menos heterogeneidade social. Mas os desdobramentos do debate envolvido na seguridade social revelam que o processo continuará sendo demorado e exigirá um grande esforço por parte da sociedade.



## **BRASIL: O ESTADO DE UMA NAÇÃO 2005**

*Fernando Rezende e Paulo Tafner (editores)*

*Inaugurando a série anual, o livro envolveu cerca de 60 pesquisadores de diversas áreas temáticas e instituições. Desenvolvimento e inclusão social, hoje e no futuro, foram os temas centrais, analisados em oito capítulos:*

- I - Estabilidade e Crescimento;*
- II - Inovação e Competitividade;*
- III - Pobreza e Exclusão Social;*
- IV - Cidadania e Participação;*
- V - Território e Nação;*
- VI - Amazônia: Desenvolvimento e Soberania;*
- VII - O Estado e a Federação;*
- VIII - Juventude no Brasil.*

**[www.ipea.gov.br/en](http://www.ipea.gov.br/en)**



## **DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO**

*Revista mensal de informação e debate do Ipea e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). À venda em bancas.*

**[www.desafios.org.br](http://www.desafios.org.br)**

---

*Outras séries publicadas pelo Ipea:*

**PESQUISA E PLANEJAMENTO ECONÔMICO**  
**PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BOLETIM DE CONJUNTURA**  
**MERCADO DE TRABALHO – CONJUNTURA E ANÁLISE**  
**POLÍTICAS SOCIAIS – ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE**  
**BOLETIM DE CONJUNTURA INDUSTRIAL IPEA/ABDI**  
**BOLETIM DE DESENVOLVIMENTO FISCAL**  
**TEXTO PARA DISCUSSÃO**  
**NOTA TÉCNICA**

---

**Conheça os livros do Ipea!**

**[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)**

*Brasília – Livraria Ipea*

*SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES*

*Térreo – 70076-900 – Tel.: (61) 3315-5336*

*Correio Eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)*

*Rio de Janeiro – Posto de Venda*

*Av. Nilo Peçanha, 50 – Grupo 609*

*20044-900 – Tel.: (21) 2215-1043 R. 233*

*Fax: (21) 2215-1043 R. 234*

*Correio Eletrônico: [editrj@ipea.gov.br](mailto:editrj@ipea.gov.br)*





# Uma análise ampla e objetiva dos principais problemas e desafios do país

O esforço monetário e a estabilidade

A oferta de força de trabalho brasileira: tendências e perspectivas

Educação no Brasil: atrasos, conquistas e desafios

Instituições trabalhistas e desempenho do mercado de trabalho no Brasil

O desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro

Tecnologia, exportações e emprego

Políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil

O período pós-laboral: previdência e assistência social no Brasil



ISBN 85-86170-90-9



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Ministério do Planejamento,  
Orçamento e Gestão