

MERCADO DE TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

*André Campos*¹
*Marcio Pochmann*²

Resumo

O presente estudo analisa um conjunto de constrangimentos impostos pelo funcionamento do mercado de trabalho ao sistema previdenciário no país. Mostra-se, por exemplo, como a informalidade, o desemprego e a rotatividade não só obstaculizam o acesso da população a uma série de benefícios, como também prejudicam o adequado financiamento da previdência social. Em função disso, constata-se como o debate sobre a previdência no Brasil segue, muitas vezes, contaminado por idéias “fora de lugar”. Assim, algumas das propostas de reforma do sistema previdenciário em discussão nos meios políticos, sociais e econômicos terminam apresentando um foco estrito no próprio sistema, esquecendo, quando não desconsiderando, que os problemas existentes radicam, na realidade, fora dele – mais propriamente, no funcionamento do mercado de trabalho.

Apresentação

As transformações demográficas pelas quais o Brasil vem passando desde o final da década de 1960 implicam novas condicionalidades ao adequado desempenho do sistema de previdência social. Exemplo disso tem sido o ritmo de expansão do segmento etário da população com 60 anos e mais de idade.

No período de 2000 e 2020, estima-se que o aumento médio do contingente mais idoso seja de 585 mil pessoas ao ano. Com isso, o Brasil deverá deter, em 2020, aproximadamente 13% do total de sua população situada na faixa etária de 60 anos e mais – ante 6% em 1980 e menos de 9% em 2000.

O atendimento digno desta parcela da população, que simboliza a própria transição demográfica por que passa o Brasil, requer considerar todas as oportunidades que o país possui – especialmente no que diz respeito à capacidade de sustentar o atual sistema previdenciário. Em virtude disso, a presente contribuição pretende tão somente chamar a atenção para o funcionamento atual do mercado nacional de trabalho, tendo em vista o conjunto de especificidades que o diferenciam, por exemplo, da situação da maioria dos países desenvolvidos, submetidos a programas de ajustes previdenciários.

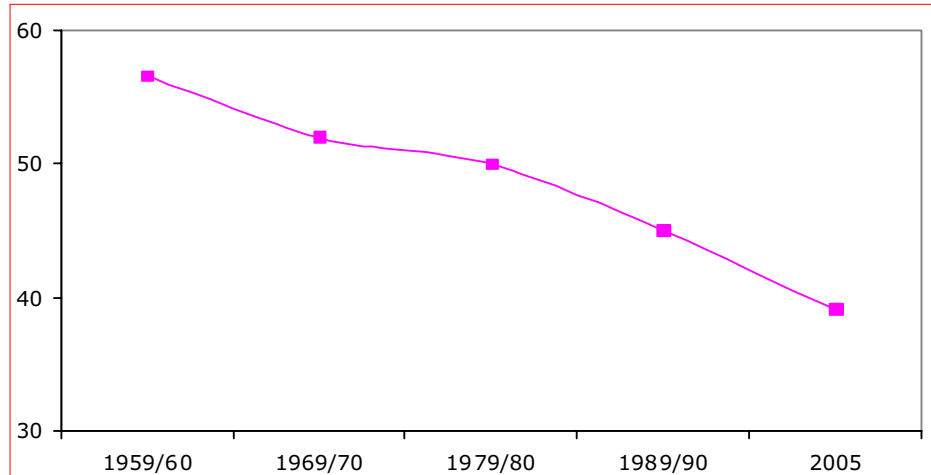
Até a década de 2030, conforme previsão do IBGE, o contexto demográfico brasileiro ainda tenderá a ser favorável ao modelo tradicional de financiamento da previdência social. Não obstante, a continuidade de tal modelo depende também, em alguma medida, de alterações no modo de funcionamento do mercado de trabalho.

¹ Pesquisador do Ipea.

² Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Gráfico 1

Brasil: Crescimento médio anual de pessoas com 60 anos e mais de idade em anos selecionados (em mil)



Fonte: IBGE – Censos Demográficos e projeção. Elaboração dos autores.

Nesse sentido, pretende-se, brevemente, abordar cinco aspectos relativos ao mercado de trabalho que têm interferido no financiamento do sistema previdenciário no Brasil (queda na parcela salarial, informalidade, desemprego, rotatividade e ocupação dos inativos). Uma intervenção pública capaz de alterar a situação atual do mercado de trabalho poderá viabilizar a sustentação da atual previdência social, bem como a constituição de novas bases para seu desenvolvimento em todo o país.

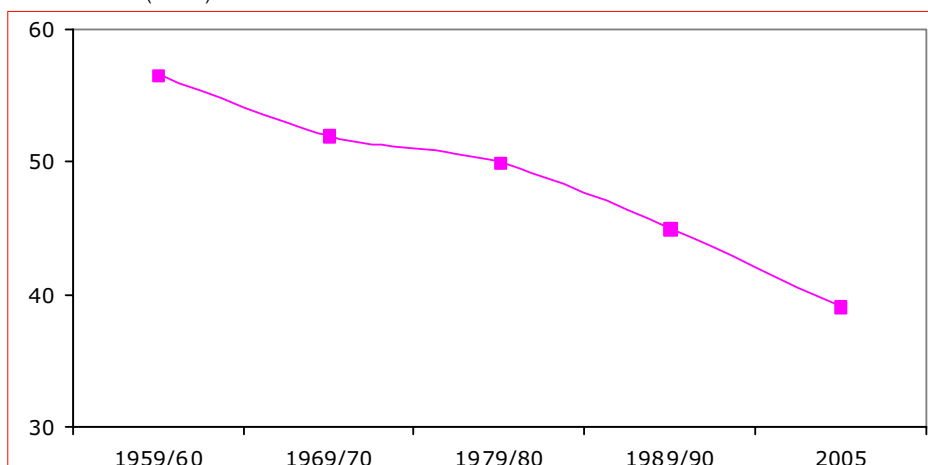
1 Queda na parcela salarial

Ao contrário da sociedade salarial constituída nas economias centrais – responsável pela generalização das condições e relações de trabalho assalariadas para praticamente todos os setores de atividades produtivas –, perpetuaram-se no Brasil relações de trabalho não capitalistas. Setores econômicos como agricultura de subsistência e serviços urbanos vinculados ao abastecimento, lojas e oficinas de reparação e de atendimento pessoal e familiar permitiram que uma verdadeira economia de baixos rendimentos contribuísse para a cobertura de parte importante do custo de reprodução da força de trabalho, mesmo nos grandes centros industriais do país.

A autoconstrução de moradias, muitas vezes em terrenos ilegais, transformou-se numa das alternativas criadas pela engenhosidade popular para atender necessidades habitacionais. E esse tipo de “auto-solução” pôde ser verificado também no atendimento de outras necessidades da vida econômica e social, como por exemplo o acesso a serviços urbanitários (água e luz, por meio dos famosos “gatos”), a alimentação barata e serviços domésticos de baixo custo. Isso tornou possível tanto a abertura de imensas frentes de ocupações urbanas sem acesso ao sistema de proteção social existente como a manutenção de patamares de salários extremamente comprimidos.

Gráfico 2

Evolução da participação do rendimento do trabalho da renda nacional no Brasil em anos selecionados (em %)



Fonte: IBGE - Contas Nacionais. Elaboração dos autores.

Nesse sentido, o contexto projetado pelo movimento de ocupações de baixa remuneração impediu que a parcela salarial crescesse mais rapidamente que o Produto Interno Bruto no Brasil. O resultado disso tem sido a queda incontida da participação do rendimento do trabalho na renda nacional. Ressalte-se que, nos últimos 25 anos, esse movimento de queda na parcela salarial se mostrou ainda mais intenso.

É verdade que a ampliação do gasto com a previdência, a assistência social e a garantia de renda (Lei Orgânica da Assistência Social, Loas, e programas de transferência de renda) ajudam a combater a pobreza e a desigualdade social (mesmo que sem capacidade de substituir a renda do trabalho). Contudo, seria crucial interromper a tendência de queda na parcela salarial, pois permitiria ampliar a receita previdenciária no Brasil.

2 A informalidade

As informações disponíveis sobre o mercado de trabalho brasileiro têm levado a considerações gerais sobre as limitações da previdência social no Brasil. Sabe-se, contudo, que a interferência pública sobre um determinado fenômeno social e econômico, para que possa produzir resultados satisfatórios, requer o prévio e adequado conhecimento acerca de sua manifestação.

Esse parece ser o caso atual do debate sobre a situação do mercado de trabalho no Brasil e sua relação com a previdência, muitas vezes responsável por sugestões inadequadas de políticas públicas. Em geral, parte-se do ponto de vista de que o mercado de trabalho divide-se, fundamentalmente, entre trabalho formal e informal.

Em síntese, trata-se de uma concepção jurídica sobre a natureza da legalidade ou não da ocupação; entende-se como trabalho formal aquele para o qual haja um contrato que legaliza o acesso ao conjunto de direitos sociais e trabalhistas; e entende-se como trabalho informal aquele em que não haja contratação formalizada; esse, por ser ilegal à luz da legislação social e trabalhista, termina excluído da tutela estabelecida por atores (sindicatos) e fontes do direito social e do trabalho. As normas gerais de proteção social e trabalhista no Brasil concentram-se fundamentalmente nas ocupações assalariadas, sendo

pouco desenvolvida, até o presente momento, a tutela legal para outras formas de ocupação não assalariadas (trabalho autônomo, independente, por conta-própria, cooperativado, sem remuneração, entre outros).

A dinâmica do mundo do trabalho no Brasil caracteriza-se por uma grande heterogeneidade nas formas de geração de renda e ocupação. Se entre as décadas de 1930 e 1970 havia uma convergência na geração de postos de trabalho assalariados, a partir de 1990, a situação alterou-se substantivamente.

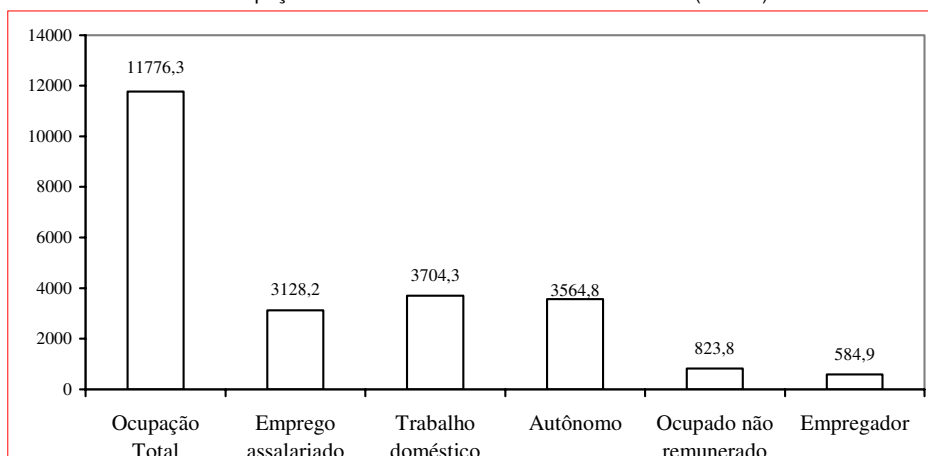
A cada 10 postos de trabalho abertos entre 1940 e 1980, por exemplo, oito eram assalariados, sendo sete com carteira assinada. Isso foi possível quando a economia brasileira crescia a uma taxa média de 6 a 7% ao ano. A partir de 1990, contudo, quando a economia nacional registrou baixo ritmo de expansão, acompanhado de forte instabilidade na produção, somente três a cada 10 postos de trabalho abertos foram assalariados, sendo um com contrato de trabalho formal (legal) e dois informais (ilegais). A maior parte da ocupação gerada (sete a cada 10) não foi formal (legal), nem informal (ilegal), mas a-legal, uma vez que não era assalariada e não contava com regulação pública adequada, que definisse precisamente o uso e a remuneração da força de trabalho no Brasil.

Deve-se destacar que o conceito informal (e formal) encontra-se fundamentalmente adequado ao conjunto do marco regulatório do emprego assalariado. A dinâmica da contratação do emprego assalariado no Brasil é de caráter individual, dividindo-se entre trabalho legal (com carteira assinada pelo empregador) e ilegal (ausência de contrato de trabalho).

Para outras formas de ocupação não há, na maioria das vezes, legislação apropriada, que permita transferir o conceito de formalidade ou informalidade ao exercício da ocupação (salvo nas condições de ilegalidade como prostituição infantil, crime, drogas, entre outras circunstâncias). Na ocupação de trabalho autônomo, seja na condição de autônomo para o público (ambulante, camelô) ou na condição de autônomo para a empresa (consultor, assessor), assim como no caso do trabalho cooperativado ou das atividades sem remuneração, não há uma ampla cobertura regulatória que permita inferir algo sobre formalidade ou informalidade.

Gráfico 3

Brasil: Saldo entre as ocupações criadas e destruídas entre 1989 e 2001 (em mil)



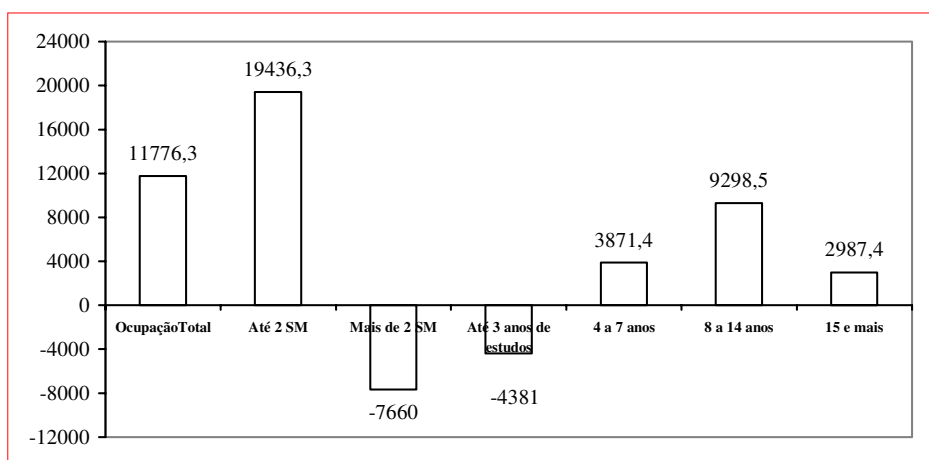
Fonte: IBGE-PNAD ajustada.

Em virtude disso, verifica-se que entre o final da década de 1980 e o começo da década atual, 1.472,2 mil pessoas ingressaram no mercado de trabalho a cada ano, sendo que somente duas a cada grupo de três pessoas conseguiram algum tipo de ocupação. Do total de 11,8 milhões de ocupações geradas (981,4 mil ocupações como média anual), a maior parte foi de postos de trabalho não assalariados.

Nota-se que mais de 73% das ocupações constituídas no país foram não-assalariadas, fundamentalmente relacionadas ao trabalho autônomo e doméstico. O emprego assalariado, propriamente dito, respondeu somente por 26,6% do total das ocupações.

Gráfico 4

Brasil: Saldo entre as ocupações por faixa de remuneração e de anos de estudos entre 1989 e 2001 (em mil)



Fonte: IBGE-PNAD ajustada.

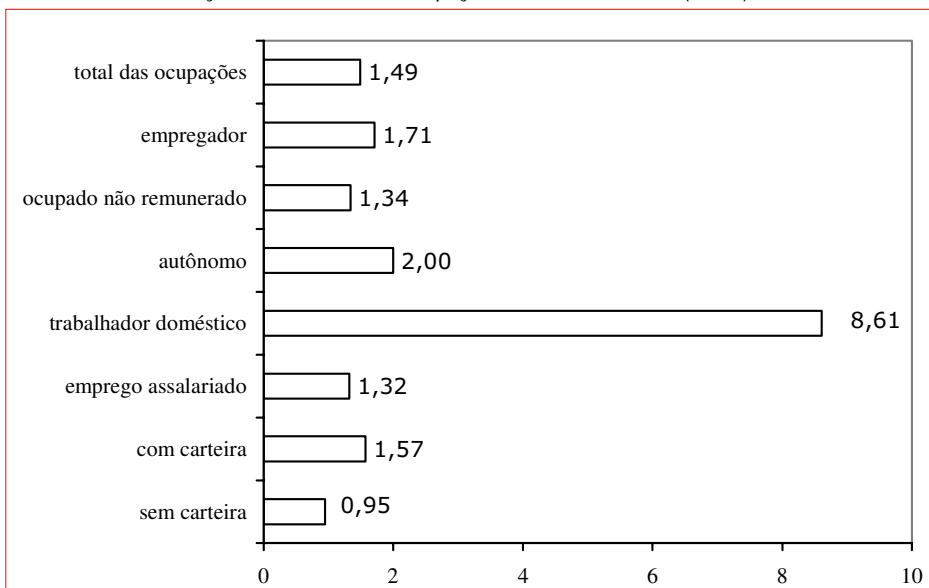
A maior concentração das ocupações constituídas no país entre 1989 e 2001 ocorreu no segmento de remuneração de até dois salários mínimos mensais.³ Nesse segmento foram abertas 19,4 milhões de novas ocupações, enquanto na faixa de remuneração acima de dois salários mínimos houve a destruição de quase 7,7 milhões de ocupações.

Contraditoriamente à geração de ocupações de baixos rendimentos, assistiu-se à expansão das ocupações com trabalhadores de maior escolaridade. Assim, as ocupações com trabalhadores entre oito e 14 anos de estudos foram as que mais cresceram no país, enquanto as ocupações com até três anos de estudos registraram saldo negativo no período de tempo em análise.

³ Valor real do salário mínimo de 1989, segundo deflator ICV/Dieese.

Gráfico 5

Brasil: Taxa de variação média anual das ocupações entre 1989 e 2001 (em %)



Fonte: IBGE-PNAD ajustada.

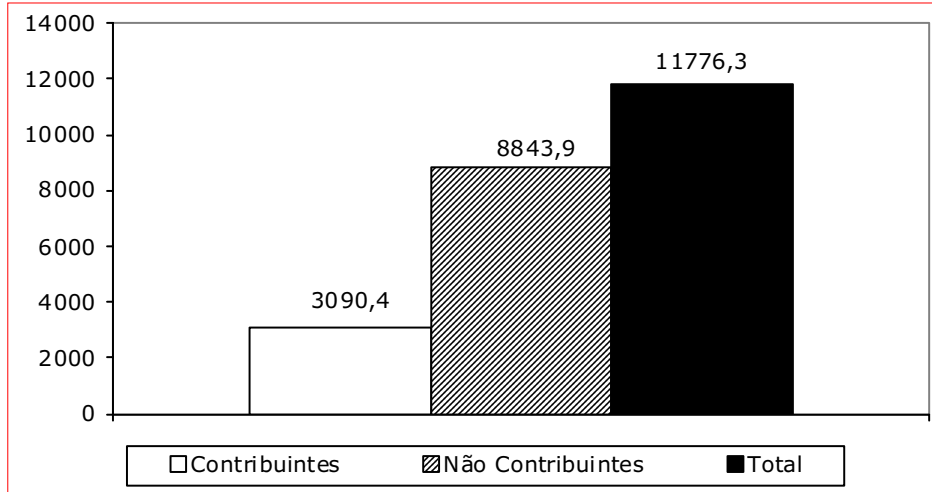
Para o mesmo período de tempo, percebe-se que entre as ocupações geradas no país, o trabalho doméstico foi o que apresentou maior taxa de expansão, acompanhado as ocupações autônomas e de empregador. No emprego assalariado, o segmento com contrato formal de trabalho cresceu acima dos postos de trabalho assalariados informais (ilegais).

Dessa forma, em relação às ocupações geradas, observa-se a forte expansão daquelas sem contribuição à previdência social. Somente 26,2% do total de ocupações abertas entre 1989 e 2001 fizeram parte do segmento contributivo da previdência social.

Diante do comportamento do mercado de trabalho com importante ênfase nas ocupações informais, o financiamento do atual sistema previdenciário terminou sofrendo importantes constrangimentos. Enfrentar a situação da informalidade requer melhor análise de sua natureza e manifestação, bem como a implementação de políticas públicas de novo tipo no Brasil, especialmente em relação às ocupações ilegais.

Gráfico 6

Brasil: Saldo das evoluções das ocupações com contribuição e não contribuição à previdência social entre 1989 e 2001 (em mil)

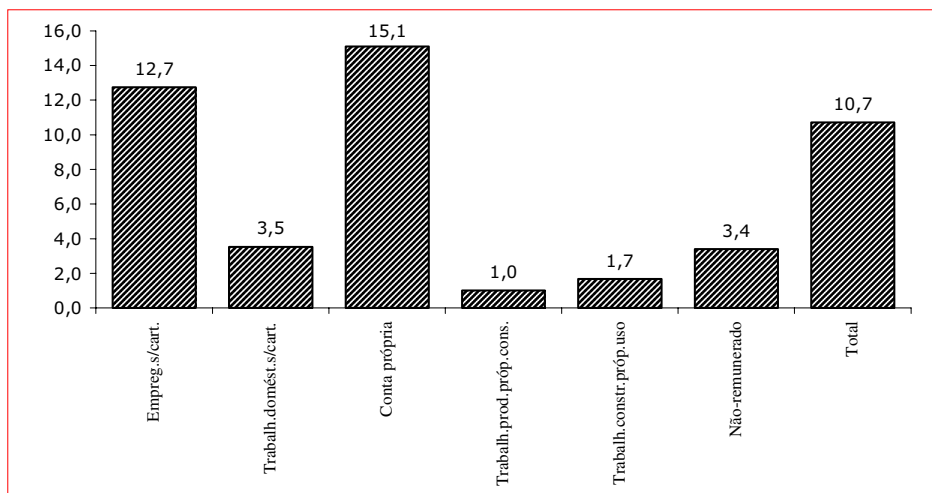


Fonte: IBGE-PNAD ajustada.

Nesse sentido, as informações mais recentes da Pnad mostram que apenas 15,1% dos trabalhadores por conta-própria contribuem para a previdência social atualmente no Brasil. Tal porcentagem reduz-se ainda mais no caso dos empregados sem carteira (12,7%), dos empregados domésticos sem carteira (3,5%), dos trabalhadores não-remunerados (3,4%), dos trabalhadores na produção para o próprio consumo (1,0%) e dos trabalhadores na construção para o próprio uso (1,7%).

Gráfico 7

Brasil: Taxa de contribuição à previdência social por tipo de ocupação em 2006 (em %)



Fonte: IBGE-PNAD.

Constata-se então que, de fato, a relação entre trabalhadores ilegais, a-legais e a previdência é bastante rarefeita. Na média, não mais que 10,7% desses trabalhadores contribuem para a previdência. De

toda forma, é preciso questionar se essa relação é estática ao longo do tempo – ou seja, perguntar se os trabalhadores ilegais e a-legais sempre estiveram nesta posição diante da previdência. Dado que esta posição é definida principalmente pelo tipo de ocupação dos trabalhadores, pode-se supor que os que estão há mais tempo no mesmo trabalho mantêm a mesma relação com o sistema previdenciário.

Este parece ser o caso especialmente dos trabalhadores por conta-própria (só 10,2% deles têm menos de 1 ano de ocupação), dos trabalhadores não-remunerados (10,4%) e dos trabalhadores na produção para o próprio consumo (8,2%). Ou seja, esses trabalhadores mantêm, já há algum tempo, a mesma ocupação e, provavelmente, a mesma relação rarefeita com a previdência social.

Por outro lado, não necessariamente esse é o caso dos empregados sem carteira (38,4% deles estão há menos de 1 ano na mesma ocupação), dos empregados domésticos sem carteira (34,7%) e dos trabalhadores na construção para o próprio uso (80,3%). Em alguma medida, esses trabalhadores iniciaram sua ocupação recentemente, podendo então ter alterado sua relação com a previdência. Mas é preciso verificar se isso corresponde à realidade.

Sobre esses trabalhadores que iniciaram na ocupação recentemente, as informações da Pnad mostram que, no período recente, 51,8% dos empregados sem carteira tiveram outra ocupação. No caso dos empregados domésticos sem carteira, essa porcentagem era de apenas 36,7%. E, no caso dos trabalhadores na construção para o próprio uso, de somente 38,1%⁴.

Ademais, os dados da Pnad indicam que, em meio a esses trabalhadores que tiveram ocupação anterior, não é elevada a proporção dos que contribuíam para a previdência social. No caso dos empregados sem carteira, apenas 32,1% contribuíam em sua ocupação anterior. No dos empregados domésticos sem carteira, esse percentual caía para 21,7%. Somente no dos trabalhadores na construção para o próprio uso ele se elevava para 43,0%⁵.

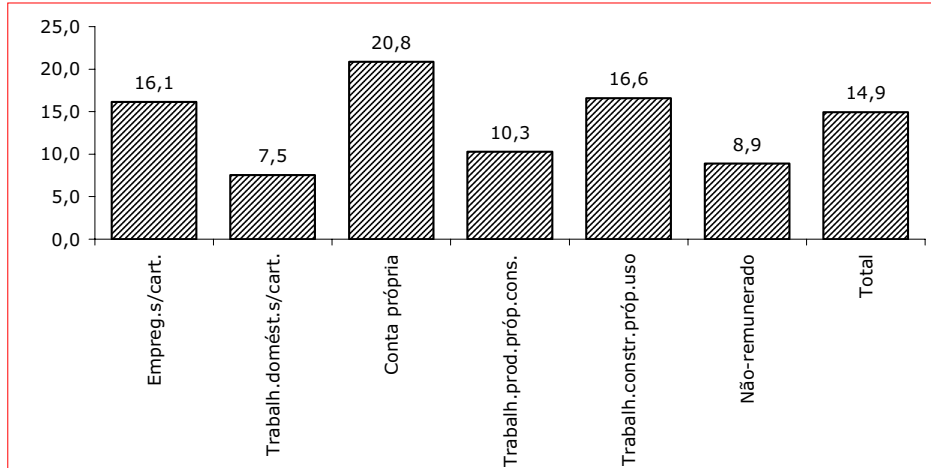
Resumindo, a relação entre os trabalhadores ilegais, a-legais e o sistema previdenciário é bastante rarefeita no Brasil. E não só as informações sobre as ocupações atuais dos trabalhadores demonstra isso, como também os dados acerca de suas ocupações anteriores. O número dos trabalhadores ilegais e a-legais que não contribuem hoje, mas contribuíam anteriormente, é bastante reduzido. Alcança, em média, apenas 14,9% daqueles que mudaram de ocupação recentemente.

⁴ No caso dos trabalhadores por conta-própria que iniciaram sua ocupação recentemente, 50,4% tinham outra ocupação antes da atual.

⁵ No caso dos trabalhadores por conta-própria que tiveram ocupação anterior recente, 43,2% contribuíam para o RGPS.

Gráfico 8

Brasil: Proporção dos trabalhadores ilegais e a-legais que não contribuem hoje, mas contribuíam anteriormente (em %) em 2006



Fonte: IBGE-PNAD.

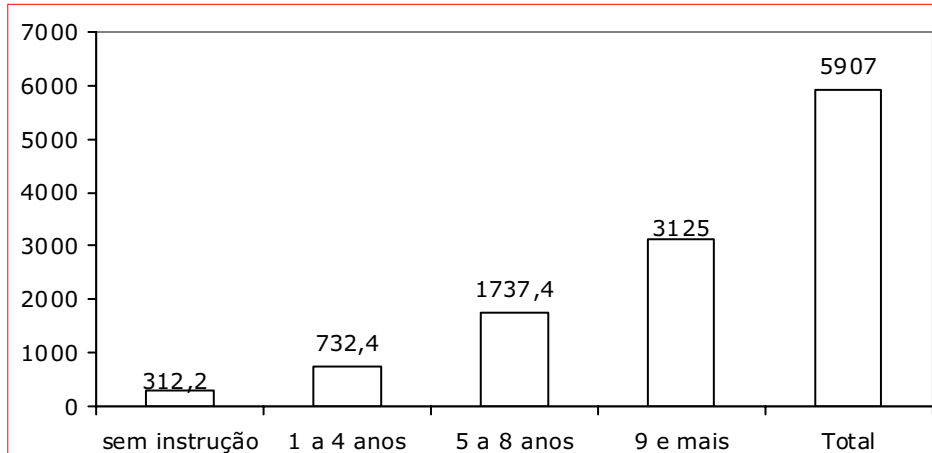
Dessa maneira, ratificando o acima exposto, seja pela perspectiva da proteção garantida aos trabalhadores, seja pela perspectiva do custeio dessa proteção, o aumento da ocupação ilegal e a-legal entre o início da década de 1990 e o início da atual consistiu em um problema para a previdência social. Tal problema ainda demanda uma resposta adequada por parte do Estado, por meio de políticas públicas que levem em conta não só a realidade estrita do próprio sistema previdenciário, mas também o contexto mais amplo do mercado de trabalho brasileiro.

3 Desemprego

A partir de 1990, o Brasil aliou ao medíocre comportamento da economia o convívio com políticas econômicas de corte neoliberal. Com isso, o país assistiu, não apenas à abertura comercial, produtiva, financeira e tecnológica, mas também à desregulação da concorrência intercapitalista e a desregulamentação do trabalho.

O resultado disso tudo foi a ausência continuada do crescimento econômico sustentado, acompanhada de enorme instabilidade nos negócios, que afastaram a concretização dos investimentos de médio e longo prazos, uma vez que a taxa de formação bruta de capital fixo permaneceu abaixo da média da década de 1980. Em função disso, o desemprego ampliou-se de modo que o país jamais antes conhecera.

Gráfico 9
 Brasil: Saldo do desemprego por anos de instrução entre 1989 e 2001 (em mil)

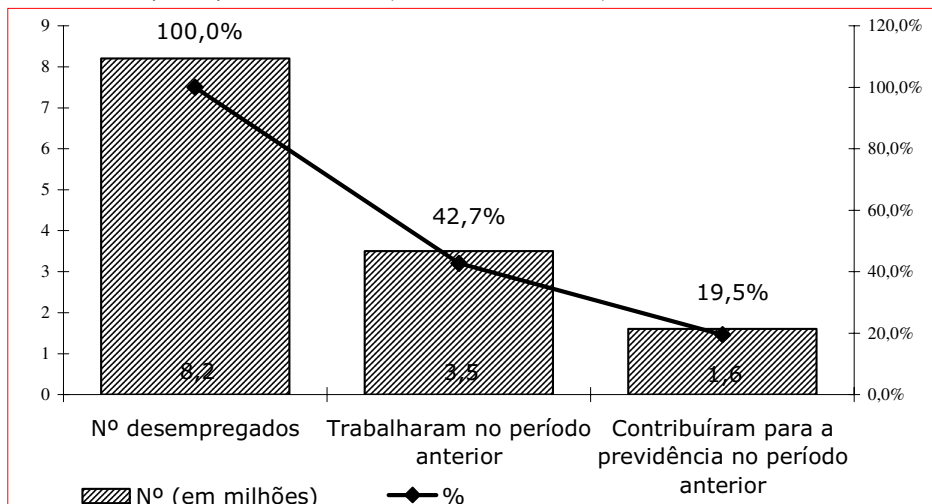


Fonte: IBGE-PNAD ajustada

Entre 1989 e 2001, por exemplo, os desempregados passaram, de 1,9 milhão de pessoas, para 7,8 milhões, e geraram-se 5,9 milhões de novos trabalhadores desempregados. Quase 53% do total de novos desempregados no país concentraram-se no segmento com mais de oito anos de escolaridade, com apenas 5%, nos trabalhadores sem instrução.

Com enorme presença de desempregados no interior do mercado de trabalho, prevaleceu o processo de exclusão do sistema previdenciário de uma parcela dos trabalhadores. Por conseqüência, a base do próprio financiamento da previdência ficou prejudicada.

Gráfico 10
 Brasil: Trabalhadores desempregados, que trabalharam anteriormente e que contribuíram anteriormente para a previdência social (em nº milhões e em %) em 2006



Fonte: IBGE-PNAD.

A esse respeito, as informações mais recentes da Pnad dão conta de que havia 8,2 milhões de indivíduos em desemprego aberto em todo o Brasil em 2006⁶. Não há dados sobre o percentual de indivíduos que, mesmo desempregados, continuaram a contribuir para a previdência social (como contribuintes facultativos). Mas é provável que esse percentual fosse bastante reduzido (até pela ausência de fonte de rendimentos).

De qualquer forma, em meio ao conjunto de 8,2 milhões de desempregados existentes, 4,7 milhões não realizaram nenhum trabalho no período anterior de quase 1 ano, ao passo que outros 3,5 milhões o fizeram. Mas é preciso ressaltar que, entre estes últimos, somente 1,6 milhão contribuíram para a previdência durante este período em que trabalharam.

Assim, entre as pessoas desempregadas, é extremamente rarefeita a ligação com a previdência social. Seja porque tais pessoas não conseguem contribuir durante o desemprego atual, seja porque nem sempre contribuíram em seu último trabalho (apenas 19,5% das pessoas desempregadas trabalharam e, simultaneamente, contribuíram no período recente). Então, confirmando o já exposto, tanto pelo lado da proteção oferecida à população, como pelo lado do financiamento dessa proteção, o aumento do desemprego ao longo da década de 1990 e o início da seguinte representou um problema para a previdência.

4 Rotatividade no emprego

O fenômeno da rotatividade no emprego não é algo exclusivo das formas de contratação e uso do trabalho adotadas no Brasil. Embora seja encontrado em diversos países, percebe-se que é aqui que a prática da constante substituição de mão-de-obra alcança patamares mais elevados.

Segundo a literatura especializada, a rotatividade no trabalho no Brasil ganhou maior importância com a substituição do regime de estabilidade no emprego pela garantia do acesso ao FGTS desde 1966⁷. Assim, o empregador passou a dispor de maior flexibilidade para determinar o nível de emprego em função das oscilações das atividades econômicas do país.

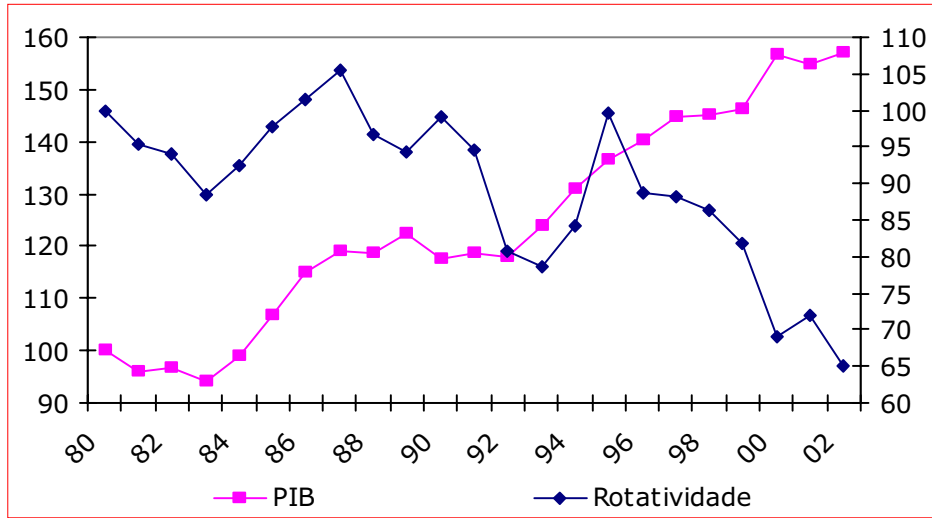
Neste contexto, verifica-se uma acentuada desconfiança do empregado em relação ao empregador, que pode demitir sem causa quando lhe convier. E, concomitantemente, do empregador em relação ao empregado, que pode desfazer o contrato de trabalho quando encontra alternativa ocupacional de melhor remuneração. Por decorrência, os investimentos em qualificação são contidos, pois a empresa teme fortalecer a qualificação de seu trabalhador, dado que pode perdê-lo para outra empresa (muitas vezes concorrente).⁸

⁶ Indivíduos que não trabalharam na semana de referência da Pnad e que tomaram alguma providência para conseguir um trabalho. Acrescente-se que, nessa pesquisa, não há informações sobre a duração do desemprego desses indivíduos.

⁷ Sobre isso ver: Dieese (1971) *Fundo de Garantia e estabilidade no emprego*. São Paulo, mimeo; Macedo, R.; Chahad, J. (1985). *FGTS e a rotatividade*. Brasília: Nobel.

⁸ Para maiores detalhes ver: Baltar, P.; Proni, M. (1996). *Sobre o regime de trabalho no Brasil*. In: Oliveira, C.; Mattoso, J. (Org.). *Crise e trabalho no Brasil*. São Paulo: Scritta.

Gráfico 11
 Brasil: Evolução dos índices de variação do PIB e da taxa anual total de rotatividade, 1980 a 2002



Fonte: IBGE e MTE – Caged/Rais.

Em síntese, durante os períodos de desaceleração econômica, com maior movimento de demissão do que admissão de empregados, a taxa de rotatividade tende a ser decrescente; enquanto nas fases de expansão da produção, com maior admissão do que demissão de empregados, a taxa de rotatividade aumenta rapidamente.

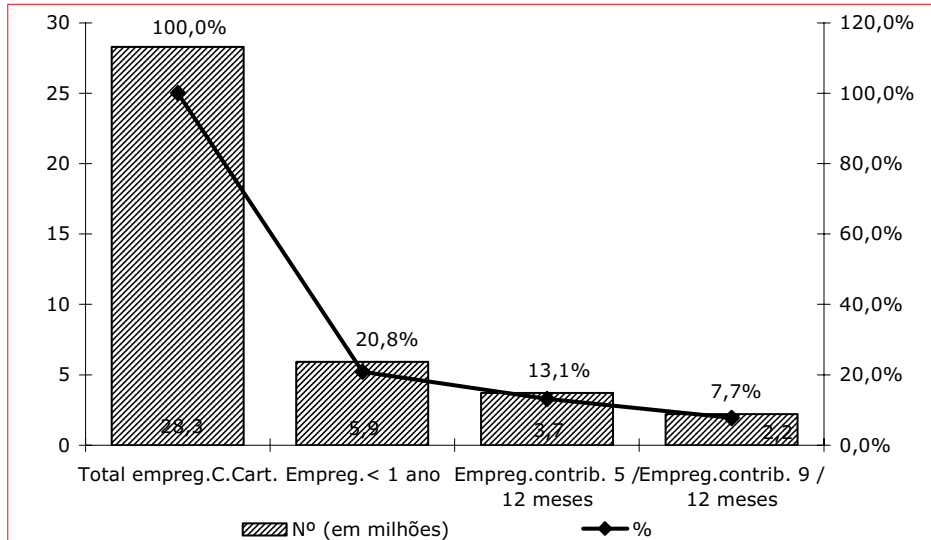
Entretanto, desde o final da década de 1980, o comportamento da rotatividade apresenta importantes modificações. Isso se deve tanto às transformações nas práticas de gestão patronal da força de trabalho quanto às novidades nas relações capital-trabalho. De um lado, as empresas adotaram diversos procedimentos de enxugamento de mão-de-obra, com a terceirização do emprego, permitindo que fossem fortalecidos os postos de trabalho vinculados às atividades-fim do empreendimento.

De outro, face ao aumento do desemprego, os sindicatos terminaram adotando vários procedimentos nos acordos e convenções coletivas, que possibilitaram a manutenção do emprego existente. Também os empregados passaram a aceitar, sem maiores contestações, medidas de interesse patronal, como forma de procurar estender ao máximo a duração de seu contrato de trabalho.

Em função da elevada taxa de rotatividade no mercado de trabalho, o empregado-médio tem enorme dificuldade para pagar todas as contribuições mensais para a previdência social. Isso não apenas compromete o atendimento dos requisitos mínimos para o acesso à inatividade, como torna mais vulnerável o financiamento da própria previdência social.

De fato, segundo as informações mais recentes da Pnad, dos empregados com carteira em todo o Brasil, 5,9 milhões estão trabalhando há menos de 1 ano (20,8% do total de empregados). E, para 3,7 milhões destes, a cada período de 12 meses, só cinco meses são trabalhados (ou trabalhados com contribuição à previdência social). Já para outros 2,2 milhões, apenas nove meses são efetivamente laborados (ou laborados de forma contributiva).

Gráfico 12
 Brasil: Distribuição dos empregados com carteira por tempo de contribuição à previdência social, 2006
 (em nº milhões e em %)



Fonte: IBGE-PNAD.

Por um lado, isso compromete o acesso a determinados benefícios da previdência social – como, por exemplo, à aposentadoria por tempo de contribuição (um dos quatro tipos de aposentadorias hoje previstas nesse sistema).⁹ De acordo com as regras estabelecidas, para o indivíduo habilitar-se a receber essa aposentadoria, ele deve trabalhar/contribuir por 35 anos (se homem) ou 30 anos (se mulher).¹⁰ Acrescente-se que, além desse requisito, há uma carência mínima de 180 contribuições (o que corresponde a 15 anos, se as contribuições forem contínuas) para que a pessoa se habilite a perceber o benefício.

No caso dos 3,7 milhões de indivíduos que a cada 12 meses só trabalham/contribuem cinco (13,1% dos empregados com carteira no Brasil), a habilitação para a aposentadoria por tempo de contribuição é consideravelmente difícil. Afinal, só num lapso de tempo de aproximadamente 84 anos eles conseguirão reunir o tempo necessário de trabalho/contribuição para se aposentar. Se considerarmos que, em média, essas pessoas iniciaram sua vida laboral aos 15 anos de idade, só por volta dos 99 anos de idade conseguirão aposentar-se por tempo de contribuição.¹¹ E esse cenário é pouco realista, pois a

⁹ Ressalte-se que a intermitência de contribuições não compromete igualmente o acesso a outros benefícios da previdência social. Afinal, pelas regras vigentes, há situações em que, mesmo sem trabalhar (ou contribuir), os indivíduos podem contar com proteção contra certas contingências. Exemplos dessas situações são os chamados “períodos de graça”, em que as pessoas não perdem a qualidade de seguradas da previdência, apesar de não trabalharem (ou contribuírem). Não obstante, a situação vivida pelos empregados submetidos à maior rotatividade no mercado laboral é fatal para determinados tipos de proteção, como a aposentadoria por tempo de contribuição.

¹⁰ Há redução de cinco anos, em cada caso, para os profissionais do ensino infantil, fundamental e médio (portanto, professores habilitam-se com 30 anos de trabalho/contribuição, e professoras, com 25 anos).

¹¹ Na verdade, de acordo com as informações mais recentes da Pnad, para os empregados aqui estudados, a idade média de início das atividades laborais é de 15,1 anos. Vale recordar que, originalmente, a Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei n. 5.452/1943) permitia o trabalho assalariado formal (ainda que com condicionalidades) a partir dos 14 anos de idade. A primeira reforma deste aspecto da Consolidação (Decreto-Lei n. 229/1967) reduziu essa idade mínima para 12 anos (também impondo certas condições). Já a Constituição Federal de 1988 elevou essa idade mínima para 16 anos (também estabelecendo certas condicionalidades, mas permitindo o emprego como aprendiz a partir dos 14 anos). É certo que a legislação trabalhista nem sempre coincide exatamente com a legislação previdenciária. Mas esta última segue a primeira em vários aspectos, inclusive no que se refere à idade mínima exigida do empregado para começar a pagar contribuições previdenciárias. Em princípio, portanto, pode-se tomar a idade de 15 anos como uma proxy do início das contribuições de cada empregado à previdência social.

expectativa de vida ao nascer está, na média da população brasileira, em 70 anos atualmente (lembrando que esta média deve ser mais baixa para o grupo de empregados aqui analisado, dadas suas características socioeconômicas – desempenho de ocupações com maior incidência de doenças/acidentes laborais, com maiores jornadas de trabalho, com menores remunerações e assim por diante).¹²

No caso dos 2,2 milhões de indivíduos que a cada 12 meses só laboram/contribuem nove (7,7% dos empregados com carteira no país), a habilitação para aposentar-se é um pouco menos difícil. Isso porque atingirão os requisitos para se aposentar em cerca de 47 anos. Considerando que, em média, essas pessoas começaram sua vida profissional aos 15 anos de idade, por volta dos 62 anos ter-se-ão habilitado para a aposentadoria por tempo de contribuição. Esta projeção é bem pouco realista, dada a expectativa de vida no Brasil, e não se pode dizer que traga alento a essa parcela dos trabalhadores brasileiros. Aposentar-se por tempo de contribuição permanece uma meta incerta.

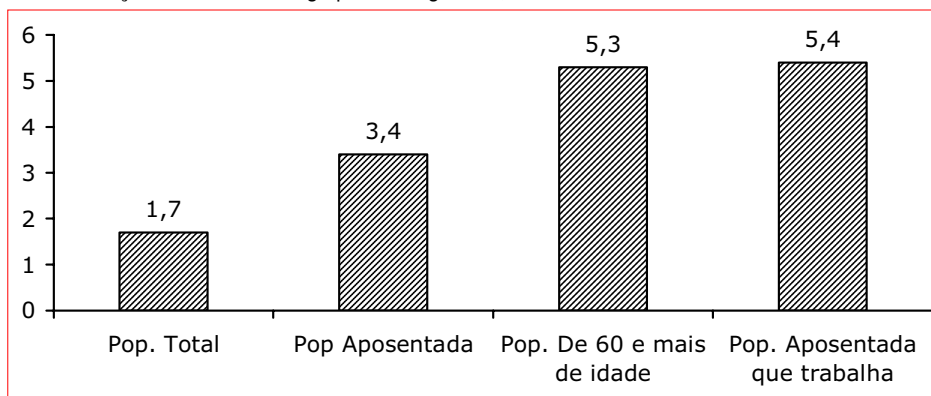
Por outro lado, a intermitência da contribuição dos empregados sujeitos à maior rotatividade compromete o financiamento da própria previdência social. Como ilustrado pelas informações acima, 13,1% dos empregados em todo o país contribuem durante apenas 41,7% do tempo (cinco, em cada 12 meses). Ao passo que, para outros 7,7% dos empregados, esse percentual corresponde a somente 75,0% do tempo (nove, em cada 12 meses).¹³

5 Aposentados que trabalham

Em 2005 havia, a cada grupo de 10 brasileiros com 60 anos e mais de idade, cinco inativos (não estavam no mercado de trabalho); dois aposentados que trabalhavam; e três não aposentados (dos quais dois não trabalhavam, e um trabalhava). Ou seja, para cada grupo de três pessoas com 60 anos e mais de idade, um trabalhava, mesmo que na condição de aposentado e pensionista.

Simultaneamente, se observa a expansão diferenciada dos distintos segmentos ocupacionais no país: a população como um todo aumentou a uma taxa média anual de 1,7%; e o segmento dos aposentados cresceu 3,4% ao ano.

Gráfico 13
Brasil: Variação média anual de grupos demográficos, 1992 a 2001



Fonte: MTE – Caged/Rais.

¹² A esse respeito, conferir Ipea (2005) *Radar Social – Condições de Vida da População Brasileira*. Brasília, Ipea/Disoc.

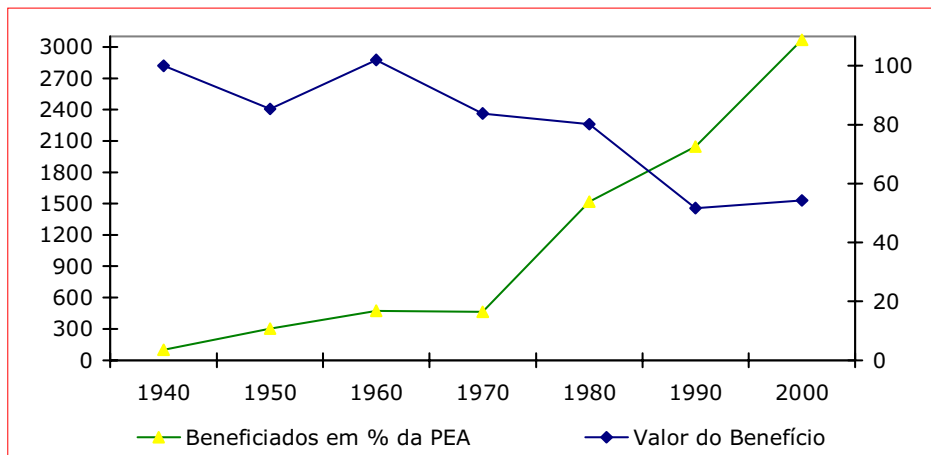
¹³ O cálculo desses percentuais não inclui o pagamento do 13º salário aos empregados – que é uma parcela do salário dos empregados que também compõe a base de financiamento da previdência social no Brasil.

Ademais, cabe destacar que, entre os aposentados, cresceu mais rapidamente ainda o contingente daqueles que continuavam ativos no interior do mercado de trabalho. Trata-se, fundamentalmente, de uma situação em que a renda previdenciária parece ser insuficiente para sustentar a inatividade do trabalhador, após ter completado o conjunto dos requisitos de aposentadoria/pensão.

Atualmente se constata que cerca de um terço do total dos aposentados e pensionistas permanece ativo no interior do mercado de trabalho. Desse total, quase 40% dos aposentados e pensionistas são trabalhadores domésticos e não remunerados, seguidos de 30% de trabalhadores conta-própria, 20% de empregados do setor privado, 9% de empregadores e somente 2% de funcionários públicos.

Gráfico 14

Evolução do índice do poder de compra referente ao benefício da previdência e assistência social e dos aposentados e pensionistas em relação ao total da População Economicamente Ativa, 1940-2000 (1940 = 100)



Fonte: Pochmann, M. (1995). *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudanças*. São Paulo: LTr, com atualizações a partir do IBGE e MPS.

Se se considera o valor médio da aposentadoria, percebe-se que ela representa 46,2% da remuneração total percebida pelos aposentados e pensionistas que trabalham. Verifica-se assim que há uma relativa perda de eficácia do sistema previdenciário, que não se mostra plenamente capaz de assegurar condições adequadas para a inatividade da população mais idosa no Brasil.

Considerações finais

Nas páginas anteriores, analisou-se um conjunto de constrangimentos impostos pelo funcionamento do mercado de trabalho ao sistema previdenciário no país. Mostrou-se que a informalidade, o desemprego e a rotatividade não só obstaculizam o acesso da população a uma série de benefícios, como também prejudicam o adequado financiamento da previdência social.

Nota-se que o debate sobre a previdência no Brasil continua, muitas vezes, contaminado por idéias “fora de lugar”. Algumas das propostas de reforma do sistema previdenciário em discussão nos meios políticos, sociais e econômicos são estritamente focadas no próprio sistema, esquecendo (ou simplesmente

desconsiderando) que os problemas aí existentes radicam na verdade fora dele, quer dizer, radicam mais propriamente *no mercado de trabalho*.

Ademais, as propostas de reforma que tenham como referência somente as experiências de países do capitalismo central (ou de outros países com retrospecto muito distinto do brasileiro) não produzirão bons resultados em termos de eficácia, eficiência e efetividade. Isso porque a realidade do sistema previdenciário e (principalmente) do mercado de trabalho é diferenciada no Brasil, com fenômenos que inexistem ou são inexpressivos em outros países.

Sem políticas públicas que lidem com os fenômenos próprios do mercado de trabalho, não haverá reformas que propiciem a proteção previdenciária de uma parcela crescente da população brasileira. Mais do que nunca, são necessárias diversas políticas para enfrentar as causas e, paralelamente, minorar os efeitos perversos da informalidade, do desemprego e da rotatividade.

Afinal, como indicado nas páginas anteriores, estes três fenômenos impossibilitam, por um lado, o maior acesso da população a uma série de benefícios previdenciários (dos quais a aposentadoria por tempo de contribuição é só um exemplo). E, por outro lado, inviabilizam o custeio quantitativa e qualitativamente adequado da previdência social.

A estruturação de políticas públicas para lidar com a informalidade, o desemprego e a rotatividade, além de necessária é urgente. O Brasil está diante de uma autêntica “janela de oportunidade”, aberta pela dinâmica demográfica. Pelo menos até a década de 2030, a situação demográfica brasileira abrirá espaço para políticas públicas capazes de viabilizar a proteção futura de um maior contingente da população.

Entre essas políticas, incluem-se claramente as de mercado de trabalho. Enfrentar desde já os problemas desse mercado permitirá identificar saídas mais interessantes e alternativas às disjuntivas até agora apresentadas para a previdência social, que muitas vezes não têm qualquer compromisso com a futura proteção da maioria da população brasileira.

PERSPECTIVAS DO EMPREGO FORMAL EM UM CENÁRIO
DE CRESCIMENTO ECONÔMICO

*Paulo Baltar*¹
*Eugênia Troncoso Leone*¹

O comportamento do emprego formal é absolutamente decisivo para a evolução da arrecadação da Previdência Social. Todo empregado contratado segundo a Consolidação das Leis do Trabalho ou o Estatuto do Servidor Público contribui para a Previdência Social; as outras posições na ocupação apresentam situações muito diferentes a esse respeito. Assim, por exemplo, somente pouco mais da metade do total de empregadores contribui para a Previdência. Além disso, existe uma grande diferença entre os empregadores que formalizam os empreendimentos e respeitam as leis trabalhistas e os demais empregadores. Os empregadores que não formalizam o empreendimento e contratam mão-de-obra sem assinar a carteira de trabalho, bem como os trabalhadores por conta-própria, os empregados domésticos, os empregados de estabelecimento sem carteira de trabalho e os trabalhadores não remunerados, em sua imensa maioria, não contribuem para a Previdência Social (Baltar; Leone, 2007).

A arrecadação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) não se tem mostrado suficiente para cobrir todas as despesas com os benefícios da Previdência Social e estas têm crescido fortemente em consequência da consolidação de um amplo sistema de proteção social. Este déficit do INSS foi previsto quando se decidiu a ampliação do sistema de proteção social, pois foram criadas outras contribuições sociais para complementar as do INSS com base na folha de pagamentos de salários dos empregados formais (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins; Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido – CSLL; Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF). A insuficiência da arrecadação do INSS está relacionada ao fato de contribuírem para a Previdência Social somente 49% das pessoas ocupadas, porque o emprego formal abrange somente 39% das pessoas ocupadas (Baltar; Leone, 2007).

A própria população adulta ocupada (30 a 59 anos) freqüentemente não contribui para a Previdência Social. De fato, desta população, 54% contribui e, conseqüentemente, 46% não contribui para a Previdência Social. Esta alta freqüência de pessoas ocupadas adultas que não contribuem para a Previdência Social reflete o fato de que bem menos da metade (41%) desta população tem emprego formal. A participação do emprego formal na absorção da população adulta é menor que na dos jovens de 20 a 29 anos (46,5%). A estreiteza do mercado de trabalho, decorrente do fraco desempenho da economia brasileira nos últimos 27 anos e da deterioração das relações de trabalho, manifesta na não formalização dos contratos conforme exigido por lei, prejudicou o acesso dos jovens ao emprego formal e à preservação deste tipo de emprego na idade adulta. Na absorção dos jovens, sobressai o emprego em estabelecimento sem carteira e o trabalho no serviço doméstico remunerado (33,5% dos ocupados com 20 a 29 anos e 22,5% dos ocupados com 30 a 59 anos), enquanto na absorção dos adultos destacam-se o trabalho por conta-própria e os empregadores (16% dos ocupados com 20 a 29 anos e 33% dos ocupados com 30 a 59 anos). Em

¹ Professores do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Pesquisadores do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (Cesit).

conseqüência da menor participação do emprego formal na absorção da população adulta, a freqüência de pessoas ocupadas que não contribuem para a previdência social nesta população não chega a ser significativamente maior do que na população mais jovem (47% dos ocupados com 20 a 29 anos não contribuem para a Previdência Social).

Uma parcela muito grande dos adultos que são empregadores ou trabalhadores por conta-própria não teve oportunidade de acesso ou preservação de um emprego formal e foi obrigada a tentar se estabelecer com um negócio próprio de baixa remuneração. Esses trabalhadores mal remunerados têm dificuldades para contribuir como autônomos para a Previdência Social. Já na minoria dos negócios próprios que são prósperos, também são freqüentes os responsáveis que não contribuem para o fundo comum da Previdência Social, mas neste caso não por incapacidade de realizar os pagamentos, mas por opção de implementar esquemas privados na tentativa de garantir as situações socioeconômicas na velhice (Baltar; Leone, 2007).

1 O mercado de trabalho desde 1999

A partir da desvalorização do real, no começo de 1999, explicitaram-se novas condições de operação da economia brasileira. De um lado, ressurgiu com vigor a tendência à inflação e, de outro, vem-se recuperando o emprego formal, depois da forte compressão verificada ao longo da década de 1990, devido à abertura da economia e à entrada de capital que desestruturaram a produção doméstica em razão da facilidade de importação e a falta de estímulo para as exportações. Desde 2003, as condições se tornaram mais favoráveis ao desempenho da produção doméstica, em virtude do crescimento da economia mundial que facilitou o aumento da exportação brasileira de produtos primários para países desenvolvidos com poucos recursos naturais e, também, de produtos manufaturados, principalmente para países menos desenvolvidos que exportam produtos primários (Baltar, 2007). A inflação diminuiu e o crescimento do PIB se intensificou, mas o preço do dólar ficou muito baixo, prejudicando os investimentos no desenvolvimento da competitividade da economia brasileira (Tabela 1).

Tabela 1
Evolução do PIB, Deflator Implícito do Produto e Emprego. Brasil.

Períodos	PIB real	Deflator Implícito Produto	RAIS emprego	PAINEL
1999 - 2000	4,3	6,2	3,0	-
2000 - 2001	1,3	9,0	5,6	-
2001 - 2002	2,7	10,6	5,5	1,1
2002 - 2003	1,1	13,7	3,0	-1,1
2003 - 2004	5,7	8,0	6,3	2,0
2004 - 2005	2,9	7,5	5,8	2,1
2005 - 2006	3,7	4,3	-	-

Fonte: RAIS e IBGE.

Entre 1999 e 2006, o PIB cresceu a uma taxa média anual de 3,1% ampliando o número de pessoas ocupadas em 3,5% ao ano, conforme revela a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), sendo que o emprego formal cresceu 5,2% e o número de pessoas em todas as outras posições na ocupação cresceu 2,5%. A participação do emprego formal no total da ocupação aumentou de 35,8% para 40,3% e do total do aumento da ocupação, ocorrido entre 1999 e 2006, 63,2% correspondeu a empregos formais. A arrecadação das contribuições ao INSS, descontada a inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que tinha crescido no ritmo de 3% ao ano entre 1995 e 1999, passou a ampliar-se de modo mais intenso (5% ao ano) desde 1999.²

² A informação sobre arrecadação bruta deflacionada pelo INPC encontra-se na Tabela 5 do Anexo do Texto para Discussão IE-Unicamp, n. 131 (Lopreato, 2007).

O intenso crescimento do emprego formal, desproporcional à ampliação do PIB, está relacionado com modificações nas condições de operação da economia brasileira. A necessidade de o Governo obter um expressivo superávit primário para poder administrar o refinanciamento de uma enorme dívida pública de prazo curto e altas taxas de juros levou a uma maior fiscalização dos Impostos e da Previdência Social que culminou com a unificação das ações fiscalizadoras na Super-Receita em 2006; esta maior fiscalização teve conseqüências sobre a formalização dos empreendimentos e dos contratos de trabalho neles envolvidos. Para empresas com faturamento muito pequeno, foi simplificada a cobrança e diminuíram os impostos e contribuições sociais através do Sistema Integrado de Pagamentos de Impostos e Contribuições de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples). As formalizações das empresas e dos contratos de trabalho, entretanto, não se limitaram às que apresentam faturamento muito pequeno. A ampliação do atendimento da demanda de crédito em moeda nacional, apesar do nível elevado das taxas de juros, também estimularam a formalização das empresas, pré-condição para o acesso às diferentes modalidades de empréstimos.

A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) permite evidenciar a importância da formalização das empresas para o cumprimento das leis do trabalho. Esta fonte de dados sobre emprego formal confirma a informação proporcionada pela PNAD de que este cresceu no ritmo anual de aproximadamente 5% desde 1999. O contraste entre os dados globais de emprego da RAIS e os de um Painel formado apenas pelos estabelecimentos que respondem o questionário em anos consecutivos põe em evidência a importância da variação no número de estabelecimentos para o aumento do emprego apontado pelos dados globais da RAIS.

O Painel abrange uma proporção muito elevada dos estabelecimentos (87%) e do emprego (96%) da RAIS. Todos os anos, mais de 10% dos estabelecimentos deixam de declarar a RAIS. O número de estabelecimentos que a cada ano passa a declarar a RAIS tem sido superior ao dos que deixam de declarar, aumentando não somente o total de estabelecimentos da RAIS, mas também o número de estabelecimentos que formam o Painel. Essa ampliação dos estabelecimentos declarantes da RAIS e a dos que formam o Painel traduzem a crescente propensão à formalização das empresas. Não somente empresas pré-existentes se formalizam, mas uma crescente proporção das novas empresas já surgem formalizadas.

O contraste da variação anual do emprego segundo os dados globais da RAIS e os do Painel confirmam que os empregos nas empresas que se formalizaram (sejam empresas pré-existentes ou novas) são os principais responsáveis pelo intenso crescimento do emprego total da RAIS que é desproporcional à ampliação do PIB. Assim, o crescimento do emprego pelo Painel é muito menor do que o apontado pelos dados totais da RAIS. Ou seja, nos estabelecimentos que declaram a RAIS, em anos sucessivos, o crescimento do emprego foi muito menor que o do total da RAIS que reflete, em grande medida, os efeitos da entrada de novos estabelecimentos na RAIS, em número muito superior ao dos estabelecimentos que deixam de fazer parte dela.

Em suma, o crescimento da arrecadação das contribuições do INSS é favorecido pela intensidade e continuidade do crescimento da economia e pela formalização das empresas e dos contratos de trabalho. Desde 1999, essa arrecadação, descontada a inflação, vem crescendo em ritmo análogo ao do emprego formal que, por conta da recuperação da elasticidade do emprego ao crescimento da economia e da formalização das empresas e dos contratos de trabalho, tem sido significativamente maior do que o do crescimento do PIB.

Em um contexto de moderado crescimento do PIB, a recuperação da elasticidade produto do emprego e a maior propensão à formalização das empresas e contratos de trabalho fizeram crescer o emprego formal ao ritmo de 4,4% nos últimos dois anos, bastante maior que o crescimento anual do PIB que foi de 3,3%. Esse desempenho do mercado de trabalho formal vai modificando lentamente o quadro geral da condição de atividade da população do país e da absorção da população ativa, particularmente a participação do emprego assalariado e dos contratos de trabalho formalizados segundo a lei, fenômeno que vem acontecendo desde 1999, mas que se acentuou com o maior crescimento do PIB, depois de 2003.

As mudanças no quadro geral do mercado de trabalho são lentas porque o PIB cresce muito pouco e descontinuamente e também porque a população em idade ativa (pessoas de 10 anos e mais) cresce ainda a 2,1%, ao ano enquanto a população economicamente ativa (PEA) teve um crescimento mais intenso em 2005 (3,4%), desacelerando, entretanto, em 2006 (1,6%). No conjunto dos dois anos, a média do crescimento da PEA foi de 2,5%, um crescimento bastante intenso devido à participação cada vez mais expressiva das mulheres na atividade econômica. Assim, do aumento da PEA, nos dois últimos anos, 56% foi devido às mulheres e 44% aos homens (Leone; Baltar, 2007).

Embora lentas, não deixam de ser expressivas as mudanças de desempenho do mercado de trabalho. O crescimento do número de pessoas ocupadas com remuneração foi de 2,6%, em 2005, e 3,3%, em 2006, enquanto que o número de pessoas ocupadas sem remuneração (autoconstrução, consumo próprio na agricultura e membros da família que ajudam os conta-própria sem remuneração) cresceu muito em 2005 (6%) e diminuiu em 2006 (3,5%). No conjunto dos dois anos, o número de ocupados sem remuneração cresceu na média anual de 2,2%, enquanto que o de ocupados com remuneração cresceu 2,9%. Ao comparar o crescimento dos ocupados com remuneração com o crescimento do PIB, verifica-se uma elasticidade bastante elevada, de 0,89. Nos dois últimos anos, então, numa situação internacional favorável, a economia do país cresceu moderadamente e esse crescimento teve repercussões no mercado de trabalho. Mas como este mercado de trabalho se caracteriza por ter ainda intenso crescimento da PEA, o crescimento moderado da economia e suas repercussões no mercado de trabalho não chegaram a alterar substancialmente as condições de atividade da população brasileira, destacando-se uma taxa de desemprego elevada (8,4% em 2006) e uma proporção de ocupações sem remuneração (10,7%) também elevada.

Na composição das ocupações por posição na ocupação, ou seja, na maneira como está sendo absorvida a população ativa nas ocupações com remuneração, notaram-se algumas modificações importantes, entre as quais se destacam dois aspectos: o primeiro é o aumento da participação do emprego assalariado em estabelecimento nas ocupações remuneradas, em detrimento das participações do trabalho por conta-própria e do trabalho no serviço doméstico remunerado. O número constituído pelo conjunto de trabalhadores por conta-própria e no serviço doméstico remunerado ainda que não tenha diminuído, cresceu menos que o número de empregados assalariados em estabelecimento. Esse crescimento de ocupados por conta-própria e no serviço doméstico remunerado em 2006 (1,9%) foi menor que o verificado em 2005 (0,7%), ao contrário do que aconteceu com o emprego assalariado em estabelecimento, que cresceu mais, em 2006 (4,2%) do que em 2005 (2,9%). Na média dos dois anos, o emprego assalariado em estabelecimento cresceu 3,5%, enquanto o conjunto do trabalho doméstico remunerado e trabalho por conta-própria cresceu 1,3% ao ano.

O segundo aspecto foi a continuidade do aumento da formalização dos contratos de trabalho no emprego assalariado em estabelecimento. A soma dos empregados com carteira de trabalho mais os militares e estatutários cresceu 4,1%, em 2005, e 5,2%, em 2006. Já os empregados sem carteira não apresentaram aumento em 2005 e cresceram 2,3%, em 2006. O emprego formal, na média dos dois anos, aumentou 4,7% e o emprego sem carteira 1,2%. Ou seja, o emprego sem carteira em estabelecimento não chegou a diminuir e, pelo contrário, até aumentou bastante em 2006, mas o emprego formal cresceu muito mais, e 89% do aumento total do emprego em estabelecimento correspondeu à ampliação do emprego formal.

2 Perspectivas de crescimento da economia e mercado de trabalho

O cenário mundial depois da desestruturação da ordem econômica fundada pelo Acordo de Bretton Woods, ocorrida ao longo dos anos 1970, foi marcado por desregulamentação das finanças, crescente facilidade para deslocar entre países fundos aplicados em ativos financeiros, oscilações substanciais nas relações de troca das moedas importantes, avanço no transporte e comunicação, difusão das aplicações da eletrônica nos processos de produção de bens e prestação de serviços, estruturação mundial de algumas cadeias de produção, muito investimento direto estrangeiro e comércio entre países, fusões e aquisições de empresas consolidando grandes empresas multinacionais.

Neste cenário, o crescimento do PIB no Brasil tem sido lento e descontínuo, a ponto de em um quarto de século, a renda por habitante praticamente não ter aumentado. Destacaram-se, entretanto, vários momentos diferentes como o do colapso do financiamento da economia brasileira, provocado pela retração do crédito internacional por toda a década de 1980; o da forte entrada de capital entre 1993 e 1997 e o posterior à desvalorização do real em 1999, com as particularidades introduzidas pela expansão mundial que vem acontecendo desde 2003 e que ampliou a demanda e os preços de *commodities*.

De modo geral, o país tem encontrado dificuldades para acompanhar os avanços mundiais, podendo-se afirmar que vem ampliando seu atraso produtivo relativo, evidenciando que continua a debilidade da iniciativa privada doméstica para promover, no ritmo adequado, a centralização de capital necessária para realizar os grandes empreendimentos que estão fazendo progredir a tecnologia e a escala de produção, articulando financiamentos a prazo longo em moeda nacional que são particularmente importantes para os negócios restritos ao mercado doméstico, por permitir evitar o descasamento de moedas em que se auferem os ganhos dos negócios e se realizam os pagamentos das obrigações.

As dificuldades para promover a centralização de capital, realizar os grandes empreendimentos e financiá-los em moeda nacional são limitações típicas de países cujas moedas não são conversíveis (Cecon, 2006). Esses países, para terem alguma autonomia em suas políticas macroeconômicas tentando influir nos rumos de seus destinos, precisam procurar estabelecer uma posição robusta no comércio com os outros países, para poder pretender sustentar um crescimento mais intenso. Esta posição de comércio depende da diversificação da produção doméstica e das características das pautas de exportação e importação, resultantes dos investimentos que desenvolvem a competitividade, acumulando capacidade para produzir bens na escala adequada e com tecnologia e organização atualizadas, abastecendo o mercado doméstico e exportando para outros países, fazendo o PIB crescer com equilíbrio de comércio, exportando o suficiente para garantir o atendimento da demanda de importações derivada do crescimento do PIB.

O desenvolvimento da produção e do comércio com outros países exige relativa autonomia do poder público para formular e implementar uma política macroeconômica que contribua para estabilizar as taxas de juros e de câmbio em níveis adequados à realização dos investimentos necessários (Cecon, 2006). Em um país com moeda não conversível, essa autonomia é facilitada por controles públicos sobre os mercados, relativamente pequenos, de ativos financeiros e de câmbio, destacando-se controles da entrada e da saída do país, dos fundos aplicados no mercado financeiro. Na ausência desses controles públicos, as entradas e saídas de fundos tendem recorrentemente a desequilibrar o mercado de ativos financeiros, tornando instáveis as taxas de juros e de câmbio, em prejuízo dos investimentos que desenvolvem a produção e permitem que um crescimento intenso e continuado da economia, possa ocorrer com equilíbrio no comércio com outros países.

A ausência desses controles, num momento do mercado financeiro internacional favorável às aplicações em países emergentes, facilitou a entrada de capital que, em meados da década de 1990, valorizou o real, ajudando a baixar a inflação, mas impactando negativamente no investimento, ao desestimular o desenvolvimento da produção doméstica de produtos passíveis de comércio internacional, em prejuízo das exportações e provocando intenso aumento das importações. Uma sucessão de déficits de conta corrente do balanço de pagamentos foi coberta pela entrada de capital, mas desde a crise da Ásia, em 1997, a entrada de capital arrefeceu, e ameaças de fuga foram inicialmente contornadas através de contenção monetária e de altas taxas de juros, bem como com esquemas de proteção para os endividados no exterior, contra a eventual desvalorização do real, todos eles provocando aumento da dívida pública, particularmente se as ações se mostrassem insuficientes para evitar a desvalorização.

A desvalorização do real concretizou-se no começo de 1999 e, neste momento, a dívida pública ficou desproporcional à magnitude do PIB nacional. A inflação aumentou com a desvalorização do real, o que encareceu tanto os produtos passíveis de comercialização internacional como os serviços de utilidade pública, cujos contratos de concessão continham cláusulas prevendo a indexação das tarifas ao Índice Geral de Preços (IGP) que é muito sensível à taxa de câmbio, devido aos elevados pesos que têm as *commodities*, na estrutura de ponderação deste Índice (Carneiro, 2006).

Em acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o governo optou por insistir, mesmo depois da desvalorização do real, na política de contenção monetária e da atividade econômica, agora para evitar maior inflação, reprimindo com a atividade da economia tanto o repasse dos custos aos preços como os reajustes nominais de salário. O mercado continuou re-financiando a elevada dívida pública com taxas de juros muito elevadas e o governo passou a pagar uma elevada fração do serviço daquela dívida, com superávit primário decorrente da ampliação da carga tributária e contenção das despesas, destacando-se a redução do investimento público.

O real desvalorizado significou um estímulo à atividade econômica, porque ajudou a promover a exportação e a conter a importação. Essa ampliação da atividade econômica seria particularmente intensa se o governo garantisse os investimentos em infra-estrutura e não determinasse a repressão ao atendimento da demanda de crédito que acompanharia o aumento do consumo e do investimento. Um preço do dólar relativamente elevado tornaria particularmente atrativos os investimentos na substituição de importações e no desenvolvimento das exportações, contribuindo para evitar restrições ao crescimento da economia, provocadas por desequilíbrios de comércio com outros países.

A política que destacou a contenção monetária e o superávit primário frustrou a retomada da atividade da economia brasileira, depois da desvalorização do real. Evitou uma inflação ainda maior, sem interferir nos mercados financeiro e cambial, mas a queda da inflação só aconteceu com a reativação da economia mundial, desde 2003, que elevou os preços das *commodities* e facilitou a ampliação das exportações brasileiras, provocando superávit de comércio e mesmo superávit de conta corrente do balanço de pagamentos. O superávit de conta corrente e os efeitos das altas taxas de juros sobre os mercados financeiro e cambial provocaram nova valorização do real que ajudou a reduzir a inflação.

A comparação dos dados globais do desempenho da economia brasileira em 1993-1997 e 2002-2006 ilustra os efeitos de um comércio mundial mais favorável ao crescimento das exportações do país. O ritmo de crescimento do PIB foi muito contido pela política de restrição monetária e de superávit fiscal primário em 2002-2006. A economia neste período cresceu em ritmo só um pouco menor que em 1993-1997 (3,4% e 3,9%, respectivamente). A dívida pública, entretanto, cresceu bem mais intensamente que o PIB em 1993-1997, ocorrendo o contrário em 2002-2006, quando o superávit fiscal primário fez com que a relação entre a dívida pública e o PIB diminuísse, apesar da elevada taxa de juros. A diferença de desempenho de comércio com outros países, entre os dois períodos, foi ainda maior, principalmente no que diz respeito à exportação (crescimento anual de 8,3% e 22,9%, respectivamente), mais do que quanto à importação (crescimento anual de 23,9% e 18,0%, respectivamente). Em 1993-1997, ocorreram déficits de conta corrente e ampliação da dívida externa; e em 2002-2006 os superávits de conta corrente permitiram diminuir a dívida externa. A elasticidade renda da demanda de importações foi só um pouco menor no período mais recente (a relação entre as taxas anuais de crescimento da importação e do PIB foram, respectivamente, 6,1 e 5,3) e o que se destaca mais é a diferença de crescimento da exportação.

Nos dois períodos, o investimento apenas reagiu ao crescimento das vendas no mercado doméstico e em outros países. O poder público, desde 1980, não tem conseguido articular iniciativas, públicas e privadas, para promover uma formação de capital fixo mais intensa, e a iniciativa privada não se tem mostrado capaz de mobilizar recursos e coordenar ações para comandar um crescimento da capacidade produtiva antecipando e promovendo o crescimento das vendas. O quadro macroeconômico não tem sido favorável a iniciativas deste tipo, pois tem-se conseguido baixar a inflação somente com altas taxas de juros e baixa taxa de câmbio e, recentemente, tem-se evitado maior endividamento público com um esforço fiscal desproporcional e somente para que o orçamento possa cobrir uma parcela expressiva do serviço da dívida pública. Neste quadro desfavorável à expansão da produção, o crescimento da economia ficou muito aquém do crescimento do mercado financeiro, este sim o setor de atividade que mais se desenvolveu com a maneira como o país se integrou na globalização, desde o final da década de 1980, embora os percalços da macroeconomia brasileira e a tendência ao desequilíbrio de patrimônios e endividamento excessivo, principalmente do setor público, em grande medida por socorrer o setor privado, venham ocorrendo desde antes, a partir de meados dos anos 1970.

Atualmente, o investimento tem acompanhado os aumentos das exportações e a retomada das vendas no mercado doméstico. Nos setores de atividade relativamente atualizados em tecnologia e organização, que conseguem competir pelo atendimento das vendas no mercado doméstico e de outros países, como mineração, siderurgia, papel e celulose, álcool e petroquímica, a capacidade produtiva tem crescido, apesar do alto nível das taxas de juros e do baixo preço do dólar (Neit, 2007). Já em setores voltados preferentemente para o mercado doméstico e com vendas beneficiadas pela retomada parcial do atendimento da demanda de crédito ao consumo, a importação de insumos e componentes, facilitada pela

abundância e baixo preço do dólar, tem amortecido o impacto dessas maiores vendas sobre o investimento que se vem concentrando na montagem dos produtos e não tem desenvolvido e atualizado a produção doméstica de muitos insumos e componentes, principalmente os tecnologicamente mais sofisticados. A importação barata de máquinas e equipamentos com esquemas mais adequados de financiamento da compra a prazo, tem prejudicado investimentos mais vigorosos no desenvolvimento da produção doméstica de máquinas e equipamentos que é fundamental para a sustentação de um processo mais intenso de acumulação de capital na produção. Outro investimento fundamental para a continuidade da acumulação de capital é em infra-estrutura. Aqui a ação pública é absolutamente fundamental e tem havido muito atraso e imobilismo, decorrentes de 27 anos de paralisação do aparelho de Estado e de graves problemas de finanças públicas, especialmente quando o orçamento é levado a absorver parcela enorme do serviço da dívida pública, re-financiada com taxas de juros exorbitantes. De outra natureza são os problemas do investimento na produção para o consumo cotidiano da população. As vendas desses produtos dependem menos do crédito ao consumidor e mais da ampliação do emprego e da massa de salários, embora recentemente também venha sendo favorecida pela expansão dos programas públicos de transferências de renda. Neste caso, o problema do investimento é fundamentalmente valer a pena atualizar-se para competir com os produtos importados, com um nível artificialmente baixo do preço do dólar, provocado para conter a inflação, sem ter que interferir no mercado financeiro e no trânsito de fundos entre o país e o exterior.

As perspectivas de crescimento da economia brasileira dependem fundamentalmente do vigor do investimento, por sua capacidade de ampliar a infra-estrutura e as possibilidades de produção competitiva para o mercado doméstico e a exportação, proporcionando divisas suficientes para cumprir os compromissos com residentes de outros países, para manter o nível das reservas internacionais, necessário para garantir a autonomia da política macroeconômica e para cobrir as importações que tendem a crescer junto com o mercado doméstico.

A insistência na política macroeconômica de altas taxas de juros e baixo preço do dólar para conter a inflação, sem maior interferência do poder público no mercado, e superávit fiscal primário para não precisar aumentar a relação entre a dívida pública e o PIB não ajudou a dar mais vigor ao investimento, prejudicando a construção da competitividade, o crescimento do PIB e a ampliação do mercado de trabalho.

Uma alternativa para aproveitar melhor a situação mundial que já dura quatro anos, envolveria maior interferência do poder público na economia. O poder público, antes de tudo, teria que criar as condições para realmente administrar a taxa de câmbio. Isto significa não somente dispor de reserva internacional, mas também controlar a entrada de capital e não proporcionar tanta facilidade para a saída do capital. Controlando os fluxos de capital, o poder público poderia atuar no sentido de manter a taxa de câmbio em nível mais adequado para o investimento. E poderia relaxar a política sobre o dinheiro nacional, reduzindo o nível das taxas de juros e permitindo maior atendimento da demanda de crédito. Com o nível das taxas de juros mais próximo do internacional seria menor o serviço da dívida pública, permitindo maior atuação do poder público na coordenação dos investimentos, fazendo deslanchar os de infra-estrutura. Para reforçar os recursos públicos necessários a essas ações, seria possível taxar com maiores impostos os exportadores de *commodities*, favorecidos não somente pelos altos preços internacionais desses produtos, mas também pelo aumento do preço do dólar que ocorreria no novo quadro de política macroeconômica.

A situação mundial favorável ampliou as possibilidades técnicas de construção de uma melhor alternativa de política macroeconômica para o desenvolvimento do país, mas as condições políticas para

aproveitar melhor a situação mundial, formulando e implementando os esquemas de intervenção pública, não aconteceram e vêm prevalecendo na política macroeconômica os interesses dos exportadores e dos operadores do mercado financeiro. A relativa melhora no desempenho da economia contribuiu para a acomodação, desperdiçando-se a oportunidade de retomar o desenvolvimento da economia, consolidando o mercado doméstico com competitividade e ampliando as possibilidades de exportação, mesmo sob uma situação mundial menos favorável.

A continuidade da relativa melhora no desempenho da economia brasileira, mantidas as linhas básicas da política macroeconômica, depende muito da evolução da situação mundial e o quadro atual é de muita incerteza, a partir dos desdobramentos do colapso do mercado de imóveis nos Estados Unidos e do alto preço do petróleo. Na hipótese favorável, de sustentação do ritmo de crescimento da economia e do comércio mundiais, mantendo-se os preços das *commodities*, a atual política macroeconômica poderia sustentar um crescimento do PIB próximo de 4% a 5% que seria acompanhado de menor superávit de comércio e maior déficit de serviços, tendendo a encerrar a etapa de expressivos superávits de conta corrente que diminuíram a dívida externa.

Neste cenário relativamente otimista, o mercado de trabalho sustentaria o atual crescimento do emprego formal, continuando a ampliar lentamente a participação desses empregos na absorção da população ativa. Uma projeção, por cinco anos da média anual de crescimento em 2004-2006, para a PEA, o número de pessoas ocupadas, o número de pessoas ocupadas com remuneração e o emprego formal, permite avaliar o significado da continuidade do aumento da taxa de participação, da queda na taxa de desemprego e da proporção de ocupações não remuneradas (Tabela 2).

Tabela 2

Indicadores de Mercado de Trabalho. Brasil 2004, 2006 e 2011

Indicadores	2004	2006	2011
Taxa de Participação	62,0	62,4	63,4
Taxa de Desemprego	8,9	8,4	7,2
Taxa de Ocupação	56,5	57,2	58,8
% de ocupados com remuneração no total dos ocupados	88,9	89,3	90,2
% desempregados e sem remuneração na PEA	19,0	18,2	16,3
% emprego formal na ocupação com remuneração	41,6	42,9	46,6

Fonte: PNAD

Na verdade, o número de desempregados pouco diminuiria nesses cinco anos (de 8,2 para 7,9 milhões, entre 2006 e 2011) e o número de ocupados sem remuneração (autoconstrução, consumo próprio na agricultura e membros da família que trabalham sem remuneração) se ampliaria ligeiramente (de 9,5 para 10,0 milhões). A grande maioria das novas ocupações com remuneração criadas nesses cinco anos (70%) seriam empregos formais, porém a participação desses empregos no total da ocupação com remuneração, passaria de 42,9% para 46,6%, de modo que, em 2011, ainda haveria bastante mais ocupados com remuneração que não seriam empregos formais (trabalhadores por conta-própria e no serviço doméstico remunerado, empregadores e empregados sem carteira de trabalho). Em termos de proporção da PEA, os desempregados somados aos ocupados sem remuneração ainda seriam 16,3%, os ocupados não formais

com remuneração 44,7% e o emprego formal 39,0%, mostrando que a melhora do mercado de trabalho seria muito lenta, mesmo crescendo o PIB entre 4% e 5% e o emprego formal 4,7%.

Esta perspectiva de lenta alteração de um quadro muito ruim do mercado de trabalho coloca a questão de como acelerar o crescimento do emprego formal. Com respeito a esta questão existem diversos pontos de vista que podem ser agrupados basicamente em duas correntes principais: de um lado, os que defendem as orientações atuais que estão definindo os rumos da economia e propõem alterações consistentes com aquelas orientações nas regulamentações que condicionam a compra e venda de força de trabalho; e, de outro, os que destacam exatamente aquelas orientações da economia que estariam limitando seu desenvolvimento com implicações sobre empregos e salários.

O fato inquestionável é o fraco desempenho da economia, retratado por uma renda *per capita* do mesmo nível, depois de 27 anos. As divergências de interpretação residem na ênfase dada à orientação dos rumos da economia ou à inflexibilidade decorrente das regulamentações da compra-venda de força de trabalho. Regras fixas, não adaptáveis às circunstâncias da economia, implicam rigidez ou inflexibilidade, porém é diante da baixa atividade da economia que a imposição dessas regras se apresenta mais nitidamente como acarretando inflexibilidade. Este reconhecimento conduz a dois posicionamentos alternativos: cuidar das orientações de rumo da economia para ter elevada atividade, viabilizando uma maior produção e empregos correspondentes, compatíveis com as regras impostas à compra-venda da força de trabalho ou, simplesmente, eliminar essas regras e deixar as condições de compra e venda de força de trabalho para negociação direta entre patrões e empregados, permitindo uma melhor adaptação a qualquer ritmo de atividade da economia.

Bibliografia

BALTAR, P; LEONE, E. Contribuição à Previdência Social e Informalidade do Mercado de Trabalho. *Carta Social e do Trabalho No. 6*. Campinas, SP: UNICAMP/ IE/Cesit, 2007. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/Cesit/boletim_visualizar.html>.

BALTAR, P. Emprego e Salários: Situação Atual e Perspectivas. *Anais do XVI Encontro Regional da Amatra VI*. Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco, Março de 2007.

CARNEIRO, R (Org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

CENTRO DE CONJUNTURA E POLÍTICA ECONÔMICA (CECON). O Brasil e a periferia na era da globalização: inconversibilidade monetária, atraso produtivo, regimes de políticas econômicas e desenvolvimento. *Projeto Temático FAPESP*. Campinas: UNICAMP/IE/CECON, 2006.

LEONE, E; BALTAR, P. Economia e mercado de trabalho no Brasil. *Carta Social e do Trabalho No. 6*. Campinas, SP: UNICAMP/IE/Cesit, 2006. Disponível em: http://www.eco.unicamp.br/Cesit/boletim_visualizar.html.

LOPREATO, F. L. C. A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento. *Texto para Discussão N: 131*. Campinas: IE/UNICAMP. Agosto de 2007.

NÚCLEO DE ESTUDOS INDUSTRIAIS E DA TECNOLOGIA (NEIT). Perspectivas do investimento na indústria em Brasil. *Projeto de Pesquisa*. Campinas: UNICAMP/IE/NEIT, 2007.

MEDIDAS ESPECÍFICAS QUE PODEM FAVORECER O CRESCIMENTO DE EMPREGOS FORMAIS NO BRASIL

*Clemente Ganz Lúcio*¹

Num contexto em que ainda se desvaloriza o Estatuto do Trabalho, nunca é demais lembrar e reafirmar que o trabalho constitui uma das principais formas de socialização e desenvolvimento das diferentes dimensões sociais, econômicas, políticas e culturais da existência humana. Em sistemas econômicos organizados sob a égide do Capital, no entanto, a realização do potencial do trabalho para promover a socialização e o desenvolvimento humanos é subordinada aos objetivos da acumulação, o que, na perspectiva daqueles que dependem do trabalho para garantir seus meios de vida e os de sua família, se traduz na emergência de situações de risco à sobrevivência. Nas situações extremas, alguns segmentos populacionais persistem apenas viabilizando sua existência nas franjas do sistema econômico sob intenso risco social. No caso brasileiro, a acentuada desigualdade socioeconômica é uma característica estrutural e estruturante da sociedade, o que gera graves impedimentos ao desenvolvimento. No âmbito das relações de trabalho, essa desigualdade transparece como uma diversidade de formas de inserção ocupacional, com diferentes graus de proteção para situações de risco de perda de capacidade de trabalho. A intensa heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro (em termos de condições de trabalho, remunerações e normas reguladoras, entre outros aspectos) dificulta a imposição de regras gerais de ingresso em gozo de benefícios previdenciários e de filiação ao sistema, o que exige a criação de normas diferenciadas. Dado que, para a maioria da população trabalhadora, é o trabalho que gera a renda para sustentar a própria existência e a de dependentes, a interrupção involuntária ou não deliberada do trabalho deve ser protegida. O trabalho deve contar com proteção social ampla e o sistema de proteção social deve promover uma distribuição mais eqüitativa de renda e de acesso a serviços vitais. Cabe fundamentalmente ao Estado construir uma rede de proteção social que garanta a homens e mulheres as condições para seu desenvolvimento a partir do trabalho.

A rede de proteção social a ser construída e consolidada pelo Estado deve visar a contemplar as necessidades e a assegurar as condições para plena realização de três fases do ciclo da vida humana, demarcadas pela etapa economicamente ativa: a fase anterior ao período laboral; o período laboral; e a fase posterior a ele. A proteção fornecida pelo Estado – antes, ao longo e depois da vida laboral – deve ter por objetivo a promoção da *qualidade do trabalho* e estar articulada a um processo de desenvolvimento que requeira *trabalho de qualidade*, favorecendo a partilha dos ganhos de produtividade, a repartição mais igualitária da renda e a eqüidade.

Na fase que antecede a etapa de vida economicamente ativa, o Estado deve garantir o acesso universal à educação pública de qualidade. Um sistema educacional público de qualidade, que cubra os ciclos infantil e básico e a formação técnica e profissional, articulando-os ao nível universitário, constitui um instrumento fundamental de promoção de maiores eqüidade e desenvolvimento humano. O sistema econômico deve ser estimulado a absorver uma força de trabalho cada vez mais bem escolarizada, em que

¹ Diretor Técnico do Dieese.

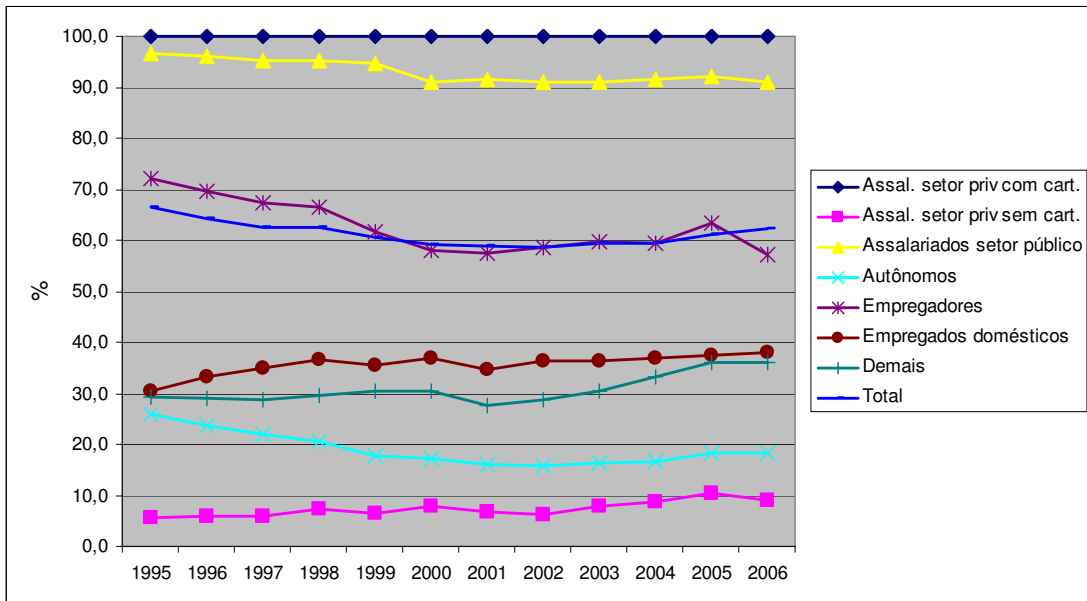
creceria, cada vez mais, a proporção de egressos do nível superior. Além disso, o Estado deve desenvolver políticas que facilitem a transição da vida escolar para a laboral, dispondo de um sistema público de emprego capaz de orientar os jovens nas suas opções de percurso formativo e no momento de ingresso no mundo do trabalho.

Para a etapa da vida posterior à laboral, a proteção social deve instituir regras de acesso aos benefícios de modo mais bem ajustado a toda a trajetória de vida ativa de cada indivíduo. Isto é, devem ser considerados a idade de ingresso no mercado de trabalho, os tipos e condições de trabalho desenvolvido e as formas de inserção ocupacional. Além disso, devem ser elaboradas regras que possibilitem a correta contabilização das contribuições dos diferentes tipos de trabalho e de formas de inserção, não induzindo, portanto, a descontinuidade da contagem de tempo de contribuição por conta de transições entre tipos de inserção diferentes. O tempo decorrido em situação de desemprego, desde que registrado no sistema público de emprego (em atividades de formação, em gozo de seguro-desemprego e sob inscrição para fins de recolocação), deve ser incorporado no cálculo do tempo de contribuição ao sistema previdenciário.

Quanto à etapa laboral do ciclo de vida, deve-se lembrar que, de forma semelhante ao de outros países (Castel, 1998), nosso sistema de proteção social veio sendo construído ao longo do tempo com base na “relação de trabalho padrão”, que, no caso brasileiro, corresponde, no setor privado, ao assalariamento com carteira assinada pelo empregador e, no público, pelo assalariamento segundo as normas do estatuto do funcionalismo ou com carteira de trabalho. O sistema de proteção social brasileiro, no que diz respeito ao período laboral e pós-laboral, sustenta-se, principalmente, no tipo de relação de trabalho – o assalariamento-padrão – que gostaríamos que fosse predominante na sociedade, mas que, de fato, coexiste com outras formas de inserção ocupacional. Como, na situação atual, não se antevê a possibilidade de que todos os trabalhadores brasileiros venham a integrar-se no sistema econômico segundo a norma de assalariamento-padrão, é necessário elaborar políticas que promovam o acesso gradativo de trabalhadores com “inserção não-padrão” na rede de proteção social e construir instrumentos de proteção que superem a presente precarização e que sejam adequados às suas condições diferenciadas, ao mesmo tempo em que se estimule o crescimento do emprego sob a norma-padrão com ampla proteção social e trabalhista.

Tomando os dados para a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) por referência para mercados de trabalho metropolitanos, constata-se que “assalariados sem carteira assinada pelo empregador”, “trabalhadores autônomos”, “profissionais universitários autônomos”, “empregados domésticos” e “empregadores” constituem as posições na ocupação com menores taxas de contribuição à previdência (Gráfico 1).

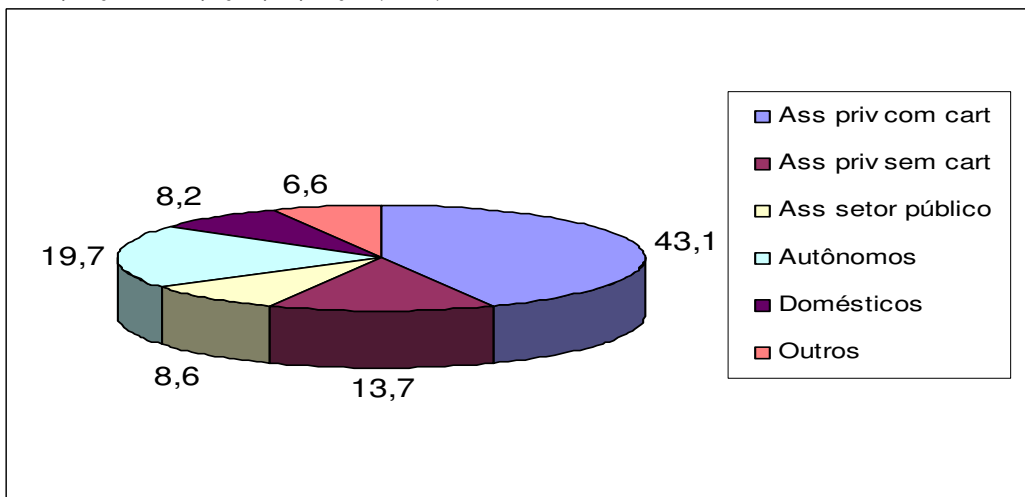
Gráfico 1
 Proporção de ocupados que contribuem para a Previdência segundo a posição na ocupação – RMSP – 1995 a 2006



Fonte: Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT. PED (Pesquisa de Emprego e Desemprego).

Tendo visto as proporções de trabalhadores contribuintes segundo a posição na ocupação, observa-se que na RMSP, em 2006, os “assalariados sem carteira assinada” alcançam 13,7% do total de ocupados; os “trabalhadores autônomos”, 19,7%; e “domésticos”, 8,2% (Gráfico 2).

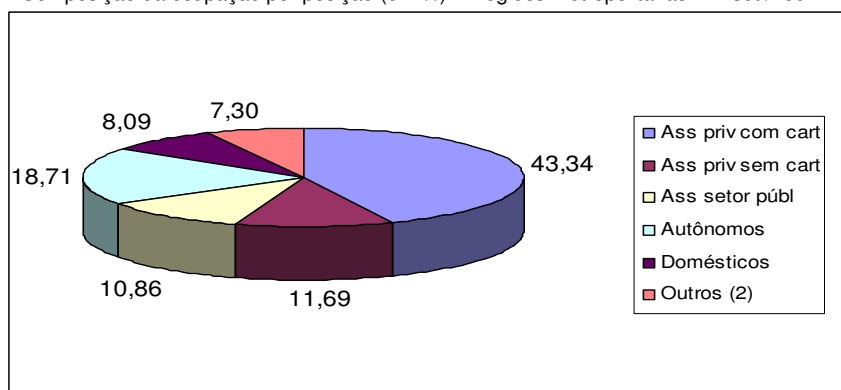
Gráfico 2
 Composição da ocupação por posição (em %) – RMSP – 2006



Fonte: Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT. PED (Pesquisa de Emprego e Desemprego).

Essa composição da ocupação por posição não é muito diferente no conjunto de seis regiões abrangidas pela PED (Gráfico 3).

Gráfico 3
Composição da ocupação por posição (em %) – Regiões Metropolitanas ⁽¹⁾ – set./2007



Fonte: Convênio Seade-Dieese, MTE/FAT e convênios regionais.

Obs: (1) Correspondem ao total das regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo e ao Distrito Federal.

(2) A categoria "outros" inclui empregadores, donos de negócio familiar, profissionais universitários autônomos, trabalhadores familiares etc.

Considerando todo o país, isto é, os trabalhadores rurais e urbanos, o Ministro da Previdência Social divulgou recentemente estudo com base na PNAD do IBGE de 2006 sobre a cobertura previdenciária. Pelos dados apresentados pelo governo (reproduzidos na Tabela 1 a seguir), dos 80,9 milhões de trabalhadores, 51,9 milhões (o equivalente a 64,1%) dispõem de cobertura previdenciária e 29,0 milhões (35,9%) são desprotegidos.

Tabela 1
Proteção previdenciária para a população ocupada entre 16 e 59 anos* – Brasil – 2006

Condição	Trabalhadores	
	Nº	%
Contribuintes RGPS (a)	36.931.870	45,6
Contribuintes RPPS (b)	5.637.203	7,0
<i>Militares</i>	<i>271.169</i>	<i>0,3</i>
<i>Estatutários</i>	<i>5.366.034</i>	<i>6,6</i>
Segurados Especiais RGPS ** (c)	8.049.773	9,9
Não contribuintes (d)	30.319.474	37,5
Total (e = a + b + c = d)	80.938.320	100,0
Beneficiários não contribuintes	1.285.007	1,6
Trabalhadores socialmente protegidos (a + b + c + f)	51.903.853	64,1
Trabalhadores socialmente desprotegidos (d - f)	29.034.467	35,9
<i>Desprotegidos com rendimento inferior a 1 SM</i>	<i>13.227.493</i>	<i>16,3</i>
<i>Desprotegidos com rendimento igual ou superior a 1 SM</i>	<i>15.429.425</i>	<i>19,1</i>
<i>Desprotegidos com rendimento ignorado</i>	<i>327.549</i>	<i>0,4</i>

Fonte: PNAD 2006-IBGE

Elaboração: SPS-MPS

* Independentemente de critério de renda.

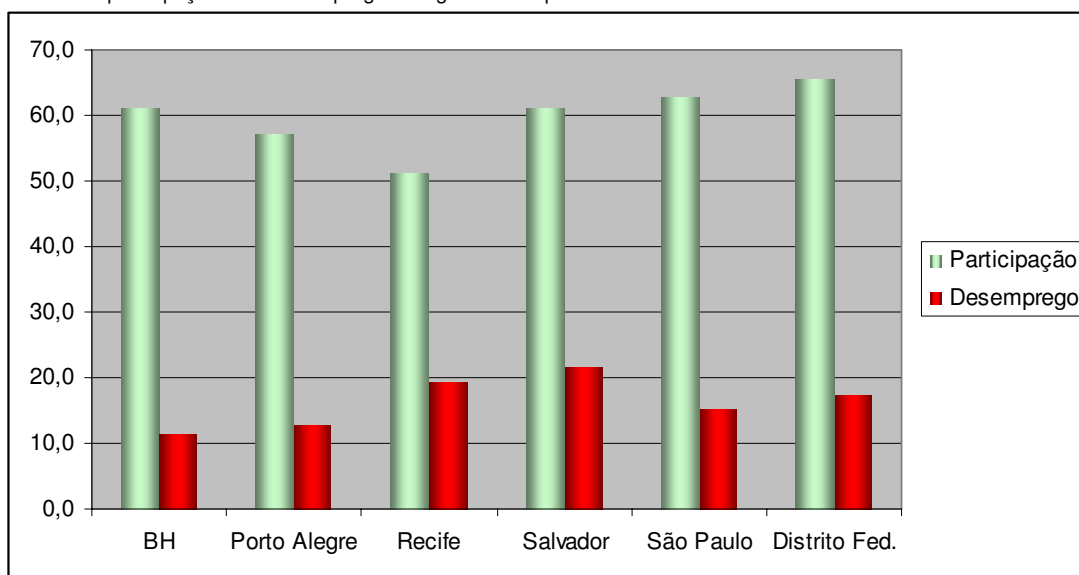
** Moradores da zona rural dedicados a atividades agrícolas, nas seguintes posições na ocupação: sem carteira, conta-própria, produção para o próprio consumo, construção para o próprio consumo e não remunerados.

*** Trabalhadores ocupados (excluídos os segurados especiais) que, apesar de não contribuintes, recebem benefícios previdenciários.

As inserções diferentes do modo-padrão, no Brasil, alcançam peso expressivo na estrutura ocupacional e estão integradas às relações capitalistas por meio de subordinação direta ou indireta, muitas vezes com grande funcionalidade econômica. Essas outras formas requerem marcos regulatórios específicos, capazes de conferir segurança e proteção contra riscos de perda de capacidade laboral, além de outros direitos já concedidos aos assalariados com carteira e funcionários públicos estatutários.

Além dos dados de ocupação, é necessário investigar a composição da População em Idade Ativa (PIA), considerado pela PED como os indivíduos com 10 anos ou mais, e da População Economicamente Ativa (PEA). O Gráfico 4 traz as taxas de participação e de desemprego para as cinco regiões metropolitanas e Distrito Federal, onde a PED é levada a campo.

Gráfico 4
Taxas de participação e de desemprego – Regiões Metropolitanas e DF – set/07

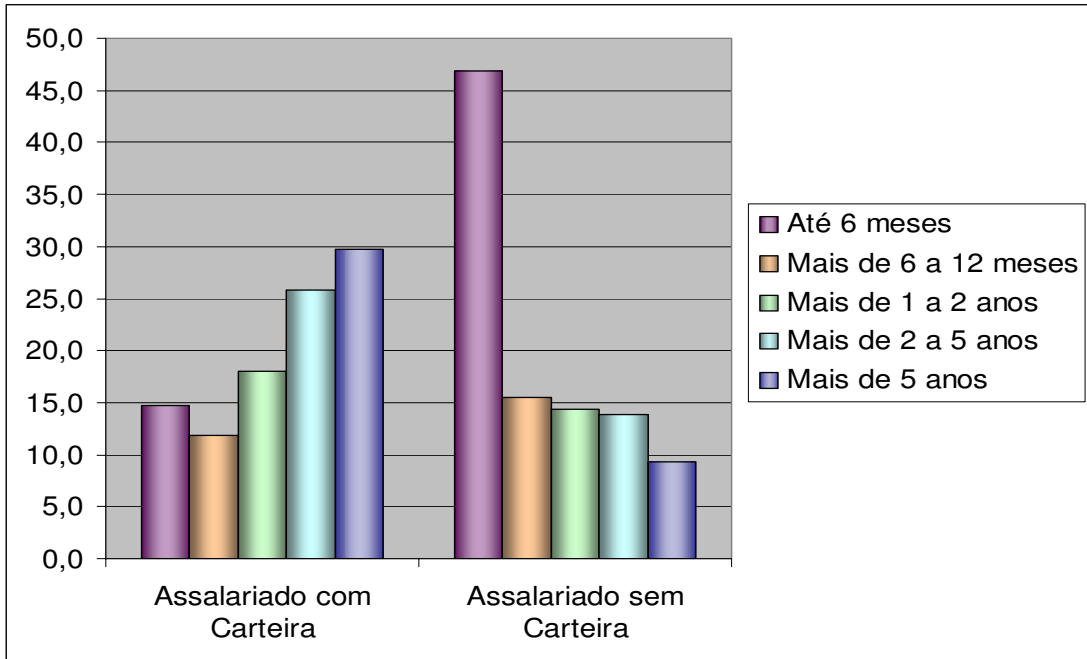


Fonte: Convênio Seade–Dieese, MTE/FAT e convênios regionais.

Como se vê, a menor taxa de participação entre as localidades consideradas ocorre na Região Metropolitana de Recife, onde quase metade das pessoas com pelo menos 10 anos está fora do mercado de trabalho. O DF apresenta a maior taxa de participação das regiões. Quanto ao desemprego, as metrópoles de Salvador e Recife têm as maiores taxas, com valores entre 22% e 19% do total da PEA; as regiões de BH e Porto Alegre revelam as taxas mais baixas, de 11% a 13%; enquanto a metrópole de São Paulo e o DF carregam taxas intermediárias, de 15% e 17%.

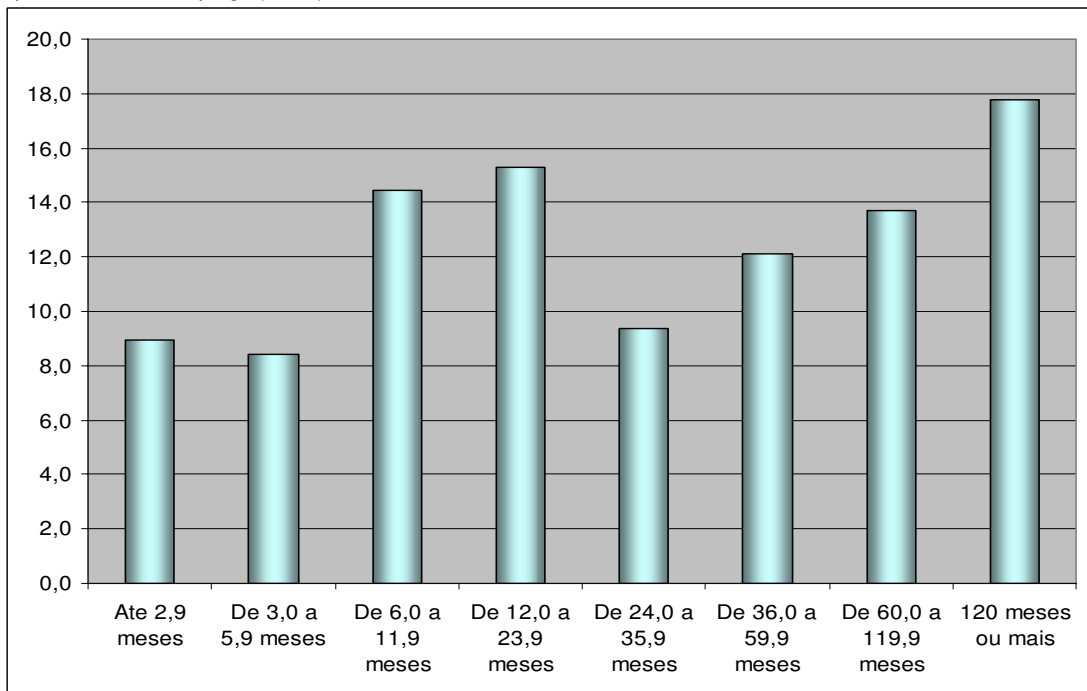
Duas outras características marcantes do mercado de trabalho brasileiro, com efeitos significativos sobre a filiação ao sistema de proteção, diz respeito ao tempo de permanência nas ocupações e ao padrão de remuneração do trabalho. Os Gráficos a seguir retratam, para a RMSP e para o país, o curto intervalo de tempo médio de permanência no emprego assalariado (Gráficos 5 e 6) e o rebaixado padrão de remuneração que vigora na metrópole mais desenvolvida do país (Gráfico 7).

Gráfico 5
Distribuição dos assalariados do setor privado com e sem carteira assinada, segundo tempo de emprego no trabalho principal (em %) – RMSP – 2005



Fonte: Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT. PED (Pesquisa de Emprego e Desemprego).

Gráfico 6
Distribuição dos assalariados do setor privado com carteira assinada e dos estatutários do setor público segundo tempo de permanência no emprego (em %) – Brasil – 2005

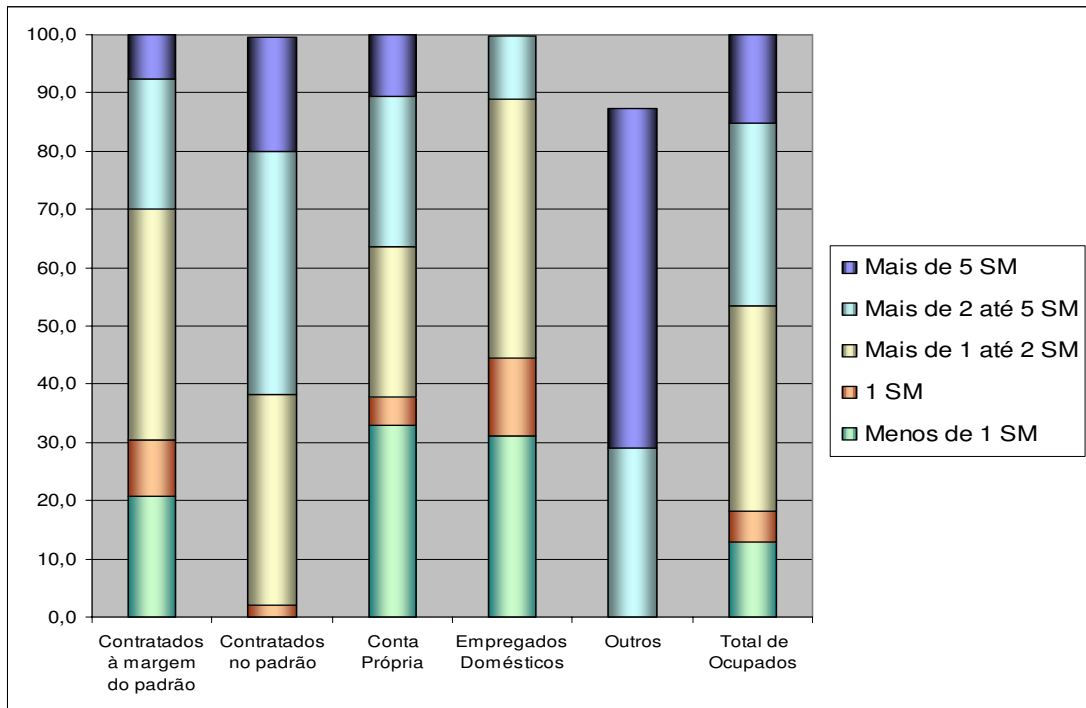


Fonte: RAIS / MTE.

Na RMSP, 62,4% dos assalariados sem carteira e 26,5% dos com carteira acumulavam, no máximo, um ano no mesmo emprego. No Brasil, pelos dados da RAIS de 2005 do Ministério do Trabalho e Emprego, alcançavam no máximo um ano no mesmo emprego 31,8% dos assalariados com carteira e funcionários públicos estatutários.

Já os dados de composição por faixa de salários mínimos para os grupos de posição na ocupação referente à RMSP em 2006 (Gráfico 7) revelam que as categorias com piores estruturas de remuneração correspondem exatamente àquelas com menor taxa de filiação ao sistema, conforme visto no Gráfico 1 (com exceção dos “profissionais universitários autônomos”, agregados em “outros”, que contam com alta renda, em termos relativos, e baixa taxa de filiação).

Gráfico 7
Composição segundo faixa de rendimentos das formas de inserção (em %) – RMSP – 2006



Fonte: Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT. PED (Pesquisa de Emprego e Desemprego).

Obs.: (1) As classes de salário mínimo foram construídas com base no rendimento nominal.

(2) Foram considerados os ocupados com rendimentos declarados.

(3) “Contratados à margem do padrão” inclui os assalariados sem carteira do setor privado e do setor público, os terceirizados e os autônomos que trabalham para uma empresa.

(4) “Contratados no padrão” inclui os assalariados com carteira do setor privado e do setor público e os estatutários.

(5) “Conta-própria” inclui os autônomos que trabalham para mais de uma empresa, os autônomos que trabalham para o público em geral e os donos de negócio familiar.

(6) A categoria “outros” inclui os empregadores, os profissionais universitários autônomos, etc.

(7) Algumas colunas não completam 100,0% por falta de representatividade amostral de grupos de renda.

A descontinuidade dos vínculos empregatícios e os baixos rendimentos auferidos colocam obstáculos expressivos à garantia da continuidade sustentada das contribuições previdenciárias.

No que tange ao período laboral, considerando todos os trabalhadores, em todas as formas de inserção e incluindo os desempregados, o sistema de proteção social deve garantir o acesso à qualificação profissional continuada e integrada às políticas de intermediação de vagas e de seguro-desemprego, embasadas em informações sobre o mercado de trabalho. A sustentação da filiação ao sistema seria facilitada com a adoção de medidas que elevem os rendimentos dos trabalhadores em geral e a permanência nas ocupações, tais como a qualificação contínua e, no caso dos assalariados, a imposição de regras que inibam a dispensa imotivada. Deve ainda assegurar que todos os trabalhos sejam realizados em condições seguras e salubres e, para os trabalhadores atualmente não cobertos pela Previdência Social, cabe criar mecanismos de seguro para os casos de acidentes e doenças profissionais.

Para alguns grupos profissionais específicos, deve-se pensar em regras apropriadas ao seu modo de inserção ocupacional. Quanto aos empregados domésticos, poderia ser instituído um regime especial de filiação previdenciária, que favorecesse, inclusive, uma maior “profissionalização” dessa ocupação e gradual equalização de direitos dos empregados domésticos com os vigentes para os demais trabalhadores. De maneira alternativa ou complementar, podem ser criados mecanismos de seguro e proteção para os domésticos, a serem concedidos pelas famílias empregadoras, contemplando as eventualidades de perda de capacidade de trabalho por doença ou acidente e o evento de dispensa imotivada, à semelhança do FGTS, que vigora para os demais assalariados do país.

Para os ocupados cujo trabalho é caracterizado por ser sazonal ou por requerer tempo determinado de execução, como os trabalhadores rurais sazonais e os trabalhadores da construção civil, devem ser instituídas formas de contratação que garantam a continuidade do vínculo empregatício e viabilizem a filiação desses trabalhadores ao sistema e a manutenção dessa filiação ao longo do tempo.

Como forma de estimular a elevação do peso do “emprego-padrão” na economia, pode-se pensar num conjunto de medidas. Existem algumas formas de inserção ocupacional que são claramente ilegais, ou seja, estão em desacordo com as normas vigentes. Assim, o não registro em carteira de trabalhadores assalariados ou a escamoteação do vínculo empregatício por meio de contratos de trabalho como trabalhadores autônomos ou estagiários devem ser combatidos, e seus vínculos transformados na “relação-padrão”. Para tanto, duas frentes de medidas devem ser abertas: por um lado, deve-se estimular a contratação de trabalhadores sob a norma-padrão; e, por outro, deve-se fiscalizar e penalizar as situações ilegais. Quanto à fiscalização, além do Estado, as entidades sindicais de trabalhadores, por meio de comissões internas às empresas, têm papel a cumprir. Ao Estado, por meio do Executivo e do Judiciário, cabe impor penalidades a essas infrações ao aparato legal.

Uma das medidas de estímulo ao aumento da formalização, talvez a que encontre maior respaldo tanto entre entidades de trabalhadores quanto de empresários, seria a desoneração parcial da folha. Apesar desse relativo consenso, deve-se evitar uma desoneração instantânea muito acentuada, como parecem pretender os empresários. Ou seja, o mais aconselhável seria promover uma redução de alguns (poucos) pontos percentuais na contribuição das empresas sobre as respectivas folhas de salários, e avaliar o impacto disso num prazo não curto. Uma possibilidade seria implementar uma desoneração (parcial) da folha por tamanho de empresa, em termos de número de empregados. Assim, quanto maior o número de empregados, menor seria a taxa de contribuição previdenciária da empresa. Ressalte-se que alguns fiscais previdenciários têm alertado para a relativa facilidade que é atuar no monitoramento do recolhimento sobre folha, ao contrário de outras bases de incidência, como lucro e faturamento ou receita.

Se ocorrer a desoneração parcial da folha, ressalte-se a importância de se garantir a destinação de contribuições sobre outras bases de incidência para o financiamento da Previdência. No caso de ser discutida uma Reforma Tributária no Congresso Nacional, será fundamental assegurar um financiamento sustentável do sistema de proteção social. Com o envelhecimento populacional (entendido como o aumento da proporção de idosos no total da população), cujo impacto na sociedade ocorrerá mais sensivelmente depois de 2030 (Brito, 2007), torna-se imprescindível assegurar bases de financiamento para a Previdência distintas das que incidem sobre salários.

Outra medida proposta seria criar mais faixas de alíquotas de contribuição, eventualmente reduzindo os valores cobrados dos menores salários, o que estimularia a participação contributiva dos trabalhadores de rendimentos mais baixos e/ou irregulares. Como, do ponto de vista do trabalhador filiado, a cobrança da contribuição previdenciária é muito regressiva em função da fixação do teto (Khair, 2007), propõe-se estudar a elevação do teto de contribuição em relação ao teto de benefício. Assim, por exemplo, um trabalhador com rendimento mais alto poderia contribuir sobre um salário de R\$ 8 mil e receber benefício sob teto de, digamos, R\$ 5 mil. Se medida semelhante viesse a ser implantada, o sistema se tornaria mais desconcentrador de renda do que é hoje. Embora reconheçamos a dificuldade política na implementação desse tipo de medida e, até mesmo, seu limitado alcance financeiro, decorrente do padrão de rendimentos do país, acreditamos que tenha um significado importante de promoção de equidade social.

A instituição do Programa Super-Simples constitui outro exemplo de mecanismos de incentivo à formalização. Faz-se necessário porém acompanhar os efeitos dessa política e de outras em vigor há mais tempo ou também adotadas recentemente. Mais especificamente, além do Super-Simples, devem ser avaliados os impactos das isenções para entidades filantrópicas e para exportação de produtos agrícolas; e aqueles do também recente Plano Simplificado de Previdência Social, voltado para contribuintes autônomos e facultativos, que passaram a poder contribuir com 11% do salário mínimo.

Ressaltem-se a necessidade e a importância de um grande trabalho de divulgação das regras e benefícios das medidas de promoção de inclusão no sistema previdenciário, para que elas possam, de fato, se traduzir em ampliação da filiação ao sistema e do seu grau de cobertura. Isso é válido tanto para as medidas que vierem a ser adotadas quanto para aquelas que já estão em vigor, como as do Super-Simples e do Plano Simplificado.

E, para a melhoria da gestão e do monitoramento do sistema de proteção social e para discussão e deliberação sobre medidas de ajuste, é imprescindível constituir o Conselho Gestor da Seguridade Social, com caráter quadripartite, conforme previsto na Constituição Federal.

Uma Previdência Social sólida e inclusiva e um sistema econômico com dinamismo são condições necessárias para se evitar que, com o envelhecimento populacional, proporções crescentes de idosos passem a depender das transferências de renda viabilizadas pela Assistência Social e de suas regras, em geral, e valores de benefícios, em particular. O insucesso na promoção de crescimento econômico socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável, pressionará, por uma combinação de fatores, as finanças públicas e, particularmente, as da Previdência. Sem desenvolvimento com inclusão, as contribuições sobre salários (de trabalhadores e de empresas) tenderão a encolher. Também se reduzirão as bases de incidência de outras contribuições à seguridade, que entrarão em competição com outros tributos. Em decorrência, a Assistência Social será demandada a prover renda (não contributiva) para segmentos populacionais expressivos – sejam idosos ou famílias “pobres” – sob forte pressão para o

rebaixamento dos critérios de identificação de pobreza e dos valores distribuídos. Julgamos, portanto, ser objetivo central de um projeto de desenvolvimento para o País evitar que os padrões sociais, já precários, se rebaixem ainda mais. Por isso, defendemos uma ação de Estado de caráter social e desenvolvimentista, voltada para a promoção da inclusão social (e, portanto, previdenciária), o crescimento ambientalmente sustentável e a partilha dos ganhos de produtividade visando à repartição da riqueza gerada e à maior homogeneidade entre os cidadãos.

Referências bibliográficas

BRITO, Fausto. Transição demográfica e desigualdades sociais no Brasil. 2007. 27p. (Trabalho apresentado no Seminário “População, pobreza e desigualdade”, 5-6 de novembro de 2007, Belo Horizonte, ABEP). Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/SeminarioPopulacaoPobrezaDesigualdade2007/docs/SemPopPob07_958.pdf Acesso em: 10 de novembro de 2007.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social* – uma crônica do salário. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998.

KHAIR, Amir. Projeções de Longo Prazo para o RGPS. *mimeo*. Outubro de 2007.