



Número 46
Julho de 2007

Transformações no mercado de trabalho e desafios para a Previdência Social no Brasil

DIIESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

Transformações no mercado de trabalho e desafios para a Previdência Social no Brasil

Instalado no começo deste ano pelo Governo Federal, o Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS) tem por objetivo promover debate com representantes de trabalhadores, aposentados e pensionistas e empregadores. A iniciativa visa o aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de previdência social e sua coordenação com as políticas de assistência social, além de subsidiar elaboração de proposições legislativas e normas infra-legais pertinentes. O DIEESE atua neste Fórum assessorando as centrais sindicais brasileiras e, em função desta assessoria, apresentou, em um dos eventos programados no FNPS, o artigo que deu origem a esta Nota Técnica.

A Proteção Social é uma dimensão essencial do contrato que estabelece regras e padrões mínimos de vida e convivência em certa sociedade humana. Sociedades em que vigoram condições de vida muito desiguais, com significativos segmentos populacionais concentrados entre os mais pobres, defrontam-se com um duplo desafio: construir um sistema de proteção social que pelo menos amenize as disparidades e impeça as iniquidades e, ao mesmo tempo, superar as fortes resistências à construção desse sistema por parte daqueles que dele não se beneficiarão diretamente ou, até mesmo, podem usufruir da reprodução e ampliação da desigualdade. Nesse momento, mais uma vez, a sociedade brasileira é convocada a refletir e discutir sobre seu sistema de proteção social. E um dos pontos em debate refere-se às relações entre os desempenhos da Previdência e do mercado de trabalho.

A constituição e a consolidação do sistema previdenciário no país foram favorecidas pelo longo processo de crescimento econômico do Brasil, no século XX, até o início da década de 80, que se refletiu num acelerado movimento de industrialização, urbanização e de maior formalização das relações de trabalho. Nesse período, recursos da previdência pública foram desviados para financiar a expansão econômica. Nos últimos 25 anos, a estagnação econômica, o endividamento e a crise de financiamento do Estado trouxeram dramáticas conseqüências para o mercado de trabalho e para o financiamento da Previdência, sobrecarregando o sistema de proteção social. Ao mesmo tempo, houve avanço do processo de democratização e ampliação dos direitos de cidadania no país.

Esta Nota Técnica – feita a partir de artigo apresentado no Fórum Nacional da Previdência - leva em consideração as relações existentes entre dois aspectos importantes para a manutenção da Previdência. De um lado, está a forma como a sociedade brasileira se articula para garantir a produção econômica e de outro, como ela provê as condições para que aqueles que participaram desta produção, e não podem mais fazê-lo, possam garantir sua vida e a de sua família.

Previdência e mercado de trabalho

Conforme o artigo 194 da Constituição Federal, a Previdência integra o sistema de seguridade social, em conjunto com as ações promotoras de saúde e de assistência social. De acordo com o artigo 201, visa garantir a renda dos trabalhadores em idade avançada, em situações de doença, invalidez, gravidez ou desemprego involuntário, e a de seus dependentes, no caso de morte do segurado e, se a renda for baixa, na eventualidade de reclusão. Há ainda o auxílio representado pelo salário-família. As fontes de financiamento da Seguridade Social, por sua vez, são definidas, de modo amplo, pelo artigo 195 da Constituição. Os recursos podem ser provenientes das empresas (sob a forma de tributos sobre a folha de pagamentos e de outros rendimentos do trabalho e/ou sobre o faturamento e/ou o lucro), dos trabalhadores e demais segurados, das loterias e de impostos sobre importações. Por se constituir em um seguro social e privilegiar um esquema de repartição simples (em que os benefícios de dado período são financiados basicamente por recursos arrecadados no mesmo período), a Previdência Social brasileira materializa um compromisso entre gerações e intergerações, contribuindo para o fortalecimento da solidariedade e dos laços sociais.

Assim, a Constituição não restringe as fontes de financiamento da Seguridade (ou de um de seus componentes, a Previdência) às contribuições de empregados e empregadores. Essa situação, no entanto, muitas vezes é desconhecida pelas análises sobre a questão previdenciária, o que faz com que estes estudos apresentem graves implicações nas recomendações de medidas de ajuste ou reforma. Porém, o fato de a arrecadação oriunda das contribuições de empresas e trabalhadores ser fundamental para a manutenção do sistema implica estabelecimento de relações entre o comportamento do mercado de trabalho e o da Previdência.

A análise das relações entre mercado de trabalho e Previdência Social pode ser feita a partir do ponto de vista do financiamento do sistema e a partir da ótica dos trabalhadores. Outro aspecto a ser analisado diz respeito aos custos impostos às empresas pela contribuição previdenciária.

a) A perspectiva do financiamento

Quanto ao financiamento da Previdência, devem ser considerados, antes de tudo, dois aspectos:

- a composição das posições na ocupação, uma vez que, em algumas formas de inserção, a taxa de não associação ao sistema é mais elevada; e
- as remunerações, que são a base de incidência das contribuições.

a.1) Considerando as formas de inserção no mercado de trabalho

Segundo a posição na ocupação, os dados mais recentes das regiões metropolitanas indicam uma elevação do peso do “emprego assalariado com carteira assinada pelo empregador” na estrutura ocupacional. Os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) vêm

indicando, nos últimos anos, intenso crescimento do assalariamento com carteira de trabalho assinada em todo o país. O revigoramento da importância do assalariamento com carteira configura um sinal muito positivo para o financiamento da Previdência Social, uma vez que esse tipo de relação de trabalho traduz-se plenamente (ou quase) em contribuição ao sistema.

Apesar do crescimento do assalariamento com carteira, permanece alta a proporção dos que não contribuem para a Previdência. As posições com menores taxas de contribuição são as de assalariados sem carteira assinada pelo empregador, de trabalhadores autônomos, de profissionais universitários autônomos, de empregados domésticos e de empregadores. Considerando o peso da categoria e a taxa de contribuição de cada categoria, pode-se dizer que o impacto maior da não associação ao sistema está entre os assalariados sem carteira, autônomos e empregados domésticos.

Além dos atuais ocupados que não contribuem, ainda há outros grandes contingentes de potenciais contribuintes: os desempregados e as pessoas em idade ativa que se encontram fora da força de trabalho.

Os desempregados não contribuem para a Previdência antes de tudo por não terem uma ocupação econômica regular remunerada. Adicionalmente, eles ou suas famílias talvez estejam recebendo recursos de fundos públicos (como do seguro-desemprego, bolsa-família, Benefício de Prestação Continuada - BPC etc.) em função da situação de desemprego ou do impacto disso na renda familiar. E, apesar de vir se reduzindo desde 2003, o nível de desemprego no país ainda permanece bem elevado. O percentual de desempregados atingia 16% da População Economicamente Ativa na Região Metropolitana de São Paulo, em 2006, segundo os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED RMSP), realizada pelo DIEESE e a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) com apoio do Ministério do Trabalho e Emprego.

Os inativos adultos também podem se tornar trabalhadores e contribuintes para o sistema social. Embora venha diminuindo gradativamente ao longo das últimas décadas, a diferença entre as taxas de participação na força de trabalho de homens e de mulheres permanece expressiva. Ou seja, os homens adultos continuam inseridos mais intensamente na força de trabalho do que as mulheres. Portanto, caso o desempenho econômico favoreça, mulheres adultas podem ingressar na força de trabalho e ter uma taxa de participação mais expressiva, em particular se os desafios da esfera da reprodução humana (isto é, os desafios da organização do trabalho para o domicílio e para a família e os das relações de gênero) forem mais bem equacionados.

Mas, há sinais de que trabalhadores com escolarização muito baixa estão sendo expulsos do mercado de trabalho pelas crescentes demandas de qualificação colocadas pelas empresas. Isso pode explicar a leve diminuição da taxa de participação masculina nos últimos anos e a relativamente abrupta mudança do perfil educacional dos ocupados e desempregados em regiões metropolitanas. Assim, o crescimento econômico mais acelerado pode oferecer a chance para que essas pessoas retornem à atividade econômica e voltem a encontrar um trabalho remunerado.

a.2) Considerando as remunerações

Para um financiamento mais adequado do sistema previdenciário, a remuneração média dos trabalhadores da ativa deveria crescer à frente do benefício médio dos aposentados e pensionistas. Nos últimos anos, porém, o rendimento médio dos ocupados e o salário médio dos assalariados tiveram queda persistente e apenas bem recentemente começam a esboçar reação.

Além da evolução dos rendimentos dos ocupados em geral, e dos assalariados em particular, outro fator a ser considerado diz respeito ao nível dos rendimentos. O estímulo e a disponibilidade financeira para a associação ao sistema (e a seu financiamento) são dificultados pelo nível dos salários praticados no Brasil. Os baixos níveis de remuneração pagos no país são patentes. Mesmo na área mais desenvolvida, a Região Metropolitana de São Paulo, pouco mais de metade dos ocupados recebia, no máximo, 2 salários mínimos em 2006 (segundo a PED RMSPP). Em algumas categorias de ocupados, essa proporção era ainda mais elevada. Entre 65% e 70% dos “contratados à margem da modalidade padrão” (entendidos como “assalariados sem carteira”, “terceirizados” e “autônomos que trabalham para uma empresa”) e dos “trabalhadores por conta própria” (“autônomos para mais de uma empresa” e “para o público” e “donos de negócio familiar”) auferiam rendimentos de até 2 salários mínimos.

Dessa maneira, considerando os rendimentos do trabalho, tanto o seu nível quanto o seu comportamento têm sido fatores, apenas relativamente, favoráveis ao financiamento da Previdência (e tampouco têm promovido melhores condições de vida para a maioria das famílias de trabalhadores). Por outro lado, pelo menos no período mais recente, desde 2000 aproximadamente, a composição da ocupação segundo posição e o nível de ocupação tem contribuído para um financiamento mais adequado da Previdência Pública.

b) A perspectiva dos trabalhadores

Na perspectiva dos trabalhadores, o mercado de trabalho brasileiro ainda é marcado por profundas heterogeneidades quanto às condições de trabalho, formas de contratação, remuneração, jornada, tempo de permanência na ocupação etc. É um grande desafio para a Previdência criar regras gerais para situações tão diferenciadas. Uma grande dificuldade é definir regras que, por exemplo, contemplem, ao mesmo tempo, a situação de quem começa a trabalhar muito jovem, em condições precárias de salubridade no trabalho e, portanto, com saúde vulnerável e expectativa de vida mais curta; e a situação do trabalhador de “colarinho branco”, com nível educacional superior, acesso a serviços de saúde privados e condições e expectativa de vida semelhantes à vigente em muitos países centrais.

Considerando ainda as disparidades sociais existentes no país, constituem obstáculo à efetivação do direito à aposentadoria para grande parte dos trabalhadores:

- a curta permanência na ocupação;

- o longo tempo de desemprego;
- a permanência estrutural na “zona cinzenta” entre a inatividade, o desemprego e a ocupação precária e
- as mudanças relativamente freqüentes na ocupação e na forma de inserção¹.

No Brasil, é muito alta a proporção de trabalhadores com curta permanência no mesmo emprego. Na cidade de São Paulo, é impressionante a concentração de “assalariados sem carteira” na faixa de “até seis meses” no mesmo emprego (46,9%, quase metade dos “sem carteira”, em 2006). Além disso, 45% dos “com carteira” e 76% dos “sem carteira” estavam há no máximo dois anos na ocupação corrente (pelos dados da PED RMSP). Já para o Brasil, mesmo em formas de inserção mais estáveis, o tempo de permanência na ocupação tende a ser curto: quase 50% dos “assalariados com carteira” e “funcionários públicos” estavam, em 2005, há no máximo dois anos no mesmo emprego (dados da Relação Anual de Informações Sociais - Rais de 2005).

Pelo menos nas regiões metropolitanas (conforme pode ser aferido com os dados das PEDs), a elevação da taxa de desemprego na década de 90 foi acompanhada, em particular a partir de 1995, pela expansão do tempo médio da situação de desemprego. Novamente considerando os dados da Grande São Paulo, constata-se que o tempo médio de desemprego passou de 22 semanas, em 1995, para 55 semanas em 2004, caindo para 50 semanas, em 2006, patamar ainda muitíssimo elevado, quase equivalente a um ano. Na mesma região, 46% dos desempregados estavam em situação de desemprego há mais de seis meses em 2006, segundo dados da PED RMSP.

b.1) A aposentadoria rural

Por fim, é preciso ressaltar a importância das chamadas “aposentadorias rurais”. A aposentadoria para os trabalhadores rurais de mais idade constitui, antes de tudo, a extensão da garantia de um direito para aqueles que, por muito tempo, exerceram sua profissão sem o reconhecimento de normas e padrões trabalhistas mínimos, que já vigoravam para os trabalhadores urbanos há muito tempo.

Além de ser um direito trabalhista, esse benefício assume a função, talvez não prevista, de aliviar a pobreza e até de incrementar a economia local de pequenos municípios. Se não existissem transferências previdenciárias (considerando as “aposentadorias rurais” e as “não rurais”), a pobreza entre os idosos aumentaria substancialmente (CAMARANO, 2002).

As aposentadorias rurais, a grande maioria delas com valor fixado em um salário mínimo, têm funcionado como um potente canalizador de recursos para domicílios com aposentados das áreas rurais e “quase-rurais” (cidades muito pequenas). Dessa forma, aposentados rurais (homens ou mulheres) tiveram seus papéis sociais e familiares bem como as condições de vida (suas e de suas

¹ Além de questões oriundas da própria gestão do sistema que previdenciário que dificultam a identificação da contribuição. Por exemplo, em parte da construção civil a contribuição é feita sobre o valor da obra sem vinculação aos trabalhadores que dela participaram.

famílias) alterados profundamente com a implementação desse direito, deslocando o idoso aposentado, no âmbito da família, do papel de “dependente” para o de “provedor” (CAMARANO, 2002).

c) A perspectiva dos custos empresariais

O estudo de 2006, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), *Tecnologia, exportação e emprego*, revela importantes informações para o debate sobre o tema do custo do trabalho, em particular da Previdência Social. Um de seus artigos demonstra que o peso da Previdência Social na estrutura de gasto com pessoal na indústria de transformação vem caindo gradativamente: 14,5%, em 2003, contra 15,9%, em 1996, enquanto é acentuadamente declinante a relação entre os gastos com pessoal e os custos totais, indo de 19,3%, em 1996, para 12,4%, em 2003, bem como a relação entre os gastos com pessoal e os custos das operações industriais, com queda de 40,4% para 23,2%. Esses dados desautorizariam o argumento da necessidade de redução do custo do trabalho para ampliar a competitividade da produção industrial brasileira (IPEA, 2006, p. 161-201).

Outro artigo do mesmo livro demonstra que as “empresas tradicionais”, com forte participação no emprego, contribuem para a Previdência em mais do que o dobro relativamente ao seu faturamento (2,9% do faturamento) do que as “firmas inovadoras” e as “especializadas” (1,3% e 1,2%). Ou seja, quanto mais intensiva em capital, menor a contribuição previdenciária da empresa em relação ao seu faturamento (IPEA, 2006, p. 69-99). Essas informações são pertinentes ao debate, especialmente para subsidiar a discussão sobre a questão da base de cálculo da incidência contributiva, se sobre a folha salarial ou sobre o faturamento ou ainda sob uma forma mista. A Previdência (e, em termos mais gerais, a Seguridade Social) pode ser financiada, ainda mais do que hoje já é, por outras fontes que não a folha de salários.

Notas conclusivas

O Brasil, dado seu nível médio de renda *per capita*, não pode ser considerado um país pobre e, no entanto, é um país com muitos pobres. O fato de a pobreza no Brasil ser tão disseminada e, pode se dizer, aguda decorre de nossa profunda desigualdade de renda. O desenvolvimento sustentável exige a inclusão de todos e a superação das desigualdades é condição necessária para orientar o crescimento econômico no sentido do desenvolvimento.

O desenvolvimento econômico, entendido como crescimento com maior justiça e compartilhamento de ganhos, é instrumento necessário para viabilizar um melhor financiamento da Previdência, porque pode gerar aumento de salários dos trabalhadores da ativa; aumento da ocupação; redução de formas inseguras e desprotegidas de ocupação; redução do desemprego; possível expansão da taxa de participação; e ampliação do tempo de permanência na ocupação. Esses fatores, combinados, produzem uma expansão da base de contribuição.

Na discussão de medidas corretivas para a Previdência, deve se evitar que, mais uma vez, o ônus das propostas de ajustes incida sobre os trabalhadores que já são os responsáveis pela sustentação da Previdência. A correta análise da sustentabilidade do sistema previdenciário deve examinar os aspectos demográficos, econômicos e político-institucionais em suas complexas interações e em suas relações com outras dimensões sociais, conforme Andrade (1997).

Antes de serem propostas e implementadas mudanças nas regras de acesso aos benefícios e no funcionamento do sistema, são necessárias medidas prévias, que promovam a efetivação de ações já previstas no atual arcabouço institucional do sistema. Tais medidas incluem, entre outras: investigar e combater a evasão e a sonegação; agilizar a cobrança dos débitos; analisar e, se for o caso, rever as isenções; promover a inclusão dos que não contribuem; e examinar esquemas alternativos de financiamento que recombinem a composição das receitas incidentes sobre a folha de pagamento e de outras fontes. E, ainda antes de se promoverem os eventuais ajustes ou reformas no sistema, os efeitos dessas medidas prévias devem ser monitorados, para permitir avaliação da pertinência ou não das mudanças e da sua intensidade.

Seria extremamente útil para viabilizar esse processo de discussão e monitoramento, a implantação - e o funcionamento regular e efetivo - do Conselho Quadripartite da Seguridade Social, que, conforme previsto no inciso VII do artigo 194 da Constituição Federal, seria composto por representantes dos trabalhadores da ativa, dos empregadores, dos trabalhadores aposentados e do governo. Fórum semelhante já existiu no Brasil, e foi extinto durante o Governo Militar (ANDRADE, 1999).

O contrato social que rege as normas de convivência nas sociedades humanas resulta de uma construção política na história dessas sociedades. O modo como ele é conquistado também define seu conteúdo e seus impactos. Aos trabalhadores brasileiros interessa um sistema previdenciário que incorpore as dimensões de solidariedade social e de seguro coletivo, favoreça a superação da desigualdade econômica e social no país, e seja sólido e sustentável do ponto de vista do financiamento.

Referências bibliográficas

ANDRADE, Eli Iôla Gurgel. **(Des)Equilíbrio da previdência social brasileira 1945 – 1997:** componentes econômico, demográfico e institucional. 1999. 232f. Tese (Doutorado em Demografia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 37. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005.

CAMARANO, Ana Amélia. **Brazilian population ageing:** differences in well-being by rural and urban areas. Rio de Janeiro: IPEA, maio 2002. 27 p. (Texto para discussão, 878.)

DE NEGRI, João Alberto; DE NEGRI, Fernanda; COELHO Danilo (Orgs.). **Tecnologia, exportação e emprego.** Brasília: IPEA, 2006. 503p.

DE NEGRI, João Alberto; FREITAS, Fernando. A influência das estratégias competitivas das empresas sobre os salários. In: DE NEGRI, João Alberto; DE NEGRI, Fernanda; COELHO Danilo (Orgs.). **Tecnologia, exportação e emprego.** Brasília: IPEA, 2006. p. 69-99.

FUNDAÇÃO SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados; DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Dados anuais de 2006. **PED RMSP:** Pesquisa de emprego e desemprego na Região Metropolitana de São Paulo, São Paulo, 2006

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **RAIS:** Relação Anual de Informações Sociais. Brasília, 2005.

NORONHA, Eduardo G.; DE NEGRI, Fernanda; ARTUR, Karen. Custos do trabalho, direitos sociais e competitividade industrial. In: DE NEGRI, João Alberto; DE NEGRI, Fernanda; COELHO Danilo (Orgs.). **Tecnologia, exportação e emprego.** Brasília: IPEA, 2006. p. 161-201.

DIEESE

Direção Executiva

João Vicente Silva Cayres – Presidente
Sind. Metalúrgicos do ABC
Carlos Eli Scopim – Vice-presidente
STI. Metalúrgicas de Osasco
Tadeu Morais de Sousa - Secretário
STI. Metalúrgicas de São Paulo
Antonio Sabóia B. Junior – Diretor
SEE. Bancários de São Paulo
Alberto Soares da Silva – Diretor
STI. Energia Elétrica de Campinas
Zenaide Honório – Diretora
APEOESP
Pedro Celso Rosa – Diretor
STI. Metalúrgicas de Curitiba
Paulo de Tarso G. B. Costa – Diretor
Sind. Energia Elétrica da Bahia
Levi da Hora – Diretor
STI. Energia Elétrica de São Paulo
Carlos Donizeti França de Oliveira – Diretor
Femaco – FE em Asseio e Conservação
do Estado de São Paulo
Mara Luzia Feltes – Diretora
SEE. Assessoria Perícias e Porto Alegre
Célio Ferreira Malta – Diretor
STI. Metalúrgicas de Guarulhos
Eduardo Alves Pacheco – Diretor
CNTT/CUT

Direção técnica

Clemente Ganz Lúcio – diretor técnico
Ademir Figueiredo – coordenador de estudos e desenvolvimento
Nelson Karam – coordenador de relações sindicais
Claudia Fragozo dos Santos – coordenadora administrativa e financeira

Equipe técnica

Ademir Figueiredo
Clemente Ganz Lúcio
Frederico Mello
Geni Marques (revisão)
Iara Heger (revisão)