

## Brasil: o estado de uma nação Mercado de trabalho, emprego e informalidade (RESUMO)

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) lançou nesta quarta-feira, 9 (nove) de agosto, o segundo livro da série, iniciada em 2005, *Brasil: o estado de uma nação*.

Aberta por uma análise e avaliação da conjuntura econômica no período 2004-2005, com foco na Política Monetária, a nova obra é composta por 8 (oito) capítulos e é especialmente dedicada à análise da realidade e das perspectivas do Mercado de Trabalho brasileiro.

A íntegra da edição 2006 de *Brasil: o estado de uma nação* está disponível no site [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

### Introdução

A edição 2006 de *Brasil: o estado de uma nação* procura desvendar os mistérios do mercado de trabalho no país, discutindo diversos aspectos que têm limitado o seu desempenho e apontando caminhos no sentido de aprimoramentos institucionais que elevem sua eficácia operacional, de modo a ampliar a participação dos indivíduos, a garantir proteção social e a oferecer melhor ambiência empresarial para que nossas firmas possam se desenvolver e competir neste mundo globalizado.

O livro tem início com uma discussão acerca do desempenho da economia brasileira, em particular sob o prisma da gestão mais recente da política macroeconômica. A macroeconomia tem laços inextricáveis com o mercado de trabalho, e entre eles estão os níveis de emprego e de rendimentos. Todavia, embora a capacidade dos governos para influenciar o crescimento econômico em médio e longo prazos seja discutível, é inegável que o nível de atividade exerce impacto importante e decisivo sobre o mercado de trabalho, o que torna necessária a investigação dos efeitos das políticas macroeconômicas de curto prazo e do constante esforço requerido para a manutenção da estabilidade.

Assim, em continuidade à análise da edição anterior desta série, na qual foram exaustivamente discutidos a questão fiscal e os impasses provocados por seus regime e estrutura atuais, volta-se agora no **primeiro capítulo** à evolução da economia no período recente e, indo mais além, à avaliação do arcabouço e do desempenho da política monetária e também à garantia da estabilidade econômica.

O **segundo capítulo** aborda uma das principais condicionantes da oferta de trabalho: a dinâmica demográfica. Aspectos como o envelhecimento de nossa população e suas conseqüências sobre o mercado de trabalho, sobre o sistema de saúde e, especialmente, sobre a previdência são temas que permeiam esta edição, mas que são introduzidos e discutidos mais especificamente nesse segundo capítulo.

O **terceiro capítulo** trata da educação no Brasil e suas condicionantes, assim como dos muitos desafios que se tem de enfrentar para que o sistema educacional atinja seus objetivos de elevar a qualificação da mão-de-obra

e o nível de vida da população, abrindo portas para uma melhor distribuição de renda e a inclusão de jovens que têm na educação a única esperança de escapar da pobreza.

O **Capítulo 4** examina as instituições, leis e regulamentações e sua influência no mercado de trabalho. Fica patente a necessidade de reformas institucionais urgentes que permitam ao mercado de trabalho admitir na velocidade necessária o contingente de pessoas que nele ingressam, dotadas da qualidade e na quantidade discutidas nos dois capítulos anteriores (demografia e educação). Isso se deve ao fato de as instituições permitirem aos agentes diretamente envolvidos (empregados e empregadores) maior ou menor confiança e estabilidade, elementos necessários ao investimento; este, sim, em última análise, o maior responsável pelo desenvolvimento econômico e social. A principal lição que se pode tirar daí é que as instituições do mercado de trabalho no Brasil são inadequadas para fomentar o aumento dos investimentos e da competitividade das empresas, a geração de empregos em ritmo compatível com o ingresso de novos participantes, a flexibilidade necessária para enfrentar os choques que atingem a economia e a redução do grau de informalidade existente.

O **quinto capítulo** fornece uma radiografia do funcionamento e da evolução recente do mercado de trabalho, de seus reflexos sobre o nível de emprego e sobre a desigualdade social. Destaca-se ali ocupação na indústria, por gênero e por níveis de escolaridade, sem esquecer as disparidades regionais. Outra característica discutida, avaliada e aprofundada, também estreitamente ligada ao capítulo anterior, é a evolução do grau de informalidade, que impacta não apenas o nível de proteção dos empregos, mas também a capacidade tributária do Estado, com vistas a custear políticas públicas – inclusive as sociais.

O **sexto capítulo** examina e discute as influências do comércio exterior, do comportamento das firmas e do progresso técnico sobre o mercado de trabalho, bem como as exigências que esse conjunto de fatores acaba por determinar sobre a qualidade da mão-de-obra disponível. A discussão central procura avaliar o impacto da abertura da economia e das novas tecnologias sobre o emprego, sua qualidade, sua remuneração e sobre a competitividade. Outro eixo procura reconhecer que tipos de firmas ou arranjos produtivos são os mais eficientes para obter ganhos de emprego e renda no Brasil. Nesse sentido são analisadas desde a capacidade de inovação das empresas até a origem de seu capital, com vistas a determinar as maiores oportunidades de obtenção

de benefícios aos trabalhadores.

O **sétimo capítulo** procura fazer um apanhado das políticas públicas que buscam minimizar as distorções e imperfeições do mercado de trabalho, mostrando também seus desafios e suas falhas. Em complemento à análise anterior do Capítulo 4, revela potenciais áreas de ação para a medição de resultados dessas políticas e os possíveis rumos para o seu aperfeiçoamento.

Finalmente, o **Capítulo 8** fecha o volume mostrando o que espera a força de trabalho ao fim de sua jornada: a aposentadoria e o sistema de seguridade social.

## 1 - O esforço monetário e a estabilidade

### Principais pontos

a) A análise retrospectiva 2004-2005 aponta avanços no que se refere à expansão do emprego, ao controle da inflação e à consolidação do regime de metas. O IPEA considera também inegáveis os avanços nas exportações e na redução do grau de endividamento.

b) O estudo do IPEA registra expansão das despesas do governo federal. O gasto primário real cresceu 7,1% em 2004 e 10,2% em 2005 – crescimento financiado pelo aumento da carga tributária, que passou de 23,8% para 25,3% do PIB no mesmo período.

c) O IPEA avalia como necessária e correta a fixação e a manutenção de altas taxas de juros pelo Banco Central, de setembro de 2004 ao início de 2005. Argumenta que os aumentos dos preços internacionais, a recuperação do mercado de trabalho e as condições gerais da demanda agregada na economia produziram um processo de aceleração inflacionária generalizada em 2004, ameaçando seriamente o cumprimento da meta fixada para 2005 e, em consequência, a credibilidade do sistema de metas e o esforço de estabilização que o país vem realizando.

d) Ainda na avaliação do IPEA, o aperto monetário foi dado em dose adequada para reverter o quadro de inflação e também durante período adequado, tendo em vista a persistência do processo de aceleração da inflação, iniciado em meados de 2004, que não cedeu mesmo depois das primeiras altas das taxas de juros.

e) A análise do ciclo monetário 2004-2005 é concluída com a afirmação de que a queda de produção industrial observada entre junho e outubro de 2005 – depois do aperto monetário – não parece profunda, ou de magnitude similar à das quedas registradas na década de 1990. A duração foi menor e a perda de produção foi a menor acumulada no período recente, o que indica que o controle da estabilidade em 2004 teve o menor custo em termos de queda da produção industrial desde 1994.

f) O Ipea insiste ainda que é necessário reduzir os desequilíbrios existentes no setor público brasileiro, através da aceleração do ritmo de redução da proporção dívida líquida/PIB, com melhor composição de gastos e receitas do setor público.

g) Este último teria dois efeitos complementares muito positivos: i) a redução do ritmo de crescimento dos gastos correntes sobre o PIB permitiria aumentar os gastos de investimento, com seus desdobramentos positivos sobre a infra-estrutura, sobre a capacidade de crescimento da economia e, portanto sobre a capacidade de geração de emprego; e ii) a gradual diminuição da carga tributária sobre o setor privado permitiria aumentar a renda disponível, com efeitos positivos sobre o nível de vida da população e sobre o investimento das empresas.

h) O Ipea destaca, por fim, que o Banco Central, na prática, já vem operando com independência desde o início do regime de metas, o que sugere que a sociedade está preparada para uma discussão séria e desapassionada acerca da institucionalização da independência do Banco central.

## 2 - A oferta de força de trabalho: tendências e perspectivas

### Principais pontos

a) A população brasileira está vivendo uma fase caracterizada por redução das taxas de fecundidade e, em menor escala, de declínio também nas taxas de mortalidade. A queda dos níveis de fecundidade impediu que continuasse a aumentar a taxa de crescimento da população e está impondo mudança na distribuição etária.

b) A mudança mais importante, em relação à distribuição etária, foi o envelhecimento populacional. A proporção de pessoas com 60 anos e mais passou de 4,1% em 1950 para 8,6% da população em 2000.

c) A esperança de vida ao nascer (número de anos que se espera que um recém-nascido viva, dadas as condições vigentes de mortalidade) aumentou para homens e mulheres, mas sobretudo para a população feminina urbana. Os diferenciais entre os sexos cresceram por conta, principalmente, do aumento da mortalidade da população masculina da faixa etária de 15 a 24 anos, em consequência de causas externas (homicídios, suicídios, acidentes de trânsito, de trabalho e outras).

c.1) Dada a importância da mortalidade por causas externas no tempo passado pelos homens brasileiros na atividade econômica e o fato de pelo menos parte delas poderem ser evitadas, o IPEA realizou algumas simulações para mensurar o impacto da sua redução nos indicadores estimados. Consideraram-se as causas

externas no seu conjunto e os homicídios e acidentes de transporte, separadamente, visto serem as principais causas de morte por causa externa.

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

Por fim, os acidentes de trânsito levaram a uma redução de um ano na esperança de vida ao nascer e 0,4 ano no tempo passado na atividade econômica.

d) Embora o volume de emigrantes brasileiros não seja expressivo em relação ao total da população do país, o processo de emigração é seletivo - quanto à idade e ao nível educacional - e pode estar implicando em perda de contingentes de jovens qualificados, para países desenvolvidos onde a população economicamente ativa vem se reduzindo.

e) A concentração populacional nas áreas urbanas aumentou de 36,2% do total da população, em 1950, para 81,2% no ano 2000. Já a população residente nas áreas rurais e em localidades com menos de 20.000 habitantes declinou de 75,7% em 1950 para 34,0% em 2000. Em cinquenta anos o Brasil fez uma transição demográfica que a Europa demorou dois séculos para fazer.

f) Entre 1970 e 2000 a população feminina apresentou taxas de migração campo-cidade mais elevadas do que a masculina. Isso fez aumentar a presença masculina no meio rural e a feminina no meio urbano. Outra característica do fluxo migratório rural-urbano é o seu rejuvenescimento. Têm sido cada vez mais os jovens aqueles que deixam o campo, o que resulta no envelhecimento relativamente maior da população rural e no rejuvenescimento da oferta de mão-de-obra urbana.

g) A análise do IPEA registra a continuidade da entrada "precoce" dos brasileiros no mercado de trabalho, quando comparada aos países mais desenvolvidos. De acordo com a PNAD 2003, aproximadamente 70% dos brasileiros que tinham 35 anos em 2003 - e que estavam trabalhando - entraram no mercado de trabalho ainda na infância, e cerca de 30% na juventude.

h) Apesar disso, entre 1980 e 2000 a entrada na escola passou a ocorrer mais cedo e a entrada no mercado de trabalho passou a ocorrer mais tarde. Reduzindo o período total de trabalho, a saída do mercado de trabalho (aposentadoria) passou a ocorrer mais cedo.

i) Enquanto a entrada ocorre cedo, a saída não é necessariamente determinada pela obtenção do benefício da aposentadoria. Mesmo com a redução do período total de trabalho, em 2000, 16,4% dos aposentados continuavam no mercado de trabalho. E, a partir dos 53 anos, pelo menos 5% dos homens participavam simultaneamente no mercado de trabalho e eram aposentados.

j) Os homens estão passando menos tempo nas atividades econômicas, mais tempo na escola e na condição de aposentados. A queda na participação masculina nas atividades econômicas foi expressiva entre a população menor de 18 anos e maior de 49 anos. Essa redução está associada, dentre outros fatores, à diminuição da proporção da População Economicamente Ativa na agricultura - e não apenas ao maior tempo passado na escola e a um adiantamento da aposentadoria.

k) A mudança mais expressiva nas últimas décadas, entre as mulheres, foi o aumento de sua participação no mercado de trabalho. As taxas de ingresso cresceram em todas as faixas etárias.

l) As taxas de crescimento da população de 25 a 45 anos foram mais baixas na década de 1990 do que nos anos 80. Também caíram as taxas de crescimento do grupo menor de 15 anos.

m) Entre 1980 e 2000 houve uma redução das taxas de entrada de homens no mercado de trabalho, com exceção apenas do grupo de 17 a 19 anos. Por outro lado, as taxas de saída profissional aumentaram entre 1980 e 2000 nas idades de 43 a 64 anos. O resultado é que aumentou a proporção de aposentados com menos de 60 anos – de 45% em 1980 para 56% em 2000.

### O futuro da oferta de mão-de-obra

a) Na hipótese de que não aumente a taxa de fecundidade identificada pela PNAD de 2004 – de 2,1 filhos por mulher -, o ritmo de crescimento da população será nulo dentro de aproximadamente 25 anos. Em 2030 a taxa de crescimento populacional atingirá níveis próximos a 0,5% e a população se aproximará de 225,3 milhões.

b) Mantidas também as taxas de redução da mortalidade, essa queda será traduzida, até 2030, em ganhos na esperança de vida ao nascer. Esses ganhos serão de 6,8 anos de vida para os homens urbanos; 7,8 anos para os rurais; 8,1 anos para mulheres urbanas e 8,0 para mulheres rurais.

c) Espera-se que a população masculina residente nas áreas urbanas alcance uma esperança de vida de 77,3 anos e que a residente nas áreas rurais alcance 72,6. Já as projeções para a mulher indicam que poderá atingir 86,1 anos, se moradora de áreas urbanas, e 81,6 se morar nas áreas rurais. Isto resultará em que a esperança de vida da população masculina se aproxime dos 78 anos e da feminina de 85 anos.

d) A taxa de crescimento da População em Idade Ativa (15 anos e mais), que foi de aproximadamente 2% ao ano entre 2000-2005, deverá diminuir para 0,9% ao ano no quinquênio 2025-2030. Além disso, a participação da PIA no total da população deverá crescer de 70% para 81%, mantendo seu processo de envelhecimento. Esse processo de redução do ritmo de crescimento da PIA já deverá ser perceptível a partir dos próximos 4 a 5 anos.

e) A participação do grupo jovem da População em Idade Ativa declinará substancialmente – e de modo mais acentuado a partir de 2010.

f) As projeções indicam que aumentará a concentração populacional nas áreas urbanas – de 81% da população total em 2000 para 83% em 2030. A taxa de crescimento da população rural continuará mais baixa do que a da urbana, mas a população rural voltará a crescer, ainda que num ritmo bastante inferior ao da população urbana.

g) A geração de novos postos de trabalho deverá levar em consideração a população maior de 45 anos – que deverá responder por 47% da futura PIA. Estes empregos deverão ser nitidamente urbanos, já que 85% da nova PIA deverá residir nas cidades em 2030.

h) Pode-se esperar que as entradas masculinas na força de trabalho aconteçam a idades mais maduras e a um ritmo inferior ao observado no passado recente. Também pode-se esperar aumento progressivo do tempo passado na atividade econômica, tanto para homens (de 38,4 para 39,4 anos) quanto para mulheres. No caso das mulheres, projeta-se um aumento de até 5,6 anos.

i) A participação das mulheres na População Economicamente Ativa deverá aumentar, tanto na área urbana quanto na área rural, enquanto a masculina tenderá a diminuir em termos percentuais. A participação do homem no total da PEA deverá se reduzir de 60% para 53% e a feminina aumentará de 40% para 47%.

j) Deve-se observar redução relativa da presença dos segmentos mais jovens e aumento dos segmentos mais velhos, acentuando e consolidando o envelhecimento, já em curso, da População Economicamente Ativa. Isto sinaliza que, em médio prazo, a oferta de força de trabalho deverá experimentar substituição progressiva dos mais jovens pelos mais velhos. Estima-se ainda que a População em Idade Ativa (PIA) urbana deverá ser mais envelhecida do que a rural.

k) O envelhecimento da população e, particularmente, da PEA, exigirá, em futuro não muito distante, indispensáveis ajustes em termos de flexibilidade do mercado de trabalho, de modo a contemplar os requisitos necessários a uma força de trabalho mais madura, mais sujeita a riscos físicos e com menores agilidade e força física, além de, proporcionalmente, menos instruída do que os segmentos mais jovens.

### 3 – Educação no Brasil: atrasos, conquistas e desafios

#### Principais pontos

**a) Prioridades** – O estudo do IPEA destaca positivamente a grande expansão do ensino básico, que chegou quase à universalização; o crescimento do ensino superior a taxas significativas e o avanço da pós-graduação. Observa, no entanto, que ainda há muito por fazer e, neste aspecto, aponta duas prioridades: investir incansavelmente na qualidade, sobretudo do ensino de nível básico, e na expansão da educação de nível médio.

**b) Exclusão** - Todos entram na escola, mas somente 84% concluem a 4ª série e 57% terminam o ensino fundamental. O funil se estreita ainda mais no nível médio, em que o índice de conclusão é de apenas 37%. E o aspecto mais dramático é que esse desbaste é muito seletivo. No primeiro ano do fundamental, cerca de dois terços da turma vêm de segmentos mais pobres. Já no ensino superior, menos de 5% têm esta origem. O processo de afunilamento continua para os níveis mais elevados, como mestrado e doutorado.

**c) A má qualidade e suas conseqüências** – O Ipea aponta duas tendências que estão marcando o sistema educacional: o começo prematuro do trabalho para uma parcela significativa da população e, ao mesmo tempo, um alongamento, pela vida afora, na frequência a programas de educação e treinamento. A primeira tendência é considerada um mal necessário para acomodar as necessidades econômicas da família. A segunda é uma reação da sociedade às mudanças tecnológicas, que requerem cada vez mais formação profissional, e também uma forma de compensar o atraso e a má qualidade da educação.

O Sistema de Avaliação do Ensino Básico classificou a metade dos alunos da quarta série como incapazes de ler um texto relativamente simples. E pesquisas recentes mostram que  $\frac{3}{4}$  dos adultos são analfabetos funcionais, embora a maioria deles já tenha frequentado a escola. É um gigantesco estoque de mão-de-obra inabilitada para operar em uma economia moderna.

**d) As exigências do mercado e o retorno nos rendimentos** - A abertura da economia, no início dos anos 90, foi marcada por uma escalada nas exigências das empresas por escolaridade, atingindo a maioria da força de trabalho. Como as empresas precisam mais competência, exigem mais escolaridade, o que resultará em que, para a esmagadora maioria da população, sua renda será determinada pelo investimento feito em educação.

Hoje, um diploma do ensino médio permite que os rendimentos médios dessa força de trabalho sejam o dobro dos rendimentos daqueles que não têm escolaridade. E um diploma do ensino superior quase triplica esse rendimento, comparado com o médio.

Além de aumentar salários, a educação também é um excelente seguro-desemprego. Em 2002, a probabilidade de uma pessoa ficar desempregada era de 17,6% se tivesse nível médio incompleto; 10,9% se houvesse completado o ensino médio; e apenas 5,4% caso tivesse o superior incompleto.

**e) Ensino profissional** - O estudo do IPEA apresenta detalhadamente o cenário da formação profissional no país chamando a atenção para a convivência do sistema formal – educação básica, técnica e superior – com uma infinidade de cursos e treinamentos que podem ser considerados profissionalizantes e que funcionam sob orientação das regras do mercado, entrelaçadas com a ação estatal. O IPEA classifica este segmento como *não-sistema* (porque funciona desarticuladamente) e *invisível* (porque inexistente para fins de estatísticas oficiais e políticas públicas).

O estudo estima que anualmente esse mercado oferece pelo menos 39 milhões de matrículas e mobiliza orçamento próximo a U\$ 26,3 bilhões – equivalente, em 2005, a 4% do PIB de U\$ 640 bilhões.

Compõem o não-sistema um segmento formal – Sistema S, ensino técnico de nível médio, alfabetização, educação de jovens e adultos, formação de funcionários públicos e ensino superior – e um segmento paralelo - empresas privadas, rede de ensino livre, terceiro setor e sindicatos/associações profissionais.

#### e.1) Sistema S

Os serviços nacionais sociais e de aprendizagem - Senai, Sesi, Senac, Sesc, Senar, Senat, Sest, Sebrae e SESCOOP - oferecem principalmente treinamentos de curta duração (20-80 horas).

A clientela é formada, no geral, por um pequeno grupo de adolescentes até 18 anos de idade; uma grande massa de jovens entre 18-30 anos, desocupados, trabalhadores informais ou formais que querem melhorar profissionalmente; e outro igualmente amplo contingente de trabalhadores entre 20-40 anos, vinculados a empresas e entidades que patrocinam seu treinamento nas escolas ou locais de trabalho.

O perfil sócio-econômico do público está concentrado nas classes C/D.

#### e.2) Ensino técnico de nível médio

A oferta total do ensino técnico não chega a um milhão de matrículas, mesmo tendo crescido 20% entre 2003-2005. Cresceu mais no segmento privado (que inclui o Sistema S). Mas, apesar do peso do setor privado, a face mais conhecida e consolidada desse grupo é a rede de escolas técnicas federais e estaduais.

Há centenas de títulos de cursos que, para fins estatísticos, são agregados em 20 áreas ocupacionais. Contudo, apenas cinco daquelas áreas concentram 80% da oferta de matrículas: saúde, gestão, indústria, informática e agropecuária. Se somadas às áreas de turismo e hotelaria, química, construção civil e telecomunicações, temos 90% ou mais da oferta.

A clientela tem perfil relativamente maduro: 62% dos alunos e quase 80% dos concluintes do ensino técnico têm mais de 20 anos. Um terço dos matriculados e 42% dos concluintes têm mais de 25 anos.

#### e.3) Educação de Jovens e adultos (Supletivo)

As empresas maiores, modernas e competitivas – e até boa parte das menores – parecem determinadas a educar seus empregados adultos. Alfabetizar é o passo inicial, mas a meta é pelo menos o nível médio. Trabalhadores formais e informais também estão na luta pelo diploma de nível médio, requisito praticamente universal para entrar ou ficar no mercado formal e para prestar qualquer concurso público. Essa dupla demanda – de empresas e de indivíduos – explica a forte expansão da Educação de Jovens e Adultos (EJA), cuja matrícula cresceu 21% no período 2001-2005, três vezes mais que o curso médio regular.

O crescimento da EJA vem se dando principalmente no nível fundamental, o que é consistente com o fato de quase metade da PEA ter menos de 8 anos de estudo.

De todo modo, a oferta atual de EJA (na casa de 5,6 milhões de matrículas) ainda é pequena, em vista de seu mercado potencial de 45 milhões de jovens e adultos que estão na População Economicamente Ativa (ocupados ou não), mas não completaram a escola fundamental.

#### e.4) Alfabetização

Estima-se que, entre 2003-2004, quase 8 milhões de jovens e adultos foram alfabetizados, o que teria sido suficiente para cobrir perto de 90% da População Economicamente Ativa com menos de 1 ano de estudo. Mas há dúvida sobre a eficácia da alfabetização de adultos em programas curtos, sem continuidade no supletivo ou em cursos profissionais.

### e.5) Ensino superior

A população de universitários triplicou em pouco mais de duas décadas – de 1,4 milhão, em 1980, para 4,2 milhões –; o número de vagas cresceu anualmente mais de 15% no último quinquênio – hoje é de 1,6 milhões para o primeiro ano –; o número de instituições dobrou e acentuou-se a predominância das instituições particulares, que hoje formam 90% do universo das escolas de ensino superior e absorvem 72% dos estudantes.

#### e.5.1) O desafio da expansão

Entre 1999 e 2004, o crescimento do número de vagas oferecidas foi de 64%, no setor privado, e de 56%, no setor público. Mas a demanda repressada é enorme e a continuidade da expansão da oferta constitui-se em desafio importante.

No caso das instituições privadas, a expansão está condicionada à burocracia para a autorização de funcionamento de cursos; à preocupação com um crescimento desordenado da educação privada; e ao medo de competição de novas escolas particulares.

Outros obstáculos estão relacionados à demanda. O problema mais sério é o esgotamento das camadas sociais que podem pagar por uma matrícula no setor privado. Os alunos com renda familiar abaixo de certo nível desaparecem do sistema privado, só restando alguns poucos no setor público, que é gratuito, e, entre os 40% mais pobres, praticamente inexistente demanda para o ensino superior (público ou privado).

O atendimento via setor público exigiria um volume de investimento não desprezível e certamente não disponível em prazo razoável.

#### e.5.2) Educação superior gratuita

O estudo do IPEA apresenta um cálculo sobre o investimento que seria necessário para ampliar a oferta de ensino superior gratuito. A um custo de R\$ 5 mil por ano - valor inferior ao gasto pelas universidades públicas - educação superior completamente gratuita para todos os jovens universitários brasileiros custaria R\$ 25 bilhões ao ano. A oferta desse benefício ao conjunto dos jovens, independentemente de se frequentam ou não universidade, teria custo anual de R\$ 70 bilhões. Se o benefício se limitasse aos jovens pobres, o custo passaria a ser de R\$ 28 bilhões ao ano.

#### e.5.3) A conta do ensino superior

Entre 1999 e 2005, os gastos do setor privado com o ensino superior privado cresceram de R\$ 8,8 bilhões para R\$15 bilhões. No setor público, o gasto com educação superior equivale a 0,82% do Produto Interno Bruto (PIB). Esse volume de recursos não seria problema se permitisse que muitos alunos estudassem na rede pública. Mas esse não é o caso. Tais gastos permitem matricular apenas 5,2% da população em idade universitária. Significa que o 0,82 % do PIB financia uma educação com um custo/aluno muito elevado – inferior apenas aos registrados na Alemanha e no Reino Unido. Os dispêndios por matrícula (1999) atingiam R\$13 mil para as federais e R\$10 mil para as estaduais. São valores equivalentes a dez vezes o que Estado paga por aluno do fundamental ou do ensino médio.

### e.6) Treinamento nas empresas

Juntando dados e fatos, o IPEA calculou em 9 milhões as matrículas em cursos oferecidos nas empresas ou por elas. Mas considera que são números subestimados, porque as empresas costumam treinar multiplicadores para, em regime informal e "invisível", repassar os conteúdos aos demais empregados. São, no geral, programas com foco preciso e aplicação imediata (não raro no local de trabalho), contando também pontos para a estabilidade (fundamental em tempos de crise) e eventuais promoções. Grandes corporações começam também a patrocinar o ensino superior e pós-graduação, por meio de universidades corporativas ou contratação de turmas fechadas com institutos, fundações especializadas e centros de excelência, públicos e privados.

#### e.7) Ensino livre

Os cursos livres (educação continuada) são, quase todos, de curta duração (até 80h) e sem regulamentação curricular. A maior parte da oferta está nas chamadas escolas livres, que operam com gestão e financiamento privados.

O IPEA encontrou quase 13.000 títulos de cursos livres privados, enquadrados em 47 áreas ocupacionais. Mas apenas quatro concentram mais da metade da oferta de matrículas e conclusões: informática, administração, idiomas estrangeiros e metalmecânica. Idiomas e informática parecem estar em expansão. Outra novidade é a explosão de cursinhos preparatórios para concursos públicos e exames profissionais.

A clientela dos cursos livres é predominantemente adulta (70% com mais de 20 anos e 53% acima dos 25 anos de idade).

#### e.8) Mídia

Há incontáveis opções de aprendizado oferecidas pela televisão (telecursos), mídia impressa (publicações disponíveis nas livrarias e bancas de revistas e jornais) e Internet (cursos on line).

#### e.9) Terceiro setor

Entidades sem fins lucrativos, não governamentais e que visam prestar serviços de caráter público, ainda que tenham gestão privada, oferecem pelo menos três milhões de matrículas em cursos e treinamentos, com investimentos na casa de US\$ 240 milhões por ano. Seu financiamento combina fundos públicos com aporte de associados, doações e fundos internacionais e, em pequena parcela, a venda de produtos e serviços.

O terceiro setor vem incrementando sua oferta de alfabetização, supletivos e treinamentos, quase exclusivamente em cursos gratuitos e dirigidos a clientelas em situação de pobreza e risco social.

#### e.10) Sindicatos

O Brasil conta com 6 mil sindicatos de trabalhadores e 2,6 mil de empregadores (2006), além de numerosas associações de categorias que exigem registro profissional. Pelos cálculos do IPEA, pelo menos 10% oferecem cursos de alfabetização, supletivos e treinamentos de curta duração.

No período 1995-2001, as grandes centrais e movimentos de trabalhadores assumiram 25% dos investimentos do FAT em cursos e treinamentos para empregados e desempregados. Em grandes centros, as centrais mantêm seus próprios serviços de intermediação de mão-de-obra.

## **4 - Instituições trabalhistas e desempenho do mercado de trabalho**

### **Principais pontos**

a) De acordo com a análise do IPEA, desde o início da década de 90 o desempenho do mercado de trabalho brasileiro reflete essencialmente uma inconsistência entre as regras trabalhistas da Constituição de 1988, de um lado, e a abertura da economia, a estabilização monetária, o aumento da carga tributária e a ocorrência de choques externos, de outro lado. Dois dos efeitos desta inconsistência são traduzidos pelo aumento do desemprego e pela informalidade.

b) O estudo do IPEA atribui o crescimento da informalidade nas áreas metropolitanas à elevação dos custos da mão-de-obra, a partir da Constituição de 1988, e ao aumento da carga tributária das pequenas empresas. No caso das áreas rurais, o aumento desses mesmos custos foi inócuo, posto que tanto a informalidade e o desemprego já eram elevados.

c) A relação entre o total de encargos trabalhistas (FGTS, previdência e contribuições para o Sistema S) e os rendimentos totais do setor industrial aumentou de aproximadamente 43%, em 1986, para 57% em 1995, impondo maior custo para as empresas. O efeito desse aumento é a redução da oferta de vagas devido à perda de competitividade das empresas expostas à concorrência internacional e à busca de tecnologias que utilizem menos mão-de-obra.

d) O IPEA estima em aproximadamente três milhões o crescimento do número de empregos, caso fosse zerado no país o custo de demissão. A estimativa foi feita a partir de estudos sobre experiências internacionais, que medem o impacto dos custos da demissão sem justa causa sobre a oferta de vagas e a informalidade.

e) A análise do IPEA cita estudos do Banco Mundial que constataram que, entre 155 países pesquisados, o Brasil figura entre os dez em que o número de procedimentos e o prazo para abrir uma empresa são maiores; também é um dos dez países que mais regulamenta a obtenção de alvarás; é ainda um dos países com maior participação dos impostos sobre os lucros das empresas e um dos dez em que as empresas usam mais tempo para efetuar o pagamento de impostos. O Brasil está também entre os países que impõem os maiores custos sobre a demissão de trabalhadores; é aquele de menor flexibilidade de contratação (emprego temporário e tempo parcial) e de demissão (multa rescisória e outros custos); e aparece entre os países com condições de emprego (jornada de trabalho, férias e feriados, salário mínimo) mais restritivas.

e) O estudo do IPEA conclui que as regras de funcionamento do mercado de trabalho não são compatíveis com a necessária promoção do aumento dos investimentos e da competitividade das empresas, para gerar empregos em quantidade e qualidade adequadas e para reduzir o grau de informalidade existente. Há necessidade de ajustes institucionais que permitam às empresas disputarem em condições de igualdade o mercado internacional e que, ao mesmo tempo, garantam a adequada proteção do trabalhador.

## 5 - O desempenho recente do mercado de trabalho

### Principais pontos

#### Desemprego

a) Entre 1992 e 2004 a taxa de desemprego cresceu de 7,2% para 9,7%, tendo tido o pior desempenho em 1999, quando o desemprego chegou a 10,4. Entre 2001 e 2004 a taxa de desemprego permaneceu razoavelmente estável, em torno de 10%.

b) No período 1992-2004 o número do contingente de desempregados cresceu 78,4%. Os maiores crescimentos foram verificados nas regiões metropolitanas (95,2%) contra apenas 66,4% nas áreas não-metropolitanas.

c) Nas regiões Sudeste, Nordeste, Norte e Centro-Oeste o total de desempregados cresceu aproximadamente 80%. A exceção foi a Região Sul, onde foi registrado crescimento menor: 50%.

d) As mulheres foram especialmente afetadas pelo desemprego, que entre elas cresceu 107,7%, o que refletiu em parte o aumento da taxa de participação feminina no mercado (era 42,4% e passou para 48,2%, em 2004, enquanto a participação masculina caiu de 75% para 71%).

e) Em 2004 a taxa de desemprego feminino foi de 13,5%, quase o dobro dos 7,9% de taxa de desemprego entre os homens.

f) Entre os chefes de domicílio o desemprego cresceu 77,3%.

### **Ocupação**

a) A população ocupada total cresceu 28,5% de 1992 a 2004 - de 61,2 milhões para 78,7 milhões, o que significa a geração de 17,5 milhões de postos de trabalho em termos líquidos.

b) O aumento da população ocupada esteve mais concentrado nas áreas metropolitanas do que nas áreas não-metropolitanas.

c) O menor crescimento da ocupação não-metropolitana decorreu diretamente do desempenho nas áreas rurais, nas quais ocorreu um encolhimento de 17,5% na ocupação, entre 1992 e 2004.

d) A Região Norte apresentou o maior crescimento da ocupação - 80% - e a Região Nordeste a menor - 20,3%. No Sudeste e no Centro-Oeste houve um aumento modesto de ocupação. E no Sul o crescimento foi inferior à média nacional.

e) O crescimento do emprego industrial foi relativamente tímido entre 1992 e 2004 - de 10,2 milhões de postos de trabalho para 12,2 milhões. A criação de empregos na indústria respondeu por apenas 11,9% do total de novos postos de trabalho, como consequência do processo de reestruturação e enxugamento da estrutura produtiva do setor para obter ganhos de produtividade e, assim, maior competitividade internacional.

f) Ocorreu uma descentralização na geração de emprego no setor industrial. Enquanto as indústrias das regiões metropolitanas - e também das áreas rurais - praticamente não criaram e até eliminaram postos de trabalho, no Brasil não-metropolitano as indústrias geraram 2,043 milhões de empregos. Essa diminuição da importância relativa na geração de emprego industrial das áreas metropolitanas decorreu diretamente do desempenho da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), onde houve perda de 222.000 vagas entre 1992 e 2004, como parte de processo de migração das indústrias metropolitanas para o interior do próprio estado de São Paulo, entre outros destinos.

### **Informalidade**

a) Mais da metade da força de trabalho está inserida no setor informal. A PNAD permite identificar um crescimento de 38,3% para 44,1% na informalidade metropolitana, no período de 1992 a 2004. E uma redução de 58,5% para 54,6% nas áreas não-metropolitanas. A combinação desses movimentos assegurou uma estabilidade da informalidade do mercado como um todo e, mais recentemente, acarretou uma ligeira tendência de redução - em 1992 o percentual de informalidade era de 51,9%; cresceu para 53,9% em 1998; caiu para 51,7% em 2003 e continuou caindo, para 51,2%, em 2004.

b) O grau de informalidade, no período de 12 anos analisado, praticamente não mudou entre as cinco grandes regiões do país. A única que apresentou alteração um pouco expressiva foi a Região Centro-Oeste, onde houve redução. É possível destacar também o crescimento do setor informal na Região Sudeste, onde estão as três maiores regiões metropolitanas - São Paulo, Rio e Belo Horizonte. No Sul o nível de informalidade manteve-se abaixo da média nacional.

c) O setor em que há menos informalidade é o industrial. No entanto, a indústria e particularmente a localizada nas regiões metropolitanas, apresentou a maior taxa de crescimento da informalidade durante o período analisado, apesar de recente queda. Houve queda também nos setores de serviços, comércio e agricultura. Mas esses setores têm uma incidência de relações informais acima de 50%, chegando a 80% no agrícola.

### **Rendimentos**

a) Na comparação de 1993 com 2004, há um ganho real em torno de 8% em nível nacional, resultante de uma evolução positiva em torno de 15% nas áreas não-metropolitanas e uma pequena retração - próxima a

3% – nas áreas metropolitanas. No plano nacional o aumento deveu-se aos ganhos dos trabalhadores assalariados sem carteira. Os rendimentos dos trabalhadores protegidos ficaram praticamente estáveis e os autônomos sofreram alguma perda

b) Entre 1998 e 2004, nas áreas metropolitanas, houve queda superior a 15% nos rendimentos reais do trabalho principal. Já nas áreas não-metropolitanas a queda foi de 7%.

c) Os diferenciais de rendimento entre os trabalhadores protegidos e os sem carteira diminuíram de 198% em 1993 para 122% em 2004, ainda que em período mais recente – entre 2001 e 2004 – os diferenciais tenham voltado a crescer. Também apresentaram queda os diferenciais de rendimentos dos homens em relação às mulheres – de 80,5% em 1993 para 49,3% em 2004 -; e dos grupos mais escolarizados em relação aos trabalhadores com até três anos completos de estudo. Tomado como exemplo o rendimento dos trabalhadores ocupados que tinham pelo menos o segundo grau completo, o diferencial em relação ao grupo com no máximo três anos de estudo era de 462% em 1993, caiu para 414% em 1999 e para 300% em 2004. O rendimento médio dos pouco instruídos passou de R\$ 263 em 1993 para R\$ 285 em 2004 - sempre em valores correntes de setembro de 2004 – e os ganhos dos mais escolarizados sofreram redução de R\$ 1.481 em 1993 para R\$ 1.140 em 2004.

## 6 - Tecnologia, Comércio Exterior e Emprego

### Principais pontos

#### a) Onde estão os empregos

Das 84,6 milhões de pessoas que estavam trabalhando em 2004, 47% atuavam no setor de Serviços. E das 30,7 milhões que tinham carteira assinada - dentro do universo das que trabalhavam - 61% estavam empregadas nos Serviços, que se constitui, portanto, no setor que absorve o maior volume de mão-de-obra, entre todos os setores, e no que mais emprega trabalhadores com carteira assinada.

A Agricultura é o segundo maior setor em termos de ocupação total (21% da população). Mas nesse setor, o número de pessoas com carteira assinada é bastante reduzido: aproximadamente 1,2 milhão, que formam apenas 4% do universo de 17,7 milhões de trabalhadores no setor.

A Indústria absorve cerca de 19% do total de trabalhadores com carteira assinada, e o Comércio 16%.

SERVIÇOS: Na última década, os setores de serviços e de comércio foram os maiores responsáveis pela criação de empregos formais. De um total de 6 milhões de novos empregos formais, gerados naquele período, o setor de serviços criou 60% e o de comércio 30%.

De acordo com a análise do IPEA, a maior participação do setor de serviços foi causada pelo processo de reestruturação produtiva das empresas industriais, muitas vezes caracterizada pela terceirização de atividades antes desenvolvidas dentro da própria firma. Atividades como serviços de limpeza e manutenção, ou mesmo marketing e comercialização vão sendo, paulatinamente, realizadas por empresas especializadas.

AGRICULTURA: Neste setor os empregos com carteira cresceram 29% nos últimos dez anos e, especialmente, após 2001. O aumento dos postos de trabalho, com e sem carteira, ocorreu por conta da expansão da fronteira agrícola, no Centro-Oeste e Norte.

INDÚSTRIA: Foi o setor de menor crescimento do emprego formal – apenas 8% - na última década. Entre 1995 e 1999 o emprego industrial com carteira assinada caiu 13%. Essa redução esteve associada, em

grande medida, aos processos de reestruturação produtiva, fortemente baseados em redução de pessoal ocupado, e que tiveram como conseqüência substanciais aumentos de produtividade durante a década.

A partir de 2000 o emprego industrial voltou a crescer, evidenciando tanto o esgotamento do processo de reestruturação produtiva via redução de pessoal quanto o crescimento refletido pelo *boom* exportador que se seguiu à desvalorização cambial, especialmente nos últimos três anos. Em 2004 o emprego industrial com carteira assinada cresceu 7%.

**REGIÕES:** Mais da metade do emprego formal no Brasil se encontra na Região Sudeste. Mas o estudo do IPEA observa que a evolução da distribuição geográfica do emprego mostra novas tendências já identificadas na edição de 2005. A primeira é o fato de que as regiões em que houve maior incremento do emprego formal, na última década, foram a Norte (crescimento de 62%) e a Centro-Oeste (crescimento de 60%), sob o impulso da expansão da fronteira agrícola e de uma de suas conseqüências – a expansão do comércio. Além disso, a migração de indústrias do Sudeste para outras áreas, em busca de custos menores de produção e, por vezes, de incentivos fiscais dos estados, reduziu a importância relativa do Sudeste na produção e no emprego industrial.

A Região Nordeste – uma das beneficiárias da realocização industrial – concentra a maior parte dos trabalhadores formais e informais do meio rural. Lá estão 47% das pessoas ocupadas em atividades tipicamente agrícolas e 35% das ocupadas em outras atividades vinculadas ao meio rural. Estes números, observa o estudo do IPEA, evidenciam a elevada concentração da população rural precisamente em uma região na qual as relações de trabalho, na atividade agrícola, são marcadas por alto grau de informalidade.

**COMÉRCIO EXTERIOR:** As firmas exportadoras contínuas - que exportaram ininterruptamente entre 2000 e 2004 – geraram 400.000 novos postos de trabalho naquele período e empregam um em cada dez trabalhadores. Estudo recentemente publicado pelo IPEA mostra que as empresas que começaram a exportar fizeram mais contratações do que aquelas que ficaram confinadas no mercado doméstico. O emprego, nas firmas exportadoras, cresceu mais de 20% em cada um dos anos seguintes ao do início das exportações.

Já as firmas que, por qualquer razão, desistiram do mercado internacional, no ano seguinte à saída demitiram 9,6% mais empregados do que as empresas que nunca exportaram.

Na avaliação apresentada pelo IPEA, os dados e informações disponíveis evidenciam que o comércio internacional, especialmente o exportador, pode ter impactos extremamente positivos sobre o emprego. E apontam para o fato de que pode ser benéfico, para a geração de empregos no país, ampliar o número de firmas exportadoras e, principalmente, mantê-las no mercado internacional.

**MULTINACIONAIS:** As empresas estrangeiras empregam um em cada 20 trabalhadores brasileiros. Nelas, o emprego cresceu 7,6%, em média, entre 2000 e 2004.

## **b) Tecnologia**

Das 84.000 indústrias que têm mais de dez funcionários no país, aproximadamente 30.000 realizaram, entre 2001 e 2003, algum tipo de inovação tecnológica ou possuem um projeto de inovação em andamento. Entre as firmas brasileiras com mais de 500 funcionários, no entanto, mais do que sete empresas, em cada grupo de dez, realizaram algum tipo de inovação tecnológica. Significa que, das 1.368 indústrias que têm mais de 500 funcionários e são responsáveis por 7,7% do emprego, cerca de 990 implementaram inovações de produtos ou processos.

Um dos efeitos desse desenvolvimento tecnológico sobre o mercado de trabalho diz respeito à qualificação da mão-de-obra de que as empresas necessitam antes e depois de realizar a inovação. Outro efeito comumente citado é a possível conseqüência negativa em termos de emprego. Entretanto, destaca o estudo do IPEA, a verdade é que as grandes empresas, mais avançadas e mais inovadoras, geraram muito mais empregos do que a média do país.

O crescimento do emprego nessas firmas foi de 29%, correspondente à criação de quase 500.000 postos de trabalho no período de 2000 a 2004. Este comportamento sugere que, apesar de poupadora de mão-de-obra, a tecnologia pode abrir oportunidades de crescimento para as empresas que, talvez, compensem o efeito negativo inicial sobre o emprego. Essa mesma tendência é apontada no capítulo 4.

#### **c) Como são os empregos e os trabalhadores**

Cerca de 61% das pessoas que trabalham com carteira assinada no Brasil são homens, e esse percentual é ainda maior na agricultura (84%) e na indústria (72%).

Os trabalhadores mais jovens estão no comércio, e os mais experientes se encontram no setor de serviços, onde a média de idade é de 38 anos. No caso da agricultura, setor em que a idade média é de 35 anos, vem ocorrendo um envelhecimento da população ocupada nos últimos anos, como consequência da migração dos jovens para as cidades.

Em média, um trabalhador permanece empregado numa mesma empresa por 69 meses ou aproximadamente seis anos. No comércio o tempo de permanência é a metade daquele – cerca de 3 anos; na agricultura é de 40 meses e, em empresas do setor de serviços, 65 meses, em média. No setor público o tempo de permanência é substancialmente maior do que no setor privado - 130 meses.

Os trabalhadores na indústria – e também os trabalhadores na agricultura – estão se tornando cada vez mais qualificados. Estudo anterior do IPEA mostra que, em 1996, existiam aproximadamente sete trabalhadores com escolaridade inferior a cinco anos para cada trabalhador com mais de 11 anos de estudo. Em 2002, para cada trabalhador qualificado na indústria, existiam apenas quatro trabalhadores não qualificados.

Na agricultura, embora os trabalhadores rurais sejam os menos qualificados da estrutura produtiva, a escolaridade média vem aumentando.

#### **d) Onde estão os melhores salários**

Os maiores salários estão na região Centro-Oeste e na Sudeste, seguidas das regiões Sul e Norte. Os salários mais baixos estão na região Nordeste. Essas diferenças podem ser explicadas em parte pelos perfis dos trabalhadores de cada uma dessas regiões, bem como pelas atividades preponderantes em cada uma delas. O Centro-Oeste, por exemplo, concentra boa parte dos serviços relacionados à administração pública federal. A Região Sudeste, por sua vez, concentra mais de 55% da produção industrial, setor em que as remunerações são, em média, superiores – o salário médio dos trabalhadores industriais é de aproximadamente R\$ 1 mil, segundo dados de 2004. O setor público paga, em média, R\$ 1.200,00; o comércio R\$ 650 e a agricultura R\$ 520.

Como a qualificação dos trabalhadores agrícolas é menor do que a média brasileira, a menor remuneração destes trabalhadores pode ser parcialmente explicada por sua escolaridade. Outra questão importante associada à remuneração dos trabalhadores agrícolas é o alto índice de pessoas ocupadas sem remuneração. Segundo a PNAD de 2004, 30% ou 3,5 milhões das pessoas ocupadas em atividades agrícolas, com ou sem carteira assinada, não recebiam remuneração alguma. Apesar de tão alto número, percebe-se uma redução gradual do contingente de não remunerados no meio rural: em 1993 eram 35%.

De modo geral, firmas mais avançadas do ponto de vista tecnológico e mais inseridas no mercado internacional tendem a remunerar melhor os seus trabalhadores do que as firmas menos competitivas. Empresas que inovam e diferenciam produtos pagam um salário 12,07% superior à média da indústria, enquanto as especializadas em produtos padronizados pagam 0,7% a mais (mais próximas à média). Enfim, as que não diferenciam produtos e têm produtividade menor pagam 11,4% a menos do que a média da indústria.

Firmas exportadoras pagam salários 24,7% maiores do que os pagos pelas não exportadoras.

Indústria estrangeira instalada no Brasil paga 38,3% a mais do que uma firma idêntica, controlada por capital nacional, paga para trabalhadores também idênticos. No setor de serviços, as empresas estrangeiras também remuneram melhor seus trabalhadores, embora essa diferença seja menor do que na indústria.

Todos esses números, conclui o IPEA, estão evidenciando que empresas mais dinâmicas do ponto de vista tecnológico e mais competitivas acabam remunerando melhor os seus trabalhadores. Elas também concedem mais benefícios extra-salariais do que firmas menos competitivas.

## 7 - Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda

### Principais pontos

a) O estudo do IPEA avalia que, passada uma década de implantação de programas de geração de trabalho e renda, ainda é questionável a capacidade deles para atingir efetivamente um universo significativo de pequenos empreendimentos, tendo em vista a baixa cobertura dos programas relativamente aos efeitos negativos de oscilações macroeconômicas sobre o emprego.

b) SEGURO DESEMPREGO: O número de benefícios emitidos saltou de 4 milhões por ano, entre 1993 e 2002, para 5,5 milhões em 2005. Em 2003, ano de baixo crescimento, houve um aumento de gastos com o benefício, em relação a 2002, provavelmente relacionado à queda da ocupação e aumento do desemprego. Em 2005, apesar da queda identificada pelo IBGE na taxa de desemprego, os gastos com seguro-desemprego cresceram cerca de 13% em relação a 2004, provavelmente pela combinação de reajuste do valor do benefício com acesso de maior número de trabalhadores ao seguro, permitido pelo cumprimento do período aquisitivo.

Uma pequena parte do movimento do seguro-desemprego é explicada pelo alargamento da cobertura, propiciado pelo surgimento de novas modalidades de seguro ao longo do tempo, notadamente os seguros para pescador artesanal (a partir de 2003); trabalhadores domésticos (a partir de 2001); e trabalhadores resgatados de relações de trabalho análogas às de escravos (a partir de 2003). Em 2005, estas três categorias responderam por 36% do incremento do total de benefícios.

c) ABONO SALARIAL: A quantidade de abonos emitidos – para trabalhadores oriundos do setor formal com rendimentos médios mensais inferiores a dois salários mínimos - subiu do patamar de 4 milhões ao ano, entre 1993 e 2001, para a casa dos 5,6 milhões em 2002; 6,7 milhões em 2003; 7,8 milhões em 2004 e 8,4 milhões em 2005. De acordo com a análise do IPEA, uma das causas do crescimento contínuo do número de abonos está ligada a um incremento na divulgação do programa. Um outro motivo estaria relacionado ao período de sete anos consecutivos (1996-2003) de queda relativa dos rendimentos médios dos trabalhadores ocupados em relação ao salário mínimo, inclusive dos trabalhadores assalariados com carteira, que, recebendo ao longo do ano menos de dois salários mínimos mensais, fazem jus ao benefício. Este contingente de trabalhadores passou de 13,1% para cerca de 25,2% do total de ocupados do país, entre 1995 e 2005. Isso significou um salto de 7,3 milhões para 17,4 milhões de trabalhadores.

d) INTERMEDIÇÃO DE MÃO-DE-OBRA: A taxa de aderência, que mede o percentual de colocações no mercado de trabalho pelas vagas oferecidas pelo Sine, esteve situada no patamar de 47% entre 1995 e 2005. E a taxa de admissão, que mede o percentual de colocações via Sine frente ao total de admitidos pela economia, ficou abaixo de 9% em cada ano daquela década estudada. Apesar disso, o número de pessoas colocadas no mercado de trabalho formal pelo Sine tem crescido continuamente desde 1995, como consequência de aperfeiçoamentos do programa.

A atratividade do Sine tem sido maior para os trabalhadores do que para as empresas, pois enquanto a relação inscritos/vagas girou em torno de 3,5 na média, entre 1995 e 2005, a relação colocados/vagas foi de

apenas 0,47 no mesmo período. Essa diferença produz uma concorrência de cerca de 7,5 trabalhadores inscritos para cada trabalhador recolocado pelo Sine.

e) **QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL DO TRABALHADOR:** A instituição do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), em julho de 2003, estabeleceu preferência por cursos de mais longa duração e pela integração dos programas do SPETR. Em outubro de 2004 o desenho original do PNQ foi ampliado, com a criação dos Planos Setoriais de Qualificação (Planseqs), planos territoriais e projetos especiais. No que se refere aos resultados dos dois primeiros anos desse novo formato da qualificação profissional, há indicações positivas, do ponto de vista da qualidade, mas ainda tímidas do ponto de vista numérico.

O principal indicativo da mudança de qualidade é a extensão da carga horária dos cursos, aproximando-se da meta de 200 horas, enquanto em 2002 esta média havia caído para pouco mais de 60 horas. Os indicadores do programa também mostram um nível aparentemente alto de articulação com outras políticas de inclusão social ou de trabalho e renda. Por fim, acentuou-se a focalização em grupos mais vulneráveis, como desempregados, mulheres e jovens.

f) **PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO:** No período 1995-2005 foram realizadas 11,2 milhões de operações de crédito, que representaram empréstimos no valor total de R\$ 75,6 bilhões. O valor médio dos empréstimos foi de R\$ 6,7 mil. O IPEA avalia que a expansão das microfinanças e de outras formas de financiamento ajudou a atenuar parcialmente os impactos recessivos das sucessivas altas das taxas de juros.

g) O movimento identificado pelo IPEA no **Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR)** aponta para certa flexibilização dos critérios de elegibilidade dos programas, de forma que não só o mundo do emprego, mas, sobretudo, o mundo do trabalho passam a ser referência nas discussões sobre o alargamento da cobertura e o atendimento das políticas do sistema.

No âmbito dos programas de intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e concessão de crédito (programas de geração de emprego e renda), há no SPETR ampla aceitação de trabalhadores não vinculados ou não oriundos do mercado formal de trabalho.

h) De acordo com a análise do IPEA, os programas pertencentes ao SPETR continuam, em sua maioria, presos à regulação do setor formal da economia, que atualmente ocupa menos da metade da População Economicamente Ativa no mercado de trabalho.

As principais tendências a serem exploradas pelo governo e, em especial, pelo SPETR, devem ser a reorganização dos serviços de emprego mais tradicionais (seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional); a realização de uma reforma trabalhista que flexibilize a relação de emprego, reduza custos e amplie o potencial de geração de novos postos; o aprimoramento das demais instituições que regulam o mercado de trabalho e o aprimoramento também dos programas de crédito.

## 8 – O período pós-laboral: Previdência e Assistência Social

### Principais pontos

**Muitos beneficiários, poucos contribuintes** – O IPEA observa que, sob a ótica da técnica do seguro social, a principal razão que está na origem dos desequilíbrios do sistema público de seguridade é o fato de a cobertura da população idosa ser quase universal, enquanto que a de contribuintes é muito restrita. Os dados referentes a aposentados e pensionistas revelam que a cobertura direta é alta e se elevou nos últimos anos, sobretudo no caso das mulheres. A cobertura de idosos com 60 anos ou mais também é alta – bem próxima da universalização - e se eleva com a idade. Já para os segmentos mais jovens da população os patamares de cobertura sempre foram inferiores a 70% e, especialmente no caso dos homens, vêm regredindo velozmente desde 1992. Embora menos intensa, a mesma tendência se verifica entre as mulheres jovens.

**Combate à pobreza** - O sistema brasileiro de seguridade social é considerado, pela maioria dos analistas, como um programa social de transferência de renda que impacta a vida familiar, reduzindo efetivamente o grau de pobreza. É consensual a constatação de que, após o pagamento de aposentadorias e pensões para as famílias com renda *per capita* inferior a 50% do salário mínimo, a pobreza se reduz. Contudo, o sistema está concentrado na proteção dos empregados com carteira assinada, deixando à margem trabalhadores que não são formais. Além disso, ao fixar o valor do benefício do Bolsa Família em R\$ 15 mensais por criança e o valor do Benefício de Prestação Continuada ou da previdência rural em um salário mínimo por beneficiário, a transferência de renda privilegia a população idosa vis-a-vis a população infantil.

**Aposentadoria por idade** - A exigência de apenas 12,5 anos de contribuição e a alta taxa de reposição - 83% (em 2006) daquilo que seria pago a alguém que contribuiu por 35 anos e atingiu os 60 anos de idade - aumentam o potencial de desequilíbrio atuarial do sistema. Outro aspecto importante a ser considerado diz respeito à antecipação da idade de aposentadoria da mulher.

**Benefícios de risco** - Os benefícios de risco, como os relativos à morte prematura do segurado, invalidez total ou parcial e doenças, vêm sendo negligenciados.

**Perdas na arrecadação** - A precariedade ocupacional, somada à fraca capacidade de atuação estatal resulta em perdas de arrecadação. Este cenário eleva a sonegação, a inadimplência e a renúncia fiscal, e também reduz a disponibilidade de recursos para investimentos produtivos.

**Choque de gestão** - Forma-se o consenso de que, dada a dimensão do sistema de seguridade em números de contribuintes e beneficiários e em volume de recursos, a previdência social é uma área prioritária de *choque de gestão*. Afinal, ela consome 31% das verbas federais e, segundo o próprio INSS, cerca de 20% das aposentadorias e pensões são pagas indevidamente. O *choque de gestão* deveria unificar os dados do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e do INSS e atingir todos os procedimentos gerenciais e o atendimento ao público.

**Gastos com seguridade e competitividade** - Os gastos com benefícios destinados a pessoas de idade, incluindo as aposentadorias por tempo de contribuição, são inferiores à média de países desenvolvidos.

O gasto com pensões por morte chama atenção por seu montante e porque tem regras de concessão bastante benevolentes, sobretudo se comparadas as regras para concessão de benefícios decorrentes da perda de capacidade de trabalho.

Os gastos com invalidez não são baixos. Desde 1999, a iminência de reformas constitucionais para o setor público federal elevou o número de aposentados por invalidez para patamares superiores a 25% do total de concessões, tendo atingido 54,9% do total de concessões em 2003, quando foi encaminhada a mais recente reforma previdenciária. Os dados fogem a qualquer padrão de risco atuarial, denotando problemas de gestão.

**Acumulação** - A legislação brasileira permite aos inativos trabalhar, excetuados os casos de invalidez, e permite também o acúmulo de dois benefícios diferentes, como no caso de uma viúva aposentada que acumula pensão do ex-marido. Nas duas situações o sistema privilegia pessoas que possuem melhores condições de trabalho e que não são as mais pobres.

**Envelhecimento e condições de saúde** - Um dos principais problemas apontados para mostrar o potencial de crise financeira da seguridade social no Brasil é o envelhecimento acelerado da população. Como o regime financeiro do sistema no segmento público é de repassar para os inativos as contribuições arrecadadas, sem a constituição de reservas, o crescente número de idosos reduz a população contribuinte e, ao mesmo tempo, eleva o de beneficiários.

Além disso, a estrutura etária madura requer a reorganização dos serviços sociais para atender os idosos, que possuem necessidades diferenciadas em termos de saúde e previdência em relação à população não idosa. Isso se traduz em menor esperança de vida saudável, doenças, tratamentos onerosos, perda da capacidade de trabalho, e dispêndios elevados e prolongados para os sistemas previdenciários.

**Reflexos da economia** - A coincidência de baixo crescimento do PIB com acentuado crescimento médio anual da População Economicamente Ativa dificultou a criação de empregos. Assim, as condições para a incorporação de novos contribuintes e para o aumento da arrecadação não foram propícias. Os salários, base de incidência das contribuições sociais por excelência, perderam participação na renda nacional entre 1991 e 2003. Essa perda não teve por contrapartida a redução da parcela destinada aos encargos sociais e, então, o esforço dos assalariados para contribuir foi elevado em relação à sua participação na renda.