



**JOSÉ CELSO PEREIRA CARDOSO JÚNIOR**

**Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil:  
ensaios de interpretação da história recente**

**Campinas  
2013**





**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**INSTITUTO DE ECONOMIA**

**JOSÉ CELSO PEREIRA CARDOSO JÚNIOR**

**Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil:  
ensaios de interpretação da história recente**

**Prof. Dr. Eduardo Fagnani – orientador**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Economia Social e do Trabalho, do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Economia Social e do Trabalho.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL  
DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO JOSÉ CELSO  
PEREIRA CARDOSO JÚNIOR E ORIENTADA PELO  
PROF. DR. EDUARDO FAGNANI.**

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Eduardo Fagnani", written over a horizontal line. Below the line, the word "Orientador" is printed in a small, sans-serif font.

Orientador

**CAMPINAS  
2013**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR  
Maria Teodora Buoro Albertini – CRB8/2142 –  
CEDOC/INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

Cardoso Júnior, José Celso Pereira, 1968-  
C179m Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil: ensaios de interpretação da história recente/ José Celso Pereira Cardoso Júnior. -  
Campinas, SP: [s.n.], 2013.

Orientador: Eduardo Fagnani.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas,  
Instituto de Economia.  
1.Trabalho. 2. Seguro social - Brasil. 3. Desenvolvimento econômico. I. Fagnani, Eduardo, 1955-. II. Universidade Estadual de  
Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

13-18-BIE

Informações para Biblioteca Digital

**Título em Inglês:** World of work and social protection in Brazil: essays in interpretation of recent history

**Palavras-chave em inglês:**

Trabalho

Social security - Brazil

Economic development

**Área de Concentração:** Economia Social e do Trabalho

**Titulação:** Doutor em Desenvolvimento Econômico

**Banca examinadora:**

Eduardo Fagnani

Amilton José Moretto

José Dari Krein

Denis Maracci Gimenez

Denise Lobato Gentil

**Data da defesa:** 22-02-2013

**Programa de Pós-Graduação:** Desenvolvimento Econômico



**TESE DE DOUTORADO**

**JOSÉ CELSO PEREIRA CARDOSO JÚNIOR**

**Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil: ensaios de interpretação da história recente**

**Defendida em 22/02/2013**

**COMISSÃO JULGADORA**

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Eduardo Fagnani", is positioned above the name of the first member of the jury.

**Prof. Dr. EDUARDO FAGNANI**  
Instituto de Economia / UNICAMP

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Amilton José Moretto", is positioned above the name of the second member of the jury.

**Prof. Dr. AMILTON JOSÉ MORETTO**  
Instituto de Economia / UNICAMP

A handwritten signature in black ink, appearing to read "José Dari Krein", is positioned above the name of the third member of the jury.

**Prof. Dr. JOSÉ DARI KREIN**  
Instituto de Economia / UNICAMP

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Denis Maracci Gimenez", is positioned above the name of the fourth member of the jury.

**Prof. Dr. DENIS MARACCI GIMENEZ**  
Faculdades de Campinas - FACAMP

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Denise Lobato Gentil", is positioned above the name of the fifth member of the jury.

**Profa. Dra. DENISE LOBATO GENTIL**  
Universidade Federal do Rio de Janeiro / UFRJ



*Para Luseni, Caio e Olívia,  
Tal como vieram a mim,  
Amores de minha vida.*





# MUNDO DO TRABALHO E (DES)PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: ENSAIOS DE INTERPRETAÇÃO DA HISTÓRIA RECENTE

## SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS E CONTEXTO	xiii
RESUMO	xvii
ABSTRACT	xix
LISTA DE TABELAS	xxi
LISTA DE GRÁFICOS	xxiv
LISTA DE QUADROS	xxv
LISTA DE FIGURAS	xxvii
LISTA DE BOXES	xxviii
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>01</b>
<b>PARTE I – ESTRUTURA E DINÂMICA DO MUNDO LABORAL</b>	<b>25</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	<b>27</b>
<b>CRISE ECONÔMICA E (DES)REGULAÇÃO DO TRABALHO: PANORÂMICA DAS DÉCADAS DE 1980 E 1990.</b>	
1.1 – Contexto Macroeconômico e Impactos sobre o Mundo do Trabalho	28
1.2 – A Desregulação pela Ótica da Desestruturação do Mercado de Trabalho	36
1.3 – A Desregulação pela Ótica da Desregulamentação do Mercado Laboral	45
Considerações Finais	55
<b>CAPÍTULO 2</b>	<b>57</b>
<b>FLEXIBILIDADE E DESEMPREGO: INTERPRETAÇÕES CORRENTES NA DÉCADA DE 1990.</b>	
2.1 – Desemprego	58
2.2 – Flexibilidade	63

2.3 – Desemprego e Flexibilidade: abordagens neoclássicas do problema	70
2.4 – Desemprego e Flexibilidade: a alternativa pós-keynesiana	74
Considerações Finais	79
<b>CAPÍTULO 3</b>	<b>81</b>
<b>TRABALHO E (DES)PROTEÇÃO SOCIAL: CRISE DO MODELO MERITOCRÁTICO-CONTRIBUTIVO.</b>	
3.1 – Raízes da Questão Social: acesso à terra e ao trabalho regulado em perspectiva histórica	84
3.2 – Especificidades das Políticas Sociais: vicissitudes de um modelo híbrido e insuficiente	86
3.3 – Fundamentos de Política Social Inclusiva: direitos de cidadania X gestão da pobreza	94
3.4 – Financiamento e Gastos Sociais: dilemas da estrutura tributária e do gasto público federal	102
Considerações Finais	106
<b>CAPÍTULO 4</b>	<b>109</b>
<b>DE VOLTA PARA O FUTURO I? DETERMINANTES DA FORMALIZAÇÃO DO EMPREGO NA PRIMEIRA DÉCADA DE 2000.</b>	
4.1 – Contextualização Geral do Problema	110
4.2 – O Mercado de Trabalho Brasileiro entre 1995 e 2011	121
4.3 – As Fontes de Recuperação do Emprego Formal	131
Considerações Finais	148
<b>CAPÍTULO 5</b>	<b>153</b>
<b>DE VOLTA PARA O FUTURO II? TENDÊNCIAS DA OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO NA PRIMEIRA DÉCADA DE 2000.</b>	
5.1 – De que é Composto o Estado?	154
5.2 – Tendências Recentes da Ocupação no Setor Público Brasileiro	157

5.3 – Enquadramento Metodológico e Evidências Estatísticas	164
Considerações Finais	177
<b>PARTE II – MUNDO DO TRABALHO E POLÍTICAS SOCIAIS</b>	<b>181</b>
<b>CAPÍTULO 6</b>	<b>183</b>
<b>POLÍTICAS SOCIAIS: ORGANIZAÇÃO, ABRANGÊNCIA E TENSÕES DA AÇÃO ESTATAL.</b>	
6.1 – Questão Social e Estado: a construção da política social	184
6.2 – O Sistema Brasileiro de Proteção Social: uma proposta de análise	197
6.3 – Políticas Organizadas com base no Eixo do Emprego e do Trabalho	203
6.4 – Políticas Organizadas com base no Eixo da Assistência Social	218
6.5 – Políticas Organizadas com base nos Direitos Incondicionais de Cidadania Social	228
6.6 – Políticas Organizadas com base no Eixo da Infraestrutura Social	238
Considerações Finais	249
<b>CAPÍTULO 7</b>	<b>251</b>
<b>ECONOMIA POLÍTICA DAS FINANÇAS SOCIAIS: APLICAÇÃO AO PERÍODO 1995-2002.</b>	
7.1 – Políticas Sociais e “Áreas de Atuação” do Gasto Social Federal	253
7.2 – Evolução do Gasto Social Federal entre 1995 e 2002	254
7.3 – Estrutura de Financiamento e Gastos Sociais: eixos estruturantes e áreas de atuação	256
7.4 – Estrutura Tributária e Regressividade do Financiamento Social Federal	266
7.5 – Padrão Fiscal-Financeiro do Gasto Público Federal	271
Considerações Finais	275
ANEXO 1: Fatos fiscais e financeiros marcantes para explicar o processo de endividamento público federal entre 1995 e 1998 no Brasil	279
ANEXO 2: Bases tributárias principais para o financiamento social federal no Brasil	281
ANEXO 3: Procedimentos metodológicos para construção da Carga Tributária Social	286

Federal e do Gasto Social Federal Tributário

<b>CAPÍTULO 8</b>	<b>289</b>
<b>POLÍTICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA: DESAFIOS A UM SISTEMA PÚBLICO, INTEGRADO E PARTICIPATIVO.</b>	
8.1 – Evolução, Estrutura do SPETR e Principais Limitações	291
8.2 – FAT: dilemas e alternativas ao financiamento das políticas de emprego	304
8.3 – Balanço da Política: principais programas no âmbito do MTE	314
Considerações Finais	335
<b>CAPÍTULO 9</b>	<b>339</b>
<b>TRABALHO, PREVIDÊNCIA E PROTEÇÃO SOCIAL: DESAFIOS A UM PLANO DE BENEFÍCIOS ADEQUADO À REALIDADE NACIONAL.</b>	
9.1 – Causas e Dimensões da Desproteção Previdenciária	340
9.2 – Propostas para uma Reforma Previdenciária Inclusiva	353
Considerações Finais	367
APÊNDICE: Salário Mínimo e Desenvolvimento	370
<b>CAPÍTULO 10</b>	<b>379</b>
<b>UNIVERSALIZAÇÃO DE DIREITOS E PROTEÇÃO SOCIAL: A PREVIDÊNCIA RURAL COMO VANGUARDA INSTITUCIONAL.</b>	
10.1 – Reconfiguração do Espaço Rural à Luz do Setor de Aposentados e Pensionistas	381
10.2 – O Debate do “Novo Rural” na Década de 1990	384
10.3 – Condições de Reprodução da Economia Familiar Rural	389
Considerações Finais	403
<b>CONCLUSÕES</b>	<b>405</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>417</b>

## AGRADECIMENTOS E CONTEXTO

Decididamente, a produção e a conclusão deste trabalho – sob a forma de Tese para Doutorado com perfil acadêmico – apenas se fez possível por meio de apoio moral e insistência dos amigos e amigas de todas as horas: Dani Prates & Dalba, Lício Raimundo & Oriete, Zeca Theodoro, Franco de Matos, dentre outros que, talvez mesmo sem saber, foram responsáveis por parte desta empreitada: Erika Araújo & Luis Otávio, Bráulio Cerqueira & Joana Mostafa, Ronaldo Garcia & Martha Cassiolato, Adalberto Cardoso, Alexandre Cunha, Alexandre Gomide, André Campos, Antonio Lassance, Carlos Alonso Barbosa, Carlos Henrique Romão, Denis M. Gimenez, Denise Gentil, Eduardo C. Pinto, Eugênio Vilela, Fábio Sá e Silva, Félix Lopez, Gabriel Cohn, Geraldo Di Giovanni, Gilberto Bercovici, Mariano Laplane, Murilo Pires, Paulo Fracalanza, Paulo T. Linhares, Ricardo Bielschowsky, Roberto Pires...

Agradecimento mais do que especial devo a Eduardo Fagnani, que além da amizade e presteza, concordou em assumir a ingrata missão de orientar e referendar a Tese que ora se apresenta. Igualmente importantes foram os colegas Amilton Moreto, Anselmo Santos, Jorge Tápia (*in memoriam*), José Dari Krein, Márcio Pochmann e Pedro Barros, professores do IE-Unicamp e pesquisadores do Cesit-Unicamp, que tanto se dispuseram a compor as instâncias (formais e informais) de avaliação desta Tese, em vários dos seus estágios de produção, como a ela aportaram importantes subsídios e contribuições ao formato e conteúdo finais.

Tendo sido inspirada por uma série de pesquisas empíricas realizadas coletivamente, não posso deixar de agradecer também aos (mais que) colegas de trabalho: Guilherme Costa Delgado, Henrique Júdice Magalhães, Jorge Abrahão Castro, Luciana Jaccoud, Roberto Gonzalez, Roberto Nogueira...

Esta Tese inspira-se em trabalhos elaborados, grosso modo, entre 1995 e 2010. Todos eles foram produzidos no âmbito de minhas atividades acadêmicas no IE-Unicamp e atividades profissionais cotidianas como servidor público federal e técnico de planejamento e pesquisa do IPEA. Este aspecto tem especial importância em sua explicação, pois todos foram feitos sob inspiração de reflexões realizadas em parceria com colegas de ambos os institutos. Referência institucional e intelectual de suma importância é o Instituto de Economia da Unicamp, por onde passaram e ainda se encontram pessoas extremamente influentes na conformação de minha visão

de mundo e de minha produção profissional. Do IPEA, colegas, que acabaram se tornando mais que simples coautores dos capítulos aqui reescritos; representam hoje grandes referências profissionais para as atividades de pesquisa aplicada, planejamento e assessoramento governamentais, que estão na essência das funções institucionais do órgão.

Por este motivo, é imperativo registrar aqui, por fim, especial agradecimento a todos os demais colegas do IPEA e do IE-Unicamp, que ao longo desses anos foram parceiros e amigos importantes tanto para explicar minha própria formação e trajetória profissional, como para explicar o ambiente de trabalho e colaboração dentro do qual pude realizar o esforço de reflexão aqui condensado em torno de temas tão complexos como caros às duas tradições institucionais acima apontadas.

Como dito, as ideias e as possibilidades concretas desta Tese surgiram de fato recente (2008-2010), quando acabei me deslocando de área de trabalho dentro do IPEA, numa espécie de migração dos estudos sociais e do trabalho (em torno dos quais me dediquei, grosso modo, entre 1996 e 2008) para os igualmente complexos temas do Estado, das instituições, do planejamento, da república e da democracia, no que acabou se convertendo em uma Diretoria especificamente dedicada a tais agendas.<sup>1</sup> Em função disso, resolvi rever e organizar minhas reflexões e produção durante os quinze anos em que fui pesquisador predominantemente de temas do trabalho e da proteção social no Brasil. Não que eu vá abandonar totalmente estas áreas, mas sim que percebi valeria a pena – sobretudo para mim mesmo! – tentar consolidar o esforço institucional realizado no (e pelo) IPEA em uma Tese contendo trabalhos por mim produzidos, grosso modo, entre 1995

---

<sup>1</sup> Cumpre lembrar que ao longo do triênio 2008-2010, fui chefe da Assessoria Técnica da Presidência do IPEA, então sob a presidência do Prof. Dr. Márcio Pochmann, tendo coordenado o projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, no âmbito do qual foram produzidas as edições 2009, 2010 e 2011 do documento **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**, além da série **Diálogos para o Desenvolvimento**, que em 10 volumes, produziu reflexões renovadas sobre: complexidade e contemporaneidade do desenvolvimento nacional, o peso e o papel atualmente existentes (e aqueles necessários) às funções governamentais do planejamento, da gestão pública, da burocracia pública, do controle e da participação social, bem como aspectos de fronteira das discussões sobre poder judiciário e federalismo no Brasil. No mesmo período, fui o primeiro Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST/IPEA), tendo, de abril a julho de 2011, atuado como pesquisador-visitante na sede da CEPAL em Santiago do Chile. A partir de todas essas experiências, coordenei, organizei e publiquei diversos livros pelo IPEA, além de dois livros-sínteses dos referidos projetos institucionais, ambos por editoras comerciais, a saber: i) **Para a Reconstrução do Desenvolvimento no Brasil: eixos estratégicos e diretrizes de política** (São Paulo: Ed. Hucitec, 2011); e ii) **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições para pensar o Estado brasileiro contemporâneo** (São Paulo: Ed. Quartier Latin, no prelo 2013).

e 2010, e agora revistos e reescritos em torno desses dois eixos permanentes de investigação ao longo do período: *Mundo do Trabalho e (Des)proteção Social no Brasil*.

Tenho consciência do quão diminutas possam ser que sejam, para a ciência aplicada e mesmo para as políticas públicas brasileiras, as ideias e proposições contidas – e talvez parcamente difundidas – nos capítulos aqui reunidos; por outro lado, guardo confiança e convicção de que elas, por terem sido financiadas com recursos da sociedade brasileira e produzidas sob critérios metodológicos de relevância, rigor, abertura e tolerância, possuem o seu tempo e o seu espaço no debate público sobre os temas aqui abordados.

Embora a maior parte dos trabalhos que serviram de base e inspiração para esta Tese tenha sido produzida, como dito acima, a partir de trabalhos acadêmicos e pesquisas empíricas, envolvendo momentos de assessoramento governamental direto em vários níveis, foram selecionados justamente aqueles cujas ideias-força permanecem centrais para uma discussão de natureza mais estrutural acerca de problemas brasileiros. Daí a oportunidade e a relevância das escolhas feitas e da própria obra em si. Sim, pois se é verdade que cada um dos capítulos possui valor heurístico próprio, é igualmente verdade que, reunidos aqui em forma de Tese, possuem, quando vistos em conjunto, um valor que lhe é próprio e que transcende o valor individual em cada caso. Ao menos essa é nossa crença e esperança, razão de fundo para o empreendimento aqui realizado.

Neste sentido, os capítulos que compõem esta Tese foram reelaborados e reorganizados, não por ordem cronológica, mas por "afinidades eletivas", ou seja, agrupando-se em função de duas grandes temáticas que perpassam todos e cada um deles, a saber: i) estrutura e dinâmica do mundo laboral e ii) conexões entre o mundo do trabalho e as políticas sociais e de proteção brasileiras, que têm no fundamento do trabalho como direito, um dos seus pilares essenciais. Assim organizados, visam tanto facilitar o percurso de leitura escolhido pelo leitor, como demonstrar que, individualmente ou em conjunto, os capítulos aqui perfilados guardam boa dose de coerência interna, o que, convenhamos, não é pouca coisa nos dias bicudos que correm...

Aos leitores e às leitoras que se aventurarem pelas próximas páginas, agradeço pela paciência e interesse, desejo boa leitura e reflexão, e coloco-me à disposição para os debates que se fizerem necessários ou pertinentes!





## RESUMO

Esta Tese aborda aspectos da relação – dinâmica e complexamente determinada – que existe entre as esferas do “mundo do trabalho” e da “(des)proteção social” no Brasil. Tendo sido inspirada por pesquisas empíricas realizadas, grosso modo, entre 1995 e 2010, envolvendo, além da participação no programa de doutorado do IE/Unicamp, momentos de assessoramento governamental direto em vários níveis, os seus capítulos foram escritos e agrupados em função de duas grandes temáticas que perpassam todos e cada um deles, a saber: i) *estrutura e dinâmica do mundo laboral* e ii) *conexões entre o mundo do trabalho e as políticas sociais e de proteção brasileiras*, que têm no fundamento do trabalho como direito, um dos seus pilares essenciais.

A razão para tanto decorre, fundamentalmente, do fato de que a categoria Trabalho é, em regime capitalista (e a despeito de crenças em contrário!), a categoria econômica e sociológica chave para garantir, sobretudo em contextos hiper desiguais e heterogêneos como o brasileiro: i) *sustento individual ou familiar, além de sociabilidade básica à população*, por meio do acesso à renda e à esfera pública que o trabalho propicia; ii) *sustentação econômica mínima ao PIB*, por meio da amplitude e profundidade potenciais do seu mercado consumidor interno; e iii) *sustentabilidade financeira intertemporal a todo o sistema brasileiro de proteção social, em particular aos sistemas previdenciários públicos*, direta ou indiretamente contributivos, pelo peso que as fontes de financiamento direto (ancoradas no trabalho) ou mesmo indireto (regressivamente ancoradas na tributação sobre o consumo e legalmente vinculadas ao orçamento da seguridade social) possuem no Brasil.

Estes aspectos ganharam particular relevância ao longo da primeira década do novo milênio, porque depois de praticamente 25 anos de dominância ideológica liberal e implementação de medidas desregulamentadoras e privatistas, com resultados pífios ou nefastos sobre variáveis clássicas da macroeconomia e do mercado de trabalho nacional, houve em período recente, mormente entre 2004-2010, contestação empírica e teórica da alegada supremacia daquelas formulações.

Comprovou-se na prática que o núcleo-duro do padrão brasileiro de proteção social, ancorado historicamente no modelo meritocrático-contributivo e no binômio trabalho-proteção social, é altamente dependente – em termos de sua sustentabilidade institucional e financeira – de

dinâmica produtiva pujante e virtuosa, praticamente impossível de ser obtida por meio do livre jogo das forças de mercado.

Como corolário dessa linha argumentativa, tem-se que sem a presença ativa do Estado como agente estruturador interno, dificilmente o país terá condições de garantir, simultaneamente, crescimento econômico, indicadores positivos de mercado de trabalho, combate à pobreza e à desigualdade de renda, além de sustentabilidade intertemporal e solvência financeira dos sistemas de proteção social em geral, e de proteção previdenciária em particular.

Concluimos este esforço analítico em defesa da *universalização* das políticas sociais como estratégia mais indicada para enfrentar os desafios sociais brasileiros, já que em contexto de desigualdades extremas, a universalização possui a virtude de combinar os maiores impactos redistributivos do gasto, com os menores efeitos estigmatizadores que advém de práticas focalizadas de ação social. Além disso, é a universalização a única estratégia condizente com princípios de justiça distributiva contidos nos chamados direitos amplos e irrestritos de cidadania social, portanto, uma ideia desatrelada do discurso reducionista e conservador sobre a pobreza.

Esse aspecto nos parece particularmente importante porque, na tradição de estudos sobre temas do trabalho e da (des)proteção social, predomina hiperespecialização em pontos, muitas vezes, demasiado específicos a cada uma das duas esferas aqui destacadas. Ou bem a literatura se dedica e aprofunda temas do mundo do trabalho, ou bem o faz em temas da proteção social.

Há, obviamente, méritos incontestáveis em certa especialização cognitiva sobre esses e outros campos do saber científico, porém este artifício metodológico deixa em aberto questões igualmente relevantes no tocante às possibilidades e necessidades de certa articulação de conhecimentos (multi-inter-transdisciplinares) para o incremento de compreensão sobre o mundo que nos rodeia, bem como para o próprio avanço das ciências e das políticas públicas de modo geral.

**PALAVRAS-CHAVES: mundo do trabalho, proteção social, desenvolvimento, Brasil.**

## ABSTRACT

This thesis discusses some aspects of the dynamic and complexly determined relationship between the labor world and social protection in Brazil. Having been inspired by empirical research conducted roughly between 1995 and 2010, involving direct government assistance at various levels, besides the attendance to the doctorate program at IE/Unicamp, its chapters were written and assembled according to two major themes: i) structure and dynamics of the labor market and ii) connections between the labor world and social policies.

The choice of this analytical approach stems from the fact that labor is the key economic and sociological category that, under capitalism (despite some belief to the contrary!), especially in heterogeneous and hyper unequal countries, such as Brazil, grants access to: i) individual or family economic support, as well as basic sociability; ii) minimal financial support to GDP; and iii) intertemporal sustainability to social protection systems, in particular to public pensions, directly or indirectly contributive. This is even more true in Brazil due to the breadth and depth of its potential consumer market and to the weight that the sources of funding for social protection have in the country, either in direct forms (anchored in the labor market) or in indirect ones (anchored in taxation on consumption that is legally linked to the social security budget).

These aspects have gained particular relevance throughout the first decade of the new millennium, since, after almost 25 years of liberal ideological dominance and the implementation of deregulation and privatisation measures, with poor results on national macroeconomics and labor market variables, there has been empirical and theoretical contestation of the alleged supremacy of those formulations, especially between 2004 and 2010.

It has been proved in practice that the hard-core standard of Brazilian social protection, historically anchored in the meritocratic-contributive model and in the work-social protection binomial, is highly dependent in terms of its institutional and financial sustainability of a thriving and virtuous productive dynamics, practically impossible to be obtained through the free play of market forces.

As the inevitable corollary of this line of argument one must say that without the active presence of the State as the structuring internal agent, it is unlikely that the country will be able to ensure economic growth, positive labor market indicators, success in the war on poverty and

income inequality, as well as intertemporal sustainability and financial solvency of the social protection system, particularly in what concerns the pensions system.

In conclusion we argue that the universalization of social policies is the best suited strategy to address social challenges in Brazil, since, in the context of extreme inequalities, a universal system has the virtue of combining the major redistributive impact of public spending with less stigmatizing effects that are inherent to focused social policies. Moreover, it is the only strategy consistent with the broad and unrestricted principles of distributive justice contained in the so-called rights of social citizenship and therefore incompatible with the reductionist and conservative views on poverty.

This aspect seems particularly important because, in the tradition of studies on labor and social protection, hyperespecialization dominates the analysis of very specific aspects of each of the spheres highlighted here. Either the literature focuses on themes of the labor world, or it concentrates attention on areas of social protection.

There are obviously undeniable merits in certain cognitive specialization on these and other fields of scientific knowledge. However, such a methodological approach does not pay attention to other relevant issues regarding the possibilities and needs of certain articulation of (multi-interdisciplinary) knowledge in order to increase the understanding about the world around us as well as to improve science and public policies in general.

**KEYWORDS: world of work, social protection, development, Brazil.**

## **LISTA DE TABELAS**

### **CAPÍTULO 4**

Tabela 1. Mudanças na composição do mercado de trabalho. Brasil: 1995 a 2011.	<b>124</b>
Tabela 2. Distribuição percentual da população ocupada e vinculação previdenciária. Brasil: 1995 a 2011.	<b>128</b>
Tabela 3. Evolução e composição dos profissionais em saúde e em educação. Brasil e Grandes Regiões: 1995 a 2005.	<b>136</b>
Tabela 4. Taxa de variação dos benefícios emitidos pelo INSS e pelo MTE. Brasil: 1995 a 2011.	<b>138</b>
Tabela 5. Evolução das operações totais de crédito do sistema financeiro nacional, por setor de atividade econômica. Brasil: 1995 a 2010.	<b>141</b>
Tabela 6. Variação percentual do número de vínculos empregatícios e de estabelecimentos declarantes da GFIP / MPAS. Brasil: 1999 a 2011.	<b>144</b>
Tabela 7. Indicadores de desempenho da intermediação de mão-de-obra, em porcentagem (%). Brasil: 1995 a 2011.	<b>147</b>
Tabela 8. Situação da fiscalização do trabalho. Brasil: 1996 a 2010.	<b>148</b>

### **CAPÍTULO 5**

Tabela 1. Evolução anual do estoque de servidores ativos (militares e servidores civis), das aposentadorias e dos admitidos por concurso na administração federal. Brasil: 1991 a 2010.	<b>162</b>
Tabela 2. Evolução dos vínculos de trabalho nos setores público e privado da economia. Brasil: 2003 e 2010.	<b>167</b>
Tabela 3. Percentual de vínculos diretos da ocupação do setor público, segundo esfera administrativa. Brasil: 1995, 2002 e 2010.	<b>167</b>
Tabela 4. Percentual de vínculos celetistas e estatutários no conjunto do setor público. Brasil: 1995, 2002 e 2010.	<b>168</b>
Tabela 5. Percentual de vínculos diretos da ocupação do setor público com escolaridade maior que ensino médio, por esfera administrativa. Brasil: 1995, 2002 e 2010.	<b>170</b>
Tabela 6. Trabalhadores de serviços administrativos por esfera da federação. Brasil: 2002 e 2010.	<b>171</b>
Tabela 7. Percentual de participação feminina por esfera administrativa do setor público. Brasil: 1995, 2002 e 2010.	<b>172</b>
Tabela 8. Renda média mensal (em salários mínimos) por gênero e por esfera	<b>172</b>

administrativa do setor público. Brasil: 2010.

Tabela 9. Despesas nominais do governo geral, em R\$ mil. Brasil: 2009. **176**

## **CAPÍTULO 7**

Tabela 1. Estrutura de financiamento das políticas sociais do governo federal. Brasil: 1995-2002. **264**

Tabela 2. Carga tributária social federal e gasto social federal tributário. Brasil: 1995-2002. **269**

Tabela 3. Comparações entre gasto social federal e carga tributária. Brasil: 1995-2002. **273**

Tabela 4. Comparações entre GSF e demais dimensões do gasto público federal. Brasil: 1995 a 2002. **274**

## **CAPÍTULO 8**

Tabela 1. Demonstrativo da execução financeira do FAT. Brasil: 1995 a 2007, em R\$ milhões. **310**

Tabela 2. Indicadores de desempenho do seguro-desemprego. Brasil: 1995 a 2007, em porcentagem (%). **316**

Tabela 3. Número de Segurados do seguro-desemprego e número de abonos salariais pagos por ano. Brasil: 1995 a 2007. **316**

Tabela 4. Indicadores de desempenho da intermediação de mão-de-obra. Brasil: 1995 a 2007, em porcentagem (%). **319**

Tabela 5. Evolução da qualificação social e profissional. Brasil: 2003 a 2007. **321**

Tabela 6. Evolução dos programas de geração de emprego e renda com recursos do FAT. Brasil: 2006 e 2007. **324**

Tabela 7. Evolução dos depósitos especiais, do saldo extramercado e das reservas mínimas de liquidez do FAT. Brasil: 2000-2007. **325**

Tabela 8. Evolução do programa nacional de microcrédito produtivo orientado – PNMPO. Brasil: 2005 a 2007. **328**

## **CAPÍTULO 9**

Tabela 1. Distribuição da força de trabalho agrícola. Brasil: 2005. **344**

Tabela 2. Duração do desemprego e eficácia do seguro-desemprego por região metropolitana. Brasil: 2005. **358**

## **CAPÍTULO 10**

Tabela 1. Alguns indicadores globais da universalização previdenciária. Brasil: 1991 a 1998.	<b>382</b>
Tabela 2. Estrutura de rendimentos dos domicílios pesquisados, segundo a contribuição de cada fonte à renda total, por faixa de salário mínimo - sul e nordeste. Brasil: 1998.	<b>390</b>
Tabela 3. Relação dos domicílios com a atividade econômica - sul e nordeste. Brasil: 1998, em % de domicílios.	<b>392</b>
Tabela 4. Relação das pessoas de 10 anos ou mais com a atividade econômica, segundo o ramo e a ocupação principal - sul e nordeste. Brasil: 1998, em % de pessoas.	<b>394</b>
Tabela 5. Condição de atividade e relação de trabalho das pessoas de 10 anos ou mais - sul e nordeste. Brasil: 1998.	<b>395</b>
Tabela 6. Beneficiários da previdência rural, homens maiores de 60 anos e mulheres maiores de 55 anos, com e sem ocupação – sul e nordeste. Brasil: 1998, em % de beneficiários.	<b>396</b>
Tabela 7. Número de pessoas de 10 anos ou mais, residentes no domicílio segundo o local de ocupação - sul e nordeste. Brasil: 1998, em % de pessoas.	<b>397</b>
Tabela 8. Despesas médias por domicílio e contribuição média de cada item de despesa na despesa total - sul e nordeste. Brasil: 1998.	<b>398</b>
Tabela 9. Distribuição dos domicílios pesquisados, segundo a condição de reprodução econômica - sul e nordeste. Brasil: 1998, em % de domicílios.	<b>399</b>
Tabela 10. Combate à pobreza: quadro comparativo sul – nordeste. Brasil: 1998, em % de domicílios.	<b>401</b>
Tabela 11. Classificação das unidades domiciliares - sul e nordeste. Brasil: 1998, em % de domicílios.	<b>402</b>

## **LISTA DE GRÁFICOS**

### **CAPÍTULO 4**

- Gráfico 1. Contribuição de cada categoria ocupacional ao estoque total de trabalhadores. Brasil: 1995/99, 2001/2005 e 2006/2011. **125**
- Gráfico 2. Evolução da população ocupada segundo o grau de estruturação do mercado de trabalho. Brasil: 1995 a 2011. **130**
- Gráfico 3. Evolução do gasto social federal. Brasil: 1995 a 2010. **134**
- Gráfico 4. Evolução da balança comercial. Brasil: 1995 a 2011. **142**

### **CAPÍTULO 5**

- Gráfico 1. Servidores civis ativos da administração federal. Brasil: 1991 a 2010. **163**
- Gráfico 2. Servidores civis federais – aposentados e admitidos por concurso. Brasil: 1991 a 2010. **163**
- Gráfico 3. Despesas de pessoal como percentual da arrecadação. Brasil: 2002 a 2009. **174**
- Gráfico 4. Despesas de pessoal como percentual do PIB. Brasil: 2002 a 2009. **175**
- Gráfico 5. Evolução da massa salarial do setor público como percentual do setor privado. Brasil: 2003 a 2010. **177**

### **CAPÍTULO 7**

- Gráfico 1. Evolução do GSF real no governo FHC. Brasil: 1995 a 2002, 1995 = 100. **255**
- Gráfico 2. Incidência da tributação direta e indireta sobre a renda. Brasil: 2002. **266**
- Gráfico 3. Evolução da carga tributária e do gasto público. Brasil: 1995 a 2002. **271**
- Gráfico 4. Carga tributária social federal e gasto social federal tributário. Brasil: 1995 a 2002. **273**

### **CAPÍTULO 8**

- Gráfico 1. Evolução do patrimônio do FAT segundo seus principais componentes. Brasil: 1990 a 2007. **308**
- Gráfico 2. Crescimento acumulado do PIB, da arrecadação do PIS/PASEP e do patrimônio do FAT. Brasil: 1995 a 2007. **308**
- Gráfico 3. Movimentação de vagas e trabalhadores pelo SINE. Brasil: 1993 a 2007. **320**
- Gráfico 4. Evolução do número de operações de crédito com recursos do FAT e respectivos valores anuais. Brasil: 1995 a 2007. **325**
- Gráfico 5. Evolução dos gastos do SPETR/MTE e BNDES 40%. Brasil: 1995 a 2007. **330**



## LISTA DE QUADROS

### INTRODUÇÃO

Quadro 1. Os mundos da proteção e da desproteção social segundo a condição de atividade da população em idade ativa e inativa.	03
--	----

### CAPÍTULO 2

Quadro 1. Diferenças qualitativas entre PME e PED, a fins da década de 1990.	61
--	----

### CAPÍTULO 5

Quadro 1. Funções inerentes à constituição dos estados modernos e contemporâneos.	156
---	-----

Quadro 2. Governos FHC e Lula: principais diretrizes nos campos da administração pública e nas políticas de pessoal.	161
--	-----

### CAPÍTULO 6

Quadro 1. Abrangência da ação social do estado em âmbito federal. Brasil: 2002.	201
---	-----

Quadro 2. Abrangência da ação social do estado em âmbito federal. Brasil: 2002. Políticas organizadas com base no eixo do Emprego e do Trabalho.	209
--	-----

Quadro 3. Indicadores da ação social do estado em âmbito federal. Brasil: décadas de 1990 e 2000. Políticas organizadas com base no eixo do Emprego e do Trabalho.	212
--	-----

Quadro 4. Abrangência da ação social do estado em âmbito federal. Brasil: 2002. Políticas organizadas com base no eixo Assistência Social e Combate à Pobreza.	225
--	-----

Quadro 5. Indicadores da ação social do estado em âmbito federal. Brasil: décadas de 1990 e 2000. Políticas organizadas com base no eixo Assistência Social e Combate à Pobreza.	226
--	-----

Quadro 6. Abrangência da ação social do estado em âmbito federal. Brasil: 2002. Políticas organizadas com base no eixo Direitos Incondicionais de Cidadania.	236
--	-----

Quadro 7. Indicadores da Ação Social do Estado em Âmbito Federal. Brasil: décadas de 1990 e 2000. Políticas organizadas com base no eixo Direitos Incondicionais de Cidadania.	236
--	-----

Quadro 8. Abrangência da ação social do estado em âmbito federal. Brasil: 2002. Políticas organizadas com base no eixo da Infraestrutura Social.	246
--	-----

Quadro 9. Indicadores da Ação Social do Estado em Âmbito Federal. Brasil: décadas de 1990 e 2000. Políticas organizadas com base no eixo da Infraestrutura Social.	247
--	-----

## **CAPÍTULO 7**

Quadro 1. Abrangência da ação social do estado em âmbito federal e principais fontes de financiamento. Brasil: 2002. **260**

## **CAPÍTULO 8**

Quadro 1. Principais programas federais de emprego, trabalho e renda. Brasil: 2005. **296**

Quadro 2. Níveis de descentralização, participação não-estatal e esferas de participação social nas políticas do SPETR. Brasil: 2005. **297**

Quadro 3. Estrutura Orçamentária Simplificada do FAT. Brasil: 2005. **306**

Quadro 4. Programas de geração de emprego e renda. Brasil: 1994 a 2005. **323**

Quadro 5. Princípios gerais de construção do SPETR no Brasil, segundo resoluções do II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, realizado em 2005 pelo MTE. **332**

## **CAPÍTULO 9**

Quadro 1: Critérios de acesso a benefícios previdenciários e assistenciais. Brasil: 2010. **341**

## **LISTA DE FIGURAS**

### **CAPÍTULO 2**

Figura 1. Teoria econômica e flexibilidade no mercado de trabalho. **64**

### **CAPÍTULO 3**

Figura 1. Modelo simplificado de interpretação: crise do estado, crise econômica, desregulação do trabalho e desproteção social. Brasil: décadas de 1980 e 1990. **91**

### **CAPÍTULO 4**

Figura 1. Clivagens entre formal \ informal para o estudo do mercado de trabalho. **116**

### **CAPÍTULO 10**

Figura 1. Configuração do espaço rural. Brasil: 1998. **383**

Figura 2. Renda média domiciliar comparada - sul e nordeste. Brasil: 1998. **383**

## **LISTA DE BOXES**

### **CAPÍTULO 3**

- |   |            |
|---|------------|
| Box 1. Desproteção social: ciclo estrutural da pobreza e ciclo de vulnerabilidade futura. | <b>87</b>  |
| Box 2. Proteção social: articulação Estado, Sociedade, Família e Mercado.                 | <b>88</b>  |
| Box 3. Amartya Sen: pobreza como privação de capacidades.                                 | <b>97</b>  |
| Box 4. John Raws: princípio rawlsiano de justiça social.                                  | <b>104</b> |

### **CAPÍTULO 10**

- |  |            |
|--|------------|
| Box 1. Configuração geral do S1 e S2 da pesquisa de campo. Brasil: 1998. | <b>383</b> |
|--|------------|

## INTRODUÇÃO

A primeira década do novo milênio, mormente o período 2004-2010, cumpriu – entre outras – função didática nos embates acadêmico e político brasileiros. Após praticamente 25 anos de dominância ideológica liberal e tentativas – em vários campos da vida social e econômica – de implementação de diretrizes e soluções desregulamentadoras, privatistas e internacionalizantes, com resultados pífios ou nefastos sobre indicadores e variáveis clássicas do comportamento macroeconômico e do mercado de trabalho nacional, houve em período recente a contestação empírica e teórica da alegada supremacia daquelas formulações.

Embora grande parte das mesmas não tenha sido plenamente revertida, e considerando ainda a imensa influência benéfica do cenário internacional (sobretudo entre 2000 e 2008) para os resultados domésticos favoráveis em termos macroeconômicos e laborais, comprovou-se na prática que o núcleo-duro do padrão brasileiro de proteção social, ancorado historicamente no modelo meritocrático-contributivo e no binômio trabalho-proteção social, é altamente dependente – em termos de sua sustentabilidade institucional e financeira – de dinâmica produtiva pujante e virtuosa, praticamente impossível de ser obtida por obra e graça das forças de mercado.

Dito de outra forma, sem presença ativa do Estado como agente estruturador interno, e postura ativa no complexo processo de internacionalização e globalização das economias e sociedades, dificilmente o país teria, nos dias que correm, condições de garantir, simultaneamente, crescimento econômico, indicadores positivos de mercado de trabalho,<sup>2</sup> sustentabilidade intertemporal e solvência financeira dos sistemas de proteção social em geral, e de proteção previdenciária em particular.

A razão para tanto decorre, fundamentalmente, do fato de que a categoria Trabalho é, em regime capitalista (e a despeito de crenças em contrário!), a categoria econômica e sociológica chave para garantir, sobretudo em contextos hiper desiguais e heterogêneos como o brasileiro: i) *sustento individual ou familiar, além de sociabilidade básica à população*, por meio do acesso à renda e à esfera pública que o trabalho propicia; ii) *sustentação econômica mínima ao PIB*, por meio da amplitude e profundidade potenciais do seu mercado consumidor interno; e iii)

---

<sup>2</sup> Dentre os quais se incluem os indicadores recentes de combate à pobreza e redução das desigualdades de renda.

*sustentabilidade financeira intertemporal a todo o sistema brasileiro de proteção social, em particular aos sistemas previdenciários públicos*, direta ou indiretamente contributivos, pelo peso que as fontes de financiamento direto (ancoradas no trabalho) ou mesmo indireto (regressivamente ancoradas na tributação sobre o consumo, mas legalmente vinculadas ao orçamento da seguridade social) possuem no Brasil.

Esta Tese tem por objetivo compreender melhor as relações entre o mundo do trabalho e as políticas sociais de âmbito federal. Ela se autocalifica como *ensaio de interpretação da história recente* porque acredita ser necessário esforço de compreensão geral acerca das transformações estruturais pelas quais vem passando a economia e a sociedade brasileira na atualidade. Olhando retrospectivamente, acreditamos que os eventos econômicos e políticos deflagrados no Brasil ao longo do último quarto de século XX tenham sido responsáveis pelo colapso do padrão dominante de desenvolvimento centrado na industrialização e comandado pelo Estado. O mesmo conjunto de eventos engendrou novo formato de desenvolvimento ao longo da década de 1990, calcado em concepção internacionalizante e liberal de progresso econômico e social, mas cujos resultados concretos, em pouco tempo, mostraram-se perversos do ponto de vista da dinâmica econômica – combinação de semi-estagnação com financeirização da riqueza – e inadequados do ponto de vista da natureza e forma de funcionamento do seu mercado de trabalho, já que marcado por combinação de heterogeneidades e desigualdades de várias ordens.

A primeira década de 2000, por outro lado, enseja possibilidades históricas para nova fase de transição, cujos contornos – em delineamento – de um novo padrão de desenvolvimento talvez ainda não permitam vislumbrar o seu *sentido* histórico geral. A fim de captar esse suposto *novo sentido* do desenvolvimento nacional e interpreta-lo à luz das transformações recentes, esta Tese elegeu como tema o estudo das relações entre o Trabalho, cuja centralidade na definição dos processos econômicos e sociais é evidente ao longo de todo o século XX no Brasil, e o fenômeno aqui caracterizado como o da (Des)proteção Social, que, segundo nossa forma de ver, é um dos traços mais significativos do momento histórico de transição entre o modelo liberal parcialmente implementado na década de 1990 e esta fase atual de novas – mas ainda incertas – possibilidades de desenvolvimento – de tipo soberano, sustentável e inclusivo – na qual se encontra o país nos dias que correm.

Desde logo, é importante deixar claro que estaremos utilizando, nesta Tese, a ideia de *(des)proteção social* relacionada, sobretudo, aos eventos decorrentes da relação das pessoas com os mundos do trabalho (ocupação, desocupação, remuneração, sistema público de emprego e vinculação previdenciária) e do não-trabalho (inatividade, vinculação previdenciária, assistência social e demais transferências sociais, exclusão), tais quais as situações abaixo indicadas.

**Quadro 1: Os Mundos da Proteção e da Desproteção Social segundo a Condição de Atividade da População em Idade Ativa e Inativa.**

	MUNDO DO TRABALHO	MUNDO DA INATIVIDADE
<b>PROTEÇÃO SOCIAL</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ocupação protegida auto-financeável: RGPS urbano + RJU;</li> <li>2. auto-ocupação protegida auto-financeável;</li> <li>3. segurados especiais: RGPS rural parcial e indiretamente financeável;</li> <li>4. proteção temporária: seguro-desemprego.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. cobertura previdenciária: RPS rural + urbano + RJU;</li> <li>6. cobertura assistencial estatal + filantrópica;</li> <li>7. cobertura previdenciária privada.</li> </ol>
<b>DESPROTEÇÃO SOCIAL</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ocupação desprotegida: assalariamento sem carteira;</li> <li>2. auto-ocupação desprotegida: autônomos não contribuintes;</li> <li>3. desemprego involuntário.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. ausência de cobertura previdenciária (estatal ou privada);</li> <li>5. ausência de cobertura assistencial (estatal ou filantrópica).</li> </ol>

Fonte: IBGE, PNAD: para categorias de “posição na ocupação”. Elaboração própria.

Portanto, por motivos meramente operacionais, não faz parte do nosso conceito restrito de *(des)proteção social* as ocorrências próprias das áreas da saúde, educação, cultura, transporte coletivo urbano, saneamento, habitação, segurança pública, direitos humanos, etc., ainda que sejamos totalmente fiéis à ideia de incluir estas e outras possíveis dimensões da vida social moderna no cômputo dos elementos que melhor expressam a noção de proteção social ampla, certamente ancorada na ideia forte dos direitos de cidadania, ética e justiça social.

Com tal opção metodológica, buscamos tanto ajudar a complementar lacuna presente nos trabalhos sobre esses assuntos, quanto sugerir a necessidade – e mesmo a viabilidade – de aportes teórico-metodológicos para agendas de pesquisa – e também para as próprias políticas públicas –

que busquem estabelecer o diálogo entre as duas dimensões cruciais da vida contemporânea aqui reivindicadas, isto é: trabalho e proteção social.

Esse aspecto nos parece particularmente importante porque na tradição de estudos sobre tais agendas predomina hiperespecialização em pontos de fato importantes, mas específicos a cada uma das duas esferas aqui destacadas. Ou bem a literatura se dedica e aprofunda temas do mundo do trabalho, ou bem o faz em temas da proteção social.<sup>3</sup>

Há, obviamente, méritos incontestáveis em certa especialização cognitiva sobre esses e outros campos do saber científico, porém este artifício metodológico deixa em aberto questões igualmente relevantes no tocante às possibilidades e necessidades de certa articulação de conhecimentos (*multi-inter-transdisciplinares*) para o incremento de compreensão sobre o mundo que nos rodeia, bem como para o próprio avanço das ciências e das políticas públicas de modo geral.<sup>4</sup>

Por tais motivos, de modo mais específico, a pesquisa aqui empreendida busca entender e demonstrar algumas das relações fundamentais entre a *crise do Estado e da economia brasileira* desde meados das décadas de 1970/80 e os fenômenos de *desregulação do trabalho e desproteção social*, traços típicos de nossa formação nacional, mas aguçados ao longo das décadas de 1980 e 1990, a despeito dos avanços trazidos pela Constituição de 1988.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Evidentemente, há exceções a essa “regra geral”. Ver, por exemplo, Santos (1987), Abranches (1992), Marques (1997), Boschetti (2006), dentre alguns outros.

<sup>4</sup> Por abordagens do tipo “multi-inter-transdisciplinares”, entenda-se – apesar da brincadeira! – abordagens inspiradas pelo paradigma epistemológico da complexidade. À guisa de exemplificação, veja-se, por exemplo, os valiosos aportes de conhecimento – justamente para os temas do trabalho e da proteção social – advindos de abordagens metodológicas do tipo “multi-inter-transdisciplinares”, tais como as realizadas por Polanyi (2000) e Castel (1995 e 2010), certamente dois dos mais importantes autores do século XX a influenciar, dentre outras, esta Tese aqui. Já sobre a abordagem da complexidade, que apesar de inspirar metodologicamente a Tese, não será aqui abordada, ver UNESCO (2000), Benkirante (2004); Morin (2005; 2008); Domingues (2004, 2005); Casanova (2006); Nicolescu (2008); Shinn & Ragouet (2008); Schulen, Axt & Silva (2008); Penn (2008); Vivanco (2010); Halevy (2010).

<sup>5</sup> Para que não parem dúvidas ou confusões semânticas acerca dos objetos sob investigação, é conveniente antecipar desde já cada um dos nossos conceitos centrais: (des)regulação do trabalho e (des)proteção social. Chamaremos aqui de *desregulação do trabalho* à síntese dos processos de *desestruturação* e *desregulamentação* do mercado laboral. De um lado, a *estruturação do mercado de trabalho* é entendida em consonância à emergência, consolidação e avanço das relações capitalistas de produção no país, as quais dizem respeito, basicamente, à difusão do assalariamento da mão-de-obra pelo sistema econômico e sua concomitante aceitação pela sociedade. De outro lado, a *progressiva regulamentação* deste mesmo mercado de trabalho é vista como processo que se dá a partir de interferência pública (estatal e civil), mediadora e disciplinadora das relações e condições de trabalho. Por sua vez, entenderemos aqui por *desproteção social* a situação na qual parte da população em idade ativa (15 < PIA < 65 anos) e maior de 65 anos se encontra em situação de renda ou trabalho tal que a elas não é possível nem sair do ciclo estrutural da pobreza no momento presente, nem tampouco enfrentar o ciclo de vulnerabilidade esperada no futuro.



Como amplamente reconhecido, a Constituição de 1988 é um marco na história das políticas sociais brasileiras. Em seu capítulo dedicado aos direitos sociais, ela promove mudança formal sem precedentes na trajetória de construção da intervenção do Estado no campo social. Trata-se de alteração qualitativa muito importante em termos da concepção de proteção que havia vigorado no país até então, pois inseriu os princípios da Seguridade Social e da Universalização em áreas vitais da reprodução social.

Ambos os princípios, é bom que se diga, recebiam influência positiva de duas forças teórico-ideológicas que se autorreforçavam e que, politicamente, acabaram ajudando a conformar o desenho de políticas públicas do período que veio a ficar conhecido como os Trinta Anos Gloriosos do capitalismo, aproximadamente, entre 1945/50 e 1975/80.

De um lado, as concepções keynesianas da moeda e do emprego ajudaram a pautar as políticas de pleno emprego do pós-guerra na Europa, EUA e Japão, as quais engendraram processo virtuoso de conexão entre expansão do investimento público e privado, emprego, geração e manutenção da renda do trabalho, consumo de massas, demanda agregada, ganhos de produtividade, incremento simultâneo de lucros, salários e arrecadação tributária, nova rodada de demanda efetiva, ampliação e sustentação do emprego, renda, consumo etc... (Keynes, 1987, 1988).

De outro lado, as ideias e diretrizes de políticas públicas emanadas a partir do Relatório Beveridge ajudaram a compor entendimento sólido sobre a necessidade de reformas sociais amplas na Inglaterra do pós-guerra. Apontando as mazelas da guerra e a situação social dela derivada como fonte de inseguranças várias e regressão civilizatória na Europa como um todo, o relatório tratava de sugerir universalização da proteção social em áreas da atuação estatal que fossem capazes de combater e reverter o que considerava serem os riscos maiores à coesão social naquele momento histórico: a doença, a ignorância, a miséria, a imundície e a desocupação (Beveridge, 1942). Desta maneira, o arco de cobertura universalizante das políticas sociais que se gestou, sobretudo na Europa ao longo dos Trinta Gloriosos, ajudou não só a restaurar a

---

O *ciclo estrutural da pobreza* é aquele no qual uma série de fatores relacionados à inserção setorial-ocupacional e aos atributos pessoais contribui para a reprodução de situações variadas de precariedade ou mesmo ausência de rendimentos e de mínimas condições de vida e de trabalho. Por sua vez, o *ciclo de vulnerabilidade esperada* configura situação de incerteza quanto ao recebimento de renda monetária ou de transferências sociais destinadas à sua proteção por ocasião da saída definitiva do mercado de trabalho. O detalhamento destes tópicos é objeto dos capítulos desta Tese, notadamente: 1, 3, 6 e 9.

autoestima e a coesão social da população por meio de mínimos civilizatórios em cada caso, como se acoplou virtuosamente aos mecanismos de estabilização monetária e aos componentes da demanda agregada e crescimento econômico dos países que se perfilaram às diretrizes de proteção sugeridas pelo famoso relatório.

No caso brasileiro, ambas as influências acima citadas estiveram presentes nos processos nacionais de redemocratização e reconstitucionalização dos anos 80, e não à toa os princípios da Seguridade Social e da Universalização acabaram – felizmente – se inscrevendo na CF-1988, apesar do contexto histórico mundial já fortemente adverso à época, matizado pela nova fase de hegemonia liberal que se propagava desde os EUA de Ronald Reagan e da própria Inglaterra de Margareth Thatcher.

A Constituição Federal brasileira de 1988, não obstante, rompeu com a necessidade do vínculo empregatício-contributivo na estruturação e concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores oriundos do mundo rural. Em segundo lugar, transformou o conjunto de ações assistencialistas do passado em embrião para a construção de uma política de assistência social amplamente inclusiva, ao prever a LOAS e o arco de programas governamentais que lhe dão sustentação. Em terceiro, estabeleceu o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização das políticas de educação e saúde.

Nos três casos, há mudança qualitativa quanto ao *status* das políticas sociais relativamente a suas respectivas condições pretéritas de funcionamento. Além disso, ao propor novas e mais amplas fontes de financiamento, alteração esta consagrada na criação do Orçamento da Seguridade Social, estabeleceu condições materiais objetivas para efetivação e preservação dos novos direitos de cidadania inscritos na ideia de Seguridade e na prática da universalização.

No entanto, apesar deste conjunto de avanços legais, uma combinação de fatores (econômico-estruturais e político-conjunturais) fez com que uma *nova estratégia social* fosse sendo gestada e implementada ao longo da década de 1990, em grande medida na contracorrente das inovações sociais constitucionalizadas em 1988. Esta nova estratégia social se caracterizaria por combinar cinco diretrizes gerais no campo da proteção social: *universalização restrita, privatização crescente, descentralização fiscal, focalização sobre a pobreza e aumento da participação social*

*compensatória*.<sup>6</sup> Trata-se de reforma social de orientação liberalizante, em termos da concepção, implementação e gestão das políticas sociais em várias áreas do mundo do bem-estar (trabalho, previdência e assistência social, saúde, educação, habitação, segurança pública etc.).

Muito embora a Constituição de 1988 tenha deixado em aberto a participação dos setores privados (lucrativos e não lucrativos) na complementação da provisão estatal de proteção social, parece-nos bastante evidente que a estratégia social levada a cabo ao longo da década de 1990, vista retrospectivamente como a resultante do embate de forças políticas e ideológicas presentes tanto na disputa entre os setores público e privado como intra-setores públicos, exacerbou esta característica pró-mercado das políticas sociais, em detrimento do princípio público e universalizante que na verdade está na base do capítulo constitucional relativo à ordem social.<sup>7</sup>

Não é por outra razão que cunhamos aqui a expressão *universalização restrita* para nos referirmos ao fato de que a universalidade da cobertura e do atendimento no que toca ao conjunto de políticas de seguridade (saúde, previdência e assistência social) e educação não se firmou nem como princípio ideológico geral nem como prática do Estado na implementação concreta de tais políticas, passados já mais de vinte anos da promulgação da Carta Constitucional.

Porquanto a provisão de saúde e a educação fundamental tenham alcançado níveis bastante elevados de cobertura e, mais importante, consolidado ao menos formalmente o caráter universalizante (público e gratuito) dos programas e ações governamentais por todo o território nacional, isso não impediu o avanço e a concorrência (muito mais que a cooperação/complementação) dos setores privados, tanto na saúde, pela oferta limitada e a

---

<sup>6</sup> Embora esta nova estratégia social não esteja assim explicitada em documentos oficiais, nem seja ainda consensual no debate acadêmico, acreditamos ser possível sustentá-la a partir de elementos extraídos de uma série de trabalhos recentes. Em especial, ver documentos da Presidência da República publicados entre 1995 e 2002, ou interpretações político-acadêmicas como as de Faria (2003), Draibe (2003) e Fagnani (2005).

<sup>7</sup> No capítulo da Ordem Social, a despeito de a Constituição abrir o leque de objetivos da seguridade social com o preceito da “*universalidade da cobertura e do atendimento*”, define seguridade social como “*um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social*” (Brasil, Constituição Federal, 2000: 113; grifo nosso). No tocante à saúde, o artigo 197 deixa claro que a execução dos serviços “*deve ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado*” (Brasil, Constituição Federal, 2000: 115). Com relação à previdência, o artigo 202 aborda o espaço destinado ao regime de previdência privada, “*de caráter complementar e organizado sob a forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social*” (Brasil, Constituição Federal, 2000: 117). Já fora do escopo da seguridade social propriamente dita, mas ainda dentro do conjunto de direitos sociais explicitados pelo capítulo II da Constituição (Dos Direitos Sociais), a educação é também uma área com atribuições compartilháveis, tal como enuncia o artigo 195: “*a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade*” (Brasil, Constituição Federal, 2000: 118).

qualidade questionável dos serviços públicos, como na educação, em virtude da ênfase conferida pelo Estado ao ensino fundamental, tendo o mercado privado de escolas de ensino médio e faculdades e universidades particulares crescido fortemente desde 1988.

Por sua vez, as áreas de previdência e assistência social também tiveram a universalidade da cobertura e do atendimento limitada ao longo dos anos 90. No caso da previdência, com exceção do grande aumento de cobertura obtido pela implementação da previdência rural, cujo avanço social reside no fato de que não guarda vínculo contributivo direto com os benefícios concedidos, o RGPS-urbano teve na verdade poder bastante limitado para ampliar sua cobertura na década liberal. Isto se deveu, fundamentalmente, à exigência de contribuição prévia à concessão de benefícios, fulcro por excelência do modelo meritocrático-contributivo, em contexto de alargamento da informalização e precarização das relações de trabalho no país. Como a estrutura de remunerações vinculadas ao RGPS-urbano é historicamente baixa no Brasil, o nível dos benefícios acaba por refletir e sancionar a péssima distribuição de renda produzida pelo setor privado, abrindo espaço, desta forma, para o surgimento de um setor de previdência complementar com potencial para capturar as franjas média e superior da distribuição de rendimentos.<sup>8</sup>

No caso da assistência social, embora se constitua em área de atendimento exclusivamente voltada para camadas pobres e desassistidas da população, possui também poder limitado de ampliação da cobertura, devido, basicamente, aos estreitos limites estabelecidos pelos critérios de renda domiciliar *per capita* que são utilizados como condição de elegibilidade aos benefícios. Num país onde contingente muito grande da população percebe rendimentos muito baixos, tais que os colocariam, em outras condições de civilidade, abaixo de linhas de pobreza não tão reduzidas, critérios restritivos para a concessão de benefícios assistenciais acabam sendo a forma encontrada pelo Estado para regular o gasto social nessa área e, portanto, impedir pressões indesejadas sobre a estrutura geral de financiamento público.

Pelo exposto, pelo menos duas questões devem ser ressaltadas.

---

<sup>8</sup> Não é outro, aliás, o objetivo último do recém-aprovado (em 2012) regime de previdência complementar dos servidores públicos federais, que entre outras coisas, limita o valor do benefício do funcionalismo público ao (baixo) teto já instituído para o setor privado.

A primeira delas é que o esforço de financiamento para uma estratégia social amplamente universalizante, no caso brasileiro, teria que ser superior ao esforço de fato realizado pelo Estado ao longo dos anos 90 e mesmo primeira década de 2000, motivo pelo qual o país tão somente conseguiu implantar um tipo de *universalização restrita* das suas principais políticas sociais. A segunda é que o grande impulso dado naquela década à *privatização* – ou aumento de participação dos setores privados (lucrativos ou não) na provisão total de bens e serviços sociais à população – em áreas-chave como saúde, educação e previdência,<sup>9</sup> pode ser visto como parte de certa estratégia social guiada pelo próprio Estado, na medida em que é ele quem define o marco regulatório de atuação dos entes privados em cada setor da economia, impondo com isso a direção, o ritmo e a intensidade da acumulação de capital em cada caso concreto.<sup>10</sup>

Outras três estratégias coerentes e complementares às anteriores também foram se fortalecendo ao longo da década de 1990. Em primeiro lugar, a *descentralização* de parte das atribuições fiscais da União para Estados e Municípios. Em segundo, a *focalização* das políticas, programas e ações governamentais sobre parcela considerada mais pobre da população. Finalmente, o aumento da *participação social organizada* – setor público não-estatal, ou setor privado não-lucrativo – em atividades de cunho social.

A *descentralização* nasceu na esteira da redemocratização no início dos anos 80 e se consolidou como um dos princípios fundamentais na discussão constituinte acerca do novo formato institucional que as políticas sociais deveriam ter. Princípio originalmente ligado à ideia de maior envolvimento e participação dos entes subnacionais e também da sociedade civil na formulação, implementação, gestão, controle e avaliação das políticas sociais, a descentralização acabou se traduzindo, a partir dos anos 90, em parte da estratégia social do governo federal para transferir responsabilidades e gastos sociais a Estados e Municípios. Ainda que a ideia da descentralização como princípio fundamental de gestão pública tenha se mantido no discurso oficial, reinou de fato grande descompromisso dos entes federados com aspectos da descentralização que não estivessem diretamente ligados à eficiência das políticas e, sobretudo,

---

<sup>9</sup> E mais recentemente, ao longo da primeira década de 2000, à área de segurança pública.

<sup>10</sup> As agências nacionais de saúde e de previdência complementar são órgãos criados pelo Estado nos anos 90, durante a gestão FHC, para regular e controlar a atuação dos setores privados de saúde e previdência. A área de educação, em que pese o crescimento dos setores privados, ainda não possui, na configuração atual do Estado, nenhum órgão exclusivo para regular e controlar a atuação das escolas, faculdades e universidades particulares, cabendo tais atividades, por enquanto, ao próprio Ministério da Educação.

dos gastos sociais. Por isso, falamos apenas em *descentralização fiscal* das políticas sociais, já que na prática ela não se revestiu, senão em raras exceções até o momento, dos princípios de envolvimento populacional efetivo e participação social na gestão da coisa pública.<sup>11</sup>

Por sua vez, a *focalização* das políticas (leia-se: dos recursos) sociais visando o combate direto à pobreza nasceu e se consolidou como princípio ideológico que se construiu e se implementou ao longo dos anos 90, na contramão dos preceitos universalizantes impressos na Constituição de 1988. É muito importante atentar para o fato de que, ao deslocar o foco da discussão do *desenvolvimento com inserção pelo trabalho produtivo e socialmente útil* para o tema do *combate à pobreza* via, supostamente, uma mais eficiente aplicação dos recursos sociais, a focalização na verdade se complementa coerentemente com o conjunto da estratégia social montada nos anos 90 e, em grande medida, ainda vigente neste novo milênio.

Por fim, aliado à focalização da problemática social sobre a pobreza, também se observa a construção de certo nível de comprometimento de setores públicos não-estatais – ou setores privados não-lucrativos – em relação à execução de ações sociais voluntárias ou compartilhadas com o próprio setor público estatal. O aumento da *participação social organizada* – porém compensatória – na composição de certa estratégia geral de atendimento social ao longo das décadas de 1990 e 2000 esteve originalmente ligado à ideia de maior envolvimento e participação da sociedade civil na formulação, implementação, gestão, controle e avaliação das políticas sociais. Contudo, o sentido desta atuação, bem como os resultados até o momento alcançados, em termos de efetividade das instituições participativas, são ainda bastante ambíguos para se projetar qualquer tendência neste momento.

Em suma, segundo nosso ponto de vista, a considerar-se a natureza do tema e a complexidade envolvida em uma análise que se pretende concorrente ao processo histórico de mudanças, pareceu-nos indispensável estruturar estratégia metodológica que se aproximasse das questões acima suscitadas a partir de dois grandes eixos de discussão, os quais também podem ser lidos como as duas questões centrais (ou hipóteses) de investigação desta Tese.

---

<sup>11</sup> Este aspecto é tão evidente que levou o governo Lula, através da Corregedoria Geral da União, a investigar o uso dos recursos públicos em municípios selecionados por amostragem, com resultados bastante desanimadores para a continuidade do processo de descentralização, pois que envolvem casos inúmeros de corrupção e malversação do dinheiro público pelas autoridades locais em cerca de 75% dos municípios investigados em 2003.

De um lado, cabe demonstrar a *centralidade do Estado* na ativação e coordenação econômica, e na regulação do mercado nacional de trabalho e conformação de certo padrão de proteção social a ele diretamente vinculado (modelo meritocrático-contributivo). Tal centralidade também tem lugar na explicação da crise econômica brasileira na passagem dos anos 70/80, com a consequente piora das condições de regulação do trabalho e da proteção social até 2003. A partir deste momento, instaura-se mudança não desprezível de orientação político-partidária no país, responsável, juntamente com fatores exógenos, pela reversão ou ao menos arrefecimento das nefastas tendências dominantes nos vinte anos progressos.

De outro lado, é preciso investigar as implicações trazidas por esse fenômeno de *desregulação do trabalho* sobre o já insuficiente sistema de proteção social do país, situação essa que tornaria o modelo brasileiro bastante *anacrônico*, já que descolado tanto da realidade vigente no mundo do trabalho quanto da ação reformista-liberal do Estado pós-1988, e que – a despeito dos esforços havidos na primeira década de 2000 – ainda não encontrou novo paradigma de sustentação.

E isso porque, dentre outros motivos, há um paradoxo na situação brasileira, segundo o qual qualquer solução sustentável em longo prazo deve passar necessariamente por recomposição do papel do Estado, como condição fundamental para regular o mundo do trabalho em novas bases e alargar o padrão de financiamento da proteção social no país. Algo, portanto, em linha aproximada com o que passou a ser feito e vivenciado entre 2004-2010, com resultados insuficientes, porém mais alentadores tanto do ponto de vista da dinâmica econômico-produtiva, como dos seus reflexos sobre o mercado de trabalho doméstico.

Mas para os objetivos imediatos desta Tese, estaremos nos referindo apenas às transformações específicas nos âmbitos do mercado de trabalho e nos esquemas de proteção previdenciária e assistencial à população inativa. Ao explicitar as contradições intrínsecas do chamado *modelo meritocrático-contributivo de proteção social brasileiro*, chegaremos ao argumento central da Tese: o de que o sucesso ou sobrevivência deste modelo depende – na realidade – de uma combinação virtuosa de fatores que têm na ativação econômica favorável à estruturação do mercado de trabalho – em especial, favorável ao vetor de assalariamento contributivo que ele engendra – o seu substrato principal.

Trata-se, portanto, do confronto entre, basicamente, dois projetos políticos em disputa no debate corrente. De um lado, embora com força partidária aparentemente menor na conjuntura

atual, coloca-se ainda em pauta – por setores conservadores da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e empresariado – o caminho liberal, de orientação privatista e internacionalizante, que vivenciou melhores dias na década de 1990. De outro lado, embora raramente tenha tido força política suficiente no cenário nacional, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via da universalização integral da proteção social, dependente, no entanto, de um paradigma de financiamento público de tipo e monta tal a prescindir, no limite, do padrão salarial diretamente contributivo para de fato se viabilizar.

Embora tenhamos que lutar o tempo todo em prol deste paradigma alternativo de financiamento público, a ponto de um dia – quiçá – poder prescindir do modelo meritocrático-contributivo como pilar principal de sustentação da proteção social no Brasil e, com isso, caminhar rumo à superação positiva do trabalho como categoria econômica e social fundamental, é preciso ter claro que as bases materiais e as condições políticas hoje vigentes no mundo para uma reforma tributária de tal monta estão ainda mui distantes das mínimas necessárias à sua consecução.

Não obstante, constatamos haver instrumentos de ação e capacidade operativa suficiente nos aparelhos de Estado hoje existentes no Brasil, para ativação econômica e laboral em prol de estratégia mais robusta e duradoura de desenvolvimento com inserção social pelo trabalho, demonstrando-se, assim, a tese aqui defendida, segundo a qual trabalho e proteção social são dimensões inseparáveis tanto da dinâmica econômica de crescimento como da eficácia do modelo meritocrático-contributivo em compatibilizar proteção humana e sustentabilidade fiscal.

### **Organização da Tese**

Como sublinhado acima, o trinômio “crescimento-trabalho-proteção” justifica-se como objeto de investigação mais aprofundado, sendo o caso brasileiro o mote principal desta Tese, basicamente porque da combinação virtuosa daquelas três dimensões depende a capacidade do modelo de desenvolvimento em compatibilizar, como dito ao início desta Introdução:



- *sustento individual ou familiar, além de sociabilidade básica à população*, por meio do acesso à renda e à esfera pública que o trabalho propicia;
- *sustentação econômica mínima ao PIB*, por meio da amplitude e profundidade potenciais do seu mercado consumidor interno; e
- *sustentabilidade financeira intertemporal a todo o sistema brasileiro de proteção social, em particular aos sistemas previdenciários públicos*, direta ou indiretamente contributivos, pelo peso que as fontes de financiamento direto (ancoradas no trabalho) ou mesmo indireto (regressivamente ancoradas na tributação sobre o consumo, mas legalmente vinculadas ao orçamento da seguridade social) possuem no Brasil.

Diante do exposto, a Tese está assim organizada.

A Parte I – **Estrutura e Dinâmica do Mundo Laboral** – estabelece e demonstra as conexões entre a crise econômica brasileira das décadas de 1980 e 1990 – largamente fundada, por sua vez, na crise do padrão nacional-desenvolvimentista (década de 80) e na tentativa de instauração do modelo de desenvolvimento liberal (década de 90) – com a crise do mercado de trabalho nacional, em particular, a crise do modelo meritocrático-contributivo de proteção social.

Demonstra-se a incompatibilidade intrínseca entre o modelo de proteção social historicamente estruturado no Brasil e modelos de desenvolvimento de cunho liberal. Tal incompatibilidade se dá, fundamentalmente, pela inadequação que se estabelece entre a dinâmica econômica de tipo liberal e a natureza heterogênea e desigual do mercado de trabalho brasileiro. Modelos de tipo liberal são, assim, inadequados a economias de tipo periférico-tardias como a brasileira, e contraproducentes a mercados de trabalho delas derivados.

Os capítulos 1 a 5, portanto, percorrem e aprofundam essas ideias, com destaque aos dois capítulos finais desta parte, onde se demonstra – factualmente – que a sustentabilidade humana e financeira do modelo brasileiro de proteção social (meritocrático-contributivo) depende de dinâmica virtuosa de sua economia ao mercado laboral. Tal como demonstrado pela experiência brasileira do período 2004-2010, não apenas foi possível compatibilizar certa retomada de crescimento econômico com expansão da ocupação geral da força de trabalho, como isto se deu sem que tivesse havido reforma profunda – *mantra liberal* – do padrão de regulação do trabalho ou da proteção social no país.

Em outras palavras, o crescimento econômico do período se deu em simultâneo à estruturação do mercado de trabalho nacional, vale dizer: i) com redução drástica dos níveis de desocupação e desemprego aberto; ii) aumento da formalização dos vínculos empregatícios regidos pela CLT, em todos os setores da atividade econômica privada (agropecuária, indústria, comércio e serviços); iii) aumento e revalorização do emprego público regido pelo RJU, em todos os níveis da federação (união, estados e municípios), além da retomada do emprego em estatais, autarquias, fundações e sociedades de economia mista; iv) redução da precarização ou melhoria relativa da qualidade dos postos de trabalho, se medida, por exemplo, em termos de cobertura previdenciária, acesso a benefícios da seguridade social e demais políticas públicas;<sup>12</sup> v) elevação dos rendimentos médios oriundos do trabalho, em grande medida instigada pelos impactos virtuosos dos aumentos em termos reais do salário mínimo no período; vi) melhora distributiva, sobretudo da distribuição pessoal dos rendimentos do trabalho; e vii) retomada relativa de certa mobilidade social intrageracional ascendente.

Em suma, foi objeto justamente do capítulo 4 apontar e investigar os fatores mais importantes a explicar os motores de expansão deste processo recente e, adicionalmente, averiguar em que medida – e sob quais condições – esse movimento seria sustentável no tempo, engendrando a partir dele processo virtuoso de estruturação e ordenamento do mercado de trabalho, aliado a trajetória também benéfica de melhoria dos indicadores de desempenho financeiro da previdência social.

Apesar das dificuldades empíricas para estabelecer causalidades nem sempre diretas, acreditamos ter conseguido, como primeira aproximação ao tema, grau de conhecimento mais acurado sobre o assunto. Isto porque pudemos identificar ao menos cinco fatores explicativos para a dinâmica recente de assalariamento formal do mercado de trabalho brasileiro, todos eles operando numa mesma direção. Ou seja: aumento e desconcentração do gasto social, aumento e diversificação do crédito interno, aumento e diversificação do saldo exportador, consolidação do regime tributário simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte (SIMPLES) e maior eficácia das ações de intermediação de mão-de-obra e de fiscalização das relações e condições de trabalho nas empresas, foram fatores identificados como responsáveis principais

---

<sup>12</sup> Mas ainda com resultados ruins do ponto de vista da rotatividade, remuneração média, jornada de trabalho, número de empregos praticados, filiação sindical etc.

pela trajetória de recuperação do emprego formal no período 2001/2011 no Brasil,<sup>13</sup> comprovando-se, portanto, a ideia de que o Estado possui, hoje, instrumentos de ação e capacidade operativa suficiente para ativação de estratégia produtiva e laboral mais robusta e duradoura de inserção social pelo trabalho.

E se parte importante da explicação acerca da retomada do crescimento econômico e da ocupação com formalização no mercado de trabalho, verificada ao longo da primeira década de 2000, guarda relação direta e positiva com o peso e a influência do Estado brasileiro na reativação de determinantes cruciais à dinâmica econômica e laboral do país, então se tornam claras as razões da investigação feita no capítulo 5 sobre o comportamento da ocupação no setor público brasileiro. Com ênfase comparativa entre os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luis Inácio Lula da Silva (Lula), dada a mudança não desprezível de orientação política havida em nível federal, entre ambas as administrações citadas, e que redundou em diferenças marcantes em termos de tendências de algumas variáveis importantes relacionadas a este tema.

A centralidade do Estado para ativação e regulação das dimensões econômica, laboral e protetiva do desenvolvimento passou, ao longo da primeira década de 2000 no Brasil, por movimento de recomposição de pessoal no setor público, que não obstante, foi apenas suficiente – até 2010 – para repor praticamente o mesmo estoque e percentual de servidores ativos existentes em meados da década de 1990. Com a retomada dos concursos públicos em 2003, o número de servidores civis ativos da administração federal voltou ao patamar de 600 mil que vigia na primeira metade dos anos 1990, mas com perfil mais qualificado, já que destinado a conferir maior capacidade burocrática ao Estado brasileiro, mediante o reforço a carreiras estratégicas, tais como: advocacia pública, arrecadação e finanças, controle administrativo, planejamento e regulação.

Do ponto de vista qualitativo, evidências do capítulo indicam que este movimento recente de recomposição de pessoal no setor público deve trazer melhorias gradativas à profissionalização dos ocupantes de cargos públicos e ao próprio desempenho institucional do Estado. Este aspecto talvez seja ainda pouco perceptível em função do insuficiente tempo de maturação deste novo contingente de força de trabalho a serviço do Estado, mas deve-se destacar que estes novos

---

<sup>13</sup> Fatores esses que continuam a operar também em período posterior (2011 em diante), aliados ainda a outros fatores de mesmo tipo, como as iniciativas de aceleração do crescimento deflagradas, por exemplo, pelo PAC (PAC 1, PAC 2), programa Minha Casa, Minha Vida, programa Brasil sem Miséria, plano Brasil Maior de política industrial, etc.

servidores: i) vêm sendo selecionados a partir de critérios meritocráticos, por meio de concursos públicos, e mais para atividades-fim, que exigem nível superior de escolarização, do que para atividades-meio, indicando a possibilidade de maiores impactos sobre a produtividade agregada do setor público no médio prazo; e ii) têm assumido a forma de vinculação estatutária, em detrimento do padrão celetista ou de várias formas de contratação precárias, o que os coloca sob direitos e deveres comuns e estáveis, podendo com isso gerar maior coesão e homogeneidade no interior da categoria como um todo, aspecto este considerado essencial para desempenho satisfatório do Estado no longo prazo.

Antecipando algumas das informações contidas no capítulo 5, percebem-se tendências importantes em curso, que necessitam serem intensificadas por meio de política nacional negociada de gestão de recursos humanos no setor público brasileiro, assentada em princípios da valorização e profissionalização institucional e pessoal dessa força de trabalho, quais sejam: i) a municipalização (com apoio à capacitação) da ocupação no setor público; ii) a substituição de terceirizados por servidores concursados sob regime jurídico único (RJU), e de pessoal administrativo (áreas-meio) por pessoal técnico em áreas finalísticas da ação estatal; iii) o aumento da escolarização, da presença feminina e rejuvenescimento desta força de trabalho; e iv) tendências macroeconômicas equilibradas em termos dos gastos com pessoal, frente a agregados como o PIB, a arrecadação tributária e a massa salarial do setor privado.

Em suma, caminhando de fato o país para situação na qual o pessoal ocupado no setor público reflita interesses nacionais e universais a serviço do bem comum, seria plausível assumir a existência de contingentes consideráveis de trabalhadores inseridos em atividades relacionadas à provisão de bens e serviços públicos à população, em áreas que são, por sua própria natureza, bastante intensivas em pessoas, tais como: saúde, educação, assistência social, segurança pública, transporte público, dentre outras. Também seria de se esperar, neste caso, que houvesse preocupação equivalente – e pessoal empregado – em certas áreas indelegáveis de atuação dos Estados capitalistas contemporâneos, sempre que interessados na sustentação de estratégias de desenvolvimento ancoradas e voltadas aos mercados e populações nacionais.

A Parte II da Tese – **Mundo do Trabalho e Políticas Sociais** – procura demonstrar, por sua vez, não só a centralidade do Estado e do Trabalho na conformação histórica do sistema brasileiro de proteção social (SBPS), como também a sua virtuose espiral (ou retroalimentadora)

à própria dinâmica produtiva inclusiva, sugerindo-se que em momentos de crise econômica – tal qual a vivenciada pelo mundo e o Brasil desde 2008 – são os investimentos e atitudes institucionais inclusivas que ajudam a minimizar ou até mesmo a evitar o colapso do sistema produtivo.

Pois não é outra a conclusão que se extrai dos capítulos 6 a 10, que analisam e demonstram a relação direta e positiva que pode existir entre as dimensões e dinâmicas econômica, laboral e protetiva do modelo brasileiro de desenvolvimento, quando ancorado no Estado e na Proteção Social como vetores estruturantes de sua ação.

Em particular, atente-se para os efeitos benéficos que a política de valorização real (e de fortalecimento institucional) do salário mínimo demonstrou ter sobre a economia e a sociedade brasileiras. Tendo estado o ambiente macroeconômico relativamente estabilizado e, na visão dos empresários, com perspectivas de crescimento sustentado para o futuro imediato, os aumentos reais do salário mínimo, observados no período 2004/2010, puderam ser absorvidos pelo sistema econômico em simultâneo ao aumento da ocupação e da formalização dos contratos, da recuperação real dos rendimentos do trabalho, do aumento da massa salarial total, com alguma redução das desigualdades de renda (proveniente, entre 2005-2010, de aumentos mais que proporcionais dos rendimentos dos decis inferiores da distribuição), da queda da pobreza absoluta e relativa e – detalhe crucial – com a carga tributária de vinculação social crescendo acima dos gastos sociais federais. Portanto, conjunção de fatores acontecendo de modo pró-cíclico ao comportamento econômico mais geral, e não em contradição com ele, como infelizmente continuam a supor algumas análises mais conservadoras ou ideologicamente orientadas sobre o assunto.

Este ponto é particularmente importante, porque em torno dele gira aspecto crucial desta parte da Tese, isto é: no momento em que adentramos novo milênio, a sociedade brasileira continua a ser caracterizada por perfil distributivo dos mais desiguais e concentrados do planeta. Uma lógica intrínseca perversa, consolidada ao longo dos processos de industrialização e urbanização, parece ter resistido ao avanço do progresso econômico – nos termos dos autores desenvolvimentistas<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Estamos nos referindo aos trabalhos clássicos de Lewis, Rostow, Kuznets e outros, como também ao pensamento cepalino de ‘primeira geração’, que acreditava ser possível eliminar o problema do subdesenvolvimento nos países latino-americanos com o avanço da industrialização. Esta visão se mostrou definitivamente falsa nos anos 70, com o colapso dos modelos nacional-desenvolvimentistas até então em voga na região. Uma noção abrangente destes estudos pode ser vista na coletânea organizada por Agarwala & Singh (1969).

dos anos 50 e 60 –, requerendo, portanto, atenção especial dos estudiosos e intervenção deliberada dos poderes públicos, no sentido de transgredir as leis de reprodução do modelo concentrador e instaurar padrão de repartição virtuoso no tempo, capaz de compatibilizar crescimento sustentado dos níveis de produto, emprego e renda para o conjunto da população.

É claro que este objetivo é fundamentalmente político, mas uma vez que o fenômeno distributivo finca suas raízes em determinantes também de origem econômica, é preciso investigá-los desde perspectiva mais ampla. Se a lógica do sistema, situado nos marcos do modo capitalista de produção, é, por assim dizer, estruturalmente concentradora, então não existiriam mecanismos econômicos capazes de redistribuir renda de forma igualitária entre a população ocupada. Num país de capitalismo periférico e tardio como o Brasil, todas essas características congênicas do sistema foram historicamente reforçadas para dar origem a modelo de desenvolvimento excludente. E assistia-se, nos últimos anos do século XX, ao desmonte precoce do arcabouço institucional que um dia pretendeu ser o embrião de um Estado de bem-estar social para o conjunto da população, mas que, na verdade, nem havia chegado à fase adulta, portanto, parecendo sepultar as esperanças de construção de uma nação verdadeiramente soberana e justa nos trópicos.

Como se sabe, não constitui novidade na história do capitalismo a presença, em maior ou menor escala, de divisão desigual do excedente econômico gerado. Ela não decorreria apenas da repartição diferenciada do fluxo de renda, expresso por posições muito distintas quanto à participação no complexo processo de produção, mas de heranças consolidadas pela formação da sociedade, responsáveis pela definição prévia da alocação dos estoques de riqueza e poder. Em outras palavras, deseja-se destacar que a divisão do trabalho no capitalismo, especialmente quanto à formação e consolidação do mercado de trabalho, estabelece as condições fundantes da *distribuição primária* dos frutos do desenvolvimento das forças produtivas. De acordo com a posição de cada categoria social no mercado de trabalho (empregados, autônomos, empregadores, desempregados, inativos, entre outros) pode haver fortes distinções tanto na produção quanto na repartição da renda gerada.

Ao mesmo tempo, é importante na determinação da *distribuição secundária* da renda a dinâmica de classe dos atores sociais. O grau de organização dos múltiplos interesses sociais também impõe condicionalidades não desprezíveis na repartição da renda, culminando com diferentes situações quanto ao estoque de riqueza. Durante o século XX, pelo menos dois

movimentos divergentes trouxeram impactos que terminaram culminando na reversão do processo distributivo primário. De um lado, as revoluções socialistas em países como Rússia, China e Cuba ousaram não apenas romper com o modo de produção capitalista, mas promover transferências nos estoques de riqueza. Através de mudanças radicais no patrimônio urbano e rural, determinadas camadas privilegiadas pela dinâmica de mercado foram desbancadas de suas posições originais, o que favoreceu alteração profunda do processo distributivo. Assim, a inversão na dinâmica de repartição da renda foi marcada pela ruptura de fundamentos intrínsecos ao modo de produção capitalista, atuando, sobretudo, sobre o estoque de riqueza e de poder e, por consequência, no fluxo da renda gerada.

De outro lado, nas economias do centro capitalista mundial, foi consagrada, desde a Grande Depressão de 1929, a implementação de programas de caráter reformista, cujo resultado conduziu à gradual alteração do perfil distributivo. Sem romper com a dinâmica do modo de produção capitalista, mas através de reformas significativas na estrutura fundiária, tributária e social, alcançou-se estágio superior no processo secundário de repartição da renda. A conformação de estruturas secundárias de divisão da renda, construída politicamente por medidas no campo tributário e do gasto social, favoreceu o movimento de redução das desigualdades, especialmente a distribuição pessoal da renda.

Também a distribuição funcional da renda terminou sendo significativamente transformada, mais favoravelmente à participação do rendimento do trabalho. A constante presença de mecanismos de transferência social, associada aos instrumentos de tributação progressiva das diferentes formas de rendimento colaborou para maior absorção da renda nacional por parte dos trabalhadores nas economias do centro do capitalismo mundial. Na periferia do capitalismo, as mudanças no perfil distributivo não tiveram as mesmas referências observadas nas economias capitalistas avançadas. Por vários motivos, não se observou evolução tão satisfatória no processo de repartição da renda, seja do ponto de vista da alteração patrimonial substantiva, localizada sob o estoque de riqueza e poder, seja do ponto de vista do fluxo de renda gerada.

Certamente, a periferia do capitalismo mundial oferece maior complexidade nos elementos que dizem respeito à dinâmica distributiva. São economias que avançaram desigualmente em torno de projetos de industrialização, permanecendo, na maior parte das vezes, economias não maduras, com precária estruturação dos seus mercados de trabalho, escassa experiência

democrática, além de especificidades mais amplas, como a herança colonial, o passado escravista, entre outras.

O processo de desenvolvimento capitalista no Brasil, por exemplo, ensejou a formação de uma estrutura econômica diferenciada e heterogênea do ponto de vista dos níveis médios de produtividade do trabalho alcançados pelos diversos setores econômicos. Esta heterogeneidade evidenciava-se mais claramente na constatação de que os setores intermediários e mais atrasados recebiam menos que proporcionalmente os novos investimentos em expansão da capacidade produtiva e em modernização (apropriação e difusão) tecnológica, com o que o diferencial de produtividade média tendia a se alargar constantemente no tempo.

Sobretudo o conjunto de empresas líderes setorialmente, de origem transnacional, eram as que estavam em posição privilegiada para gerar e apropriar maiores parcelas do excedente social, na medida em que apresentavam produtividade mais alta pelo uso intensivo de tecnologias avançadas, e também porque não havia, no sistema econômico nacional, forças competitivas capazes de obrigar transferência maior de suas vantagens relativas aos preços, com o que elas podiam, inclusive, remunerar melhor seus funcionários, em repasses não raras vezes superiores aos incrementos de produtividade real.

Este último aspecto fez com que a heterogeneidade da estrutura produtiva brasileira engendrasse, por sua vez, estrutura de ocupações também heterogênea, já que marcada por padrões muito distintos para a relação produtividade / salários, para não falar na heterogeneidade reinante nas relações e condições de trabalho. Isto quer dizer que a heterogeneidade estrutural da economia brasileira não se manifesta somente ao nível da estrutura produtiva, na coexistência de distintas formas de organização da produção, cuja multiplicidade de processos técnicos combina atividades de níveis muito diferentes de produtividade do trabalho, mas pode também ser percebida do ponto de vista das relações sociais. Mais especificamente, por relações de trabalho de distintas naturezas que se manifestam em grande variedade de contratos de trabalho e diversas possibilidades de apropriação da renda.

Em suma, pode-se dizer que os dois principais vetores de determinação da heterogeneidade estrutural ainda presente na economia brasileira sejam, de um lado, a dinâmica desigual e descontínua da industrialização tardia e, de outro lado, o atavismo reinante na história da formação da sociedade nacional, particularmente o atavismo existente nas relações sociais do



campo. Esses fatores impediram a transformação da estrutura fundiária e retardaram o avanço da modernização às suas relações mais fundamentais de produção. Neste quadro, estimulou-se violenta migração rural em direção às cidades que, aliada a ritmo intenso de crescimento demográfico no pós-guerra, explicam boa parte do surgimento de um excedente estrutural de mão-de-obra ativa que não conseguiria ser inteiramente absorvido pela dinâmica de expansão da economia brasileira, precisando criar meios alternativos de sobrevivência à margem dos mercados de produção e de consumo modernos.

O mercado de trabalho com base muito extensa explica, por sua vez, a existência e a reprodução de taxa salarial de nível muito reduzido como referência para o sistema econômico, tanto em termos de custo empresarial (peso reduzido das remunerações na composição do custo total dos bens e serviços), como se pensada em termos do poder de compra dos trabalhadores.<sup>15</sup> Quanto menor o piso salarial do mercado de trabalho, maior tende a ser a diferenciação remuneratória possível de se verificar no sistema, já que ela se estabelece em função da hierarquização de cargos e remunerações derivadas do grau de complexidade da estrutura produtiva da economia como um todo.

Daí que o cenário de desalento que se afigurava para o mercado de trabalho urbano no Brasil ao final do século XX não parecia ser resultado de modelo de desenvolvimento sustentável no longo prazo e, ao contrário, parecia conduzir a classe trabalhadora a esquemas de reprodução social fortemente ancorados no individualismo das soluções de sobrevivência, com reflexos perversos sobre a estrutura já bastante concentrada da renda do trabalho pessoal.

No cenário vivido pela economia brasileira nos anos 90, portanto, a dinâmica distributiva se inclinou francamente em favor dos rendimentos do capital, minimizando, conseqüentemente, o

---

<sup>15</sup> O conceito de taxa de salários está ligado à ideia de menor remuneração do trabalho não qualificado que se verifica no núcleo organizado em moldes verdadeiramente capitalistas, sobre a qual se estrutura a distribuição salarial. Em termos teóricos, a taxa salarial baliza o 'piso salarial' para os trabalhadores assalariados organizados capitalisticamente e, ao mesmo tempo, serve como referência para o 'teto salarial' dos trabalhadores vinculados aos segmentos não organizados do mercado de trabalho. Quando tomados em conjunto, taxa salarial e estrutura salarial (que é a distribuição dos salários entre as distintas categorias de trabalhadores) definem o 'padrão salarial' de uma economia, sendo importante observar que *"o processo de acumulação de capital exige a adequação entre o padrão de acumulação, a estrutura produtiva, a composição da demanda, a distribuição salarial e os esquemas de financiamentos para a realização da produção corrente. Desta maneira, uma variação na taxa salarial não só provoca alterações na distribuição salarial como também implica em mudanças na composição da demanda. Esta, por sua vez, para serem viáveis do ponto de vista do processo de acumulação de capital, requerem alterações seja na estrutura produtiva, seja nos esquemas de financiamento"* (Souza, 1980b: 60).

impacto dos rendimentos do trabalho sobre a demanda agregada. Este aspecto ajuda a explicar as baixas taxas de crescimento da economia brasileira no período, pois num contexto de retração dos investimentos públicos produtivos e de pequena contribuição ao crescimento vinda do setor exportador, o montante de lucros não se convertia inteiramente em investimentos produtivos privados, dada a existência de inúmeras formas de valorização financeira, esterilizadoras do crescimento real. A concentração funcional da renda se inclinava, portanto, perversamente em favor do capital.

Ademais, desde os primeiros anos da década de 1990, não se podia menosprezar a influência exercida pelos processos de abertura comercial e financeira ao exterior. Se a abertura comercial foi capaz de segurar a inflação doméstica ao manter a concorrência internacional em condição de permanente contestabilidade dos mercados e preços internos, também demonstrou ser capaz de desarticular o parque industrial aqui constituído, ao impor sérios limites à retomada dos investimentos produtivos em território nacional. E a abertura financeira, se conseguiu inserir o Brasil nos fluxos internacionais de capital, eliminando, ou pelo menos relativizando drasticamente a restrição externa que perdurou sobre o país durante toda a década de 80, também aprofundou a crise bancária da década de 90, comprometendo duramente a capacidade de regulação sistêmica por parte das autoridades macroeconômica e monetária.

Por fim, também não se pode ignorar a influência do plano de estabilização (Plano Real) sobre as baixas taxas de crescimento econômico durante praticamente toda a segunda metade da década de 90. Ou seja, se por um lado o plano de estabilização ancorado no Real alcançou relativo sucesso no combate à inflação, por outro, levou a economia brasileira a uma combinação perversa de três armadilhas bem visíveis, a seguir comentadas.

A primeira foi a armadilha da estagnação econômica, onde se constata certa incapacidade das forças de mercado em operar o milagre da retomada do crescimento econômico, em claros sinais de que estabilização sem crescimento do produto não podia se manter indefinidamente. A segunda armadilha manifestou-se pelo aprofundamento da crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, através do que se verificava o esgotamento dos mecanismos clássicos de financiamento das contas públicas. Finalmente, a terceira armadilha dizia respeito aos próprios sustentáculos da estabilização, cujos anteparos se mostravam – e depois continuaram se

mostrando também na primeira década de 2000 – extremamente vulneráveis e dependentes das condições do mercado internacional.

Como lição, tem-se que: abertura não seletiva com câmbio flutuante impacta negativamente o crescimento. Ademais: estagnação econômica com juros elevados inviabiliza tentativas de recomposição das condições de financiamento do setor público. Por fim: Estado em situação financeira *ponzi* acelera a deterioração do cenário político, sintoma inequívoco de aprofundamento da crise então latente no país, cujo desfecho foi – como sabemos – a vitória eleitoral das oposições políticas em 2002.

Ocorre que, mesmo após dois mandatos consecutivos (2003 a 2010) de mudanças relativas nas condições de operação da economia nacional, é preciso reconhecer que, tendo em vista objetivos de distribuição de renda mais igualitária no país, o crescimento econômico, embora necessário para a geração de condições mais propícias à redistribuição dos estoques de riqueza e dos fluxos de rendimentos provenientes do trabalho, certamente não é, por si só, condição suficiente, como já ficou demonstrado em outros momentos históricos do país. Alguns requisitos importantes se impõem neste processo.

Em primeiro lugar, é preciso que parte maior dos ganhos de produtividade do trabalho sejam repassados continuamente para os salários reais, em comparação com o que até hoje tem se verificado na economia brasileira. Esta possibilidade é concreta diante da tendência histórica à redução do custo do trabalho no custo total dos bens e serviços produzidos, bem como em função do tamanho da apropriação feita em nome de maior acumulação de capital, tal qual verificada pelos incrementos de produtividade alcançados nas últimas décadas no Brasil. O meio político para estas conquistas deve passar pelo fortalecimento da representação sindical nos locais de trabalho e por negociações mais amplas, cujas agendas de reivindicação precisam ir além das reposições salariais, estendendo-se também para temas como qualificação profissional, (re)emprego, sistemas de previdência privados, participação nos lucros, etc.

Em segundo lugar, é preciso, além do crescimento econômico, políticas sociais e de mercado de trabalho ativas. As primeiras devem orientar-se pelo princípio da progressividade distributiva, seja nos marcos da universalização, seja nos da focalização. As segundas devem articular as atividades clássicas de capacitação profissional e intermediação de mão-de-obra com políticas

setorialmente definidas de geração de empregos e renda, sem as quais as políticas fincadas no lado da oferta do mercado de trabalho perdem sentido e eficácia.

É certo que toda esta nova estrutura socioeconômica só pode se concretizar mediante o ataque sistemático e coordenado à exclusão e à pobreza, através de políticas governamentais ativas e simultâneas, que busquem a construção de uma institucionalidade democrática substantiva. Para tanto, a idealização de Estado minimalista no Brasil não é referência para os compromissos de reformas estruturantes que o país precisa enfrentar. A construção política de novo padrão de desenvolvimento nacional, no percurso de superação da atual crise internacional, passa obrigatoriamente pela reorganização, em novas bases, do setor público brasileiro e, ademais, pelas formas de articulação deste com os setores privados, nacional e estrangeiro.

Em suma, somente com perspectiva positiva de integração social é que os anos vindouros do novo milênio poderão representar período histórico de grande importância para o Brasil, rumo à superação dos impasses nos quais permanece inserido. Atravessamos, já nesta segunda década de século XXI, mais um momento crítico desta trajetória, cuja resolução definirá o tipo de país que teremos no futuro.

## **PARTE I**

### **ESTRUTURA E DINÂMICA DO MUNDO LABORAL**

1. Crise Econômica e (Des)regulação do Trabalho:  
panorâmica das décadas de 1980 e 1990
2. Flexibilidade e Desemprego:  
interpretações correntes na década de 1990
3. Trabalho e (Des)proteção Social:  
crise do modelo meritocrático-contributivo
4. De Volta para o Futuro I?  
determinantes da formalização do emprego na década de 2000
5. De Volta para o Futuro II?  
tendências da ocupação no setor público na década de 2000



# CAPÍTULO 1

## **Crise Econômica e Desregulação do Trabalho: panorâmica das décadas de 1980 e 1990**

Este capítulo aborda temas relacionados à estrutura e dinâmica do mundo do trabalho no Brasil, centrando-se nas duas últimas décadas do século XX, período marcado no país – sobretudo nos anos 90 – pela combinação perversa entre crise econômica e desregulação social do trabalho, vale dizer: *desestruturação e desregulamentação* das condições pretéritas de organização e funcionamento do mercado de trabalho nacional.<sup>16</sup>

Importante fazer desde logo o registro de que a *regulação do trabalho* é aqui entendida como a síntese de dois vetores de determinação. De um lado, o *vetor da estruturação do mercado laboral* em consonância à emergência, consolidação e avanço das relações capitalistas de produção no país, as quais dizem respeito, basicamente, à difusão do assalariamento da mão-de-obra pelo sistema econômico e sua concomitante aceitação pela sociedade. De outro lado, o *vetor da progressiva regulamentação* deste mesmo mercado, que se dá a partir de uma interferência pública (estatal e civil) mediadora e disciplinadora das relações e condições de trabalho no país.

Resumidamente, pode-se dizer que a fundamentação teórica da abordagem aqui privilegiada está calcada em duas ideias principais. A primeira indica que, num contexto onde o modo capitalista de produção é dominante, os determinantes do comportamento do emprego dependem de decisões empresariais (privadas ou estatais) externas ao chamado mercado de trabalho e, portanto, relativizam sobremaneira a ação coletiva dos trabalhadores, mesmo quando supostamente bastante organizados. A implicação desta proposição é que os trabalhadores – ou melhor, a população economicamente ativa – não possui as condições necessárias para definir, no agregado, nem o nível geral de ocupação, tampouco o seu nível de remuneração. Daí a afirmação precedente de que o *grau de estruturação* do mundo do trabalho depende do padrão de

---

<sup>16</sup> Para aspectos e dinâmicas de formação do mercado de trabalho nacional, que não são objeto de discussão nesta Tese, ver Gomes (1979), Barbosa (2008) e Cardoso (2010).

desenvolvimento econômico que se instaura na sociedade e que define, em última instância, o nível geral de emprego da força de trabalho, bem como seu nível de remuneração.

A segunda ideia-força sustenta que o legado histórico do trabalho e da relação do Estado com o mundo do trabalho exerce, em cada país, papel fundamental no processo de regulação delineado. No caso brasileiro, isso equivale a afirmar, por exemplo, que a *regulamentação* do mercado de trabalho feita pelo Estado estimulou a segmentação – sancionando a heterogeneidade estrutural – entre mundos urbano e rural, bem como dentro do mundo urbano (homens x mulheres; brancos x não-brancos; jovens x idosos; etc.), de tal modo a conformar-se uma mediação das relações capital-trabalho sempre parcial e discriminatória. A implicação desta proposição é que por meio da ação legisladora do Estado sancionou-se a existência de diversos mercados de trabalho segmentados no país, cada qual operando segundo graus variados de institucionalização/regulamentação para as relações de trabalho, com determinantes também diferentes para a composição final da ocupação e das respectivas remunerações.

De modo a operacionalizar e aplicar as considerações acima ao caso brasileiro, a seção 1 do capítulo procura caracterizar a situação econômica mais geral das décadas de 1980 e 1990 no país, estabelecendo a partir daí os nexos com o comportamento observado do mercado de trabalho em termos de suas principais variáveis explicativas. As seções 2 e 3, por sua vez, buscam detalhar de modo empírico os fenômenos, respectivamente, da desestruturação e da desregulamentação do trabalho no Brasil.

## **1. Contexto macroeconômico e impactos sobre o mundo do trabalho**

A crise da economia brasileira nas décadas de 1980 e 1990 teve suas raízes históricas fincadas na segunda metade da década de 1970. Do ponto de vista interpretativo, pode-se afirmar ter sido ela fruto do desmonte do projeto nacional-desenvolvimentista fundado, grosso modo, nos anos 30, aprofundado na década de 1950 e rompido nos anos 80. Durante este período, a economia brasileira havia conseguido transitar rapidamente de uma estrutura agrário-exportadora para uma sociedade industrial, se bem que ampla e caoticamente urbanizada.

Com a crise econômica que tomou conta do país no bojo da implementação do II PND nos anos 70, instalou-se, a um só tempo, o colapso do modelo político desenvolvimentista e a reversão das tendências de crescimento de sua economia. Assim, enquanto a década de 1980 foi



representante da primeira fase da regressão industrial do país, os anos 90 podem ser vistos como palco da segunda fase da trajetória brasileira de regressão industrial. Nesses 20 anos de desorganização do parque produtivo doméstico, os anos 80 representaram, portanto, o momento de desarticulação do desenvolvimento industrial interno, enquanto os anos 90 simbolizariam o colapso daquela estratégia pretérita de crescimento industrializante, com consequências adversas para o futuro do país (Cardoso Jr. & Pochmann, 2000).

A primeira fase, transcorrida ao longo da década de 1980, desenrolou-se em ambiente de intensa instabilidade macroeconômica, em que baixas taxas de crescimento do produto interno e altas taxas de inflação espelhavam, de um lado, a ruptura das fontes e fluxos de financiamento externos e, de outro, o esforço exportador visando a obtenção de expressivos saldos comerciais. A concepção a respeito dos descaminhos da economia brasileira neste período procura enfatizar a ideia de que muito contribuiu, para o aprofundamento da crise, o padrão de ajustamento macroeconômico efetuado no período 1979/83 (Baer, 1993).

Após o período relativo ao ajustamento externo, no início da década, a economia produziria grandes e seguidos superávits em suas contas externas, associados ao baixo nível de absorção interna e às recorrentes desvalorizações cambiais. Entretanto, os superávits gerados tinham como principal finalidade a transferência de recursos reais ao exterior, devidos em sua maior parte ao pagamento de juros sobre a dívida externa contraída em períodos anteriores. Pelo fato de a dívida externa brasileira encontrar-se, desde os primeiros anos da década de 1980, praticamente toda em mãos do Estado, e considerando ainda que os setores privados eram em grande parte os detentores dos saldos comerciais conquistados nestes anos, o setor público precisava adquirir as divisas em moeda estrangeira para enviá-las ao exterior, valendo-se, para tanto, de emissão de dívida pública interna, principal responsável pelo endividamento crescente do setor público ao longo da década de 1980 (Cruz, 1984; Carneiro, 1993 e 2002).

O caráter financeiro do déficit público fez com que taxas de juros crescentes e prazos cada vez mais curtos se tornassem a regra, comprometendo seriamente a capacidade de financiamento do Estado brasileiro diante da crise. É no bojo deste quadro de desajustamento patrimonial do setor público que a inflação viria a se constituir no principal problema macroeconômico da década de 1980, suscitando o deslocamento do eixo das discussões, que antes girava em torno da problemática do desenvolvimento econômico com endividamento externo crescente, para centrar-

se em torno das causas e consequências da inflação em países de industrialização retardatária ou em contextos de subdesenvolvimento crônico. Na prática, o binômio *ajuste externo - desajuste interno* estabeleceu as condições para a perpetuação da crise e da inflação, e materializou, em grandes proporções, um tipo de *apartheid* social único em economias com o grau de urbanização e industrialização similares ao do Brasil.

Como consequência da alternativa seguida, gerou-se um setor público altamente endividado e imobilizado, ao mesmo tempo que um setor privado financeiramente saneado. Com isso, na medida em que se elegeu o setor público como depositário dos custos do ajustamento externo da economia, criou-se situação na qual o Estado foi perdendo o poder de outrora de condutor do desenvolvimento, seguindo o país o rumo da estagnação. O capital privado, movendo-se por estímulos de mercado, notadamente rentáveis no curto prazo, transferiu e concentrou grande parte de sua riqueza em ativos financeiros ao invés de produtivos. Ainda mais, não foi capaz de ocupar o espaço do setor estatal com o objetivo de redirecionar o *sentido* do desenvolvimento, fundando um novo pacto político apto a dar conta da superação da crise (Tavares, 1986; Tavares & Fiori, 1993; Fiori, 1995).

Nesta etapa inicial de desarticulação do modelo de desenvolvimento industrial, houve também a *ruptura do padrão de estruturação do mercado de trabalho*, que se refletiu em basicamente 5 fenômenos interligados. Primeiro, no perfil setorial das ocupações urbanas localizadas no terciário (comércio e serviços). Segundo, no alargamento dos segmentos considerados pouco estruturados do mercado de trabalho (trabalhadores sem carteira assinada, pequenos empregadores, trabalhadores por conta própria e trabalhadores não remunerados). Terceiro, na tendência à precarização ou perda de qualidade dos postos de trabalho (desassalariamento formal, perda de direitos sociais, trabalhistas e previdenciários, jornadas de trabalho mais longas, remuneração oscilante no tempo, múltiplas fontes de rendimentos, etc). Quarto, na estagnação das remunerações provenientes do trabalho, em particular dos segmentos assalariados da estrutura ocupacional. Quinto, na piora distributiva funcional (repartição da renda entre rendimentos do capital e do trabalho) e pessoal (repartição dos rendimentos do trabalho entre os ocupados).

Um sexto e um sétimo elementos desestruturadores do mercado de trabalho – o aumento dos níveis de desocupação e desemprego aberto, e a mudança no padrão até então vigente de

mobilidade social – viriam a se manifestar com maior intensidade somente nos anos 1990, incorporando-se a partir daí ao conjunto de fatores a caracterizar empiricamente o fenômeno da *desestruturação do mercado de trabalho brasileiro*.<sup>17</sup>

Em suma, *tem início no Brasil dos anos 80, por decorrência mais geral da crise econômica, a trajetória de desregulação do mercado laboral que, nesta primeira etapa, é marcada ainda por um movimento contraditório: de um lado, ocorre uma desregulação impulsionada pela tendência de desestruturação do mercado de trabalho; de outro, ocorre uma tentativa de regulação motivada pela regulamentação deste mesmo mercado*. Em outras palavras, a regulação capitalista clássica do mercado de trabalho passa, no Brasil, por uma fase de amadurecimento, que se dá basicamente entre as décadas de 1930 e 1980, a partir de quando tem início uma fase de reversão cíclica, dentro da qual se situaram, nas décadas de 1980 e 1990, os marcos da (des)regulação do trabalho no país. Para que não parem dúvidas ou confusões semânticas acerca do objeto sob investigação neste capítulo, é conveniente precisar melhor cada um destes conceitos: (des)estruturação e (des)regulamentação do mercado de trabalho.

O *vetor da estruturação do mercado laboral* é fundamentalmente dependente do padrão de desenvolvimento que se instaura na sociedade, ou mais especificamente, da natureza do capitalismo que constitui (e põe em operação) determinadas bases produtivas de valorização do capital. Por sua vez, o *vetor da progressiva regulamentação* do mercado de trabalho depende do grau de organização política e social da nação e se apresenta como um conjunto de instituições públicas (estatais e civis) e normas legais que visam fornecer os parâmetros mínimos de demarcação e funcionamento deste mercado, notadamente no que diz respeito ao uso do trabalho (regulamentação das condições de contratação, demissão e da jornada de trabalho), sua remuneração (regulamentação das políticas e reajustes salariais em geral e do salário mínimo) e proteção ou assistência social aos ocupados e desempregados (regulamentação dos direitos sociais e trabalhistas, da política previdenciária, das práticas de formação e requalificação profissional, da ação sindical e da Justiça do Trabalho).

Pois bem, nos termos propostos, a década de 1980 representaria, então, a primeira fase da *desregulação do trabalho* no Brasil, fase esta marcada ainda por um movimento contraditório,

---

<sup>17</sup> Para fundamentação teórica e empírica acerca do fenômeno da desestruturação, ver Medeiros e Salm (1994), Mattoso e Pochmann (1998), além de Cardoso Jr. (2001b).

em que se tem, de um lado, o início do processo de desestruturação do mercado de trabalho, mas, de outro, a tentativa de se ampliar o raio de abrangência da regulamentação do mercado laboral. Esses dois vetores põem-se em antagonismo explícito ao final da década, de forma que o aprofundamento da desregulação do trabalho nos anos 90 surge como promessa de solução posta em marcha pelos governos de orientação liberalizante. Enquanto vigente, a desregulação do trabalho nos anos 90 se deu no bojo do aprofundamento também da crise econômica mais geral daquele período. A especificidade da trajetória de desregulação do trabalho pela década de 1990 é que, naquela década, os dois vetores de sua determinação caminharam na mesma direção. Ou seja, em paralelo à *desestruturação do mercado de trabalho* que se intensificou nos anos 90, foi posto em marcha o processo de *desregulamentação do mesmo mercado*, que veio como parte integrante e indissociável de ampla agenda de reformas ditas *estruturais* por seus formuladores, das quais a tentativa de reforma do Estado era uma das mais importantes (Cardoso Jr., 2001b).

Além da reforma do Estado, outro conjunto de reformas econômicas fundamentais (tais como a liberalização comercial e financeira irrestrita, a privatização abrangente das empresas estatais, uma reforma tributária colada à disciplina fiscal, com redução e focalização dos gastos públicos, dentre outras) veio delimitar o destino do país, assegurando a efetivação do que aqui é chamado de a *segunda fase da trajetória brasileira de regressão industrial* (Cardoso Jr. & Pochmann, 2000). Esta segunda fase, que teve como palco a década de 1990, foi um período no qual a trajetória descrita pela economia se deu em ambiente macroeconômico distinto daquele que havia caracterizado a crise mais geral dos anos anteriores.

A década de 1990 representou profundas alterações no tocante ao conjunto de expectativas dos agentes, como também desdobramentos concretos diante das novas e incertas perspectivas de reordenamento do modelo de desenvolvimento. Três eventos econômicos particularmente importantes podem ser identificados como responsáveis pela alteração do cenário das decisões domésticas.

Em primeiro lugar, o retorno do Brasil ao circuito financeiro internacional, como receptor de recursos externos, depois de longo período de estancamento dos fluxos na década de 1980, particularmente a partir da moratória mexicana de 1982, com a crise das dívidas externas dos países em desenvolvimento. Em segundo, o processo de abertura comercial iniciado em 1990, depois de longo período sob a vigência de coeficiente relativamente baixo de importações, com

política cambial ativa em favor da geração de superávits comerciais. Finalmente, mas não menos importante, a estabilização relativa da moeda nacional, desde o segundo semestre de 1994, depois de longo período de vigência de regime de alta inflação e inúmeras tentativas frustradas de estabilização.

Com respeito ao primeiro aspecto, é preciso situar o comportamento global dos fluxos de capitais, desde os últimos anos da década de 1980 até a atualidade, como a mais intensa etapa do movimento geral de internacionalização do capital já verificado mundialmente (Chesnay, 1996 e 2005). No entanto, ao contrário do movimento de capitais observado nos anos 70, a onda posterior de transnacionalização capitalista tem a característica de revelar de forma radical sua natureza predominantemente financeira, que potencializa os efeitos desagregadores dos processos de reestruturação produtiva em andamento e submete a capacidade de regulação institucional do sistema (Tavares & Fiori, 1997; Théret & Braga, 1998).

Assim, a principal consequência desse novo formato de captação de recursos externos foi o acirramento da vulnerabilidade internacional, derivada do tipo dominante de inserção dos países ditos emergentes nos novos fluxos de capital. Num contexto em que prevalece mobilidade de capital, o tipo de inserção externa da economia impõe severas restrições cambiais ao país, quando abordada pela ótica das necessidades de fechamento do balanço de pagamentos. O aumento da vulnerabilidade da economia brasileira em relação à crescente dependência de recursos especulativos de curto prazo ratifica a crença em torno da ausência de contribuição destes fluxos para o incremento do investimento produtivo, comprometendo sobremaneira o potencial de crescimento do país na década de 1990 (Laplane & Sarti, 1997; Bielschowsky, 1998a e 1998b).

No que se refere à abertura comercial, e ao significado da *globalização* sobre os processos de reestruturação tecnológica e produtiva, é preciso atentar para o fato de que uma especificidade relevante da dinâmica capitalista dominante desde então tem sido a centralização industrial com reconcentração de mercados, em ritmo intenso e abrangência global (Coutinho, 1995).<sup>18</sup> Este fenômeno, por si só, já seria indicativo do processo desigual de difusão das mudanças tecnológicas em curso, bem como dos efeitos desagregadores sobre as economias menos preparadas, que acabam ficando mais distantes do rol de países desenvolvidos.

---

<sup>18</sup> Impactos da reestruturação econômica sobre o mundo do trabalho podem ser vistos em Dedecca (1999) e Cardoso (2003).

Esta fase de intensas transformações tecnológicas tem impactado de forma radical todos os setores econômicos (primário, secundário e terciário), mas com fortes repercussões sobre os setores industriais e de serviços de toda espécie, que se vêem obrigados a definir novos padrões de organização tanto da produção quanto da gestão empresarial. A tendência mais notória é a da oligopolização (via centralização e/ou concentração) à escala global, cujas formas de concorrência se acirram sobremaneira por conta dos fenômenos de interdependência dos mercados mundiais e alianças tecnológicas específicas entre grandes grupos econômicos ou blocos de capitais centralizados (Braga, 1996).

É justamente a emergência e exacerbação deste aspecto, colado à ausência ou precariedade dos mecanismos de regulação do movimento de valorização dos capitais, que autoriza a afirmação de que a dinâmica capitalista atual esteja sendo comandada predominantemente pela lógica de expansão destes grandes grupos econômicos, mas que assumem diferentes formatos dependendo do país de origem ou do arranjo específico que o singulariza. É lícito constatar que quanto maior o grau de exposição de um país à esfera de interesses e atuação destes grandes grupos econômicos, e quanto maior também o coeficiente de participação do país no comércio internacional, tanto maiores deverão ser os impactos e repercussões das transformações recentes na órbita produtiva sobre os respectivos espaços de influência. Somado a isto, quanto mais precários os mecanismos de proteção social, notadamente aqueles voltados à regulamentação do mercado de trabalho, mais desagregadores da ordem social e do trabalho deverão ser os efeitos da incorporação das novas tecnologias aplicadas aos processos de produção domésticos.

Assim, a questão dos impactos da abertura comercial e financeira sobre a base produtiva brasileira não pode ser dissociada dos condicionantes gerais que nortearam tanto o processo de abertura da economia nacional aos fluxos internacionais de capitais e mercadorias como o reordenamento das empresas aqui instaladas diante das transformações mundiais em curso desde princípios da década de 1990. Neste sentido, é válido circunscrever o fenômeno da abertura comercial e financeira a uma das reformas estruturais de cunho liberalizante, como uma das etapas necessárias ao tipo de *modernização* preconizada pelos representantes e defensores das propostas do Consenso de Washington no país.

Finalmente, o terceiro evento de grande significação econômica passava a ser a convergência das taxas de inflação domésticas às taxas internacionais, a partir do segundo semestre de 1994.

Este fenômeno, no entanto, contou com dois componentes que acompanharam o sucesso do plano Real desde sua implementação, a saber: i) um diferencial positivo de grande magnitude entre as taxas de juros domésticas relativamente às praticadas no exterior, responsável pela entrada de grande parte da massa de recursos externos captados pela economia brasileira ao longo dos anos, e ii) a sobrevalorização relativa da moeda nacional, como consequência do anterior, e responsável, em última instância, pelo déficit em transações correntes e pela criação de um ambiente interno pouco favorável ao crescimento econômico, ao longo de toda a segunda metade da década de 1990.

Do ponto de vista do mercado de trabalho, por sua vez, as transformações econômicas, engendradas pelo movimento de abertura externa com recessão doméstica no início dos anos 90, agiram no sentido de aprofundar as inserções setoriais ligadas aos serviços prestados às empresas (serviços produtivos), comércio e transportes (serviços distributivos), serviços prestados às famílias (serviços pessoais) e serviços não mercantis (serviços diversos). Ao mesmo tempo, acentuaram-se as inserções ocupacionais dos assalariados sem carteira, trabalhadores autônomos e trabalhadores não remunerados (Cardoso Jr., 1999a e 1999b).

Este panorama geral esconde, ademais, situação perversa em duplo sentido. Por um lado, as *inserções setoriais típicas* dos anos 90 foram fruto mais da perda de dinamismo econômico da estrutura produtiva brasileira que de um reordenamento da mesma rumo a padrão de desenvolvimento de fato incluyente e sustentável. Por outro lado, as *inserções ocupacionais dominantes* representaram muito mais estratégias de sobrevivência dos trabalhadores diante do colapso das alternativas de empregabilidade formal com proteção social, que livre escolha para alcançar ascensão profissional ou pessoal, ainda que muitas destas novas atividades autônomas possam redundar em certo prestígio ou mesmo em rendimentos médios mais elevados nas fases ascendentes dos ciclos (Castro & Dedecca, 1998).

Ambos os fenômenos - *terciarização das ocupações e informalização das relações de trabalho* - ajudam a explicar também a deterioração da qualidade da maioria dos novos postos de trabalho abertos durante a década de 1990, com reflexos perversos sobre a estrutura já bastante concentrada da renda, tanto em termos da distribuição funcional como da distribuição pessoal.

## 2. A desregulação pela ótica da desestruturação do mercado de trabalho

A partir da linha de argumentação esboçada acima, é possível promover uma separação objetiva entre os elementos que diferenciam o ambiente macroeconômico e institucional das décadas de 1980 e 1990 daqueles que constituem pontos comuns ao longo desta trajetória. Entre os elementos diferenciadores, podemos destacar 3 pontos:

1) *acesso aos fluxos financeiros internacionais*: enquanto os anos 80 foram marcados pelo estancamento radical das correntes de financiamento externas ao Brasil, a década de 1990 representou a volta do país ao circuito financeiro mundial;

2) *grau de exposição ou abertura externa*: enquanto os anos 80 são lembrados como período protecionista (de altas tarifas de importação e política cambial voltada à geração de grandes saldos comerciais com o exterior), a década de 1990 tem como uma de suas principais características a abertura comercial externa;

3) *inflação*: enquanto os anos 80 vivenciaram sucessivos planos mal sucedidos de estabilização, frente a um regime incansável de alta inflação, a década de 1990 presenciou estabilidade relativa a partir do segundo semestre de 1994.

Não obstante as especificidades do cenário macroeconômico em cada período, há importantes *permanências* ao longo de ambas as décadas que, aliás, nem são exclusividade destes anos. Pelo contrário, são heranças ainda não resolvidas da trajetória capitalista no Brasil, dentre as quais podemos destacar 3 grandes continuidades históricas de nossa industrialização, com especial significação para as décadas de 1980 e 1990:

1) *instabilidade macroeconômica radical*: em ambos os períodos, as principais variáveis do cálculo capitalista (câmbio, juros, preços, salários) oscilaram violentamente no país, a ponto de impedir previsões econômicas seguras a respeito da evolução dos níveis de produto e emprego, com o que se exacerba o risco sistêmico e se aprisionam as decisões empresariais no curto prazo;

2) *dinâmica de expansão segundo a lógica do stop and go*: também em ambos os períodos, inclusive por decorrência da instabilidade macroeconômica radical, instaura-se no país uma dinâmica capitalista truncada, que alterna, em curto espaço de tempo, pequenos ciclos de crescimento e recessão, sem que se vislumbre condições para um desenvolvimento sustentado;



3) *oferta excedente de mão-de-obra*: nestas duas últimas décadas do século XX, em paralelo ao colapso do padrão histórico de desenvolvimento brasileiro, processou-se também a reversão da tendência de estruturação do mercado de trabalho nacional. Este fenômeno se sobrepôs à base já ampla e excedentária de mão-de-obra do país, relativamente à insuficiente e dependente pujança do nosso capitalismo tardio e periférico, exacerbando a assimetria estrutural entre capital e trabalho, de modo a conformar-se num dos mais importantes fatores a explicar a determinação do emprego e das relações de trabalho no período recente.

É justamente neste (e deste) ponto que emerge a *primeira tese (ou hipótese) central* do capítulo, relacionada à tarefa de estabelecer as conexões lógico-históricas entre a crise da economia brasileira dos vinte anos compreendidos entre 1980 e 2000, e o processo de desregulação do trabalho no país. Em linhas gerais, esta tese sugere que: *em contextos macroeconômicos recessivos, tendo os agentes a percepção de tratar-se de fenômeno duradouro, e na ausência ou ineficácia de amplas políticas públicas de garantia de renda e proteção social aos trabalhadores e desempregados, a dinâmica de geração das ocupações passa a depender relativamente mais das condições de oferta do que das de demanda por trabalho*. Não é à toa, por sinal, que as atividades geradas no comércio e nos serviços pessoais estiveram entre as mais disputadas em período recente, a ponto de se atribuir ao segmento terciário a importante função de *colchão absorvedor* do excedente estrutural de mão-de-obra do país.

A partir deste aspecto é possível definir e caracterizar cada um dos dois eixos que compõem o quadro de desregulação do trabalho no Brasil em período recente, a saber: a *desestruturação* e a *desregulamentação* do mercado de trabalho.

No que se refere à *desestruturação do mercado de trabalho* brasileiro, já foi dito na seção anterior que este fenômeno teve início em princípios da década de 1980, no bojo do processo mais geral de desarticulação do modelo de desenvolvimento industrial que havia comandado a economia do país até então. A tendência à *desestruturação do mercado de trabalho* se aprofundaria nos anos 90, justamente no contexto de primazia da política liberalizante que guiou as ações de todos os governos brasileiros do período.

Este amplo processo de *desestruturação do mercado de trabalho* pode ser agora empiricamente caracterizado, tendo por base uma definição que ressalta sete aspectos sintomáticos e estreitamente interligados, a saber:<sup>19</sup>

1) Crescimento patológico do setor terciário (comércio e serviços) da economia:

A *terciarização das ocupações*, que já fazia parte do cenário econômico nacional desde princípios dos anos 80 (com quase 50% de todo o pessoal ocupado localizado no terciário), continuou sua trajetória de absorção de mão-de-obra também pela década de 90, ainda que a uma taxa média de crescimento decrescente (4,8% a.a. entre 1981-85, 3,7% a.a. entre 1986-89, 1,8% a.a. entre 1990-93 e 1,2% a.a. entre 1995-98).<sup>20</sup>

Assim, em que pese o fato da *terciarização das ocupações* no Brasil ter sido evento econômico marcante ao longo das duas décadas sob análise neste capítulo, é preciso apontar, senão para um aparente esgotamento, ao menos para um arrefecimento desta *estratégia* de expansão do terciário, com repercussões não desprezíveis sobre as outras quatro dimensões da *desestruturação do mercado de trabalho* nacional, ao longo do período aqui analisado.

2) Crescimento expressivo da informalidade nas relações de trabalho, medida pelo peso crescente dos trabalhadores sem registro, sem remuneração e por conta própria no total da ocupação:

A *informalização das relações de trabalho* no Brasil, embora também já fizesse parte do cenário econômico da década de 1980 (com nunca menos que 50,0% do pessoal ocupado total localizado em ocupações pertencentes ao núcleo pouco estruturado do mercado de trabalho),

---

<sup>19</sup> Neste capítulo, serão considerados tão-somente sete aspectos relacionados ao problema da desestruturação do trabalho, lembrando, no entanto, que uma oitava característica importante seria proceder a uma averiguação sobre os diversos tipos de segmentação – rural x urbano; homem x mulher; branco x não-branco; jovem x idoso – que se fazem presentes no mercado de trabalho brasileiro, por meio dos quais se verificam graus de discriminação negativa que afetam as capacidades individuais de inserção setorial e ocupacional da força de trabalho.

<sup>20</sup> A respeito, ver Cardoso Jr. (2001b), bem como Cardoso Jr. (2005) para visualização em detalhe dos dados e das tendências do período.

apresentou tendência de aumento do seu peso relativo no total da ocupação, estacionado em torno dos 60,0% ao longo dos anos 90.<sup>21</sup>

A explosão da informalidade nesta última década, como decorrência da sobreposição entre, de um lado, os movimentos setoriais de reestruturação produtiva e organizacional forçados pela abertura ao exterior e, de outro, as políticas econômicas domésticas de orientação recessiva, geraram um quadro de aprofundamento da heterogeneidade do mercado de trabalho que representa uma situação de deterioração das condições de inserção ocupacional para a maior parte da classe trabalhadora no Brasil. Enquanto nos anos 70 a heterogeneidade era vista como fruto de um crescimento das atividades modernas insuficiente para absorver a disponibilidade existente de força de trabalho, na década de 1990 a heterogeneidade do mercado de trabalho pode ser analisada também como produto da passagem de trabalhadores formais para a situação de informalidade crescente que se acentua pela perda de dinamismo global do sistema econômico (Baltar & Dedecca, 1997).

### 3) Aumento não desprezível dos níveis de desocupação e desemprego:

Os anos 90 também vieram acompanhados de mudança de patamar nos níveis médios de desocupação e desemprego da PEA, que praticamente dobra ao final da década em relação aos índices dos anos 80 e começo dos 90, mesmo considerando as estimativas conservadoras da PME-IBGE.

Alguns autores (Amadeo & Camargo, 1996; Franco, 1999) procuraram minimizar este problema, atribuindo o fenômeno do desemprego no Brasil ao conjunto de transformações estruturais em âmbito mundial, resultado, portanto, dos processos de reorganização produtiva e tecnológica e das novas formas de gestão empresarial, com rebatimentos inexoráveis no país, em sua fase – àquela altura – de crescente abertura e integração junto aos mercados centrais. Mas ainda que se reconheça os impactos oriundos da esfera microeconômica sobre o emprego agregado, não é possível descartar o fato de o ambiente macroeconômico interno ter estado muito pouco propício ao enfrentamento do desemprego como fenômeno econômico e social de grandes

---

<sup>21</sup> A respeito, ver Cardoso Jr. (2001b), bem como Cardoso Jr. (2005) para visualização em detalhe dos dados e das tendências do período.

proporções, com consequências adversas sobre o conjunto da população e da própria economia (Cacciamali, 1995; Baltar & Mattoso, 1997).

#### 4) Precarização ou piora na qualidade dos postos de trabalho:

Intimamente associada à informalização e ao crescimento e diversificação dos tipos de desemprego (friccional, cíclico, sazonal, estrutural, oculto, de inserção, de exclusão), constata-se nos anos 90 uma *precarização crescente das relações e condições de trabalho*, com aumento da assimetria já existente entre capital e trabalho, especialmente para as categorias ocupacionais tidas como informais, no interior das quais parecem residir as atividades mais precárias, do ponto de vista da qualidade da ocupação - caso claro dos trabalhadores por conta própria -, e de mais frágil inserção profissional, do ponto de vista das relações de trabalho - caso evidente dos sem registro em carteira.<sup>22</sup>

Embora reconhecendo a complexidade conceitual e empírica em definir e mensurar o fenômeno da precarização, é possível constatar, particularmente junto aos assalariados sem carteira, que a ausência de mediação institucional pelo Estado toma mais frágeis e assimétricas as relações capital-trabalho, favorecendo flexibilidade quantitativa (dispensa e contratação de mão-de-obra) muito elevada, que apenas serve para engendrar alta rotatividade de trabalhadores nestas ocupações.

Como se sabe, níveis muito altos de rotatividade produzem, de um lado, postos de trabalho de baixa qualidade e praticamente nenhum investimento em recursos humanos e, de outro, trabalhadores sem especialização definida, que rodam intensamente por ocupações distintas, sem perspectivas de ascensão profissional nem salarial. De outro lado, a ausência ou precariedade dos mecanismos de proteção social conferidos pelo Estado a seus cidadãos tende a transferir aos âmbitos familiar e individual a responsabilidade pela sobrevivência numa sociedade marcada por crescente redundância do trabalho vivo. Este aspecto é particularmente dramático junto aos trabalhadores por conta própria de menores rendas, que tendem a não recolher contribuição

---

<sup>22</sup> Isto não é, obviamente, o mesmo que dizer que não existam atividades de trabalho precário ou frágeis também no seio da categoria ocupacional de assalariados com carteira, mas sim que neste caso a incidência de inserções desta natureza é bem menor, posto estarem ligadas ao núcleo mais estruturado do mercado de trabalho.

previdenciária e tampouco tendem a ter registrados nas administrações públicas seus pequenos negócios.

Em estudos sobre a qualidade dos postos de trabalho, acreditamos que informações sobre a cobertura da seguridade social, tipo e quantidade de benefícios recebidos pelos trabalhadores, jornada de trabalho, número de empregos praticados, permanência no emprego e filiação sindical, dentre outros, cobrem conjunto muito relevante de aspectos ligados à qualidade dos postos de trabalho, livres da dimensão exclusivamente monetária que costuma caracterizar a maioria dos estudos a respeito, e que precisariam ser devidamente considerados.<sup>23</sup>

5) Estagnação relativa dos rendimentos médios oriundos do trabalho, em particular dos trabalhadores assalariados (com e sem carteira):

Depois de uma década - a de 1980 - marcada por bruscos movimentos de queda e recuperação dos níveis médios dos rendimentos dos trabalhadores ocupados, a década de 1990 foi palco de estagnação relativa dos rendimentos médios das principais categorias ocupacionais. Os trabalhadores assalariados, notadamente os vinculados à indústria, tiveram seus rendimentos reais praticamente congelados desde que a abertura comercial acirrou a competição nos mercados domésticos de bens transáveis internacionalmente.

Por sua vez, os trabalhadores autônomos, particularmente os ligados ao comércio e serviços, depois de curto período de euforia no biênio 1995/96, viram seus rendimentos reais inverterem a trajetória de crescimento e também reflúem para os níveis observados antes da implantação do Plano Real. Em outras palavras, quando se observa a evolução dos rendimentos reais médios por posição na ocupação desde o início dos anos 80, vê-se claramente que há certa estagnação relativa de médio prazo que é ocasionalmente interrompida por efeitos não duradouros de algum plano de estabilização, como no Cruzado em 1986, ou mesmo no Real, entre a segunda metade de 1994 e a primeira de 1997.

---

<sup>23</sup> A respeito, ver Reinecke (1999) e Cardoso Jr. (2005) para visualização em detalhe dos dados e das tendências do período.

- 6) Estagnação relativa da situação distributiva, tanto do ponto de vista da distribuição funcional da renda (repartição entre rendimentos do capital e do trabalho) quanto do ponto de vista da distribuição pessoal dos rendimentos do trabalho:

Do ponto de vista da distribuição funcional da renda, ou mais propriamente, da participação dos salários na renda nacional, esta se apresenta estruturalmente reduzida no Brasil, em comparação com países desenvolvidos, por conta de pelo menos dois fatores que agem na mesma direção.<sup>24</sup>

Em primeiro lugar, a manutenção de um peso elevado de trabalhadores em mercados de trabalho pouco estruturados que, marcados pela ausência de amplos movimentos sindicais organizados e políticas públicas de transferências de renda e proteção social, reproduzem distanciamento permanente entre ganhos de produtividade e repasses reais aos salários.<sup>25</sup> Em segundo lugar, como reflexo do tipo de crescimento econômico que é imposto pela dinâmica capitalista no Brasil, o ritmo insuficiente de absorção de força de trabalho ativa nos segmentos mais organizados do mercado de trabalho dá origem a uma massa reduzida de remunerações.<sup>26</sup>

Do ponto de vista da concentração pessoal dos rendimentos do trabalho, como a hierarquia de remunerações responde a características da estrutura produtiva, preponderantemente vinculada aos segmentos estruturados dos mercados de trabalho, e como o peso e a dinâmica deste setor não consegue absorver integralmente toda a oferta efetiva de mão-de-obra, tem-se perfil altamente concentrado para a distribuição dos rendimentos provenientes do trabalho, que é reforçado pela existência de um nível muito baixo de salários para a maior parte das pessoas pertencentes à base não organizada do mercado laboral.

---

<sup>24</sup> Com base em informações de 1985, pode-se mostrar que “a participação do salário no produto interno líquido a custo de fatores era 73% para os países industrializados e 44% para os países da América Latina” (Kilsztajn, 1998, pg. 61).

<sup>25</sup> Ainda usando a mesma referência da nota anterior, pode-se mostrar que “o salário por trabalhador nos países da América Latina correspondia a 13% do salário dos países industrializados. Ajustado pela PPP para o produto, o salário 0,40 dos países da América Latina passa para 27% do salário dos países industrializados. É importante ressaltar que o salário na América Latina não acompanha o nível de produtividade da região em relação aos países industrializados: (...) todos os países industrializados apontam uma relação próxima a 1.0; para a América Latina o nível de salário representa 60% do nível de produtividade (67% para o Brasil). O poder de compra do salário na América Latina não acompanha sequer o (baixo) nível de produtividade da região” (Kilsztajn, 1998, p. 63).

<sup>26</sup> Reforçando ambos os aspectos acima mencionados, tem-se no caso brasileiro que tanto a ausência de políticas salariais de orientação estruturante do mercado de trabalho, quanto o poder restrito dos sindicatos na fixação dos salários nominais, constituíram-se em fatores adicionais para manter reduzida a participação dos salários na renda nacional. A respeito, ver Pochmann (1994), Oliveira (1994) e Baltar & Proni (1995).

- 7) Amortecimento da mobilidade social intrageracional, ainda intensa mas de curta distância e concentrada nos estratos inferiores da escala social:

Partindo da suposição de que o estudo da mobilidade intrageracional – ao invés do comportamento da mobilidade intergeracional – seja o mais indicado para se captar os efeitos das transformações econômicas em curso sobre determinado grupo populacional dentro de uma escala social hierárquica, uma primeira observação importante é que, independentemente do tratamento metodológico utilizado, a maior parte dos estudos sobre o assunto aponta para uma mudança no padrão de mobilidade social nas décadas de 1980 e 1990 decorrente das transformações observáveis no próprio padrão de desenvolvimento econômico nacional.

Durante o longo ciclo de crescimento do país (1930-1980), o movimento dominante de mobilidade intrageracional foi ascendente e de tipo estrutural, vale dizer, comandado não pelos atributos pessoais dos trabalhadores, mas sobretudo pela dinâmica de incorporação de mão-de-obra que se verifica numa sociedade em processo de crescente industrialização e urbanização.<sup>27</sup>

Por sua vez, nas fases de esgotamento crescente do padrão pretérito de desenvolvimento nos anos 1980 e de gestação de um novo modelo de crescimento econômico nos anos 1990, verifica-se *aumento do grau de imobilidade intrageracional e até mesmo aumento não desprezível do grau de mobilidade social descendente*.<sup>28</sup>

Segundo Picanço (2001), em estudo que compara os tipos de mobilidade social entre os anos de 1988 e 1996 para todas as pessoas ocupadas de dez anos e mais, a imobilidade intrageracional total saltou de 35,1% para 40,3% no intervalo considerado, o que equivale a dizer que, em 1996, percentualmente mais pessoas estavam presas ao mesmo estrato sócio-ocupacional registrado no momento de sua entrada no mercado de trabalho. Este resultado geral, no entanto, foi especialmente importante para os homens, cuja taxa de imobilidade passou de 31,2% para 40,1% entre 1988 e 1996. Já no caso das mulheres, embora tenha havido pequeno aumento no

---

<sup>27</sup> O trabalho clássico de Pastore (1979), por exemplo, mostra que há movimento intenso de mobilidade social, mas de curta distância entre os estratos sócio-ocupacionais e localizado sobretudo na base da escala social. Tal resultado é decorrência, basicamente, da intensa migração rural-urbana, que por si só foi contabilizada por Pastore como mobilidade social ascendente.

<sup>28</sup> Ver Picanço (2001) para uma visualização em detalhe desses dados e tendências do período.

grau de mobilidade total, esta foi basicamente de tipo descendente, fenômeno que também aconteceu com os homens, mas em menor intensidade.<sup>29</sup>

Outra informação relevante extraída do mesmo estudo (Picanço, 2001) indica que a mobilidade estrutural – comandada pelo crescimento econômico – perdeu ímpeto entre os dois anos pesquisados (1988 e 1996), dando lugar a um tipo de mobilidade circular, que decorre da troca de posições entre indivíduos na estrutura social tal que, para um indivíduo ocupar certa posição, outro tem de sair dela. Neste contexto, as características da oferta de trabalho se sobrepõem às da demanda, motivo pelo qual os atributos pessoais dos trabalhadores adquirem maior importância na definição das ocupações.

Tomando-se em consideração outro estudo (Januzzi, 2002) num intervalo mais longo de tempo (1982-1996), e usando como referencial os movimentos de mobilidade de chefes de domicílio homens de 15 a 74 anos por estratos ocupacionais, chega-se praticamente às mesmas conclusões.<sup>30</sup> Neste caso, o fenômeno da imobilidade intrageracional total aparece como bastante significativo em ambos os anos de referência pelo fato de não considerar a migração rural-urbana um fator em si mesmo de mobilidade social. Assim, o que surge como movimento relevante é o aumento expressivo da mobilidade descendente em todos os estratos sócio-ocupacionais pesquisados. No intervalo de tempo considerado, a mobilidade ascendente apenas é percebida do último para o penúltimo estrato social, e, ainda assim, em magnitude bem modesta.

Infelizmente, não faz parte da tradição de estudos sobre mobilidade uma desagregação dos estratos sociais por posição na ocupação. Este aspecto certamente ajudaria na compreensão do fenômeno de desestruturação do mundo do trabalho pela ótica da mobilidade intrageracional, uma vez que eventos tais como imobilidade e mobilidade descendente devem possuir forte correlação com as dimensões aqui tratadas (terciarização patológica, informalização das relações de trabalho, perda de qualidade das novas ocupações, aumento da desocupação, queda nos rendimentos e piora distributiva).

---

<sup>29</sup> No caso das mulheres, o aumento da mobilidade descendente no período coincide com o aumento da taxa de participação – e desemprego – deste grupo populacional no mercado de trabalho. Os contextos de crescimento econômico pífio e concorrência exacerbada pelo lado da oferta de trabalho são favoráveis a situações de discriminação e segmentação nos mercados de mão-de-obra, o que poderia explicar, em parte, o aumento da mobilidade descendente das mulheres, relativamente à dos homens.

<sup>30</sup> Ver Januzzi (2002) para uma visualização em detalhe desses dados e tendências do período.



### 3. A desregulação pela ótica da desregulamentação do mercado laboral

Do ponto de vista da *desregulamentação do mercado de trabalho* no Brasil, o segundo dos eixos temáticos relacionado ao objetivo de definir e caracterizar o quadro de desregulação do trabalho, é possível dizer que tenha passado por dois momentos distintos ao longo das décadas de 80 e 90.

Durante a década de 1980, impulsionado pelos movimentos sociais e sindicais que ganharam força na esteira da redemocratização do país, houve na verdade um processo de ampliação da regulamentação sobre o mercado de trabalho, notadamente em torno da adoção de novos direitos sociais e trabalhistas, cujo ápice se daria com a promulgação de uma nova Constituição Federal em 1988. Esta fase é duplamente importante da perspectiva da regulação do trabalho no país. Em primeiro lugar, porque ocorre num ambiente político de transição de um regime autoritário para um regime democrático, o qual, embora ainda não plenamente constituído e consolidado no país, abria espaço para ações políticas emanadas da sociedade civil, até então alijadas das principais decisões do país. Em segundo lugar, porque ocorre em contexto econômico de crise e desestruturação do mercado laboral, ela tem, assim, o sentido de servir de anteparo (ou contracorrente) à dinâmica econômica desagregadora, ainda que talvez isto tenha se dado mais em termos simbólicos que reais.

Já nos anos 90, particularmente a partir de 1994, tem início uma *estratégia* de desregulamentação do mercado de trabalho nacional, que prima por alteração gradual e pontual de itens importantes da legislação trabalhista e social consagrada na CLT e na Constituição de 1988, sendo que apenas de perspectiva macro e retrospectiva adquire a dimensão de reforma abrangente do sistema de relações de trabalho do país (Cardoso Jr., 2001b).<sup>31</sup>

A ideia-força aqui, a partir da qual emerge a segunda tese (ou hipótese) central do capítulo, é a de que *a forma pela qual foi conduzida a desregulamentação do mercado de trabalho no país – por meio de medidas provisórias, emendas constitucionais, portarias e decretos, todos objetos de menor resistência política – constituiu-se em estratégia deliberada do governo federal, em aliança com determinados grupos sociais de grande expressão (empresários e parte do*

---

<sup>31</sup> Sobre diversos aspectos relacionados à regulamentação do mercado de trabalho no Brasil, ver: Pochmann (1995), Marques (1997) e Cardoso (1999). Sobre os *direitos do trabalho*, ver: Oliveira (1998) e Antunes (1999).

*sindicalismo de resultados), estratégia esta sintonizada às diretrizes mais gerais da reforma liberalizante do Estado no Brasil.*

Este amplo processo de *desregulamentação do mercado de trabalho brasileiro* pôde ser empiricamente caracterizado por um conjunto de medidas legais que se aglutinaram em função de promover importantes mudanças em eixos centrais da organização do trabalho no país. Embora não seja o caso aqui de exaurir o significado de cada uma dessas modificações, é possível e desejável elencar as mais relevantes, deflagradas sobretudo ao longo na segunda metade da década de 1990.<sup>32</sup>

1) Principais mudanças nas condições de uso da força de trabalho:

No que diz respeito às condições de contratação e demissão da força de trabalho, bem como às condições que regulam a jornada oficial de trabalho no país, as primeiras iniciativas de desregulamentação ocorreram já em 1994, no governo Itamar Franco.

Em dezembro de 1994, foi editada a Lei n° 8. 949, conhecida como *lei das cooperativas*. Ela declara a inexistência de vínculo empregatício entre as cooperativas e seus associados, de forma que os trabalhadores assim organizados não são empregados da cooperativa e não têm, portanto, registro em carteira, direitos trabalhistas como férias, 13° salário, previdência social ou descanso semanal remunerado.

Na mesma linha da flexibilização das condições de uso da força de trabalho vieram a Lei n° 9.601 e a MP n° 1.709, respectivamente, de janeiro e agosto de 1998. A Lei 9.601 trouxe novidades no que diz respeito à contratação de empregados e à jornada de trabalho. Por um lado, ela abriu a possibilidade de *contratação de trabalhadores por tempo determinado*, desde que em acréscimo aos postos de trabalho já existentes, por um período de até 24 meses, obedecendo aos seguintes limites: 50% dos trabalhadores, para empresas com até 50 empregados; 35% dos trabalhadores, para empresas entre 50 e 199 empregados, e 20% para empresas com mais de 200 empregados. Além disso, durante 18 meses, os contratos por tempo determinado teriam diminuídos em 50% as alíquotas das contribuições sociais destinadas ao SESI, SENAI, SENAT,

---

<sup>32</sup> Para estudos amplos e mais detalhados sobre o assunto, ver, por exemplo, Horn (2003) e os trabalhos de Krein (2001, 2007 e 2011).

SENAS, SESC, SEBRAE, INCRA, salário-educação e financiamento do seguro de acidentes de trabalho. Também se reduziria de 8% para 2% a contribuição patronal ao FGTS, além do não pagamento, pelo empregador, da multa de 40% sobre o saldo do FGTS do trabalhador no momento da rescisão do contrato de trabalho. Por fim, haveria uma redução no preço das horas extraordinárias realizadas sob a vigência de contratos de trabalho por tempo determinado.

Por outro lado, a Lei nº 9.601 veio flexibilizar a jornada de trabalho com a *criação do banco de horas*, por meio de uma alteração do artigo nº 59 da CLT. O banco de horas permite que o acréscimo de salário seja dispensado se, por força de acordo ou convenção coletiva de trabalho, o excesso de horas de um dia for compensado pela correspondente diminuição em outro dia, de maneira que não exceda, no período máximo de 120 dias, à soma das jornadas semanais de trabalho previstas, nem seja ultrapassado o limite máximo de dez horas diárias.

A MP nº 1.709, por sua vez, além de ampliar o prazo para a compensação das horas extras de 4 meses para um ano, regulamentou o *trabalho por tempo parcial*, permitindo, assim, uma jornada de até 25 horas semanais. Esse regime de trabalho vale tanto para novas contratações, como para os atuais empregados, desde que eles optem por este novo regime. Neste caso, o salário, assim como os demais direitos trabalhistas, serão determinados conforme a jornada de trabalho semanal. Se a pessoa trabalhar 25 horas por semana, seu salário será 60% do salário integral e suas férias podem ser reduzidas a 8 dias por ano.

Este conjunto de medidas, além de visar novas contratações amparadas por contratos formais de trabalho (ainda que contratos atípicos: por tempo determinado ou a tempo parcial), destinava-se fundamentalmente a rebaixar os custos de contratação e demissão dos trabalhadores do setor privado da economia. A própria introdução do banco de horas, embora fosse aspiração sindical antiga, acabava por servir, quase que exclusivamente, como instrumento de ajuste das horas trabalhadas às circunstâncias de curto prazo das empresas, na medida em que não vinha acompanhado por processo de redução da jornada de trabalho e de limitação das horas extras por trabalhador.

Por isso, também junto aos trabalhadores do setor público o governo adotou medidas de desregulamentação da legislação existente à época, visando, sobretudo, flexibilizar a estabilidade no serviço público para promover, com isso, o ajuste quantitativo no quadro de pessoal. A MP nº 1.522, editada em dezembro de 1997, autorizava a demissão de servidores públicos, conforme

critérios estabelecidos em regulamento, se fosse de interesse da administração federal. Os servidores exonerados deveriam receber indenização de um mês de remuneração por ano de efetivo exercício no serviço público federal e os cargos vagos em decorrência da exoneração seriam automaticamente extintos.

Em adição, a Lei Complementar nº 96 definiu limites para as despesas com pessoal, conforme o artigo nº 169 da Constituição, modificado pela Emenda Constitucional nº 19 de junho de 1998. Para tanto, esta disciplinava em seu artigo 1º que as despesas com pessoal não poderiam ultrapassar 50% da receita corrente líquida no caso da União, 60% da receita corrente líquida no caso dos estados e do Distrito Federal, e 60% da receita corrente líquida municipal. Estes limites foram reafirmados mais tarde na chamada *Lei de Responsabilidade Fiscal*, aprovada em 2000 por meio da Lei Complementar nº 101. A *Lei de Responsabilidade Fiscal* estabelece, para os entes federados que não estiverem dentro daqueles limites, as condições em que prioritariamente se cortarão gastos, definindo também as penas para os que não convergirem aos limites estipulados em lei. Adicionalmente, obriga aos entes federados a publicação, em órgão oficial de divulgação, do demonstrativo de execução orçamentária do mês e do acumulado nos 12 meses anteriores, em que fique explícito os valores e a forma de cálculo dos mesmos, das receitas correntes líquidas e das despesas totais com pessoal.

As condições para perda de cargo público por excesso de despesa, conforme o estabelecido no artigo 169 da Constituição Federal, foram regulamentadas em junho de 1999, através da Lei nº 9.801, que previa a exoneração de servidores estáveis "*precedida de ato normativo motivado dos chefes de cada um dos poderes da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*". Esse ato normativo especificaria a economia de recursos, o número de servidores a serem exonerados, o órgão e a atividade a serem objeto de redução de pessoal, os critérios para a escolha dos servidores estáveis a serem desligados, além de outras especificações. Ficavam também definidas as situações em que os servidores que desenvolviam atividades exclusivas de Estado seriam passíveis de serem demitidos, sendo para isso necessário que os servidores dos demais cargos do órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal tenham atingido pelo menos 30% do total desses cargos.

Na esteira da flexibilização das condições de contratação e demissão do emprego público, foram baixadas no começo de 2000 a Lei nº 9.962 e a MP nº 1.970 (na verdade, uma reedição da

MP nº 1.917). A primeira estabelecia que os admitidos na categoria emprego público seriam regidos por normas da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A segunda instituía o Programa de Desligamento Voluntário (PDV), a jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional e a licença sem remuneração com incentivo pecuniário. Essa MP destinava-se aos servidores submetidos ao RJU da União Federal, sendo que as duas últimas novidades representavam novas modalidades de flexibilização da legislação trabalhista aplicada ao setor público, em conformidade ao que também vinha sendo feito para os trabalhadores do setor privado.

## 2) Principais mudanças nas condições de remuneração da força de trabalho:

No que diz respeito à remuneração dos trabalhadores, a política dos governos eleitos entre 1989 e 2002 esteve pautada pelo objetivo de diminuir cada vez mais a participação do Estado na mediação capital-trabalho, em nome da negociação direta entre empregados e empregadores.

Ainda em 1994 foi editada a MP nº 794, que garantiu aos trabalhadores a Participação nos Lucros e Resultados (PLR) da empresa, participação esta desvinculada da remuneração contratual. Além de a PLR precisar ser objeto de negociação coletiva entre os empregados e a empresa, ela não poderia ter periodicidade inferior a 6 meses, de forma a não substituir a remuneração contratual mensal. Com a regulamentação desta MP, o governo desonerava a transferência de recursos das empresas para os empregados a um custo mais baixo, pois o valor acertado na PLR não entraria no cálculo das contribuições e direitos trabalhistas.

Em junho de 1995 foi editada a MP n. 1.053, suprimindo os mecanismos tradicionais de reajuste salarial. Os salários e as demais condições de trabalho continuariam sendo acordadas através da negociação coletiva, mas ficaria proibida a fixação de qualquer tipo de cláusula de reajuste ou correção salarial automática. Além da desindexação salarial, essa MP tornava possível, ainda, a adoção imediata do efeito suspensivo dos acordos, o que permitiria a qualquer das partes recorrer da decisão de tribunal de instância inferior.

A desindexação salarial promovida pela MP n. 1.053 foi reforçada em 1997 com a MP n. 1.906, que no mesmo momento que anunciou o salário mínimo de R\$ 120,00 também o desvinculou da possibilidade de correção automática por qualquer índice de reposição da

inflação, assim como estipulou Tabela de reajustes para benefícios previdenciários que utilizava uma referência sem qualquer relação com a reposição salarial ou do custo de vida. Assim, a partir da MP n. 1.906, o reajuste do salário mínimo passava a ser definido no mês de maio de cada ano, sob atribuição exclusiva do Poder Executivo. Já em 2000, por meio do projeto de Lei Complementar n. 113, a União delegaria aos estados a responsabilidade pela fixação do piso salarial, que não poderia ser inferior ao salário mínimo nacional do ano em questão.<sup>33</sup>

### 3) Principais mudanças nas condições de proteção e assistência à força de trabalho:

O governo à época também tomou medidas dispondo sobre a proteção social aos trabalhadores, embora nem todas possam ser julgadas benéficas do ponto de vista do bem-estar coletivo.

Um exemplo disso se deu em setembro de 1995, quando em nome da negociação coletiva, houve um afrouxamento da fiscalização do trabalho por meio da portaria n° 865, que instruiu os fiscais do trabalho a apenas comunicarem ao Ministério Público os casos de incompatibilidade entre as condições de trabalho pactuadas em convenção ou acordo coletivo e a legislação pertinente, ao invés de multar a empresa, como mandava a prática anterior.

Já em 1998, o governo abriu a possibilidade para a suspensão temporária do contrato de trabalho para a qualificação do trabalhador, mediante a edição da MP n° 1.726. Segundo essa MP, a suspensão do contrato de trabalho poderia ocorrer por um período de 2 a 5 meses *"mediante previsão em acordo ou convenção coletiva de trabalho e aquiescência formal do empregado"*. Enquanto durasse a suspensão, o trabalhador deveria participar de cursos ou programas de qualificação profissional oferecidos pelos empregadores e receberia bolsa de qualificação profissional custeada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Em junho de 1999, por meio da MP n° 1.779, a suspensão do contrato de trabalho para qualificação profissional passaria a poder ser prorrogada por período indeterminado, mediante convenção ou acordo coletivo e aquiescência formal do empregado, desde que o empregador arcasse com o ônus correspondente ao valor da bolsa de qualificação profissional. Por este proce-

---

<sup>33</sup> Esta situação perdurou até 2007, quando foi instituída, por ocasião do lançamento do PAC-1, regra de reajuste real anual do salário mínimo. A propósito, ver Apêndice ao capítulo 9 adiante nesta Tese.

dimento, a desobrigação do empregador frente aos custos da requalificação de seus funcionários ficava garantida apenas pelo período de 2 a 5 meses, como contemplado na MP anterior.

Por outro lado, algumas outras medidas poderiam ser avaliadas como positivas da ótica dos trabalhadores. Era o caso dos programas visando geração de emprego e renda, bem como das medidas de combate à discriminação por gênero e de extensão dos benefícios do FGTS aos trabalhadores domésticos.

Com relação aos programas de geração de emprego e renda, destaque-se o PROEMPREGO I e II. O primeiro foi criado em 1996 pela Resolução n° 103 do CODEFAT, enquanto o PROEMPREGO II o foi em 1999 pela Resolução n° 207 do CODEFAT. Esses dois programas tinham como objetivo *"preservar e expandir oportunidades de trabalho, incrementar a renda do trabalhador, proporcionar a melhoria da qualidade de vida da população, em especial das camadas de baixa renda, e proporcionar a redução dos custos de produção no contexto internacional"*.

Outro programa lançado pelo governo com os mesmos objetivos foi o PROTRABALHO. O PROTRABALHO I foi instituído em 1998 pela Resolução n° 171 do CODEFAT e o PROTRABALHO II em 1999 pela Resolução n° 210 do CODEFAT. Esses dois programas estavam vinculados à promoção do desenvolvimento regional, com utilização integral de recursos na Região Nordeste do Brasil e Norte do Estado de Minas Gerais.

Outras duas medidas positivas de proteção e assistência aos trabalhadores foram incluídas na legislação à época. De acordo com a Lei n° 9.799, editada em 1999, ficava proibido publicar anúncio de emprego fazendo referência a sexo, idade, cor ou situação familiar, bem como recusar emprego ou promoção com base em alguma dessas características, salvo quando a natureza da atividade fosse notoriamente incompatível. Ficava também vedado o uso de qualquer dessas características como variáveis determinantes da remuneração, formação profissional ou para fins de ascensão profissional.

Já em 2000 foram acrescentados dispositivos à Lei n° 5.859, por meio da MP n° 1.986, para possibilitar o acesso dos empregados domésticos ao FGTS. Desta forma, o empregado doméstico que fosse dispensado sem justa causa passava a ter direito ao benefício do seguro desemprego, no valor de um salário mínimo, por um período máximo de três meses, de forma contínua ou alterna-

da. O benefício seria concedido ao empregado inscrito no FGTS que tivesse trabalhado como doméstico por um período mínimo de 15 meses nos últimos 24 meses contados da dispensa sem justa causa e seria pago com recursos do FAT.

4) Principais mudanças relativas às condições de representação classista e acesso à justiça da força de trabalho:

A política de desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho brasileiro disseminou-se também no âmbito da organização sindical e da Justiça do Trabalho.

Em 1996, o Projeto de Lei nº 1.802 acrescentou dispositivos à lei de greve, dentre as quais se destacavam os que atribuíam aos sindicatos toda a responsabilidade pelas greves, estabelecendo multas de 500 a 1.000 salários mínimos por dia ao sindicato que desobedecesse decisões judiciais de abusividade de greve. O valor da multa seria determinado de acordo com a situação econômica do sindicato e esta poderia ser revogada se não houvesse outra greve abusiva dentro de cinco anos.

Nesse mesmo sentido, foi editado também em 1996, o Decreto nº 2.066, no qual o governo limitava o número de licenças concedidas a servidores públicos para o cumprimento de mandato em cargos de direção ou representação em confederações, federações e associações. Enquanto a primeira medida estabelecia o cerceamento do direito de greve, esta outra incentivava a desmobilização sindical dos servidores públicos.

O Projeto de Lei nº 3.003 de 1997, por sua vez, previa a redução do número de contribuições sindicais, com o fim da taxa assistencial, mas manutenção da mensalidade dos associados, criando-se a chamada *contribuição negocial*. Essa contribuição seria descontada na folha salarial, em até três vezes, de acordo com o valor estabelecido em assembléia geral. A contribuição não deixaria de ter caráter compulsório, mas os trabalhadores poderiam optar pelo seu não recolhimento, desde que aprovado por uma assembléia de pelo menos 10% dos trabalhadores, sindicalizados ou não. Os não sindicalizados seriam obrigados a contribuir da mesma forma que os associados. O sindicato, por sua vez, zelaria pelos interesses de toda a categoria, incluindo sindicalizados e não sindicalizados.



Através da Proposta de Emenda Constitucional n° 623 de 1998, pretendia-se realizar mudança significativa na organização dos sindicatos brasileiros, dando nova redação aos artigos 8°, 111 ° e 114°. A principal mudança extinguiu a representação sindical única (unicidade sindical) em uma área territorial, abrindo a possibilidade de que mais de um sindicato concorresse pela representação de uma categoria ou grupo de trabalhadores num mesmo município. Pela proposta, os sindicatos deixariam de ser representantes de uma categoria por sua natureza, e passariam a representar somente os interesses de seus filiados. Estava prevista também uma alteração na forma legal de institucionalização dos sindicatos. A proposta previa o fim da necessidade de registro do sindicato em órgão competente do poder público (representação sindical), exigindo apenas o registro como pessoa jurídica na forma da lei civil.

A PEC 623/98 previa, ainda, a criação do Conselho da Justiça do Trabalho, a funcionar junto ao Tribunal Superior do Trabalho (TST), e cuja missão seria exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça do Trabalho, em primeiro e segundo graus. A composição do conselho e sua forma de atuação deveriam ser regulamentadas posteriormente.

Além disso, a mesma PEC propunha uma delimitação das competências da Justiça do Trabalho, restringindo aos dissídios de natureza jurídica seu campo de atuação. Os dissídios de natureza econômica, por exemplo, passariam a ficar fora da alçada da Justiça do Trabalho. A PEC previa também que os conflitos de direito sindical seriam incorporados ao campo de atuação da Justiça do Trabalho.

No início de 2000, foram introduzidas duas modificações importantes ao funcionamento da Justiça do Trabalho, instituídas pelas Leis n. 9.957 e n. 9.958.

A Lei n° 9.957 acrescentava à CLT uma seção que previa implantação do procedimento sumaríssimo para dissídios individuais, cujo valor não ultrapassasse 40 salários mínimos. O objetivo seria tornar rápida e ágil a solução para demandas processuais trabalhistas individuais de baixo valor. O processo sumaríssimo reduziria procedimentos burocráticos, prazos legais e definiria que as demandas deveriam ser instruídas e julgadas em audiência única, visando sempre a conciliação e o acordo entre as partes em litígio. As demandas provenientes da administração pública foram excluídas da possibilidade de serem submetidas a este procedimento de resolução de conflitos.

Também com o intuito de reduzir o número de processos na justiça trabalhista, foi editada a Lei n. 9.958, que autorizava empresas e sindicatos a criarem Comissões de Conciliação Prévia com objetivo de tentar conciliar os conflitos individuais de trabalho, evitando que conflitos passíveis de solução extrajudicial chegassem à Justiça do Trabalho. Toda comissão instituída deveria ter composição obrigatoriamente paritária, com representantes dos empregados e dos empregadores, totalizando no mínimo 2 e no máximo 10 membros. A comissão poderia ser constituída no âmbito de uma única empresa e seus empregados, ou por um grupo de empresas e ter caráter intersindical.

Instituída a comissão, todas as demandas de natureza trabalhistas seriam a ela submetidas. Em posse da demanda, a comissão deveria convocar as partes num prazo máximo de 10 dias para a realização da sessão de conciliação. Caso a sessão conseguisse atingir seus objetivos, seria emitido título executivo extrajudicial com eficácia liberatória passível de execução pelo juiz, que arbitraria a demanda caso esta se tornasse um processo. Caso o resultado da sessão não convergisse para acordo entre as partes, a comissão deveria emitir declaração de tentativa de conciliação, que deveria ser anexada à petição inicial de ação junto à Justiça do Trabalho.

Em suma, as medidas tomadas no âmbito da reforma sindical e da Justiça do Trabalho visavam, sobretudo, estimular a livre negociação entre patrões e empregados, facilitando a organização sindical e reduzindo os custos processuais e de intervenção da Justiça do Trabalho na resolução dos conflitos de natureza trabalhista.

### **Considerações Finais**

Porquanto o conjunto de iniciativas legais deflagradas na década de 1990 tenha buscado se constituir em reforma ampla do aparato de regulamentação do trabalho no Brasil, apenas parcialmente elas foram de fato implementadas. Outras tantas jamais foram devidamente regulamentadas e outras ainda foram revogadas ao longo da primeira década de 2000, quando o jogo de forças políticas que comanda as deliberações cruciais nesta área virou de lado.

Pode-se mesmo dizer que o fracasso relativo dessas iniciativas se deva, entre outros motivos, à baixíssima adesão que tiveram por parte dos atores envolvidos, trabalhadores e empresários na linha de frente. Por outro lado, embora nos dez primeiros anos do novo milênio esta agenda liberalizante de reformas trabalhistas tenha sido na prática contestada por resultados mais

favoráveis da economia e do mercado de trabalho (crescimento da ocupação a frente do PIB, redução do desemprego aberto, aumento da formalização e dos rendimentos dos trabalhadores, melhora distributiva etc), continuou presente o discurso retórico de parte dos empresários (sobretudo daqueles ligados ao comércio exterior e às finanças especulativas), bem como de parte de integrantes do governo e de representantes do congresso, mas agora mais bem equilibrado por argumentos e evidências da classe trabalhadora.



## CAPÍTULO 2

### **Flexibilidade e Desemprego: interpretações correntes na década de 1990**

Diante dos conteúdos apresentados no capítulo anterior, fica claro porque os temas do desemprego e da informalização das relações de trabalho (dentre outros de igual importância) tenham adquirido centralidade no debate brasileiro dos anos 90 e primeira década de 2000.

Daí que a ideia central agora neste capítulo seja apresentar de forma sucinta os principais pontos – presentes na pauta de discussões da década de 1990 – sobre desemprego e flexibilidade do mercado de trabalho urbano, procurando evidenciar as interpretações à época mais importantes, à luz dos enfoques que lhes foram dados por alguns dos estudiosos envolvidos no assunto.

Embora seja fato conhecido a ausência de consensos também no passado sobre os principais pontos em disputa neste debate, é certo que as discussões teóricas e empíricas que se travaram nos anos 90 no Brasil, possuem importância ímpar na história do pensamento econômico brasileiro sobre tais temas do mercado de trabalho.

A relevância do debate decorre, em grande medida, das transformações observadas grosso modo entre 1980 e 2000, e – com mais peso na conformação dos argumentos – daquelas manifestas nos anos 90, em que se observaram os impactos que os processos de abertura externa (comercial e financeira), incentivadores das práticas de reordenamento organizacional e técnico-produtivo, exerceram sobre a estrutura e a operação do mercado de trabalho nacional.

Devido ao fato dos pontos aqui abordados – sobre os temas do desemprego e da flexibilidade – possuírem grande interconexão causal, tornando praticamente impossível – e mesmo pouco desejável – isolá-los analiticamente do restante do processo que conforma a dinâmica do mercado de trabalho, optamos por uma forma de exposição que pretende estabelecer minimamente os elos, sem que isso venha em prejuízo da tentativa de apresentar a essência dos argumentos relativos a cada ponto, cada qual nas duas seções que seguem imediatamente após esta breve introdução:

seção 1, desemprego; seção 2, flexibilidade. Posteriormente, nas seções subsequentes (seção 3, apontamentos sobre as abordagens neoclássicas; seção 4, apontamentos sobre a abordagem pós-keynesiana), são feitas considerações teóricas sobre as duas principais abordagens constatadas neste debate, ainda válidas – em nosso entender – para balizar as discussões recentes sobre o mesmo assunto.

## 1. Desemprego

Sem dúvida, grande parte dos estudiosos do mercado de trabalho brasileiro concentram seus esforços de análise e interpretação em duas frentes: i) no monitoramento das medidas de desemprego, onde se contrapõem, grosso modo, o indicador da PME (Pesquisa Mensal de Emprego/IBGE) e o da PED (Pesquisa de Emprego e Desemprego, originalmente elaborado pelo convênio DIEESE/SEADE); e ii) no entendimento da dinâmica específica do fenômeno, isto é, seus fatores causais, principais implicações, tipos de desemprego, etc.

No debate brasileiro, é possível dizer que as posições principais se dividiam (e em grande medida ainda se dividem) praticamente em duas. De um lado, havia os que apontavam para o fato de as estatísticas de desemprego aberto no país revelarem patamar comparativamente baixo em termos internacionais, e comportamento mais ou menos estável ao longo do tempo (Barros & Mendonça, 1995b ; Barros, Mendonça & Camargo, 1997). Ou seja, tendo um mercado de trabalho bastante flexível em termos alocativos e salariais, o problema seria *menos o de quantidade* de novos postos de trabalho para absorver o crescimento da sua população em idade ativa e muito *mais o de qualidade* do emprego, sendo a qualidade mais decisiva na dimensão que toca ao trabalhador propriamente dito do que na dimensão que envolve o posto de trabalho (Barros & Mendonça, 1995b; Barros & Mendonça, 1997a; Barros *et alli*, 1997; Urani, 1996).

De outro lado do debate, por sua vez, estavam autores que embora concordassem com o diagnóstico da flexibilidade salarial e alocativa da força de trabalho, sustentavam opinião de que por trás das reduzidas - mas já não tão estáveis - taxas de desemprego aberto do país, escondia-se crescente massa de trabalhadores que poderiam ser incluídos em indicadores mais abrangentes de desemprego, tais quais aqueles gerados pela PED, cujo procedimento metodológico consiste justamente – ainda hoje – em diferenciar a natureza específica e altamente complexa do mercado de trabalho no Brasil, chamando, desta maneira, de desemprego oculto – seja por desalento, seja

por precariedade – a inserção frágil e subordinada de grande parte dos trabalhadores num mercado de trabalho heterogêneo (Brandão, 1997; Baltar & Mattoso, 1997; Pochmann, 1997a).

É também possível afirmar – até hoje – que a polêmica em torno dos indicadores de desemprego reflita, na verdade, um embate mais profundo sobre a natureza e dinâmica da economia brasileira e de seu mercado de trabalho, cujos indicadores apenas são a forma externa e aparente do problema. Sua importância, no entanto, não é de forma alguma desprezível, uma vez que as diferenças metodológicas que já se observavam entre as duas principais medidas (PME e PED) na década de 1990 podem se extrapolar em diferenças significativas de orientação de políticas públicas num plano não exclusivamente econômico.

Tendo por preocupação central "*expressar movimentos característicos de um mercado de trabalho heterogêneo e flexível como o brasileiro*" (Brandão, 1997, p. 02), o indicador da PED alarga os critérios de classificação da PEA - entre ocupados, desempregados e inativos -, passando dos tradicionais dois critérios (quais sejam: i. exercício de atividade qualquer, mesmo que irregular; e ii. procura por trabalho em 7 dias), para cinco critérios (vale dizer: i. procura efetiva por trabalho em 30 dias; ii. disponibilidade do indivíduo para trabalhar com procura em 12 meses - com o que se busca captar aquele tipo de desemprego oculto pelo desalento -; iii. situação de trabalho; iv. tipo de trabalho exercido; e v. necessidade de mudança de trabalho - com o que se busca captar aquele tipo de desemprego oculto por trabalho precário).

Em relação à PME, portanto, a PED sempre deve apresentar índices superiores de desemprego aberto e total, pois em sua classificação é possível incluir como desemprego, além do *desemprego aberto* em 7 dias, dos que não exerceram nenhuma atividade, mas procuraram trabalho na semana de referência da pesquisa (conceito utilizado pela PME), aqueles indivíduos que também não tiveram emprego algum nos últimos 30 dias, embora o tenham procurado (conceito de desemprego aberto da PED).

A PED também inclui em sua tipologia o *desemprego oculto pelo desalento* (indivíduos que não tiveram emprego na semana de referência da pesquisa, não procuraram trabalho nos últimos 30 dias, mas o fizeram nos últimos 12 meses), bem como o *desemprego oculto pelo trabalho precário*, entendido em dois contextos: i) indivíduos que procuraram trabalho nos últimos 30 dias, tendo exercido alguma atividade irregular com necessidade de mudança de trabalho; e ii)

indivíduos que não procuraram trabalho nos últimos 30 dias, tendo exercido alguma atividade irregular, também com necessidade de mudança de emprego (Brandão, 1997, p. 22).

De acordo com os procedimentos metodológicos da PED, são considerados desempregados parte dos indivíduos que nos critérios restritos da PME são apontados ou como *inativos* (desemprego oculto pelo desalento e parte do desemprego aberto pela PED) ou como *ocupados* (desemprego oculto por trabalho precário e inativos com trabalho excepcional da PED). Assim, é como se a PED “transferisse” parte dos ocupados e inativos da PME para incluí-los como desempregados em sua própria classificação. Também o próprio conceito de inativo na PED é diferente, incluindo os indivíduos que não procuraram trabalho nos últimos 12 meses, mas que exerceram uma atividade não remunerada na semana de referência da pesquisa, seja de ajuda a negócios de parentes, seja em organizações beneficentes. Este conceito produz uma taxa inferior a da PME, pois nesta pesquisa são pessoas que se incluem na categoria de ocupados. Por fim, crianças de 10 a 14 anos, excluídas dos cálculos da PME, são alocadas na PED conforme o exercício de trabalho e/ou procura que elas exerçam. A importância de se incluir este segmento etário nas estatísticas de emprego/desemprego encontra respaldo na realidade socioeconômica do país, em que grande número de crianças são participantes ativas da força de trabalho (Brandão, 1997, p. 21-22).

A construção metodológica da PME segue de perto as recomendações da OIT, sendo, desta maneira, um indicador preferencial para os exercícios de comparação internacional. Por sua vez, os indicadores da PED, ainda que possam ser reagrupados para permitir comparações com outros países, está mais preocupado em tentar refletir certa visão histórica e conceitual que orientou sua própria construção. É justamente a partir da discussão em torno da ideia de mercado de trabalho heterogêneo e flexível no Brasil que o debate migra dos aspectos metodológicos próprios a cada indicador para os fatores que conformam a natureza e o funcionamento do sistema econômico como um todo, e de seu mercado de trabalho em particular.

Nesta perspectiva, o Quadro 1 abaixo sintetiza as diferenças qualitativas de classificação entre a PME e a PED, por ocasião desta pesquisa, realizada a fins dos anos 90.



**Quadro 1: Diferenças Qualitativas entre PME e PED, a fins da década de 1990.**

<b>Situação do Entrevistado</b>	<b>Classificação na PED</b>	<b>Classificação na PME</b>
<b>1. Não trabalhou e procurou trabalho</b>	Desemprego aberto	Desemprego aberto
<b>2. Sem trabalho e procura na semana, mas com procura nos últimos 30 dias</b>	Desemprego aberto	Desemprego aberto
<b>3. Sem trabalho na semana e sem procura nos últimos 30 dias, mas com procura nos 12 últimos meses</b>	Desemprego oculto pelo desalento	Inativo
<b>4. Com procura de trabalho e realização de trabalho irregular nos últimos 30 dias</b>	Desemprego oculto pelo trabalho precário	Ocupado, se trabalhou na semana, ou inativo, se não trabalhou na semana
<b>5. Sem procura nos últimos 30 dias, com procura nos últimos 12 meses, e realização simultânea de trabalho irregular, inclusive nos últimos 30 dias</b>	Desemprego oculto pelo trabalho precário	Ocupado, se trabalhou na semana, ou inativo, se não trabalhou na semana
<b>6. Com trabalho exercido em caráter excepcional nos últimos 30 dias e sem procura de trabalho</b>	Inativo com trabalho excepcional	Ocupado, se trabalhou na semana, ou inativo, se não trabalhou na semana
<b>7. Com trabalho não remunerado de ajuda a negócios de parentes na semana e sem procura de trabalho</b>	Ocupado	Ocupado, se trabalhou 15 horas ou mais na semana, ou inativo, se a jornada de trabalho foi menor
<b>8. Com trabalho não remunerado em organizações beneficentes na semana e sem procura de trabalho</b>	Inativo	Ocupado
<b>9. Não trabalhou na semana por estar recebendo auxílio do INSS há mais de 15 dias</b>	Inativo	Ocupado
<b>10. Crianças de 10 a 14 anos</b>	Inativas, ocupadas ou desempregadas, segundo o exercício de trabalho e/ou procura	Excluídas da PIA

Fonte: Brandão (1997); Barros & Mendonça (1997b). Elaboração própria.

Segundo o discurso dominante à época (IPEA, 1997), o fenômeno do desemprego no Brasil poderia ser explicado como reflexo das transformações que ocorriam em âmbito mundial, resultado dos processos de reorganização produtivo-tecnológicas e das novas formas de gestão empresarial, com rebatimentos inexoráveis no país, em sua fase de crescente abertura e integração junto aos mercados centrais. Este cenário tendia a acirrar o ambiente de competição entre os países e a tornar os métodos de produção mais homogêneos entre si, ou seja, fortemente incrementais de componentes poupadores de mão-de-obra pouco qualificada e fortemente absorvedores de informações e de alta tecnologia.

Desta feita, ao governo não restaria muito que fazer no âmbito da geração de empregos, a não ser acelerar as reformas constitucionais então em curso (previdenciária, administrativa, trabalhista, tributária, etc.), como forma de criar um clima de confiança nos investidores privados (nacionais e estrangeiros), estes os principais responsáveis pelo crescimento econômico do país nesta nova fase. De seu lado, o governo tentaria investir nas atividades clássicas de um sistema público de emprego, a saber, intermediação e capacitação profissional da força de trabalho ativa, reservando um sistema de seguro-desemprego para aquela fração da população inevitavelmente desempregada pelo processo de ajuste microeconômico.

Por sua vez, o que se poderia chamar de visão crítica deste processo (Cacciamali, 1995; Baltar & Mattoso, 1997; Pochmann, 1997a), ainda que reconhecesse os impactos oriundos da esfera microeconômica sobre o emprego agregado, não descartava a ideia de o ambiente macroeconômico interno estar muito pouco propício ao enfrentamento do desemprego como fenômeno econômico e social de grandes proporções, com consequências adversas sobre o conjunto da população e da própria economia.

Num país como o Brasil, ainda prenhe de carências sociais e com ausências importantes nos setores de infraestrutura urbana e social, problemas como os de taxas crescentes de desemprego aberto responderiam muito mais por diretrizes de política macroeconômica que não procuram contra-arrestar os efeitos nocivos sobre o emprego de uma crise generalizada de demanda efetiva agregada. Em que pesem os efeitos de uma nova função-emprego, com baixa elasticidade produto-emprego, advinda do crescimento econômico contemporâneo pouco absorvedor de mão-de-obra, fruto dos processos microeconômicos de reestruturação técnico-produtivas, o certo é que ainda reside em taxas de crescimento econômico superiores às taxas de entrada da população em

idade ativa no mercado de trabalho, a forma por excelência de combate ao desemprego e à marginalização da população.

Em suma, pode-se dizer que o principal aspecto a diferenciar as posições acima apontadas com respeito ao tema do desemprego no Brasil dos anos 90 é a forma como cada lado do debate se posiciona em relação ao papel que o mercado de trabalho desempenha no ajuste macroeconômico.

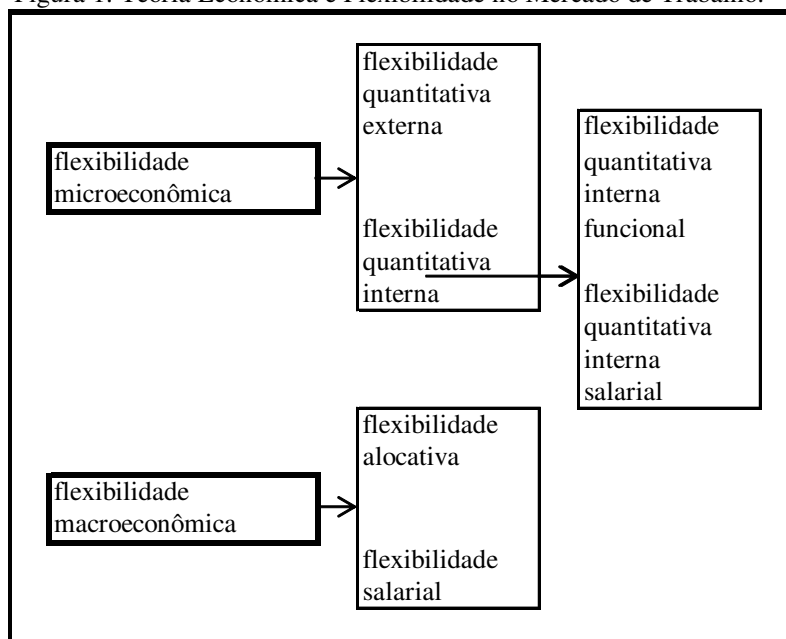
Para a primeira vertente apresentada, o problema do desemprego poderia ser resolvido com políticas que atuassem preponderantemente no âmbito do próprio mercado de trabalho, valendo-se de instrumentos clássicos de um sistema público de emprego, tais como intermediação e (re)qualificação da força de trabalho. Em contraposição, a segunda das vertentes acredita que sem um nível adequado de crescimento econômico interno, gerador de novos postos de trabalho em quantidade suficiente, as primeiras políticas perderiam a eficácia e o próprio sentido de sua existência.

## **2. Flexibilidade**

Na década de 1990, a discussão sobre a natureza e a magnitude do desemprego no Brasil centrava foco em uma das dimensões do problema, a *dimensão quantitativa* – ligada ao número de postos de trabalho ou ainda ao potencial de absorção da população em idade ativa por parte do mercado de trabalho –, para a qual importava saber quão rápido se processaria o ajustamento da mão-de-obra diante de um choque exógeno na economia.

De um ponto de vista teórico, Ramos (1992) já apontava para a falta de rigor na própria definição de flexibilidade, a partir do que investiga as diversas acepções do termo e propõe uma divisão metodológica para o conceito, entre *flexibilidade microeconômica* e *flexibilidade macroeconômica*.

Figura 1: Teoria Econômica e Flexibilidade no Mercado de Trabalho.



Fonte: Ramos, 1992. Elaboração própria.

A *flexibilidade microeconômica* consistiria na capacidade dos agentes econômicos, considerados individualmente, em reverem e redirecionarem suas decisões, reordenando com isso seus comportamentos e atitudes rumo à otimização de uma função-objetivo. Dentro desta concepção mais geral, a flexibilidade micro ainda poderia se subdividir em *flexibilidade quantitativa externa* e *flexibilidade quantitativa interna*, podendo esta, por sua vez, ser pensada tanto em termos de uma *flexibilidade funcional*, quanto em termos de uma *flexibilidade salarial*.

Explicando melhor. A *flexibilidade quantitativa externa*, desde um ponto de vista microeconômico, diz respeito ao ajustamento quantitativo do pessoal ocupado em uma firma qualquer, em resposta ao comportamento da demanda individual desta firma. Segundo Ramos (1992, p. 10), ela "*tende a transferir o peso dos ajustes [ou seja, uma transferência tanto quantitativa quanto exterior à firma], e portanto, procura reduzir toda restrição jurídica e/ou institucional*" que se antepõe às decisões da empresa. Por oposição, a concepção que está por trás da chamada *flexibilidade quantitativa interna* é a de um processo de ajustamento que se dá, a despeito de quantitativo, no âmbito próprio ou interno ao das firmas, isto é, diz respeito ao ajuste da produção que é feito por meio do ajuste das horas trabalhadas no processo produtivo, sem que

isso se traduza, necessariamente, em dispensa (flexibilização) do pessoal ligado à produção como única forma de promover o ajuste em quantidade.

Em resumo, seria possível afirmar, como exemplos paradigmáticos, que a *flexibilidade micro quantitativa externa*, de um lado, promoveria a dispensa de pessoal como forma de ajuste a um dado choque exógeno, caso a percepção de que o choque a que estaria sendo submetida a empresa fosse permanente, dentro de seu horizonte expectacional. Por outro lado, a *flexibilidade micro quantitativa interna*, em presença do mesmo choque exógeno, mas tendo a empresa a percepção de que se tratasse de um choque transitório, dentro do horizonte temporal no qual se projetam suas expectativas em relação ao mesmo, promoveria o ajuste tão somente através do número de horas trabalhadas do pessoal empregado.

Esta última modalidade de flexibilização, que se processa no interior da unidade produtiva, pode, no entanto, assumir a forma de *uma flexibilidade funcional*, por meio da qual os trabalhadores têm que demonstrar sua capacidade de realizarem várias tarefas distintas no interior do mesmo processo de produção. Ou ainda, pode assumir a forma de uma *flexibilidade salarial*, que, do ponto de vista das relações de trabalho intra-firmas, representaria, no limite, uma forma de determinação salarial totalmente individualizada, descontextualizada de qualquer interferência exógena que pudesse passar por algum tipo de contrato coletivo de trabalho ou negociação sindical, traduzindo-se como caso extremo no que Ramos (1992, p. 10) chamou de *"individualização total dos salários."*

A *flexibilidade macroeconômica* é pensada, em seu turno, como a velocidade e a intensidade necessárias para que o sistema econômico em geral, e o mercado de trabalho em particular, consigam responder aos choques exógenos que lhe são proferidos. Do ponto de vista do mercado de trabalho, a flexibilidade macro deve ser analisada tanto de uma ótica salarial quanto alocativa. Diante de um choque exógeno qualquer, a *flexibilidade salarial*, em termos macroeconômicos, avalia em quanto deveria flutuar o nível geral de salários reais para manter o mesmo nível de emprego de antes do choque. Por sua vez, a *flexibilidade alocativa* avalia em quanto deveria flutuar a quantidade de emprego - ou em quanto deveriam flutuar as taxas de desemprego aberto - para que o mesmo patamar de salários reais se mantivesse constante ante a presença de choques sobre o mercado de trabalho. Na prática, é de se esperar uma combinação de ambos os efeitos, dependendo das características dominantes em cada mercado de trabalho.

Em termos empíricos, Barros & Mendonça (1997a), Barros *et alli* (1997), Urani (1996) e Baltar & Proni (1995) fornecem evidências de que o mercado de trabalho brasileiro é de fato muito flexível se comparado a alguns dos principais países industrializados. O primeiro dos trabalhos citados acima elabora medidas *de flexibilidade salarial* com base no conceito de curva de salário, através de cuja inclinação procura estabelecer a sensibilidade (elasticidade) da relação negativamente inversa entre nível de salário e nível de desemprego, em presença de algum choque exógeno sobre o mercado de trabalho. Se o mercado de trabalho fosse perfeitamente competitivo e flexível, a curva de salário seria vertical, indicando máxima elasticidade do nível de salário em relação ao nível de emprego. No outro extremo, se o mercado de trabalho fosse completamente rígido, a curva de salário seria perfeitamente horizontal, indicando que o nível salarial permaneceria constante na presença de choques exógenos, sendo o ajuste obtido apenas com a flutuação do nível de desemprego. A análise dos resultados feita por Barros e Mendonça (1997a, p. 22) indica que "*o grau de flexibilidade salarial do mercado de trabalho brasileiro [- 4] é similar ao dos países industrializados com mais alta taxa de flexibilidade salarial*" [Reino Unido (- 1,6); Estados Unidos (- 2) ; Suécia (-2,4) ; Alemanha (- 2,6); Irlanda (- 7,2)].<sup>34</sup>

O segundo dos trabalhos citados acima (Barros *et ai.*, 1997, p. 10) aponta para a mesma conclusão com exercícios feitos para se medir o grau *de flexibilidade alocativa* do mercado de trabalho no Brasil e compará-lo com outros países. Ou seja, "*o grau de flexibilidade alocativa do mercado de trabalho brasileiro [11,9] é superior ao do mercado de trabalho de todos os países industrializados, exceto a Suécia [14,3].*"

A interpretação econômica de ambos os fenômenos é fornecida por Urani (1996) e Baltar & Proni (1995). Para o primeiro autor, a alta flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil é um dado prejudicial à intenção de incrementarem-se os índices de produtividade do trabalho e consequentemente os níveis de competitividade da economia nacional em suas relações com o exterior. As baixas taxas relativas de desemprego aberto no país, mesmo em momentos de crise, poderiam ser grandemente explicadas pela elevada flexibilidade salarial e alocativa do mercado de trabalho urbano, refletindo a ausência de um sistema de seguro-desemprego no país até o ano de 1986, e a sua precariedade - em termos de cobertura e de benefícios - depois de implementado,

---

<sup>34</sup> O sinal negativo dos indicadores indica a relação inversa entre nível de salário e nível de desemprego, enquanto o número representa a magnitude da medida de flexibilidade salarial.

com o que grande parte da população ativa era obrigada a migrar imediatamente para os segmentos informais da atividade econômica.

Observa-se que os salários reais dos segmentos formais do mercado de trabalho tendem a ser mais sensíveis às oscilações de preços (inflação) que à conjuntura cíclica, em relação aos salários reais dos segmentos informais, dado que os primeiros estão atrelados a contratos nominais de trabalho e a regras de reajustes impostas pela política salarial em vigor.<sup>35</sup> Além disso, onde predomina o assalariamento com carteira é justamente nos setores de bens transáveis com o exterior (*tradables*), em que a concorrência com produtos forâneos impõe limites superiores aos aumentos de salários para esta parcela da população ocupada. Pode-se dizer, então, que a flexibilidade salarial predomina sobre a flexibilidade alocativa quando se trata dos trabalhadores com contratos de trabalho formalizados.

O inverso parece ser verdade para os trabalhadores à margem dos registros formais de trabalho, ou seja, maior deve ser a flexibilidade alocativa – em relação à flexibilidade salarial – dos trabalhadores informais (sem carteira), pois mais sensíveis se mostram seus salários reais diante do ciclo econômico, notadamente quando cai a demanda agregada e parece crescer o desemprego, que em relação às taxas de inflação.

No que toca à flexibilidade salarial, Urani (1996) afirma que *"o elevado grau de flexibilidade do salário real médio não foi suficiente para evitar tanto oscilações não desprezíveis da taxa de desemprego [ao longo do período 1981/1995], quanto bruscas mudanças da desigualdade da renda do trabalho"* (URANI, 1996, p. 24). Isto porque, com respeito à variável educação, o grau de flexibilidade salarial se mostrou, na média, tanto maior quanto menor o nível educacional, sugerindo que os impactos seriam mais sensíveis justamente nas camadas da população de mais baixa renda e de mais frágil inserção no mercado de trabalho. Outra explicação pode ser dada quando se avalia a situação pelo prisma da posição na ocupação, em que, como já dito antes, *"se o ajuste se dá via recessão, os trabalhadores informais por conta própria tenderão a arcar com o*

---

<sup>35</sup> A rigor, políticas salariais *estrito senso* apenas perduraram no Brasil no período entre 1964 a 1990, quando o governo Collor instituiu a prática da livre negociação entre empregadores e empregados, limitando-se o governo a arbitrar o valor nominal do salário mínimo. Mais recentemente, no entanto, tem havido, desde 2007, certa preocupação do governo federal em institucionalizar – por consenso entre as partes – critérios de reajustes para o salário mínimo, movimento este que poderia ser visto como algo em direção à formatação de uma nova política salarial – ou mais precisamente, de uma nova política de salário mínimo – no Brasil. Sobre este assunto, ver apêndice do capítulo 9 nesta Tese.

*ônus deste ajuste mais que os demais: mas se o ajuste se dá via aceleração da taxa de inflação, a conta recairá mais sobre os empregados com carteira" (URANI, 1996, p. 31).*

Quanto à flexibilidade alocativa, ainda Urani (1996, p. 43) afirma que houve um aumento no Brasil entre as décadas de 80 e 90, atestado por três indicadores básicos: baixas e estáveis taxas de desemprego aberto; crescimento da informalidade sem que tivesse havido redução no diferencial de rendimentos entre os setores formal e informal; e mudanças na composição setorial do emprego sem que tivesse havido variações expressivas dos rendimentos entre os setores da atividade econômica.

O fenômeno da alta flexibilidade - salarial e alocativa - do mercado de trabalho brasileiro também encontra interpretação em Baltar & Proni (1995), para quem importa contextualizar historicamente as raízes desta alta flexibilidade, ligando-a com a natureza do *regime de trabalho* que se constituiu no país. Fruto de um processo acelerado de industrialização e de urbanização descoordenada, notadamente entre as décadas de 50 e 70, que se impôs a um sistema ainda bastante arcaico e atávico de relações sociais e civis - nas cidades e principalmente no campo -, o regime de trabalho no Brasil engendrou uma estrutura de relações de trabalho pela qual se combinam e se determinam mutuamente alta instabilidade do emprego, escassa especialização da mão-de-obra e nível salarial muito baixo para a grande maioria da população.

Na segunda metade dos anos 60, após o golpe de 1964 e a efetivação do PAEG, puderam-se observar os efeitos deletérios que a repressão ao movimento sindical emergente e a política salarial contencionista imprimiram à estruturação do mercado de trabalho urbano, justamente em contexto de consolidação do aparato produtivo doméstico e de altas taxas de crescimento da economia entre 1967 e 1973. Baltar & Proni (1995) sustentam que *"tanto os baixos salários quanto a elevada rotatividade da mão-de-obra não devem ser consideradas como simples decorrência da maneira como evoluiu a estrutura produtiva e de suas consequências em termos de demanda de mão-de-obra. Mais importante parecem ter sido as implicações do marco político-institucional, no sentido de deixar ao livre arbítrio dos empregadores o modo de usar e remunerar a força de trabalho"* (Baltar & Proni, 1995, p. 10).

Nos principais países industrializados da Europa e mesmo nos EUA, o fortalecimento dos *sindicatos* no local de trabalho - como agentes relevantes nas disputas políticas - e a institucionalização dos *contratos coletivos* de trabalho - como importante instrumento de



reivindicação - atuaram no sentido de *"civilizar as relações entre patrões e empregados, e colaboraram para que o conjunto dos trabalhadores pudesse usufruir do aumento de produtividade e da diversificação do consumo"* (Baltar & Proni, 1995, p. 11).

Por seu turno, no Brasil, onde o regime de trabalho não garante estabilidade no emprego para a grande maioria da população ocupada, imprimindo, ao contrário, alta flexibilidade e alta rotatividade da mão-de-obra, os elevados ganhos de produtividade obtidos pelas firmas raramente são convertidos em aumentos reais de salários, consolidando tanto um baixo nível dos salários de base quanto uma péssima distribuição funcional e pessoal da renda, atestada pela enorme desigualdade salarial que se verifica entre grupos ocupacionais e setores de atividade econômica.

A baixa participação dos salários no custo total de produção e no valor agregado reflete, em última instância, a ampla diferenciação das remunerações provenientes do trabalho, cuja consequência notória é a marginalização de boa parte da PEA do núcleo central de empregos estáveis e bem remunerados. O resultado é que se tem um consumo de massas relativamente pequeno no país, apesar do tamanho absoluto de sua população.

Os baixos salários de entrada no mercado de trabalho brasileiro estão ligados aos intensos fluxos de contratação e desligamentos, que são a face externa da alta rotatividade e da grande flexibilidade alocativa da mão-de-obra, principalmente para trabalhadores com pouca escolaridade e pouco tempo de serviço nas empresas. Os *"deslocamentos aleatórios intermitentes entre postos de trabalho completamente diferentes e não interrelacionados, incapazes de permitir a construção de trajetórias profissionais com uma lógica de ascensão"* (Baltar & Proni, 1995, p. 11) impedem que os trabalhadores que não acumulam tempo de serviço possam se distanciar dos salários de base, rodando, portanto, apenas entre empregos instáveis, de baixo nível de qualificação exigido e de baixa remuneração.

Como *"a dispensa por iniciativa do empregador sem justa causa é de longe a principal razão para os desligamentos"* (Baltar & Proni, 1995, p. 16), coloca-se em dúvida a tese de Barros & Mendonça (1995b) de que o principal problema do mercado de trabalho urbano no Brasil reside na baixa qualificação do trabalhador, e não na baixa qualidade do posto de trabalho. Ora, se associarmos a qualidade do posto de trabalho à estabilidade dos vínculos de emprego, à possibilidade de ascensão profissional, juntamente com progressão salarial compatível com o tempo de serviço e a produtividade do trabalhador, então não está claro porque deve ser eleita a

baixa qualidade do trabalhador como causa unidirecional da baixa qualidade do posto de trabalho, e não o contrário.

Alternativamente, porque não conceber a baixa qualidade do posto de trabalho como resultado de processo mais complexo de determinação, em que se reforçam mutuamente aspectos ligados, de um lado, à frágil inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho, dada sim pela sua baixa qualificação - medida pelo grau de instrução em anos de estudo -, mas também pela precariedade de laços de solidariedade no seio da própria classe trabalhadora, pela ausência de sindicatos organizados e representativos nos locais de trabalho e pela ausência de contratos coletivos de trabalho que facilitassem o ingresso e a permanência dos trabalhadores no interior das empresas. De outro lado, aspectos ligados à frágil inserção das empresas no processo produtivo, que se reverte em estratégias empresariais de ajuste voltadas à precarização das relações de trabalho, com baixo investimento em recursos humanos, baixas perspectivas de continuidade na carreira, portanto, reprodução de baixo padrão de qualificação exigido para o posto de trabalho e alta rotatividade de seu quadro de pessoal, com o que apenas se reforça a tendência de manutenção de baixos salários e apropriação desigual dos ganhos de produtividade do trabalho no país.

Como conclusão ao trabalho, Baltar & Proni (1995, p. 31) elencam traços marcantes a caracterizar o perfil assimétrico e disperso das remunerações dos trabalhadores com emprego formal no Brasil. Mostram que há elevada proporção de postos de trabalho que não exigem maior qualificação ou especialização profissional, de forma que nestes prevalece baixo nível de salário de entrada e chances muito remotas de ascensão na escala salarial, sendo improvável a acumulação de tempo de serviço no mesmo local. Na outra ponta deste espectro, há um nível de salário de entrada relativamente mais elevado para postos de trabalho que exigem maior grau de instrução e especialização, portanto, maiores chances de ascensão profissional e na escala salarial, cujas remunerações tendem a crescer com a acumulação de tempo de serviço junto ao mesmo empregador.

### **3. Desemprego e Flexibilidade: as abordagens neoclássicas do problema**

Como visto acima, o fenômeno do desemprego persistente e em grandes proporções, como característica *estrutural* do desenvolvimento capitalista contemporâneo, tem dominado grande parte do debate acadêmico e político desde pelo menos a década de 1980, no Brasil e no mundo.

Uma das principais soluções propostas tem se orientado no sentido da chamada *flexibilização do mercado de trabalho*. Ela é entendida, fundamentalmente, como *flexibilização dos salários reais ou flexibilização dos custos do trabalho*, vale dizer: eliminação dos constrangimentos legais e queda das barreiras institucionais à contratação e dispensa de trabalhadores, bem como à redução dos custos (na verdade: direitos ou benefícios) sociais subjacentes. Tais custos são considerados, nos modelos teóricos dominantes, o mais importante aspecto a ser eliminado, no modo de operação do mercado de trabalho, para se obter situação de equilíbrio com pleno emprego no longo prazo.

A ideia central é a de que a possibilidade de ampliação de contratos por tempo determinado ou parcial, e as perspectivas de redução dos custos trabalhistas (custos de contratação/demissão e custos sociais), poderiam influenciar positivamente a demanda por trabalho, abrindo novas oportunidades de inserção ocupacional para parte significativa da população economicamente ativa hoje desempregada, ou subempregada nas diversas modalidades informais de trabalho.

O respaldo empírico a este tipo de política é buscado nos elevados índices de desemprego aberto dos países europeus, onde haveria maior rigidez à queda dos salários reais, menor dispersão salarial e maior estabilidade no emprego, com políticas de proteção social bem consolidadas. Ou mesmo em países como o Brasil, que apresentam taxas de desemprego relativamente menores que as dos países europeus, mas onde se tem um setor informal avantajado e onde, por isso mesmo, a liberdade de contratação e dispensa é maior e não há regulamentação envolvendo os chamados custos de proteção social. Estes aspectos serviriam como prova da capacidade de geração de empregos em contexto tal que vigorassem as leis de oferta e demanda no âmbito do mercado de trabalho.

Em termos dos modelos teóricos existentes, tais propostas têm por fundamento a ideia de que o ajuste no mercado de produtos depende e deriva do ajuste prévio que se possa obter no mercado de fatores, sendo o mercado de trabalho o principal foco de atenção sobre o qual deveriam se concentrar as políticas públicas que visam à obtenção do pleno emprego no curto prazo.

A versão mais radical desta concepção pode ser sintetizada pela conhecida escola dos Novo-Clássicos, que é a moderna vertente do pensamento neoclássico, consolidada ao longo dos anos

70 a partir dos trabalhos de Robert Lucas e Thomas Sargent.<sup>36</sup> Ela prima por apresentar uma versão atualizada dos mecanismos que conduziriam o sistema econômico para a posição de equilíbrio de longo prazo. Os pressupostos continuam sendo o postulado do equilíbrio geral walrasiano e a racionalidade maximizadora dos agentes, em que a versão das expectativas racionais é dominante. O enfoque se dá pelo lado da oferta, vale dizer, pelos condicionantes reais do lado da oferta da economia que respondem pela trajetória (tendência) de longo prazo, tais como, crescimento da população, produtividade geral dos fatores, tecnologia, etc.<sup>37</sup>

No curto prazo, por sua vez, o sistema também tende ao equilíbrio, a não ser por fatores exógenos às forças naturais do mercado que impedem ou retardam o ajustamento paretiano. Diante da hipótese de expectativas racionais, apenas na presença de choques (monetários) exógenos e não-antecipados é que o sistema poderia apresentar comportamento sub-ótimo, cujo resultado, em geral, se manifestaria no mercado de trabalho pela ocorrência de desemprego transitório (Teoria do ciclo real de negócios).

Assim, a centralidade atribuída ao mercado de trabalho no processo de determinação dos níveis gerais de emprego e produto explica porque na vertente Novo-Clássica o principal alvo de políticas corretivas de pleno emprego deve recair sobre o mercado de trabalho. Quanto mais concorrencial e flexível for o mercado de trabalho, mais rapidamente o sistema produzirá um nível de salários reais compatíveis com o equilíbrio entre oferta e demanda de trabalho, eliminando qualquer possibilidade de existência de desemprego involuntário. De acordo com esta concepção, o salário real é a variável central de ajuste do sistema econômico.

No entanto, desde a metade dos anos 70, a persistência de desemprego involuntário em grande escala e por períodos de tempo relativamente longos levou grande parte de economistas a desacreditarem as versões mais cruas dos Novo-Clássicos, posto que inadequadas à explicação e entendimento da complexidade do mundo real.

Em seu lugar, a chamada escola dos Novo-Keynesianos se propõe a resgatar alguns dos elementos supostamente keynesianos para, remodelando-os, propor explicações mais condizentes com a realidade de desemprego involuntário persistente nas sociedades capitalistas da atualidade.

---

<sup>36</sup> Em particular, ver Lucas & Sargent (1981).

<sup>37</sup> Para versões resumidas e didáticas, ver, por exemplo, os manuais em língua portuguesa de McConnell & Brue (1999), Ehrenberg & Smith (2000) e Blanchard (2004).

Tem-se destacado trabalhos cuja principal preocupação é a de (micro)fundamentar a existência de certas *rigidezes* reais no mercado de trabalho, as quais, supostamente responsáveis pela manutenção de taxas de salários reais acima do nível que seria obtido caso vigorassem as leis de oferta e procura neste mercado, acabam justificando a geração e perpetuação de situações de desemprego do tipo involuntário no curto prazo.<sup>38</sup>

Para tanto, a busca remonta à identificação de microfundamentos que, operando ao nível da determinação dos salários (os quais passam a ser vistos agora como exógenos aos modelos), procuram explicar os motivos pelos quais eles são rígidos em termos reais, prescindindo a argumentação da necessidade de rigidez nominal para sustentar a existência de desemprego involuntário na economia.

Dentro desta linha interpretativa, destacam-se os modelos de *salário-eficiência* e conflito *insiders/outsiders*, os quais representam versões atualizadas dos modelos de segmentação do mercado de trabalho dos anos 60 e 70. As hipóteses presentes nos modelos de salário eficiência (*efficiency wages*) e *insiders/outsiders* constituir-se-iam nas mais importantes explicações desta escola para a rigidez real dos salários em um nível acima daquele que seria obtido em condições de concorrência perfeita no mercado de trabalho e flexibilidade dos fatores, portanto, em um nível acima do salário de equilíbrio. Sendo os salários reais rígidos por serem determinados exogenamente no nível micro, eles não mais poderiam ser considerados a variável principal de ajuste do sistema econômico, de modo que a existência de equilíbrio com desemprego involuntário passaria a ser a configuração mais plausível e recorrente da economia.

É evidente o avanço da vertente Novo-Keynesiana em relação à vertente Novo-Clássica no que toca tanto à teoria da determinação dos salários com base em microfundamentos quanto à explicação de desemprego involuntário na economia. Entretanto, o fato desta escola possuir fundamentação microeconômica neoclássica limita o campo de análise proposto em sua agenda de pesquisa.

Em primeiro lugar, há que se destacar o fato de que, embora se possa comprovar a existência de desemprego involuntário em alguns setores ou subsetores da atividade econômica, por conta

---

<sup>38</sup> Não faz parte dos objetivos deste capítulo uma discussão mais detalhada acerca das particularidades de cada um dos modelos novo-keynesianos citados. Para uma visão ampla desta escola, ver os dois volumes editados por Mankiw & Romer (1995).

de situações tais quais as descritas nos modelos de *efficiency wages* e/ou *insiders/outsideers*, é pouco provável que estes modelos consigam explicar a persistência de desemprego involuntário continuado e em grandes proporções. No fundo, é como se o mérito obtido pelo esforço de (micro) fundamentar as hipóteses que levam à rigidez dos salários reais se convertesse no próprio defeito dos modelos, quando o problema é justificar a duração e a magnitude do desemprego em termos macroeconômicos.

Em segundo lugar – e aqui reside o principal problema –, a determinação do produto agregado da economia nos modelos Novo-Keynesianos permanece vinculada à primazia do (des)equilíbrio do mercado de trabalho, de tal sorte que todos os microfundamentos à sustentação teórica do desemprego involuntário permanecem igualmente centrados sobre a esfera de abrangência do mercado de trabalho. Ou seja, se os salários reais são rígidos e permanecem acima do nível correspondente ao de equilíbrio, o volume total de emprego da economia vai necessariamente estar abaixo do nível de pleno emprego. Portanto, o nível agregado de produto também estará abaixo do pleno emprego. A determinação do produto agregado continua sendo derivada a partir do mercado de trabalho.

Em outros termos, como as causas da rigidez dos salários reais são de origem microeconômica, pertencentes ao nível das firmas, tendo a ver com a forma pela qual são determinados os salários reais – via salário eficiência e/ou via conflitos *insiders/outsideers* – o problema do desemprego involuntário provavelmente não poderá ser resolvido ao nível de políticas macro, ainda que seu enfoque esteja centrado sobre o mercado de trabalho. Flexibilização do mercado de trabalho, se antes podia proporcionar ajustamento deste mercado para os Novo-Clássicos, agora passa a ter sua eficácia relativizada, isto é, questionada pelas lógicas de determinação dos salários reais oferecida pelos modelos Novo-Keynesianos.

#### **4. Desemprego e Flexibilidade: a alternativa pós-keynesiana**

Ambas as abordagens teóricas anteriores podem não estar fornecendo diagnóstico completo para a formulação de políticas de combate ao desemprego, uma vez que os países que têm adotado soluções pela via da flexibilização do mercado de trabalho ainda apresentam taxas persistentes e elevadas de desemprego, o qual, pela duração e magnitude, não pode ser confundido somente com os conceitos de desemprego voluntário e/ou friccional.

Neste sentido, que fatores explicariam as taxas elevadas de desemprego aberto (e oculto) que se verificam recorrentemente no Brasil e no mundo? Ora, se o equilíbrio geral no mercado de produtos depende fundamentalmente do ajuste no mercado de trabalho, sendo condição necessária (e quase suficiente), para tanto, que haja um nível satisfatório de flexibilidade salarial e alocativa, porque mesmo em presença dessas condições – em grande parte das situações concretas atualmente – as taxas de desemprego aberto na economia mundial e brasileira são tão elevadas?

Dada a comprovação empírica acerca da flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro, as hipóteses Novo-Keynesianas estariam sendo postas em dúvida por não respaldarem a existência de *rigidezes* significativas nos salários reais, tais que justificassem a manutenção e o crescimento das taxas de desemprego agregado, ainda que possam servir, de algum modo, para referendar algumas situações bastante localizadas (setorialmente ou por tipo de ocupação) de desemprego urbano.

Por sua vez, também o modelo de previsão Novo-Clássico estaria sendo refutado, na medida em que, não obstante a existência de flexibilidade salarial no mercado de trabalho brasileiro, esta condição estaria se mostrando insuficiente para ajustar oferta e demanda de trabalho (a não ser que todo o desemprego ainda prevalescente seja entendido como desemprego friccional e voluntário, o que não parece ser o caso), com o que permaneceria se reproduzindo certa taxa de desemprego do tipo involuntário.

Portanto, do ponto de vista teórico, parece clara a necessidade de, senão refutar ambas as linhas interpretativas anteriormente descritas, ao menos classificá-las como insuficientes aos objetivos de explicar a natureza do desemprego atual. Assim, é preciso buscar algum outro referencial de análise que possa oferecer abordagem alternativa ao mesmo problema, refinando o diagnóstico para subsidiar a formulação de políticas mais abrangentes e eficazes.

À luz desta perspectiva, parece ser o caso de explorar o potencial de explicação que é oferecido pela chamada vertente Pós-Keynesiana.

De antemão, é preciso dizer que os principais seguidores do pensamento keynesiano, pertencentes a esta linha interpretativa, não conseguiram, até o momento, solucionar os problemas teóricos macroeconômicos relativos à determinação do emprego e do produto agregados no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, avaliando em especial a questão do

distanciamento entre as funções de investimento, produção e emprego (do ponto de vista da dimensão tecnológico-produtiva das transformações recentes), e o impacto do mundo das finanças globalizadas (ou financeirização da riqueza) sobre o crescimento e o emprego nas economias nacionais, talvez dois dos mais importantes fenômenos do mundo capitalista atual. Ou por acharem que os fatores determinantes do produto e do emprego agregados já estavam suficientemente tratados na própria obra de Keynes, ou pelo fato de a dimensão monetário-financeira ter se constituído em núcleo central dos desenvolvimentos teóricos Pós-Keynesianos, o fato é que ainda hoje muito pouca atenção tem sido dada à questão dos determinantes do emprego e do produto nas economias capitalistas.

Portanto, o primeiro passo reside justamente na compreensão das contribuições originais presentes na Teoria Geral de Keynes (1988) e em alguns de seus escritos posteriores (Keynes, 1987), como forma de clarificar a questão e apontar possíveis desdobramentos teóricos para o estudo do fenômeno recente do (des)emprego urbano. Importa demonstrar, na verdade, que situações de subemprego dependem menos do grau *de flexibilidade* do mercado de trabalho e mais da lógica de decisões (de produção e de novos investimentos) dos agentes relevantes, em contexto de incertezas e instabilidades que singularizam uma economia monetária da produção.

Em outras palavras, é preciso enfatizar o fato de que os fatores de demanda (dos capitalistas) por trabalho são mais fundamentais que os de oferta (dos trabalhadores) de força de trabalho para o objetivo macroeconômico de pleno emprego dos fatores, aspecto este que tem sido negligenciado nos principais fóruns de discussão sobre o tema ainda hoje em evidência no Brasil e no mundo.

Keynes já havia mostrado que a teoria clássica concentra na rigidez dos salários nominais os argumentos em torno dos quais explica a persistência de algum nível de desemprego mantenedor de desequilíbrio na economia, portanto, em um nível de eficiência aquém do desejado para o sistema como um todo. O automatismo derivado desta hipótese supõe que uma política de salários flexíveis resolveria a questão, pois a presença de excesso de oferta de trabalhadores conduziria a uma queda dos salários nominais vigentes, que reduzindo os custos marginais de produção das empresas, as estimulariam a abrir novos postos de trabalho, fazendo crescer o nível geral de emprego até o ponto em que a "lei" dos rendimentos marginais decrescentes igualasse a produtividade marginal do trabalho ao novo salário real de equilíbrio. Em outras palavras, num



contexto em que a demanda agregada estivesse abaixo do nível de pleno emprego, a flexibilidade descendente dos salários nominais seria capaz de produzir aumento na quantidade de emprego demandado até o ponto de equilíbrio de pleno emprego, restando no sistema econômico apenas os desempregados de tipo friccional e voluntário.

Keynes refuta esta construção ao mostrar que, nos marcos do raciocínio clássico, seria de se esperar que os preços também declinassem quando declinam os salários nominais (aproximadamente na mesma proporção), posto que estes se constituem no principal componente regulador dos custos marginais de produção. E, se assim for, não deveria haver alteração muito significativa no nível dos salários reais, donde não se poderia esperar incremento algum no nível de emprego. O automatismo se converte em circularidade lógica, e denuncia a falácia da composição clássica.

Em seu lugar, a teoria keynesiana procura provar que uma redução dos salários nominais, considerada em si mesma, num contexto em que a demanda agregada se encontre abaixo do pleno emprego, somente pode indicar alteração "potencial" sobre o nível de emprego. A efetivação de qualquer efeito depende do grau em que tal redução influencia outras variáveis, tomadas como dadas pelos clássicos, mas profundamente relevantes para a determinação da demanda efetiva, esta última, determinante direta do nível de emprego na economia.

Ou seja, se tomarmos como constantes a propensão marginal a consumir ( $Pm_gC$ ), a eficiência marginal do capital ( $Em_gK$ ) e a taxa de juros ( $Tx_j$ ), é pouco provável que venha se verificar qualquer modificação permanente nos níveis vigentes de emprego como decorrência de uma redução dos salários nominais. Ao contrário, se tal redução impactar alguma daquelas variáveis, então poderemos esperar algum tipo de manifestação sobre o volume de emprego.<sup>39</sup>

Mais precisamente, uma redução dos salários nominais pode vir acompanhada de certa diminuição (ainda que menor) do nível de preços, causando efeitos redistributivos que se espraiam de formas e ritmos tão diferentes sobre a  $Pm_gC$  dos agentes afetados que torna praticamente impossível prever os seus efeitos sobre o nível de emprego. Em compensação, se introduzirmos na análise a variável "Tempo", ficará claro que as expectativas futuras deverão

---

<sup>39</sup> Se  $Y = I + C$ , grosso modo, a  $Em_gK$  e a  $Tx_j$ , influenciando  $I$ , e  $Pm_gC$  influenciando  $C$ , então  $Y$  varia quando se alteram alguns destes componentes.

jogar papel de destaque na explicação. No caso da EmgK, ela poderá aumentar desde que a redução dos salários nominais tenha alcançado patamar mínimo na percepção dos empresários em relação ao comportamento futuro, podendo-se esperar que eles não só não baixem mais, mas também que venham a subir no futuro próximo. Isto produzirá efeitos benéficos ao crescimento do emprego, embora não se possa afirmar com exatidão em que ritmo e magnitude.<sup>40</sup>

Além destes fatores, há ainda repercussões favoráveis ao emprego decorrentes de uma alteração para baixo na taxa de juros, caso este que viria a ser chamado de "efeito Keynes" pelo keynesianismo da síntese neoclássica. A partir de uma redução dos salários nominais, considerando fixa a oferta nominal de moeda, haveria aumento em sua quantidade real, posto que a função da preferência pela liquidez veria reduzir a demanda por moeda devido ao motivo-transação, com a conseqüente redução da taxa de juros de referência. Este efeito provocaria estímulo ao investimento, que se efetivado, incrementaria o nível de emprego.<sup>41</sup>

Os dois últimos casos assinalados constituem-se, em Keynes, os mais plausíveis pelos quais se pode esperar aumento no nível de emprego proveniente de uma redução dos salários nominais. A par destas considerações, Keynes refuta a suposta eficácia de uma política de salários flexíveis voltada para o estabelecimento do equilíbrio econômico de pleno emprego. Ao contrário, sustenta que uma estrutura salarial rígida para baixo em termos monetários poderia servir de referência (âncora) para a estabilidade sistêmica tão desejada pelos empresários, reduzindo os riscos e as conseqüências que uma deflação acarreta.

Para referendar a validade de toda esta argumentação, Keynes ainda buscou refutar o segundo postulado clássico, que define como sendo a curva de oferta de trabalho em condições de perfeita concorrência nos mercados de produtos e de fatores, tal que *"a utilidade do salário, quando se*

---

<sup>40</sup> Obviamente, se a percepção dos empresários for tal que se espere nova redução futura dos salários nominais em relação ao nível presente, isto poderia trazer efeitos depressivos sobre os investimentos, afetando negativamente o emprego.

<sup>41</sup> No cap. 19 da Teoria Geral, Keynes ainda discute mais três repercussões de uma redução dos salários nominais sobre o nível de emprego. Numa delas, flexibiliza a hipótese de economia fechada, a fim de introduzir as conseqüências da relação salários domésticos / salários externos. Noutra, de caráter mais sociológico, mostra o comportamento dos trabalhadores resistentes à queda de seus salários nominais. Enfim, evidencia os riscos de uma deflação generalizada sobre o estado de expectativas dos empresários. Não discutimos pormenorizadamente estes pontos acima porque não são os mais enfatizados em Keynes.

*emprega determinado-volume de trabalho, é igual à desutilidade marginal desse mesmo volume de emprego"* (Keynes, 1988, p. 23).

Esta proposição implica supor que os trabalhadores, tendo pleno conhecimento de seus salários reais, podem de fato definir o volume de emprego a ofertar ao nível dos salários vigentes, o que eliminaria, de antemão, qualquer possibilidade de existir na economia algum grau, mesmo que reduzido, de desempregados involuntários. Como todos os trabalhadores que querem se empregar ao nível prevalecente de salários o estariam fazendo, a teoria clássica postula que a economia deveria estar sempre no patamar de produção e preços referente ao pleno emprego.<sup>42</sup>

A teoria keynesiana do emprego sustenta que o segundo postulado somente seria factível como caso particular da economia, justamente o menos plausível, aquele em que o equilíbrio do sistema coincide com o ponto de pleno emprego. Deste modo, em síntese, a teoria keynesiana argumenta que os trabalhadores não têm condições de definir e defender senão os seus salários reais relativos (ou monetários), mas jamais os salários reais medidos em termos de produtos.

### **Considerações Finais**

Como visto, se a referência dos trabalhadores são as variáveis nominais do sistema, medidas em termos de moeda, e se os salários reais são, para todos os efeitos, determinados fora do mercado de trabalho, então o segundo postulado não pode mais se sustentar, ou seja: os trabalhadores não têm condições de determinar o salário real porque os preços não são determinados no mercado de trabalho, isto é, não estão, de nenhum modo, sob controle dos trabalhadores.

Deste modo, a negação do segundo postulado clássico traz em si a possibilidade para a existência de algum ponto de equilíbrio num nível abaixo do pleno emprego, portanto, com a presença de desemprego involuntário. Isto porque o conceito mesmo de equilíbrio, em Keynes, é diferente do dos clássicos. Em primeiro lugar, diz respeito à posição de equilíbrio dos empresários, e não do sistema como um todo, o que deixa de fora a influência dos trabalhadores, a não ser como resultante do modelo. Em segundo, este conceito de equilíbrio se refere às expectativas em relação ao confronto entre sua renda esperada ou desejada, que define a curva de

---

<sup>42</sup> Este nível de pleno-emprego comporta a existência de desemprego dos tipos friccional e voluntário.

demanda por emprego, também dita curva de oferta agregada; e a renda mínima possível, que define a curva de demanda agregada. Em terceiro, o ponto de equilíbrio obtido é um ponto de demanda efetiva *ex ante*, cuja realização depende da hipótese de que os planos traçados pelos empresários não terão as expectativas frustradas no curto prazo.

Conclusão: é a demanda efetiva que determina o volume de emprego, e nada garante que este ponto seja o mesmo que o de pleno emprego dos fatores de produção do sistema econômico.

## CAPÍTULO 3

### **Trabalho e (Des)Proteção Social:**

#### **crise do modelo meritocrático-contributivo**

A princípio dos anos 2000, após intenso período de liberalização geral da economia e precarização das condições e relações de trabalho, constatava-se, passados quase vinte anos (1984/2003) daquele que fora o *lento, gradual e seguro* processo de redemocratização da sociedade brasileira, que ainda não era possível afiançar o sucesso nem a consolidação desta empreitada. O ceticismo estava ligado à constatação segundo a qual, ao longo daqueles anos, o Brasil havia tido:

- um presidente eleito de modo indireto pelo Colégio Eleitoral, presidente este que, inclusive, negociou, em troca de favores políticos, a prorrogação por um ano de seu próprio mandato;
- um presidente eleito, este sim, pelo voto direto em 1989, mas que, inundado por denúncias de corrupção política e malversação do dinheiro público, acabou sendo vítima de processo de *impeachment* apenas dois anos após sua posse;
- um governo de transição que conseguiu articular a sucessão presidencial ancorado num plano de estabilização apenas relativamente exitoso em 1994, já que mergulhou o país numa armadilha de baixo crescimento e deterioração do mercado laboral;
- dois mandatos políticos regidos por eleições livres e diretas, mas cujo segundo foi obtido pelo mesmo presidente da gestão 1995/98, graças a uma emenda constitucional de última hora em prol da sua reeleição;
- finalmente, um governo de oposição eleito também a partir de eleições livres e diretas, mas que suscitou – ao longo de seus dois mandatos presidenciais – sentimentos e percepções contraditórios em torno da estabilidade institucional democrática e de uma agenda possível de crescimento econômico com inclusão social.

Do ponto de vista macroeconômico, sabe-se que o período 1984/2003 foi marcado pela maior crise de crescimento da história republicana brasileira, sendo sintomático deste fato os sucessivos planos de estabilização monetária e a diminuição (ou mesmo reversão) da imensa mobilidade social que havia caracterizado o modelo nacional de incorporação social até então.<sup>43</sup>

No que tange às políticas públicas de bem-estar, depois de terem fracassado os intentos reformistas do primeiro governo da Nova República (1984/1989), os governos subsequentes atravessaram a década de 1990 tentando “reformular as reformas” introduzidas na Constituição de 1988.<sup>44</sup> Para tanto, construíram amplo apoio político junto a segmentos expressivos da grande imprensa, do empresariado nacional e estrangeiro, do sindicalismo de resultados e também do corpo parlamentar federal. Tais reformas, no entanto, não vieram de uma só vez; perpassaram toda a década de 1990 e adentraram a primeira década de 2000, em ritmos diferenciados a depender da área social em questão.<sup>45</sup>

Pois bem, é em relação a este conjunto de questões que este capítulo procurará se posicionar. E as justificativas para tanto são bastante eloquentes no seio da sociedade brasileira. Não é preciso muito esforço para demonstrar, com base em uma infinidade de estatísticas e análises empíricas, a insuficiência do aparato nacional de proteção social frente ao tamanho das mazelas enfrentadas por grande parte da população,<sup>46</sup> *sendo esta afirmação verdadeira mesmo considerando os avanços sociais e do mundo do trabalho registrados a posteriori, por uma confluência de fatores favoráveis ocorridos entre 2004 e 2010*, parte dos quais analisados nos capítulos 4 e 5 a frente nesta Tese.

---

<sup>43</sup> Apenas para lembrar, os planos mais importantes foram o Plano Cruzado em 1986, Plano Bresser em 1987, Plano Verão em 1989, Plano Collor em 1990, Plano Real em 1994.

<sup>44</sup> A agenda política do período estava fortemente marcada pelas ideias de democratização e descentralização da formulação, gestão, implementação e avaliação das políticas públicas; pelo desejo de mudanças no padrão de financiamento do gasto público social; pela crença na universalização do atendimento e da cobertura; entre outros.

<sup>45</sup> Ademais, esses “intentos reformistas” também não têm se dado sem algumas resistências sociais e políticas, pressões e contra-pressões, acordos e lobbies, debates e publicações das mais variadas formas e conteúdos, enfim, com muitas contradições no que se refere ao sentido de suas mudanças.

<sup>46</sup> Existe uma infinidade de estudos empíricos que buscam dimensionar a problemática social. A título de exemplo, cite-se Barros et alli (2000a, 2000b, 2000c), Henriques (2000) e Garcia (2003). Uma referência de acompanhamento sistemático das condições sociais e das políticas sociais de âmbito federal é o Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, produzido pelo IPEA. Desta publicação, ver em especial, as edições de n. 13 (que faz balanço empírico completo das políticas sociais entre 1995 e 2005) e n. 17 (que faz balanço analítico amplo das mesmas políticas sociais no período de 20 anos posteriores à Constituição Federal de 1988).

Por isso, se de fato há quase que total concordância com relação à necessidade de novas mudanças no chamado arcabouço institucional do sistema brasileiro de proteção social, há, por outro lado, imensa discordância em relação ao tipo de mudança que precisaria ser feita. As forças sociais e políticas que conceberam a maior parte das modificações inscritas na Constituição de 1988 encontram-se, ainda hoje, receosas frente à amplitude da desconstrução constitucional e avanço das reformas de mercado. Por sua vez, o arco de interesses e alianças que conseguiu deflagrar o processo de mudanças constitucionais e infraconstitucionais – *momento entre 1990 e 2002* – parece ter muita confiança no modelo liberal, motivo pelo qual reclama pela retomada daquela agenda e, obviamente, pela própria condução política do processo.

Em meio à torrente de debates (acadêmicos e políticos), críticas e contra-críticas ao modelo vigente, bem como às reformas implementadas ou intentadas, sobretudo entre 1990 e 2002, víamos o país mergulhado em ambiente político e macroeconômico grave (inflação doméstica acima da média mundial, vulnerabilidade externa, endividamento perigoso do setor público e baixas taxas de crescimento econômico anual), com consequências incertas sobre as possibilidades futuras de desenvolvimento social sustentado na região. Uma das formas de acompanhar o desenrolar de todo o processo foi dedicar-se, como no caso deste capítulo, ao estudo de dois aspectos fundamentais ao debate.

Em primeiro lugar, ao contextualizar a questão social brasileira em perspectiva histórica, chamamos atenção para dois dos elementos mais importantes de nossa formação nacional que permanecem como traços estruturantes da problemática social contemporânea, a saber: as questões mal resolvidas do acesso à terra e ao trabalho formal assalariado em contexto de modernização conservadora tanto do mundo agrário como do mundo urbano-industrial (seção 1). A par desta herança social complexa, esboçamos interpretação de como se foi configurando a política social brasileira, ao longo do século XX, para dar forma a um padrão de proteção social que é, ainda hoje, *híbrido* nas características concernentes ao arranjo institucional geral, ao mesmo tempo que *insuficiente* do ponto de vista da provisão de proteção efetiva, seja à população em idade ativa, seja à população idosa, legalmente maior de 65 anos (seção 2).

Do confronto entre os itens 1 e 2 pudemos refletir sobre o fosso de desproteção social no Brasil por ocasião da formulação da nova Carta Constitucional em 1988. A partir deste marco institucional, partimos para a discussão do segundo aspecto fundamental ao debate

contemporâneo. Trata-se de elencar e discutir algumas questões pertinentes à problemática das políticas sociais no Brasil, comumente expostas a partir de dicotomias entre, por exemplo, “universalização *versus* focalização” (seção 3) e “investimento *versus* gastos sociais” (seção 4).

Embora densos, são todos temas necessários para entender os motivos pelos quais as políticas sociais brasileiras, híbridas e ainda insuficientes, encontram-se em risco de consolidação no país.

### **1. Raízes da Questão Social: acesso à terra e ao trabalho regulado em perspectiva histórica**

Seguramente, poucos discordariam da assertiva segundo a qual a gênese, a persistência e mesmo a atualidade da questão social especificamente brasileira remontam à inadequada resolução dos históricos problemas de acesso à terra e ao trabalho assalariado formal, no contexto de expansão de uma economia capitalista crescentemente urbano-industrial.<sup>47</sup>

Embora vários autores, notadamente os clássicos do pensamento social brasileiro (como Celso Furtado, Caio Prado Jr, Florestan Fernandes, Francisco de Oliveira, dentre outros), tenham abordado ambos os temas sob diversas influências teóricas e de diversos ângulos empíricos, reina no debate contemporâneo quase que completo esquecimento daquelas contribuições, como se grande parte dos fatores outrora apontados como responsáveis pela não fixação do homem no campo e pela incorporação tão somente parcial e precária do trabalhador urbano às atividades industriais e terciárias não se fizessem ainda presentes na atualidade, à espera de resolução política e econômica, senão definitiva, ao menos mais adequada às particularidades nacionais. Sim, é claro, a conjuntura atual impõe novos e talvez mais complexos desafios, mas nada do que se discute no presente ou se venha a discutir no futuro imediato é capaz de esconder ou substituir o peso da herança social trazida do mundo agrário e do mundo do trabalho. Senão, vejamos.

Do mundo agrário, é sabido que na ausência de reforma agrária socialmente sustentável, enquanto milhares de pessoas eram obrigadas a buscar nas cidades novas estratégias de

---

<sup>47</sup> Na verdade, sendo o Brasil um país de formação nacional tardia e desenvolvimento capitalista retardatário e periférico, caberia falar ainda das particularidades da constituição e fortalecimento do Estado Nacional, bem como das consequências de jamais ter disposto de moeda internacionalmente conversível, para fins de uma explicação completa das origens e características de nossa questão social. O item 2 deste capítulo tentará abordar, ainda que superficialmente, as implicações do Estado para a questão social, mas a problemática do dinheiro, em termos dos constrangimentos macroeconômicos e sociais impostos a um país capitalista dependente, não terá o espaço nem a atenção que mereceriam nesta Tese.



sobrevivência, quase sempre em péssimas condições de remuneração, trabalho, moradia, etc., outras tantas permaneciam em condições igualmente duras de vida no campo, reproduzindo os vícios próprios da era colonial (mandonismo, coronelismo, patriarcalismo etc). Do mundo do trabalho urbano, por sua vez, em que pese o ritmo acelerado de industrialização entre 1930 e 1980, promotora de intensa mobilidade social ascendente e, portanto, de ritmo não-desprezível de incorporação social às rotinas de um capitalismo semi-organizado em construção, prevaleceram como regra a vulnerabilidade e a precariedade das relações e condições de trabalho.

Delgado & Theodoro (2003) estimaram, com dados do censo populacional de 1980, portanto, no momento de auge do modelo de incorporação social via mobilidade ascendente, em 43,4% o contingente total (urbano e rural) de pessoas virtualmente pertencentes a este grande setor de subsistência rural-urbano. Após vinte anos, com os dados do censo 2000, os mesmos autores chegaram à cifra de 54,4% da população economicamente ativa pertencente seja ao mundo da subsistência rural, seja ao mundo da informalidade urbana.

Até o início do novo milênio, tínhamos, portanto, como consequência do padrão de desenvolvimento capitalista implantado no país, e na ausência de vigorosas políticas sociais de transferência de renda, bens e serviços públicos, o surgimento e a reprodução, em escala ampliada desde os anos 80, de dois grandes contingentes populacionais, um no campo, voltado à mera economia de subsistência, outro nas cidades, sustentado por impressionante gama de atividades informais, geralmente precárias do ponto de vista do vínculo empregatício, da remuneração, da jornada laboral, do acesso a políticas públicas e serviços sociais etc, grupo populacional este preponderantemente inserido nos setores de serviços pessoais (emprego doméstico incluído) e de distribuição (comércio ambulante, autônomos dos transportes e de vários outros subsetores etc).

Conclusão: o enorme peso relativo do setor de subsistência agrário (ponderado sobre o total de trabalhadores regulados ou protegidos no campo), aliado ao enorme peso do chamado setor informal urbano (também ponderado sobre o total de trabalhadores urbanos regulados ou protegidos), nos dá a dimensão aproximada do “tamanho da questão social brasileira” por ser resolvida. Detalhe importante: não se trata de resquício de eras passadas, mas fenômeno que, primeiro, nunca foi quantitativamente marginal, mesmo nos momentos de auge da industrialização e mesmo com forte mobilidade social ascendente.

Ademais, este contingente populacional se organiza, isto é, sobrevive e se reproduz, do ponto de vista social e econômico, a partir de estratégias que configuram a existência de uma grande economia familiar de subsistência, seja no campo, seja nas cidades, operando à margem do padrão dominante de desenvolvimento capitalista instaurado no país. Haja vista tal contingente populacional ter crescido justamente neste interregno de crise (anos 80) e liberalização (anos 90) do modelo de desenvolvimento nacional.

## **2. Especificidades das Políticas Sociais: vicissitudes de um modelo híbrido e insuficiente**

Embora a maior parte da academia brasileira e demais centros de pesquisa não tenham desenvolvido tradição de estudos sistemáticos sobre nossa questão social e sobre as políticas públicas formuladas para abordá-la, existem trabalhos que tentaram identificar um padrão especificamente nacional para a intervenção estatal no campo social.<sup>48</sup>

Destes trabalhos podemos retirar bom número de características estruturais de nosso processo de formatação e implementação de políticas sociais, e ainda acrescentar algumas outras. Primeiramente, é importante destacar a centralidade do Estado na regulação do mercado nacional de trabalho e na conformação de certo padrão de proteção social a ele diretamente vinculado, por uns chamado de “*modelo meritocrático-contributivo*” (cf diversos trabalhos de Sônia Draibe, por exemplo, Draibe, 1989a; Draibe, 1989b; Draibe & Henrique, 1988; Draibe & Aureliano, 1989), por outros de “*cidadania regulada*” (cf expressão clássica cunhada por Wanderley Guilherme dos Santos, 1987).<sup>49</sup>

Igualmente importante é constatar que a centralidade do Estado vale também para a explicação da crise econômica brasileira desde meados dos anos 70, com a consequente piora das condições de regulação do trabalho e aumento da desproteção social vigente, primeiro, até a efetivação, ao longo das décadas de 1990 e primeira de 2000, de leque amplo de direitos sociais

---

<sup>48</sup> Faço referência rapidamente aos estudos clássicos de Wanderley Guilherme dos Santos (1987), Sônia Maria Draibe (1989a, 1989b), Maria Lúcia Werneck Vianna (1998), dentre outros. Quanto aos departamentos universitários e centros de pesquisa que vem se destacando na produção algo mais sistemática de estudos sobre o tema, mencione-se, por exemplo, o Cesit e o Nepp na Unicamp, a FGV e o IPEA.

<sup>49</sup> Em relação à nomenclatura que melhor define o modelo brasileiro de proteção social, acreditamos ser *cidadania regulada* uma expressão ruim para uma ideia boa, a qual achamos estar mais bem representada pela expressão “padrão ou modelo *meritocrático-contributivo*”, motivo pelo qual preferiremos utilizá-la àquela.

consagrados pela CF-1988; depois, de movimento recente (pós-2004) de reestruturação do mercado de trabalho nacional.

### **Box 1: Desproteção Social: ciclo estrutural da pobreza e ciclo de vulnerabilidade futura.**

É necessário esclarecer que entendemos aqui por *desproteção social* a situação na qual parte da população em idade ativa (15 < PIA < 65 anos) e maior de 65 anos se encontra em situação de renda ou trabalho tal que a elas não é possível nem sair do *ciclo estrutural da pobreza* no momento presente, nem tampouco enfrentar o *ciclo de vulnerabilidade* esperada no futuro.

O *ciclo estrutural da pobreza* é aquele no qual uma série de fatores (notadamente os relacionados à inserção setorial-ocupacional e aos atributos pessoais) contribui para a reprodução de situações variadas de precariedade ou mesmo ausência de rendimentos e de mínimas condições de vida e de trabalho. Por sua vez, o *ciclo de vulnerabilidade* esperada configura situação de incerteza quanto ao recebimento de renda monetária ou de transferências sociais destinadas à sua proteção por ocasião da saída definitiva do mercado de trabalho.

Em suma, tal como antecipado na Introdução, utilizamos, nesta Tese, tão somente a ideia de (des)proteção social relacionada aos eventos decorrentes da relação das pessoas com os mundos do trabalho (ocupação, desocupação, remuneração, sistema público de emprego e vinculação previdenciária) e do não-trabalho (inatividade, assistência social, vinculação previdenciária, demais transferências sociais, exclusão). Portanto, por motivos meramente operacionais, não faz parte do nosso conceito restrito de (des)proteção social as ocorrências próprias das áreas da saúde, educação, cultura, transporte público, saneamento, habitação, segurança pública, direitos humanos, etc, ainda que sejamos totalmente fiéis à ideia de incluir estas e outras possíveis dimensões da vida social moderna no cômputo dos elementos que melhor expressam a noção de proteção social ampla, certamente ancorada na ideia forte dos direitos de cidadania, ética e justiça social.

Fonte: IPEA, *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, sobretudo edições n. 13 e 17. Elaboração própria.

A questão importante aqui é que a estruturação do mundo do trabalho sempre foi tida como condição necessária de primeira ordem para estruturar o sistema de proteção social no Brasil, já que o modelo original possuía forte inspiração *bismarckiana*, vale dizer, estruturava-se em função do mérito quanto à inserção na estrutura ocupacional e em função de benefícios vinculados a contribuições pretéritas, daí denominá-lo *meritocrático-contributivo*. No entanto, o capitalismo aqui instalado e a atuação regulatória do Estado no campo trabalhista, não lograram universalizar o fenômeno do assalariamento formal do trabalho, tornando incompleto o “processo civilizatório” de um capitalismo minimamente organizado (Claus Offe, 1984 e 1989), tal qual levado a cabo na experiência de alguns países europeus ocidentais.

Assim, além de nunca ter sido possível levar o sistema de proteção social à maioria da população brasileira ocupada, houve, durante as décadas de 1980 e 1990, a expulsão de parte do contingente antes incorporado ao modelo restrito da *cidadania regulada*. Ou seja, o processo de *desregulação do trabalho* havido, grosso modo, durante o interregno liberal, aprofundou

desigualdades já existentes e alargou o fosso da *desproteção social* no país.<sup>50</sup> Deste modo, a inserção das pessoas no mundo da proteção social pela via do trabalho, se já não havia sido a regra para cerca de metade da população ocupada até 1980, deixou de ser aspiração confiável ao longo de pelo menos vinte anos (1980 a 2000) de crise econômica, estatal e social no Brasil.

De outro lado, é preciso salientar as implicações trazidas pelo fenômeno da *desregulação do trabalho* sobre o seu já insuficiente sistema de proteção social, situação essa que tornaria o modelo brasileiro quase que totalmente anacrônico, ou seja, descolado tanto da realidade vigente no mundo do trabalho quanto da ação reformista-liberal do Estado naqueles anos.

## **Box 2: Proteção Social: articulação Estado, Sociedade, Família e Mercado.**

O ponto de partida para entender nossa posição é a constatação de que toda sociedade, em cada momento do tempo, aciona e combina de forma diferenciada (seja voluntária ou involuntariamente) quatro grandes segmentos sociais, claramente discerníveis, na tarefa indispensável de gerar proteção social ao seu corpo populacional, ou mais modernamente, à sua comunidade de famílias e cidadãos.

Os quatro grandes segmentos sociais são: o Estado, o Mercado, as Famílias e as Comunidades Cívicas de atuação no espaço nacional, as quais incluem não só a atuação das comunidades difusas e pouco institucionalizadas, mas ainda a atuação do chamado setor público não-estatal ou terceiro setor. As esferas *estatal* e *societal* (ou pública não-estatal) compõem juntas a dimensão propriamente pública da tarefa de proteção social de uma comunidade ou país, enquanto as esferas *familiar* e a de *mercado* formam a dimensão privada de um padrão de proteção social qualquer.

A elucidação do arranjo institucional específico entre os quatro grandes segmentos sociais, acima referidos, para a tarefa sistêmica de provisão de proteção social, em cada momento, permite, por um lado, identificar um regime ou padrão próprio de proteção social, internacionalmente comparável, se assim se quiser proceder, e, por outro lado, permite também identificar os acordos (tácitos ou explícitos) e as correlações de forças existentes entre os atores sociais e políticos envolvidos, tais que se possa saber quem são os ganhadores e os perdedores do processo dinâmico e contínuo da disputa distributiva em economias capitalistas.

---

<sup>50</sup> Em conformidade com o capítulo 1 desta Tese, chamamos aqui de *desregulação do trabalho* à síntese dos processos de *desestruturação* e *desregulamentação* do mercado laboral. De um lado, a *estruturação do mercado de trabalho* é entendida em consonância à emergência, consolidação e avanço das relações capitalistas de produção no país, as quais dizem respeito, basicamente, à difusão do assalariamento da mão-de-obra pelo sistema econômico e sua concomitante aceitação pela sociedade. De outro lado, a *progressiva regulamentação* deste mesmo mercado de trabalho é vista como processo que se dá a partir de interferência pública (estatal e civil), mediadora e disciplinadora das relações e condições de trabalho. Enquanto o *vetor da estruturação do mercado laboral* é fundamentalmente dependente do padrão de desenvolvimento que se instala na sociedade, ou mais especificamente, da natureza do capitalismo que constitui (e põe em operação) determinadas bases produtivas de valorização, o *vetor da progressiva regulamentação* do mercado de trabalho depende, por sua vez, do grau de organização política e social da nação e se apresenta como um conjunto de instituições públicas (estatais e civis) e normas legais que visam fornecer os parâmetros mínimos de demarcação e funcionamento do mercado de trabalho, notadamente no que diz respeito ao uso do trabalho (regulamentação das condições de contratação, demissão e da jornada de trabalho), sua remuneração (regulamentação das políticas e reajustes salariais em geral e do salário mínimo) e proteção ou assistência social aos ocupados e desempregados (regulamentação dos direitos sociais e trabalhistas, da política previdenciária, das práticas de formação e requalificação profissional, da ação sindical e da Justiça do Trabalho). Para maiores detalhes, ver Cardoso Jr. (2001b) e Garcia, R. (2003).

Adicionalmente, com tal procedimento metodológico, acreditamos ser possível traçar considerações sobre a evolução futura plausível do padrão de proteção social em estudo, considerações estas aos níveis macro (da história e das estruturas) e meso (das instituições e dos atores) sistêmicos.

Fonte: Esping-Andersen (1991 e 1999), Ferrera (1998 e 2000), Adão e Silva (2002). Elaboração própria.

Historicamente, vemos que a construção da política social no Brasil pareceu responder mais aos objetivos de legitimação ideológica do sistema de exclusão do que aos apelos e propósitos de resolução estrutural das questões sociais. Como se sabe, o modelo de proteção construído no país, sob a égide, primeiro, de um Estado nacional-populista (1930/64) e, depois, sob o comando de um Estado autoritário-burocrático (1964/84), engendrou um tipo de incorporação social fragmentada e excludente. Se, por um lado, ele jamais pretendeu combater as desigualdades pretéritas da estrutura social herdada, por outro, acabou sancionando-as através do modelo *meritocrático-contributivo*.

Seria mesmo possível dizer que é a intensa mobilidade social ascendente propiciada pelo rápido crescimento urbano-industrial do período 1930/80, e não as supostas virtudes intrínsecas do modelo de proteção paulatinamente constituído no mesmo período, o fator principal a explicar sua aparente aderência à realidade social, bem como sua durabilidade temporal. Tanto que, na presença da crise de crescimento econômico dos anos 80 e 90, cuja implicação social mais evidente é o amortecimento radical (ou talvez mesmo o estancamento) da mobilidade ascendente, torna-se visível a inadequação estrutural do modelo meritocrático-contributivo em tentar vincular trabalhadores pertencentes a um mercado de trabalho desde sempre bastante heterogêneo e desregulado a um sistema de benefícios previdenciários dependentes de contribuições passadas.<sup>51</sup>

Sem o propósito de detalhar todos os fatores causais desta situação, elencamos abaixo três aspectos que julgamos bastante relevantes para melhor entendimento da questão, a saber:

---

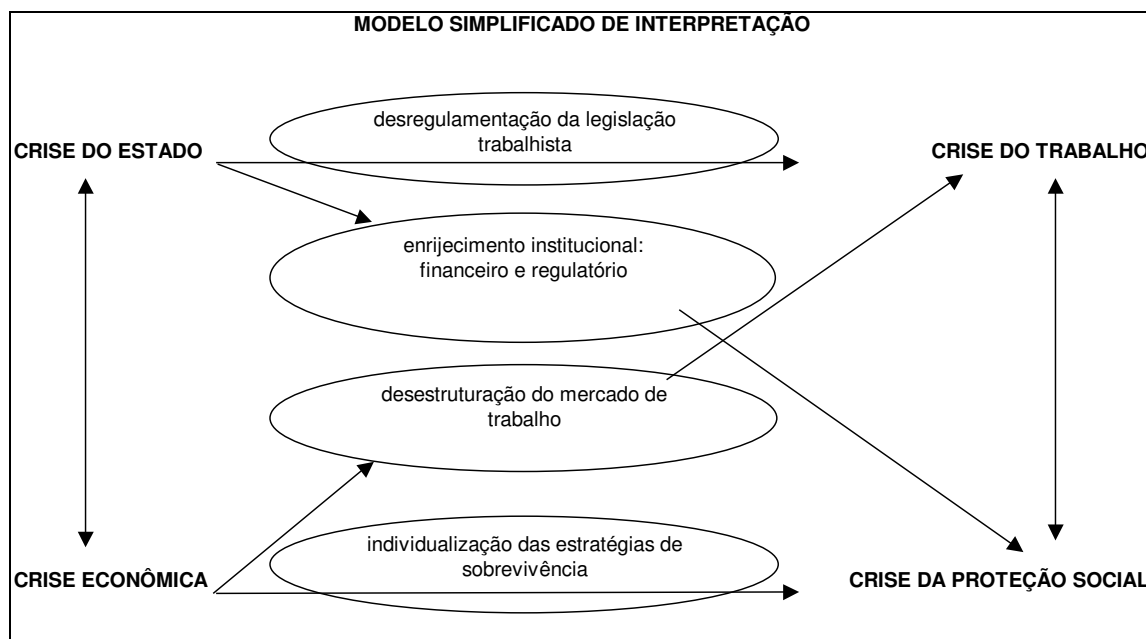
<sup>51</sup> Os trabalhos sobre mobilidade social no Brasil indicam que o esgotamento do ciclo de crescimento da economia brasileira do período 1930/1980 afetou o padrão de mobilidade aferido estatisticamente. Em linhas gerais, durante as décadas de 1980 e 1990, pôde-se observar um aumento relativo da imobilidade, bem como da mobilidade circular, em detrimento da mobilidade estrutural. A mobilidade circular é aquela que decorre da troca de posições entre indivíduos na estrutura social, tal que para um indivíduo ocupar certa posição, outro tem de sair dela. A mobilidade estrutural, que caracterizou o ciclo de crescimento econômico do Brasil entre 1930 e 1980, caracteriza-se, por sua vez, pelo movimento de ascensão social vinculado à estruturação dos setores econômicos e à crescente demanda por trabalho. Neste caso, o que importa ressaltar é o fato de se criarem novas ocupações a partir de uma demanda pré-existente de trabalho, tanto capitalista quanto estatal, portanto, dentro do campo do trabalho regulado da economia. Em particular, ver Pastore (1979), Pastore & Valle Silva (2000) e Januzzi (2002).

- Histórica subordinação do social ao econômico, em todas as fases da história política republicana brasileira. Prova disso é a crença recorrente nas supostas virtudes intrínsecas da industrialização e da mobilidade social ascendente para a resolução das questões sociais;
- Estrutura de desigualdades sociais extremas, cuja significação para o funcionamento do mercado de trabalho e para o sistema econômico capitalista ainda não foi totalmente explorada. Aqui não se trata simplesmente de dar razão ou não ao suposto modelo dual de desenvolvimento nacional, mas indo além da disjuntiva que norteou o debate à época da industrialização substitutiva de importações, buscar as consequências da estrutura de desigualdades existente sobre a (de)formação de certa ética do trabalho que envolvia, do lado dos empregadores, a adoção de postura predatória do uso e remuneração da força de trabalho, e do lado dos trabalhadores, complacência com a situação vigente, bem como comportamento ligado na maioria das vezes ao estabelecimento de estratégias imediatas de sobrevivência, largamente descoladas das ideias de realização pessoal ou ascensão profissional difundidas pela ideologia dominante do *self made man*;
- Fecunda imaginação política para encaminhar soluções para a questão econômica, no bojo da industrialização tardia e periférica, ao mesmo tempo que pouca criatividade para soluções não convencionais na área social, supostamente mais adequadas ao caso nacional, tais como:
  - reforma agrária ampla e estruturante de novas relações humanas no campo,
  - reforma tributária e fiscal de orientação progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos,
  - reforma social universalizante e democrática no acesso à cultura, esportes e educação, saúde e saneamento, habitação, transporte e segurança, e
  - reforma política transparente e abrangente, democratizadora e legitimadora do Estado de direito no que tange a eleições, participação social e controle público sobre os seus três poderes constituintes (executivo, legislativo e judiciário), no âmbito dos três níveis federados (união, estados e municípios).

Em suma, é particularmente importante notar que tanto a crise do Estado como a crise econômica mais geral que a acompanha foram as responsáveis diretas pela deterioração das condições de vida de grande parte da população residente no país, o que, em termos do diagrama

apresentado abaixo, pode ser visto através tanto da *desregulação do mundo do trabalho* quanto do aumento da *desproteção social efetiva*.

**Figura 1: Modelo Simplificado de Interpretação: crise do Estado, crise econômica, desregulação do trabalho e desproteção social – Brasil, décadas de 1980 e 1990.**



Fonte: Elaboração própria.

No modelo interpretativo simplificado, queremos deixar claro que há quatro grandes eventos (crise econômica, crise estatal, crise do trabalho e crise da proteção social) interconectados por quatro grandes processos sociopolíticos e econômicos. Os processos de desestruturação e desregulamentação do trabalho são, na verdade, as duas vertentes do que chamamos de *desregulação do mundo do trabalho*.

Já o processo de *enrijecimento institucional* se refere à forma pela qual a crise do Estado atinge o sistema de proteção social, através tanto de um enrijecimento financeiro, que afeta mais diretamente o nível dos benefícios, como através de um enrijecimento regulatório, que afeta o sistema pelos lados da cobertura populacional, da gestão dos programas e do controle sobre os mercados privados de provisão de proteção social.

Por fim, o processo de *individualização das estratégias de sobrevivência* tem relação com a forma pela qual a crise econômica tanto expulsa as pessoas do modelo oficial de proteção quanto

força a criação de estratégias familiares e mesmo individuais de autoprovisão de proteção, estratégias estas que vão desde tentar acessar o sistema de previdência privada até estruturar redes informais de solidariedade.

É importante ter claro que as crises do Estado e da economia, desde meados dos anos 70, são as responsáveis diretas pela desestruturação do mercado de trabalho, fenômeno este que convive com grande informalidade dos contratos, intensa precariedade nas condições de trabalho, altos índices de desemprego aberto e grande desigualdade de rendimentos. Esta reorganização do padrão de intervenção do Estado no Brasil, que seguiu em curso ao longo de toda a década de 1990, obstruiu, juntamente com obstáculos de fundo econômico, a capacidade estatal para implementar o sistema de proteção social contido na Constituição de 1988. O governo empossado em 1990 começou, na verdade, uma reforma de tipo gerencial no Estado, ao mesmo tempo em que era, ele próprio, o responsável pela condução das outras reformas nos campos econômico, social e político.

No campo especificamente social, os governos brasileiros dos anos 90 conduziram várias mudanças no sistema nacional de proteção social, com a justificativa de que o modelo de proteção inscrito na Constituição seria muito custoso para a estrutura fiscal do Estado, além de inadequado em face das novas propostas de reforma administrativa e do sistema econômico. Por esta razão, o núcleo duro de qualquer sistema de bem-estar – a saber: as condições de regulação do mercado de trabalho e o modelo de previdência social – passaram por importantes mudanças institucionais durante a década de 1990.

No caso do mercado de trabalho, em que praticamente a maior parte da população ativa nunca foi contribuinte do sistema de proteção, a onda de liberalização das regras de regulação laboral levada a cabo nos anos 90 fez com que a cobertura social no âmbito da previdência pública não aumentasse significativamente. De acordo com esta assertiva, constata-se hoje que a causa para a desregulação do mundo do trabalho no Brasil não esteve (e não está) ligada à legislação existente, mas basicamente à profunda e persistente crise do Estado e da economia, o que desqualifica as propostas liberais de reforma trabalhista sempre em voga no país.

Na esfera previdenciária brasileira, a reforma governamental iniciada nos anos 90 parece que também não trouxe resultados alvissareiros, basicamente por duas razões. Em primeiro lugar, porque em contexto de grande desigualdade de rendimentos, e no qual também os níveis



absolutos de remuneração são bastante baixos, somente uma pequena parte da população ocupada pode ter acesso aos sistemas privados de previdência complementar. Em segundo lugar, as mudanças pretendidas para a resolução dos problemas estruturais do sistema de seguridade público sempre foram incompatíveis tanto com a heterogeneidade do mercado de trabalho como também com as propostas recorrentes de desregulamentação trabalhista.

Do confronto entre o passivo social sucintamente descrito acima e o padrão brasileiro de proteção social historicamente constituído ressaltam aquelas que nos parecem ser as suas duas principais características constitutivas: o *hibridismo* em termos dos princípios (liberal-assistencial, meritocrático-contributivo e universal-social) que regem os arranjos institucionais dos diversos programas sociais, e a *insuficiência* no que toca à sua capacidade de prover proteção social aos diversos segmentos da população. Conquanto o hibridismo possa ser uma característica institucional positiva em contexto nacional marcado por grande heterogeneidade social, a exigir soluções diferenciadas para problemas de natureza diversa, acaba, no caso brasileiro, contribuindo na verdade para o quadro de insuficiência de suas políticas sociais em prover proteção social adequada à parcela expressiva da população.

Em suma: com o precedente em mente, podemos afirmar que parte não desprezível da explicação para a situação (ainda atual) de desproteção social no Brasil reside no descompasso entre o padrão histórico de proteção aqui constituído e as transformações concretas pelas quais têm passado a economia e o Estado desde o último quarto do século XX. Em outras palavras, pode-se dizer que há no Brasil uma precária correspondência entre o seu específico padrão de proteção social e o comportamento seguido pelas estruturas econômicas e sociais do país. Em essência, o arcabouço institucional aqui constituído está em desacordo com a natureza e a evolução das condições de funcionamento da economia e do mercado de trabalho, não obstante alguns avanços formais e parciais no âmbito das políticas vinculadas ao mundo do trabalho (casos da previdência rural, da flexibilização nos critérios de atendimento das políticas de proteção ao trabalhador e do conjunto de programas dirigidos à organização agrária), das políticas de assistência social (casos da institucionalização de programas de transferência de renda a idosos carentes e pessoas portadoras de deficiências, bem como da concessão de bolsas e serviços especializados a jovens e crianças carentes), das políticas universais de saúde e de educação nos níveis de ensino fundamental e médio, e da criação de políticas socialmente mais redistributivas de habitação e saneamento. Mas ainda assim, mesmo constatando movimento gradual de

convergência entre o padrão de proteção social e as estruturas socioeconômicas sobre as quais ele se sustenta, há ainda grande distanciamento entre ambas as dimensões, sendo o *gap* entre elas uma boa medida do grau de desproteção social ainda vigente na sociedade brasileira.

### **3. Fundamentos de Política Social Inclusiva: direitos de cidadania X gestão da pobreza**

Embora este capítulo não pretenda ter caráter definitivo, é importante recuperar e defender a centralidade do Estado para a promoção do desenvolvimento e da proteção social em espaços nacionais como o Brasil, em que as heterogeneidades e as desigualdades são de tal natureza e magnitude que não podem ser superadas pela operação autorregulável dos mercados privados.

Mas para que se possa reposicionar teoricamente o Estado no centro da estratégia segundo a qual qualquer solução sustentável no longo prazo precisa contar com presença ativa e norteadora do mesmo em meio às dimensões econômica e social da vida contemporânea, faz-se necessário enfrentar conjunto relevante de questões, a partir das quais se organizam este e o próximo tópico deste capítulo.

Em primeiro lugar (neste item 3), a questão do *princípio político de justiça social* a partir do qual se pode justificar a existência de determinada orientação geral em políticas sociais, bem como sancionar a mobilização de recursos (humanos, financeiros, estratégicos etc) a mando do Estado e em nome do enfrentamento da questão social contemporânea. Em segundo lugar (item 4), a *questão do financiamento social* dentro da estrutura geral de financiamento do setor público.

Podemos dizer, sobre a questão dos princípios de justiça em política social, que o debate brasileiro sobre o assunto parece polarizar-se em torno de basicamente duas posições.

De um lado, o foco das preocupações de certo grupo de estudiosos recai sobre a suposta baixa efetividade, baixa eficácia e baixa eficiência das diversas políticas sociais setoriais. Segundo esta forma de ver o problema, trata-se no limite de questão de calibragem entre recursos supostamente suficientes e já empregáveis na área social e o público-alvo dos benefícios estatais. Ou seja, focalização de recursos nos mais pobres dentre os pobres seria a forma pela qual esta vertente analítica pretende entender e solucionar as questões da desigualdade e da pobreza no país.

De outro lado, há um grupo de estudiosos que localiza o problema não exatamente no arcabouço institucional existente, mas sim na forma excludente de funcionamento do capitalismo

no Brasil, vale dizer, no fato de o capitalismo tardio e periférico aqui instalado não ter conseguido, senão parcial e precariamente, alimentar o sistema de proteção social com trabalhadores assalariados formais (leia-se: regularmente contratados e, portanto, contribuintes da previdência estatal).

A favor de ambas as posições concorrentes citadas acima, temos a dizer que o mérito da vertente analítica defensora da *focalização* reside em apontar para a baixa operatividade das políticas sociais em geral, isto é, sua baixa capacidade de enfrentar (vale dizer, conseguir reduzir) os dramáticos níveis de desigualdade e pobreza da sociedade brasileira. Por sua vez, o mérito da corrente *universalista* está em apontar para o fato incontestado de que, num contexto de relações (inclusive humanas) crescentemente regidas pelos valores da reprodução capitalista, crescimento econômico (em patamar e temporalidade maiores que os atuais) é sim condição necessária para qualquer tentativa de resolução estrutural da chamada questão social nacional.

Mas disto isto, temos a dizer, contra ambas as posições concorrentes, que elas se enganam ao tentar reduzir, ainda que somente como recurso retórico-discursivo, a complexidade do problema a uma ou outra questão – focalização ou crescimento.

Contra as ideias da vertente *universalista*, é preciso dizer que hoje começa a ficar mais claro que a incompatibilidade ou descompasso entre as estruturas social e econômica do país e o arcabouço institucional montado para prover proteção à população sempre foi parte da relação entre ambas as dimensões, de modo que elas nunca gozaram do grau de harmonia que pudesse levar a uma situação de plenitude (ou quase plenitude) de proteção social vinculada ao modelo meritocrático-contributivo. A experiência histórica brasileira parece desautorizar a crença numa suposta virtude intrínseca do modelo meritocrático-contributivo em absorver, satisfatoriamente, contingentes crescentes de trabalhadores ao padrão de proteção social dominante, haja vista, por exemplo, o elevado nível de rotatividade e baixo patamar remuneratório associados às ocupações formais (com carteira assinada) abertas em grande quantidade ao longo de toda a primeira década de 2000.

Por seu turno, contra as teses da corrente que defende a *focalização*, é preciso dizer que a universalização das políticas sociais em geral (e não sua focalização) parece ser a saída mais adequada, *ainda que fiscalmente onerosa*, para justamente combater com maior dose de

efetividade e eficácia a estrutura perversa de desigualdades do país.<sup>52</sup> Aliás, cremos que é justamente a opção universalizante das políticas sociais, num contexto de acesso extremamente desigual da população aos bens e serviços sociais públicos, que pode tornar a ação estatal mais progressiva e inclusiva, além de mais fácil operacionalização, posto prescindir de definições sempre problemáticas para linhas de pobreza, cadastro de pobres potencialmente corruptível e gerador de injustiças na fronteira das linhas de pobreza, mecanismos quase sempre falhos de controle das ações focalizadas, além de duvidosos no que respeita aos critérios (quase sempre privados) de avaliação de eficiência e eficácia de políticas que são, em si mesmas, de natureza social.

Enfim, devido a motivos como os apontados acima acreditamos ser as políticas de focalização as mais custosas do ponto de vista da operacionalização e as que mais tendem a estigmatizar os beneficiários dos programas sociais e a injustiçar aquela parcela que, tão pobre quanto a anterior, acaba ficando fora da concessão de benefícios e transferências oficiais. Por outro lado, tal como atestam estudos empíricos nas áreas da saúde (SUS), educação (antigo Fundef, hoje Fundeb), assistência (BPC), previdência rural e outros, tem-se que a universalização de políticas sociais tende a ser tão mais progressiva e redistributiva justamente em contextos onde é mais desigual o ambiente socioeconômico sobre o qual elas atuam.

No mundo contemporâneo, o avanço material das forças produtivas, de um lado, e, de outro, o avanço e consolidação das instituições públicas e privadas, autorizariam uma terceira abordagem para o enfrentamento da questão social atualmente existente em nossas sociedades.

Em poucas palavras, é possível dizer – como ideia central – que a civilização ocidental teria estabelecido, ao longo dos últimos trezentos anos, um conjunto de parâmetros fundamentais de convívio e sociabilidade em torno dos quais passaram a se organizar certos direitos civis, políticos e sociais, balizadores da condição humana moderna. Condensados na ideia forte de cidadania, um conjunto espacial e historicamente constituído de direitos civis, políticos e sociais passa a operar como critério de demarcação para a inclusão ou exclusão populacional em cada país ou região.

---

<sup>52</sup> Ver Delgado & Cardoso Jr. (2000) e Schwarzer & Querino (2002).

Neste sentido, fica cristalino o motivo de fundo pelo qual a renda – *e mesmo as capacidades individualmente consideradas, tal qual sugerido por Amartya Sen* – são critérios insuficientes para servir de parâmetro a estudos de desigualdade e pobreza no mundo contemporâneo.

### **Box 3: Amartya Sen: pobreza como privação de capacidades.**

O indiano Amartya Sen – prêmio Nobel de Economia – é das poucas vozes, ainda que influente, a desafiar o consenso em torno da estreita visão de pobreza como insuficiência de renda. Isso não significa que ele não reconheça a suprema importância da renda como parâmetro fundamental de demarcação para o estudo da pobreza, ainda mais considerando o mundo capitalista dentro do qual estão inscritas as relações humanas contemporâneas.

O problema parece residir no fato de que, ao absolutizarem a renda como variável-chave (senão única!) no estudo da pobreza, acaba-se restringindo e limitando a própria compreensão do fenômeno (causas, consequências e formas de manifestação) que antes se queria investigar. Assim, o desafio trazido por Sen é o de tentar alargar o raio de compreensão do problema da pobreza, através da incorporação de novos e importantes elementos de análise que têm a missão de relativizar – ao invés de substituir – o papel central desempenhado pela renda no debate atual.

Para tanto, Sen substitui a ideia da pobreza como insuficiência de renda pela ideia da *pobreza como privação de capacidades*. As *capacidades* são definidas como atributos potenciais da pessoa humana, através dos quais ela pode exercer certas liberdades essenciais, tais como (Sen, 1999: 55-57):

- *liberdades políticas*: referem-se às oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em que princípios, além de incluírem a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, de ter liberdade de expressão política e imprensa sem censura, de ter a liberdade de escolher entre diferentes partidos políticos etc;

- *facilidades econômicas*: são as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca. À medida que o processo de desenvolvimento econômico aumenta a renda e a riqueza de um país, estas se refletem no correspondente aumento de intitamentos econômicos da população;

- *oportunidades sociais*: são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde etc, as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada, mas também para participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas;

- *garantias de transparência*: referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar – a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza. Essas garantias têm claro papel instrumental como inibidores da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas;

- *segurança protetora*: diz respeito à rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte.

Em linhas gerais, isso significa “*melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação, desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins*” (Sen, 1999: 112). Com isso, conclui-se que de fato a ideia de privação de capacidades parece ser superior a ideia de insuficiência de renda por pelo menos 4 fatores, a saber (Sen, 1999: 110-111):

- a simples posse de renda pode não ser bom indicador de *capacidade*, pois a relação entre ambas pode ser seriamente afetada pela idade da pessoa, pelos papéis sexuais e sociais de cada um em suas respectivas sociedades, pela localização geográfica das populações, pelas condições epidemiológicas e por outras variações sobre as quais as pessoas podem não ter controle ou ter controle apenas limitado;

- a simples posse de renda pode mascarar e encobrir a pobreza real causada, por exemplo, pelos aspectos listados acima, na medida em que impede a conversão da renda em capacidade de determinado indivíduo exercer certas liberdades essenciais;

- a (re)distribuição de renda dentro da família acarreta complicações adicionais na abordagem da pobreza baseada na renda familiar per capita;

- a privação relativa de rendas pode resultar em privação absoluta de capacidades, pois ser relativamente pobre em país rico pode ser grande desvantagem em capacidade, mesmo quando a renda absoluta da pessoa é elevada pelos padrões mundiais. Em outras palavras, em país rico, é preciso mais renda para comprar mercadorias suficientes para realizar o mesmo funcionamento social.

É necessário reconhecer os avanços contidos na abordagem de Amartya Sen, no que diz respeito à plêiade de fatores adicionais à renda que precisam ser considerados para maior compreensão acerca do fenômeno da pobreza contemporânea, sobretudo pelo fato nada desprezível de que ele trabalha e dialoga dentro do campo dominante e ainda reducionista do debate sobre o tema.

Mas a despeito dos méritos de seu trabalho, é preciso também apontar para pelo menos dois aspectos limitadores do potencial de desenvolvimento futuro de sua perspectiva analítica, quais sejam:

- em primeiro lugar, como ponto de partida fundamental de seu trabalho, está *a crença absoluta nas liberdades individuais (econômicas e políticas) não só como fim último do desenvolvimento humano, mas, sobretudo, como meio principal para se obter aquele objetivo final*. Ora, apesar de a conquista e a consolidação de liberdades individuais cada vez mais amplas ser provavelmente um dos maiores objetivos coletivos da humanidade, não parece nem um pouco óbvio o automatismo que ele pretende atribuir à liberdade – sobretudo à liberdade econômica ou dos mercados privados – como o melhor meio para a eliminação da pobreza e a geração de igualdades sociais. Pelo contrário, como bem demonstra a sólida produção teórica de Marx e as fortes evidências históricas de Polanyi, acerca das vicissitudes do liberalismo econômico, a primazia dos valores individuais privados sobre os valores coletivos públicos está longe de servir adequadamente como motor principal de equilíbrio social no mundo contemporâneo.

- em segundo lugar, *sua ênfase sobredimensionada no indivíduo como agente principal da transformação social acaba restringindo a compreensão da pobreza como fenômeno econômico, social e político mais amplo*. O entendimento da pobreza como privação de capacidades, se bem que alargue o raio de compreensão em relação ao critério da renda, nada mais é do que outra forma de ratificar a primazia do individual sobre o coletivo, fazendo o fenômeno da pobreza ser, em grande parte, resultado de *incapacidades* pessoais no exercício de determinadas liberdades, como a de auferir renda pelos próprios meios, no mercado. É isto que justificaria ações compensatórias à pobreza por parte do Estado, que se esforçaria ao máximo por não interferir na liberdade econômica e política dos demais membros da sociedade que não estiverem sofrendo situações de risco social ou pobreza crônica.

Em suma, a lógica da *pobreza como privação de capacidades*, se tem o mérito de nos fazer ver porque a simples posse de renda não é condição suficiente para a superação de situações de pobreza, é incapaz de transcender o âmbito das determinações microeconômicas e micro-sociais que aprisionam e limitam o poder explicativo desta abordagem, impedindo-a de avançar rumo a uma explicação mais abrangente, de natureza mais histórica e conteúdo mais estrutural, como a que é tentada pela abordagem melhor explorada a seguir, que entende a pobreza como parte do problema mais geral de expansão e consolidação dos direitos civis, políticos e sociais no mundo capitalista contemporâneo.

Fonte: Sen, 1999 e 2001. Elaboração própria.

Obviamente, essa mudança de compreensão implica a necessidade de reformatação conceitual da desigualdade e da pobreza, bem como dos instrumentais metodológicos de cálculo, temas estes que não serão tratados neste capítulo. Assim, no que segue, vamos tratar apenas da fundamentação conceitual que envolve essa terceira perspectiva analítica, não obstante a suprema importância das alternativas de mensuração e dimensionamento para a desigualdade e a pobreza segundo essa terceira abordagem proposta. Isto porque qualquer operacionalização de novas categorias de análise requer, antes de tudo, que se consolide nova forma de compreender os

fenômenos da desigualdade e da pobreza no mundo atual, compreensão essa que está muito além da noção de pobreza como insuficiência de renda, ou mesmo, como privação de capacidades individuais.

A definição de pobreza, segundo o critério da cidadania ampla, afirmaria, então, que a pobreza é fenômeno histórico associado à exclusão de parte da população de um país ou região do acesso ao conteúdo real dos chamados *direitos amplos da cidadania*, quais sejam, os direitos civis, políticos e sociais básicos em qualquer sociedade moderna que tenha incorporado em seu ideal de desenvolvimento alguns valores fundamentais de convívio, sociabilidade e bem-estar coletivo contidos naqueles direitos. Ou seja, *a pobreza deveria ser vista como situação de destituição de direitos de cidadania*, para o todo ou parte de uma população qualquer em determinado território.

Em linhas gerais, pode-se dizer que “*o cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos. Cidadãos incompletos seriam os que possuísem apenas alguns dos direitos. Os que não se beneficiassem de nenhum dos direitos seriam não-cidadãos*” (Carvalho, 2001: 09). De maneira bastante abreviada, poderíamos então definir os *direitos civis* como direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles se desdobram na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular. O ponto fundamental dos direitos civis é a garantia das liberdades individuais.

Os *direitos políticos*, por sua vez, poderiam ser associados à participação do cidadão no governo e administração da sociedade, seja de maneira direta, votando e sendo votado, seja de maneira indireta, através de manifestações públicas, organizações partidárias, livre associação etc. A essência dos direitos políticos é, historicamente, a ideia da democracia representativa, e mais contemporaneamente, se alarga para incorporar também o direito a experimentalismos participativos e deliberativos de democracia política.

Por fim, os *direitos sociais* poderiam ser classificados como direitos coletivos, que garantiriam a participação de toda a população na repartição da riqueza social, seja através do acesso à renda compatível com suas necessidades básicas (alimentação, moradia, educação, saúde, previdência, etc), seja através do acesso a bens e serviços públicos (comunicação,

transportes, saneamento, segurança etc). São os direitos sociais que permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir excessos de desigualdade produzidos pelo sistema econômico e garantir bem-estar mínimo para todos. Assim, a ideia-força contida nos direitos sociais é a de igualdade e justiça social, em sua dimensão coletiva.<sup>53</sup>

Esse entendimento, sobretudo dos direitos sociais, como direitos coletivos, é aspecto fundamental para compreensão da pobreza nesta perspectiva, ou seja, entendida não como privação de capacidades individualmente consideradas (Amartya Sen), mas sim como privação de direitos coletivos, isto é, direitos cuja titularidade não pode ser individualizada, pois se aplica igualmente ao total de pessoas vivendo sob as mesmas normas e valores da cidadania. Em outras palavras, *“é um direito onde todos são sujeitos. Se todos são sujeitos do mesmo direito, todos têm dele disponibilidade, mas ao mesmo tempo ninguém pode dele dispor, contrariando-o, porque a disposição de um seria violar o direito de todos os outros”* (Souza Filho, 1999: 319).<sup>54</sup>

Embora as origens e princípios desses direitos remontem às revoluções inglesa, norte-americana e francesa, é com a Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948 que os valores fundamentais da liberdade e da igualdade alcançam pleno status, enquanto valores fundamentais da pessoa humana a serem conquistados, realizados, reconhecidos. Com isso, o problema principal dos direitos da cidadania no mundo de hoje não é, como bem observam

---

<sup>53</sup> Um ótimo relato da evolução dos direitos de cidadania no Brasil pode ser visto em Carvalho (2001).

<sup>54</sup> No que se refere, por exemplo, ao caso brasileiro, a Constituição de 1988 estabelece ampla classe de direitos coletivos, tais como “um direito coletivo a uma administração pública fundada nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, conforme a garantia dos artigos 37 e seguintes da Constituição”, “um direito coletivo ao patrimônio cultural, sem titular individual, composto de bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, conforme dispõe o artigo 216”, “um direito coletivo dos povos indígenas, que garante, pelo artigo 231, o direito originário e coletivo sobre as terras que ocupam”, “um direito coletivo de proteção das culturas vivas, locais e atuantes no cenário brasileiro, expressa no artigo 215”, “um direito coletivo ao ambiente ecologicamente equilibrado, elevado à categoria de bem jurídico e, portanto, apropriável juridicamente de forma coletiva, conforme o artigo 225”, “um direito coletivo à biodiversidade, definido também no artigo 225”, “um direito coletivo ao consumidor, conforme artigo 219”, “um direito coletivo à emanção da ordem jurídica, para que se concretize como norma jurídica e possa ser exigido pela cidadania”, etc. (Souza Filho, 1999: 323 – 326). Ainda segundo o mesmo autor, “deve-se notar que embora a Constituição tenha albergado, criado e possibilitado a garantia de tantos outros direitos coletivos, como o acesso à terra, à assistência social, ao trabalho, à remuneração mínima, a regulamentação até agora está adscrita à moralidade dos atos administrativos, consumidor, meio ambiente e patrimônio cultural, apesar do processo judicial criado, a ação civil pública, dispor que qualquer interesse difuso pode por ela ser protegido. Muitos destes direitos coletivos têm expressão individual, mas nem mesmo na versão individual podem ainda ser efetivamente garantidos, como a educação, saúde e segurança, para ficar somente com os mais óbvios. Os direitos coletivos, portanto, já existem dentro do Direito e não fora dele, mas por ironia do sistema continuam invisíveis” (Souza Filho, 1999: 327).



Hanna Arendt, Norberto Bobbio, Chico de Oliveira e outros tantos, o de justificá-los, mas sim o de defendê-los.

Em Hanna Arendt, essa formulação toma a forma da defesa do princípio geral das pessoas e das coletividades de terem o direito primeiro de reivindicarem direitos, pois, ao contrário do que está prescrito nas Constituições modernas, as pessoas não nascem iguais em dignidade e direitos: *“a igualdade não é um dado – ele não é physis, nem resulta de um absoluto transcendente externo à comunidade política. Ela é um construído, elaborado convencionalmente pela ação conjunta dos homens através da organização da comunidade política”* (Lafer, 2001: 150). Mas uma vez reconhecidos como direitos desejáveis para a pessoa humana, *“não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados”* (Bobbio, 1992: 25). Em suma, os valores básicos dos direitos da cidadania – liberdades individuais, democracia representativa, justiça social – são princípios gerais cuja realização e proteção dependem de ações politicamente conscientes e orientadas para tal fim, motivo pelo qual é importante preservar a esfera pública livre da lógica das decisões privadas, sob o risco de, como diz Chico de Oliveira, *“privatizar-se o público, destituir-se a fala e anular-se a política”*, colocando sob ameaça os próprios direitos da cidadania – direitos do antivalor – construídos nesses últimos trezentos anos de história da civilização ocidental (Oliveira, 1998).

O resultado desta ameaça seria, evidentemente, o aumento da pobreza entendida nesse sentido forte – *pobreza como destituição de direitos da cidadania*. É justamente a esse fenômeno em curso que Chico de Oliveira se refere ao caracterizar o caso brasileiro, tendo por referência a experiência da década de 1990: *“o apartheid se caracteriza como campo semântico em que os significados dos direitos e conquistas civilizatórias, plasmados em direitos sociais, trabalhistas, civis e políticos são transformados em obstáculos ao desenvolvimento econômico, e mais, são transformados em fatores causais da miséria, pobreza, exclusão e ausência de cidadania. A proteção social, por exemplo, transforma-se em custo Brasil. A estabilidade, inamovibilidade, do funcionalismo público, alavanca da modernidade num continente cuja história de caciquismo continua a reiterar-se, são transformadas em causa do déficit público e da inflação. Os direitos humanos, em sua expressão moderna, ápice da formação da cidadania, são transformados em causa da barbárie e da violência: o direito civil e político de protestar é reprimido não*

*apenas com violência, o que se dá mesmo em qualquer democracia. Ele é desqualificado como direito. Há, no ar, uma espécie de sociabilidade da apartação, da segregação, do confinamento; sobre ela, reforçando-a, as políticas empreendidas aumentam-lhe o alcance, a legitimam, e, suprema ironia, a metamorfoseiam em modernidade: os signos do apartheid são, agora, sinais da individualidade, da capacidade de empreendimento”* (Oliveira & Paoli, 1999: 216).

Apesar de longa, a citação acima resume bem o dilema fundamental da atualidade, finda já a primeira década do século XXI, no campo das opções metodológicas para o tratamento da desigualdade e da pobreza: ou se continua com critérios restritivos do tipo “*pobreza como insuficiência de renda*”, e neste caso, pouco se diz ou se explica do fenômeno que se quer entender; ou se avança para compreensão mais ampla do problema, tal como a proposta de entendimento da “*pobreza como destituição de direitos da cidadania*”, ainda que essa escolha represente mais dificuldades de cálculo (parte fácil de resolver nesta questão!), ou mais dificuldades políticas para o seu enfrentamento (parte realmente difícil de resolver, sobretudo pelos custos de desmantelamento da lógica ainda vigente e cômoda de tratar a pobreza como subproduto indesejado e residual do modelo econômico adotado).

Ainda tendo em vista a citação de Chico de Oliveira, é preciso dizer que o fato de a escolha metodológica para estudos de desigualdade e pobreza ser na verdade de fundo político (pois apenas superficialmente parece tratar-se de opções técnicas), isso revela a distância que ainda precisamos caminhar para conferir à *pobreza contemporânea* o status que realmente possui, com todos os seus significados, isto é, de caracterizar situações de privação e *destituição de direitos fundamentais da pessoa humana*, que muito extrapolam a ideia de insuficiência de renda ou mesmo de capacidades individuais.

#### **4. Financiamento e Gastos Sociais: dilemas da estrutura tributária e do padrão fiscal-financeiro do gasto público federal**

No âmbito deste capítulo, acreditamos ser necessário enfrentar também a questão relativa ao financiamento da proteção social condizente com o princípio de justiça acima defendido. Embora discussão mais alongada deste ponto vá ser encontrada no capítulo 7 adiante nesta Tese, cabe aqui antecipar minimamente o assunto.

Neste sentido, é preciso dizer inicialmente que a estratégia social dos governos que administraram as políticas públicas brasileiras ao longo dos anos 90 era também uma estratégia para resolver o problema do financiamento das políticas sociais, ainda que fosse estratégia tão somente implícita, jamais declarada. Universalização restrita, focalização sobre a pobreza, descentralização fiscal e privatização de parte não desprezível das políticas sociais concorreram, conjunta e estruturalmente, para limitar as necessidades de financiamento do gasto público social, notadamente em âmbito federal, o que era também coerente e necessário à estratégia mais geral de contenção fiscal do governo face aos constrangimentos macroeconômicos impostos pela primazia da estabilização monetária sobre qualquer alternativa de política econômica.

Enquanto a tríade “*universalização restrita, focalização e descentralização fiscal*” significa redução de gastos sociais potenciais, com rebatimentos negativos em termos da cobertura e atendimento social básico à população, a privatização foi, ao contrário, uma forma de transferir parte significativa do financiamento da provisão de bens e serviços sociais diretamente para as próprias famílias, que são obrigadas a assumir custos crescentes e redução da renda disponível em função da ausência ou precariedade da provisão pública, notadamente nas áreas de saúde, previdência e educação. Tendo em conta ainda a regressividade da estrutura tributária, cuja base de arrecadação concentra-se preponderantemente sobre bens e serviços e folha de salários, mais o fato de a maior parte dos impostos e contribuições devidos por empregadores ser repassada aos preços, conclui-se que as classes que vivem do trabalho (e dentre estas, as mais pobres) são as que, em verdade, financiam praticamente a totalidade dos gastos sociais no Brasil.

Por isso, grande e inadiável tema dos debates (ontem como hoje) na área social é o do financiamento dos gastos públicos. Um dos problemas mais evidentes é que tal debate se faz isolando-se ambas as dimensões do problema, de modo a parecer que reforma tributária não tem nada que ver com gasto social, redução das desigualdades e combate à pobreza. Assim, um dos objetivos principais aqui – e aprofundado no capítulo 7 a frente – é o de tentar estabelecer algumas das vinculações mais diretas entre as dimensões do financiamento (estrutura tributária) e gastos sociais (estrutura fiscal).<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Sobre o tema do financiamento e gastos sociais no Brasil, ver Dain (1989 e 2001), Castro et alli, 2003 e IPEA – Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, vários números.

Em primeiro lugar, é preciso dizer que uma estratégia de universalização das políticas (e, portanto dos gastos) sociais só pode ter efeito redistributivo satisfatório se colado a uma estrutura tributária (lado da arrecadação) condizente com princípios do tipo rawlsianos de justiça distributiva.

#### **Box 4: John Raws: princípio rawlsiano de justiça social.**

Sucintamente, o princípio rawlsiano de justiça social propõe que: i) as pessoas devem ter direitos iguais em um sistema abrangente de liberdades civis e políticas; ii) as desigualdades sociais e econômicas devem ser dispostas de tal forma que estejam ligadas a posições abertas (de acesso potencial livre) a todos os cidadãos, sob condições de igualdade de oportunidades.

Além disso, prevê que o sistema favoreça sempre os menos privilegiados do regime de estratificação, isto é, que forneça o máximo de vantagens para as pessoas em piores condições e posições sociais, o que sugere um tipo de igualitarismo ativo que, portanto, referendaria atitudes e intervenções públicas contra as desigualdades sistêmicas.

Enquanto o *critério de justiça liberal-paretiano* sustenta que uma situação de estratificação social é melhor que outra sempre que pelo menos um dos seus membros esteja em situação mais vantajosa e desde que isso não coloque nenhum outro em uma situação pior, o *critério de justiça liberal-rawlsiano* sustenta que uma situação de estratificação é melhor que outra sempre que alguém menos favorecido esteja em melhor posição relativa, mesmo que isso implique desfavorecimento de alguém originalmente em situação melhor (mas ainda mais vantajosa que a nova posição alcançada pela pessoa menos privilegiada).

Fonte: Barry (1995) e Rawls (2002). Elaboração própria.

No caso concreto que estamos analisando, isso equivale a pensar uma estrutura tributária centrada sobre o *patrimônio* (ou seja, estoque de riqueza real e financeira, tanto de pessoas físicas como jurídicas, cuja estrutura de distribuição no Brasil é vexatória) e *progressiva* no que tange aos fluxos de renda. Embora seja necessária toda uma engenharia política e tributária para alterar a estrutura final do financiamento público, posto tratar-se do mecanismo através do qual uma sociedade interfere na distribuição primária da renda, é fundamental atentar para o princípio que historicamente justificou mudanças tributárias no passado, qual seja, o princípio da vinculação entre base nacional da acumulação capitalista e base ótima de tributação.<sup>56</sup>

A diversificação das fontes de tributação, aliada à ampliação simultânea das bases de incidência, foram sempre respostas necessárias do poder público frente à complexificação do sistema econômico. Parte dos problemas atuais do nosso sistema tributário, portanto, estão ligados à situação de descompasso entre a dinâmica da economia real e o arcabouço institucional

<sup>56</sup> Historicamente, no Brasil, ainda que de maneira não declarada ou totalmente consciente, a estrutura tributária foi sempre se movendo e se alterando em direção à chamada base ótima de tributação, aquela sob a qual se estrutura a dinâmica de acumulação de capital de um país. Ver discussão completa sobre este ponto no capítulo 7 desta Tese.

existente. Trata-se de descompasso entre a base principal sobre a qual se processa a acumulação capitalista numa era global *financeirizada* e a estrutura de financiamento público anacrônica, a qual ainda onera proporcionalmente mais os setores econômicos tradicionais da acumulação (de base industrial e comercial), em favorecimento relativo dos novos setores de ponta da dinâmica econômica atual (de base financeira e de serviços, aí inclusos os setores de entretenimento e de serviços tecnológicos e de comunicação).

Um segundo aspecto importante da relação entre arrecadação e gastos públicos está relacionado à perversidade da imensa transferência de renda que está se processando no Brasil, tanto dos setores produtivos para os financeiros, como, em consequência, das classes trabalhadoras para as classes rentistas. Tal fenômeno, aliás observável também em âmbito mundial, pode ser visto de pelo menos duas maneiras para o caso brasileiro.

De um lado, a estrutura vigente de arrecadação distorce ainda mais a disputa já desigual entre capitais produtivos e financeiros por aplicações rentáveis, pois ao onerar proporcionalmente mais os primeiros frente aos últimos, ajuda a tornar a eficiência marginal do capital produtivo ainda menor que a eficiência marginal do capital financeiro, tudo o mais constante. De outro, tal qual vivenciado na segunda metade da década de 1990 no Brasil, ao mesmo tempo em que crescia a carga tributária em relação ao PIB, crescia bem menos que proporcionalmente os aportes fiscais, seja para o gasto social seja para investimentos diretos. Como a diferença entre ambas as dimensões tem sido explicada pelo peso crescente dos juros sobre a dívida pública, houve situação explícita de transferência de renda do lado real da economia para o lado financeiro, que além de não ter oferecido contrapartidas suficientes em termos de ampliação dos créditos ou valorização do mercado de capitais, tendeu a ser tão mais grave quanto maior o superávit primário supostamente destinado a demonstrar a capacidade de pagamento do país frente a seus credores, notadamente os estrangeiros.

Por fim, atendo-se especificamente à questão dos gastos sociais, não é difícil observar, também aqui, alta dose de hibridismo nos seus esquemas próprios de financiamento, hibridismo este que vai desde a utilização de recursos orçamentários em geral (caso da educação, por exemplo), passando por vinculações específicas (casos da saúde, assistência social e regime geral urbano da previdência pública), até o uso de fundos patrimoniais (como o FAT no caso das

políticas de emprego, incluindo o seguro-desemprego, e o FGTS para as áreas de habitação e saneamento).

### **Considerações Finais**

O ponto principal, neste capítulo discutido, foi chamar atenção para o fato de que existe – a despeito de sinais alentadores evidenciados a partir de balanço geral da primeira década de 2000 – descompasso não-desprezível entre o arcabouço institucional dominante do modelo de proteção social-previdenciário brasileiro e a interrelação dinâmica entre crescimento econômico e grau de estruturação do mercado laboral.

Por isso, no que se refere ao financiamento da proteção social, embora saibamos que o resultado atual da institucionalidade fiscal-tributária derive de circunstâncias e fatores de ordem econômica e também de interesses e disputas políticas importantes em cada arena decisória, não deixa de ser sintomático, para os objetivos deste capítulo, comprovar: i) que inexistem princípios explícitos à estruturação das políticas sociais no país; ii) que isso acaba contrapondo, na luta cotidiana por recursos, interesses e setores inteiros das áreas sociais, que de outra maneira convergiriam tendo em vista princípios comuns de justiça distributiva; iii) por fim, que o arranjo fiscal-tributário em cada caso concreto das políticas sociais mascara (mas não esconde!) diversos graus de injustiça (e, portanto, ineficácia) distributiva.

Em suma, encontramos-nos em situação na qual não é possível avaliar adequadamente os impactos sociais dos gastos públicos sem considerar também, como dimensão crucial dos problemas de efetividade e eficácia distributivas, o lado do financiamento próprio das políticas e programas governamentais, particularmente os da área social, algo que está parcialmente feito nos capítulos 6 e 7 adiante nesta Tese.

Por fim, mas não menos importante, embora tenhamos que lutar – tal qual sugerido já na Introdução – em prol de paradigma alternativo de financiamento público, a ponto de um dia – quiçá – poder prescindir do modelo meritocrático-contributivo como pilar principal de sustentação da proteção social no Brasil, é preciso ter claro que as bases materiais e as condições políticas hoje vigentes para reforma tributária de tal monta estão ainda mui distantes das mínimas necessárias à sua consecução.

Apesar disso, como se verá nos dois próximos capítulos, constatamos haver instrumentos de ação e capacidade operativa não desprezíveis nos aparelhos de Estado hoje existentes no Brasil, para ativação econômica e laboral em prol de estratégia mais robusta e duradoura de desenvolvimento com inserção social pelo trabalho. Demonstrando-se, assim, a tese aqui defendida, segundo a qual “trabalho e proteção social” são dimensões inseparáveis tanto da dinâmica econômica de crescimento como da eficácia do modelo meritocrático-contributivo em compatibilizar proteção humana e sustentabilidade fiscal.





## CAPÍTULO 4

### De Volta para o Futuro I?

#### **determinantes da formalização do emprego na primeira década de 2000**

Ao explicitar as contradições intrínsecas do chamado *modelo meritocrático-contributivo de proteção social brasileiro*, o capítulo anterior chegou ao argumento central desta tese: o de que o sucesso ou sobrevivência deste modelo depende – na realidade – de combinação virtuosa de fatores que têm na ativação econômica favorável à estruturação do mercado de trabalho o seu substrato principal.

Não por outro motivo, questão assaz importante que tem inquietado os estudiosos do mundo do trabalho no Brasil diz respeito às causas da expansão do emprego formal no período recente, nitidamente após a desvalorização cambial de 1999 e a crise energética de 2001. Como decorrência, também se discute acerca das condições de sustentabilidade deste fenômeno no tempo, pois isto não só poderia trazer resultados importantes nos campos da estruturação e ordenamento do mercado de trabalho nacional, como de resto, colocaria a discussão sobre o financiamento do sistema de seguridade social – e particularmente do sistema previdenciário – em outro patamar.

Em linhas gerais, comprova-se diferença importante de comportamento do emprego formal (com carteira assinada) entre três períodos distintos (1995/99, 2001/2005 e 2006/2011). Para além desta caracterização empírica, o capítulo procura discorrer sobre algumas das prováveis causas deste fenômeno, avaliando, em cada caso, as condições para sua sustentabilidade temporal. Aumento e desconcentração do gasto social, aumento e diversificação do crédito interno, aumento e diversificação do saldo exportador, consolidação do regime tributário simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte (SIMPLES) e maior eficácia das ações de intermediação de mão-de-obra e de fiscalização das relações e condições de trabalho, foram fatores identificados como os principais responsáveis pela trajetória de recuperação do emprego formal no período 2001/2011.

Importante dizer que, embora cada um deles traga contribuição independente dos demais para o fenômeno em tela, *na prática eles devem ter agido simultaneamente e em mesma direção*, ainda que em combinações diversas entre si. Ademais, todos esses fatores agiram, explicitamente, *em direção contrária às restrições impostas pelo arranjo dominante de política macroeconômica em vigência na maior parte do período*, de sorte que, na presença de um arranjo mais favorável, as chances de crescimento do PIB e de intensificação do movimento de formalização do mercado de trabalho poderiam ter sido ainda maiores. Por fim, outro ponto em comum que chama atenção é o fato de todos os fatores apontados serem passíveis de algum tipo de atuação conscientemente direcionada por parte do Estado.

Em outras palavras: constata-se haver instrumentos de ação e capacidade operativa suficientes nos aparelhos de Estado já existentes para ativação desses e outros fatores em prol de estratégia mais robusta e duradoura de desenvolvimento com inclusão social pelo trabalho, demonstrando-se, assim, a tese aqui defendida, segundo a qual trabalho e proteção social são dimensões intrinsecamente inseparáveis tanto da dinâmica econômica de crescimento como da eficácia do modelo meritocrático-contributivo em compatibilizar proteção humana e sustentação fiscal.

Isto posto, a ideia central deste capítulo é discutir o comportamento do mercado de trabalho nacional, entre a segunda metade da década de 1990 e a primeira década de 2000, tendo em vista os condicionantes macroeconômicos mais gerais sob os quais se situava a problemática do emprego no país. Para tanto, a seção 1 busca contextualizar teoricamente a questão, enquanto a seção 2 descreve o comportamento agregado do mercado de trabalho, enfatizando, com base em informações da PNAD/IBGE, o período 1995/2011. Depois, a seção 3 detalha os fatores de curto-prazo da economia brasileira e do seu mercado de trabalho no período posterior à desvalorização cambial de 1999 e à crise energética de 2001, dando destaque a amplo conjunto de informações acerca das prováveis causas de recuperação do emprego formal e suas condições de sustentabilidade temporal. Por fim, resumem-se os argumentos e tecem-se considerações finais.

## **1. Contextualização Geral do Problema**

A literatura econômica dominante sobre mercado de trabalho se vale de algumas simplificações exageradas no trato de variáveis cruciais para entendimento mais acurado acerca da natureza e funcionamento desse mercado no Brasil. Mais especificamente, ela considera como

categorias homogêneas tanto os trabalhadores como os postos de trabalho na grande maioria de modelos utilizados para analisar as dinâmicas de oferta e demanda por trabalho, em suas relações ou não com o comportamento macroeconômico subjacente.

Ao se proceder desta maneira, perdem-se especificidades ultraimportantes tanto da configuração histórica do trabalho no país, como das relações que existem entre a dinâmica macroeconômica mais geral e as particularidades que se aplicam à determinação da ocupação. Na literatura convencional sobre o tema, causa muita estranheza, por exemplo, o fato de praticamente todos os principais e mais difundidos modelos estilizados computarem indiscriminadamente como “ocupação” todo e qualquer posto de trabalho gerado pelo sistema econômico. Este procedimento, aparentemente banal – que visaria “meramente” à simplificação dos dados para o tratamento estatístico –, traz consequências teóricas e empíricas não desprezíveis, seja para o entendimento que dele deriva acerca da dinâmica de determinação das quantidades e preços no mercado de trabalho, seja para a prescrição de políticas públicas no âmbito da geração de trabalho e renda.

Aqui, alternativamente, a proposta é reconhecer que o mundo do trabalho no Brasil é algo mais complexo do que supõem as teorias convencionais sobre o assunto, fato que suscita a necessidade de abordagens analíticas menos reducionistas ao tema em pauta.<sup>57</sup> Dentre as alternativas existentes, parece-nos adequado começar por distinguir os dois principais vetores de determinação da ocupação no país, cada qual responsável por fatia significativa da ocupação total. São eles:

- *Vetor da demanda por força de trabalho*: depende de vários fatores associados ao cálculo econômico privado e/ou a decisões de gasto real dos governos. Em ambos os casos, os postos de trabalho assim forjados costumam tomar as seguintes formas: i) assalariamento direto com carteira, além de militares e estatutários; ii) assalariamento direto, mas sem carteira; e iii) assalariamento indireto ou disfarçado (sem carteira): terceirização, cooperativas, “pejotização” etc.
- *Vetor da oferta de força de trabalho*: depende de fatores ligados à sobrevivência individual ou familiar imediata. Esses postos de trabalho tomam, em geral, a forma de: i)

---

<sup>57</sup> Ver, por exemplo, Neffa & Eymard-Duvernay (2008).

trabalhadores autônomos ou por conta própria;<sup>58</sup> ii) trabalhadores no autoconsumo e/ou na autoprodução, tanto no campo como nas cidades; e iii) trabalhadores não remunerados.

Esta diferenciação é especialmente relevante de se fazer em contextos tais quais o brasileiro, marcado por padrão retardatário e insuficiente (ou incompleto) de desenvolvimento capitalista, onde grassa imensa heterogeneidade da estrutura produtiva (logo, com diferentes padrões de determinação da ocupação) e imensa precarização nas relações e condições de trabalho para a maior parte da população, mesmo aquela inserida em regime de assalariamento típico.

Assim, ao diferenciar os fatores/vetores de determinação das ocupações no país, abre-se a possibilidade de, analiticamente, identificar-se – e dimensionar-se, com maior clareza – as relações que o mundo do trabalho no Brasil guarda tanto com os seus traços históricos de formação, como com o nível e o ritmo de expansão econômica propriamente capitalista e estatal de que dispomos.

Tal como disposto na Figura 1 a frente, pelo lado da oferta de força de trabalho, está a questão de grande parte da ocupação desde sempre existente no país ter sido gerada por força do excesso de trabalhadores em idade ativa, em comparação com a capacidade de o sistema econômico absorver tal contingente. Pelo lado da demanda por força de trabalho, está a questão de que mesmo a dinâmica “modernizante” aqui instaurada (que envolve tanto a demanda ocupacional privada como a estatal) não se traduz, automática e necessariamente, em postos de trabalhos regulados pelo padrão formal-legal vigente de contratação.

Como já antecipado no capítulo anterior, há evidências de que tenha sido a intensa mobilidade social ascendente, propiciada pelo rápido crescimento urbano-industrial e estatal do período 1930-1980, e não as supostas virtudes intrínsecas do modelo meritocrático-contributivo de proteção paulatinamente constituído no mesmo período, o fator principal a explicar a aparente aderência deste modelo à realidade nacional, bem como sua durabilidade ao longo daqueles anos. Tanto que, na presença da crise de crescimento econômico dos anos 1980 e 1990, cuja implicação mais evidente foi o amortecimento radical (ou talvez mesmo o estancamento) da mobilidade ascendente, tornou-se visível a inadequação deste modelo em tentar vincular trabalhadores

---

<sup>58</sup> Muito embora nem todas as ocupações autônomas possam ser explicadas por força da ausência de demanda assalariada por trabalho, este é o caso de certamente a grande maioria das situações ocupacionais nestas condições, fato que torna válido o argumento geral aqui apresentado.

pertencentes a um mercado de trabalho desde sempre bastante heterogêneo e desregulado a um sistema de benefícios previdenciários dependentes de contribuições passadas.

Como consequência, o capitalismo aqui instalado e a atuação regulatória do Estado no campo trabalhista não lograram universalizar o fenômeno do assalariamento formal do trabalho, tornando incompleto o “processo civilizatório” de um capitalismo minimamente organizado, tal qual levado a cabo na experiência de alguns países ocidentais. Deste modo, a inserção das pessoas no mundo da proteção social pela via do trabalho, se já não havia sido a regra para cerca de metade da população ocupada até 1980, deixou de ser aspiração confiável ao longo dos vários anos subsequentes de crise econômica, estatal e social no Brasil. Dos movimentos recentes de recuperação do emprego formal e de aumento da filiação previdenciária, registrados ao longo dos anos 2004 a 2011, não se pode dizer que sejam fenômenos inscritos numa trajetória já virtuosa de longo prazo, presos que estão a ambientes econômicos e institucionais ainda cheios de riscos e incertezas. Prova disso são as oscilações dos grandes agregados macroeconômicos, desde 2008, por conta da crise internacional em curso.

Este conjunto de observações feitas até aqui é de extrema importância para os objetivos de análise deste capítulo, basicamente porque ainda reina no Brasil a crença de que o emprego formal é pequeno no total da ocupação, e não cresce da forma como deveria nos momentos de recuperação econômica, por causa da existência de legislação trabalhista supostamente anacrônica, excessiva e rígida frente às necessidades dos empresários em meio à globalização em curso. Acontece que um aspecto pouco considerado nas análises correntes é a quase contínua redução do custo do trabalho no Brasil, verificada, por exemplo, ao longo do período 1995-2005, seja em termos da evolução dos rendimentos médios reais da população ocupada, seja em função da distribuição funcional da renda, ou ainda como proporção dos custos empresariais totais.<sup>59</sup>

Da perspectiva teórica aqui adotada, há que se considerar que, na atual quadra histórica de transformações patrimoniais, industriais e tecnológicas do capitalismo, o custo do trabalho não é nem o único nem provavelmente o mais importante dos parâmetros de decisão dos empresários para efetivarem novas contratações. Diante do custo historicamente reduzido do trabalho no

---

<sup>59</sup> Ainda que os rendimentos dos trabalhadores ocupados no Brasil tenham recuperado parte das perdas históricas em anos recentes (2004-2011), e feito crescer um pouco a massa salarial total da economia, são ambos, movimentos ainda de curta duração no país, para que se possa vaticinar contra tendências e padrões de mais longo prazo.

Brasil, é bem provável que este certamente não seja o principal fator. Na conjuntura brasileira atual, importariam muito mais:

- outros custos diretos de produção, como insumos industriais em geral e a disponibilidade energética em particular;
- a situação dos mercados de ações e de crédito, bem como a combinação vigente entre taxa de câmbio e taxa de juros de mercado;
- a eficiência marginal do capital produtivo investido, ou seja, a taxa de rentabilidade corrente e as expectativas dos empresários com relação aos ganhos futuros de seu empreendimento; e
- tudo isso *vis-à-vis* inúmeras opções de alocação da riqueza líquida e de valorização do patrimônio empresarial.

Assim sendo, ainda que se deva empreender algum esforço de racionalização e readequação das leis do trabalho atualmente vigentes, revendo, modificando e até eliminando determinados itens da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) que são ou muito específicos, ou anacrônicos, ou mesmo desnecessários, é preciso ficar claro que não se trata de revisão geral de princípios, pois um pacote mínimo de direitos e deveres de empregados e empregadores continua sendo indispensável à regulação das relações laborais. Dentro deste pacote mínimo, há ao menos três dimensões amplas que necessitariam regulamentação expressa, todas sujeitas a desmembramentos ulteriores, levando em conta especificidades setoriais, ocupacionais e regionais, a saber:

- *Regulamentação das condições de uso da força de trabalho*: identificação e definição dos tipos de contratos de trabalho possíveis, bem como das respectivas jornadas de trabalho, banco de horas etc., estabelecimento de critérios para negociações coletivas em torno da redução da jornada de trabalho (com manutenção dos salários nominais) e da sua flexibilização ao longo do ano.
- *Regulamentação das condições de remuneração da força de trabalho*: identificação e definição dos tipos de remuneração possíveis, estabelecimento de política nacional de valorização do salário mínimo (SM), demarcação de critérios para negociações coletivas em torno de políticas salariais acima do SM, bem como ao redor da participação dos trabalhadores nos lucros e resultados operacionais e financeiros das empresas.

- *Regulamentação das condições de proteção – aí incluídas as condições de representação e acesso à justiça – da força de trabalho*: identificação e definição dos tipos, formas e conteúdos de proteção, seja nos âmbitos estritamente laboral, previdenciário e assistencial, seja nos campos do acesso à justiça do trabalho e à representação sindical; demarcação de critérios de negociação coletiva em torno da pauta de proteção social aos trabalhadores, notadamente no que se refere ao estabelecimento do conceito “trabalho produtivo e socialmente útil” (ainda que não atuarialmente contributivo) como critério de vinculação previdenciária para os trabalhadores do setor informal urbano, já que é sobre este grande segmento populacional que se concentra o principal da desproteção previdenciária nacional.

Daí que, além da clivagem feita até aqui, diferenciando os dois principais vetores históricos de determinação da ocupação no país, é preciso proceder ainda à clivagem entre os chamados mundos formal e informal do mercado de trabalho, também classificados em alguns casos como setores estruturado e pouco estruturado (ou desestruturado) do mundo do trabalho.<sup>60</sup> A Figura 1 busca clarear as relações entre os dois cortes analíticos presentes no texto.

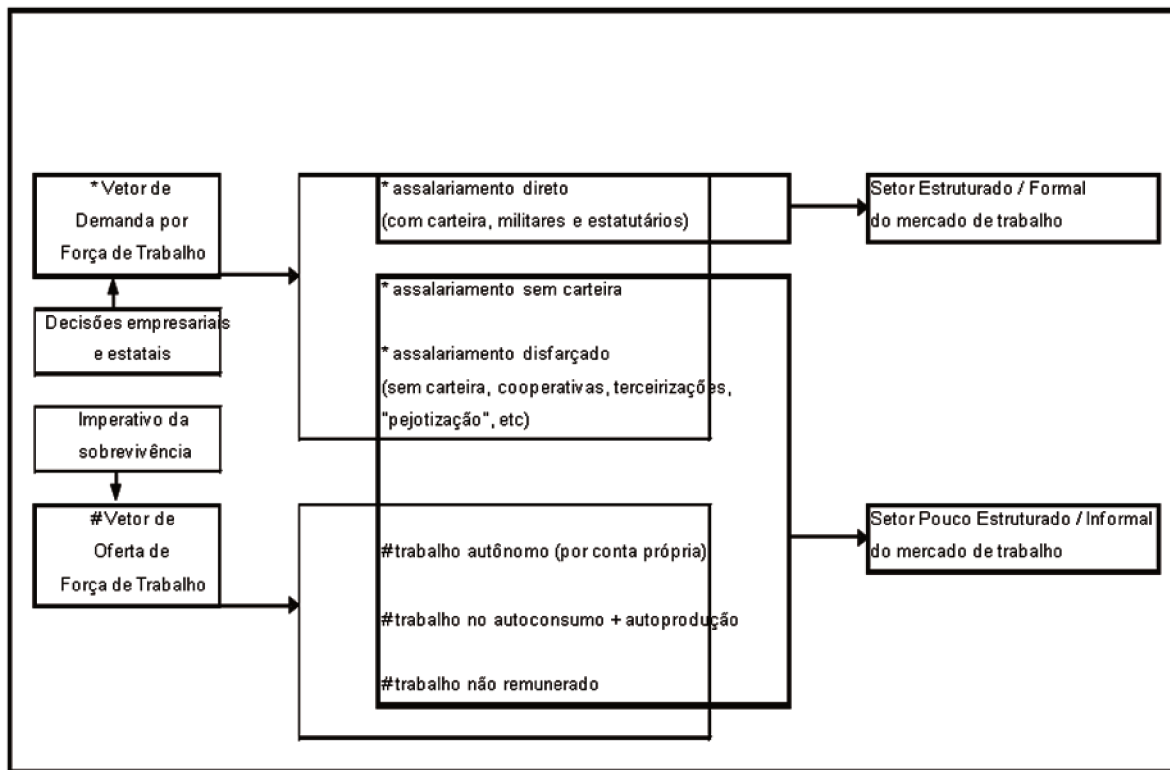
Valendo-se da clivagem formal/informal, estes conceitos são trabalhados, neste capítulo, em dupla perspectiva. A primeira considera informais as atividades assalariadas desempenhadas fora do arcabouço institucional legalmente estabelecido pelo Estado (vale dizer, trabalhadores assalariados sem carteira assinada). A segunda perspectiva considera informais as atividades não-assalariadas desenvolvidas por autônomos, em que não há separação nítida entre a propriedade do empreendimento e a execução de suas atividades-fim (separação capital/trabalho). Em outras palavras, a concepção de setor informal sustentada aqui concilia, de um lado, o critério de demarcação proveniente da relação legal de trabalho, separando trabalhadores com e sem carteira assinada e, de outro, o critério oriundo da relação de produção existente no negócio, que, no caso dos trabalhadores urbanos por conta-própria, é caracterizada por ser relação de produção não-estruturada em moldes tipicamente capitalistas.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Para uma discussão mais completa, ver Cardoso Jr. (2001b) e capítulo 1 nesta Tese.

<sup>61</sup> Segundo o critério demarcatório ligado à relação de produção vigente, o ideal seria excluir do conceito de informalidade tanto aquela parcela de trabalhadores agrícolas por conta-própria, que estão inseridos em essência em situações de trabalho não-capitalistas, quanto a parcela de profissionais liberais do meio urbano que, além de auferirem rendas elevadas, estão devidamente registrados nas administrações públicas, recolhendo contribuição previdenciária como autônomos (contribuintes individuais). Por outro lado, seria desejável incluir no conceito de

**Figura 1: Clivagens entre Formal \ Informal para o Estudo do Mercado de Trabalho.**



Fonte: Elaboração própria.

Desta perspectiva, a informalidade deve ser vista como toda e qualquer situação ilegal de trabalho que não cumpre nem respeita a legislação trabalhista em vigor, independentemente dos seus méritos ou defeitos intrínsecos. Com isso, toda relação laboral caracterizada (direta ou disfarçadamente) como assalariamento sem carteira assinada deve ser considerada ilegal e informal nos termos aqui propostos. Já aquela parte da ocupação genuinamente caracterizada como trabalho autônomo ou por conta-própria não pode a rigor ser classificada como ilegal, simplesmente pelo fato de que se trata de situações laborais precárias ou não legisladas. Mas embora não seja ilegal na acepção da palavra, ela deve ser considerada informal, no sentido estrito da ausência ou precariedade de relação de trabalho assalariada, vale dizer, situação laboral em que não é nítida a separação entre capital e trabalho.

---

informal aqueles trabalhadores classificados como empregadores, mas cujo grau de organização dos negócios é precário do ponto de vista da separação das categorias "lucro e remuneração do empregador" (pró-labore).



A justificativa para este corte analítico está ligada ao fato de que no interior das categorias ocupacionais assumidas como informais (trabalhadores sem carteira, trabalhadores autônomos, trabalhadores na produção para o autoconsumo e autoconstrução, trabalhadores não remunerados) residem atividades de trabalho mais precárias, do ponto de vista do conteúdo ou da qualidade da ocupação, e de mais frágil inserção profissional, do ponto de vista das relações de trabalho. Isto não é, obviamente, o mesmo que dizer que não existam atividades de trabalho precárias ou frágeis também no seio das categorias de assalariados com carteira, estatutários e militares, mas sim que, nos casos apontados, a incidência de inserções de natureza ruim é bem menor, posto estarem ligadas ao núcleo mais estruturado do mercado de trabalho.

Não por acaso, o regime de trabalho predominantemente assalariado, que se consolidou com o advento e expansão do modo capitalista de produção, passou a ser tanto o canal de entrada dos indivíduos no mercado de trabalho, e daí no próprio sistema econômico, como também a forma a partir da qual as pessoas se inscreviam na estrutura social, com todos os rebatimentos passíveis de investigação em termos da hierarquização das classes e dos conteúdos culturais e simbólicos relacionados. Principalmente a partir do final da Segunda Guerra Mundial, a montagem (em alguns países) ou a consolidação (em outros) dos respectivos Estados de bem-estar tinham como referência central para a concessão de benefícios sociais e transferências de renda a filiação assalariada formal dos trabalhadores, pois a primazia desta condição de trabalho, mediada pela esfera pública, garantia a possibilidade de controle e avaliação dos programas e dos recursos governamentais envolvidos. O padrão de assalariamento formal permitia, ainda, organizar os fluxos do mercado de trabalho de modo a favorecer um tipo de convívio humano não disruptivo, na verdade homogeneizador da estrutura social.<sup>62</sup>

No caso brasileiro, embora até hoje não tenhamos atingido patamar de homogeneização e de equilíbrio social como o de alguns países europeus ocidentais, este modelo de sociedade e de relação de trabalho serviu de espelho aos processos de industrialização e de urbanização aqui adotados. É neste sentido que a possibilidade de fracasso da sociedade salarial e a proliferação de formas ditas atípicas ou informais de trabalho rompem a trajetória pretérita de organização dos

---

<sup>62</sup> Para estudos das tipologias de modelos de proteção social no mundo, ver Esping-Andersen (1999). Já para a crítica dos modelos meritocrático-contributivos, ver Rosanvallon (1997 e 1998).

mercados de trabalho, mundo afora e inclusive no Brasil, impondo que se estude separadamente cada umas destas categorias ocupacionais em formação nas sociedades contemporâneas.<sup>63</sup>

Assim, tendo em tela apenas o caso nacional, é preciso reconhecer, antes de qualquer coisa, que essas categorias ocupacionais chamadas informais foram quase sempre dominantes no padrão de (des)estruturação do mercado de trabalho doméstico, com características que as colocam, ainda hoje, em posição desfavorável frente à maior parte das ocupações consideradas formais. Em primeiro lugar, constata-se, particularmente junto aos *assalariados sem-carteira*, que a ausência de mediação institucional pelo Estado torna mais frágeis e assimétricas as relações capital/trabalho, favorecendo uma flexibilidade quantitativa (dispensa e contratação de mão de obra) muito elevada, que contribui para engendrar alta rotatividade de trabalhadores nessas ocupações.<sup>64</sup> Em segundo lugar, a ausência ou precariedade dos mecanismos de proteção social conferidos pelo Estado a boa parte de seus cidadãos tende a transferir aos âmbitos familiar e individual as responsabilidades pela sobrevivência numa sociedade marcada por crescente redundância do trabalho vivo. Este aspecto é particularmente dramático junto aos *trabalhadores por conta-própria* de menores rendas, que tendem a não recolher contribuição previdenciária e tampouco tendem a ter registrados nas administrações públicas seus pequenos negócios.

Como consequência mais direta dos aspectos mencionados acima, potencializam-se, tanto para assalariados sem carteira como para trabalhadores por conta-própria, as chances de terem de conviver com níveis médios de remuneração inferiores e jornadas de trabalho superiores às observadas para postos de trabalho semelhantes, porém pertencentes a segmentos formais e melhor organizados do mercado de trabalho. Esses aspectos concretos da realidade das categorias ocupacionais aqui chamadas *informais* trazem ainda outras consequências nefastas sobre o ordenamento do mercado de trabalho. Não desprezível é a insegurança crescente que reina no interior de parcela significativa de trabalhadores ligados aos segmentos menos estruturados, nos quais se podem medir níveis inferiores para a produtividade e para o bem-estar geral de suas

---

<sup>63</sup> Um estudo crítico sobre a gênese e a crise atual da sociedade fundada no trabalho assalariado pode ser visto em Castel (1998). Já sobre a montagem histórica e dilemas atuais do chamado Sistema Brasileiro de Proteção Social, ver Cardoso Jr. & Jaccoud (2005), bem como o capítulo 6 nesta Tese.

<sup>64</sup> Como visto no capítulo 2 desta Tese, “níveis muito altos de rotatividade produzem, de um lado, postos de trabalho de baixa qualidade e praticamente nenhum investimento tecnológico ou em recursos humanos e, de outro, trabalhadores sem especialização definida, que rodam intensamente por ocupações distintas, sem perspectivas de ascensão profissional nem salarial.”

famílias. Em suma, todos os traços apontados para caracterizar a realidade das categorias ocupacionais dos autônomos e dos sem-carteira conferem certa uniformidade a este conjunto de trabalhadores, profundamente relacionada com a precariedade das ocupações e com a fragilidade das relações capital/trabalho, motivo pelo qual este capítulo os trata em uníssono, integrantes do setor informal, sem perder de vista, no entanto, as especificidades próprias que as singularizam.

Por outro lado, a importância de discutir o comportamento do *emprego formal* decorre basicamente de duas frentes. Em primeiro lugar, quando considerado apenas da perspectiva do mercado de trabalho, sua importância reside no fato de que sobre este tipo de relação se molda todo o arcabouço legal de regulamentação das condições de uso, remuneração e proteção social aos ocupados e àqueles eventualmente desempregados temporariamente. Em outras palavras, é a partir da relação trabalhista formal/legal que se estabelece um tipo de mediação mais civilizada entre capital e trabalho, através da qual as relações laborais deixam de pertencer meramente à esfera privada dos negócios e passam a desfrutar de estatuto público. O respeito ao aparato e ao ordenamento jurídico que dali emana é condição necessária para funcionamento mais regrado, equilibrado e homogêneo deste mercado, condizente com parâmetros mínimos de civilidade e sociabilidade entre as partes.

Em segundo lugar, quando analisado da perspectiva do modelo dominante de proteção social urbano do país, aqui chamado meritocrático-contributivo, a importância do emprego formal transcende as fronteiras relativas ao ordenamento do mercado de trabalho, para se referir também às condições pelas quais as pessoas desfrutarão de proteção individual contra riscos clássicos do mundo do trabalho, isto é: i) *para trabalhadores economicamente ativos*: proteção temporária contra a perda circunstancial de capacidade laborativa e de renda, como nos casos de desemprego involuntário, maternidade, acidentes de trabalho, doenças, reclusão; e ii) *para aqueles em inatividade laboral permanente*: proteção vitalícia através das pensões por morte e aposentadorias por tempo de serviço, tempo de contribuição ou invalidez definitiva para o trabalho. Desta perspectiva, a informalidade está associada ao não cumprimento da legislação previdenciária, garantidora daqueles direitos sociais.

Acontece que, na origem do modelo brasileiro de proteção social, pressupunha-se, através da carteira de trabalho, total correspondência entre relação trabalhista assalariada e vinculação previdenciária compulsória, o que tornaria informais e sem direitos previdenciários quaisquer

trabalhadores sem carteira assinada. Felizmente, no entanto, a Constituição de 1988 quebrou essa relação biunívoca, reconhecendo a existência de inúmeras outras formas de inserção das pessoas na estrutura produtiva, a saber: i) como trabalhadores rurais, parceiros, meeiros e pescadores artesanais, todos em regime de economia familiar, eles podem se vincular ao sistema previdenciário como segurados especiais; e ii) como trabalhadores sem carteira e autônomos por conta-própria no meio urbano, eles podem vincular-se voluntariamente à previdência como contribuintes individuais ou avulsos. Em ambos os casos, a filiação previdenciária dá acesso a um conjunto diferenciado de direitos temporários e aos direitos permanentes acima mencionados.<sup>65</sup>

A partir de então, embora quase toda relação de trabalho sem carteira ainda possa ser considerada informal, sobretudo do ponto de vista do mercado de trabalho urbano, apenas as que, além disso, não contribuem voluntariamente para o sistema previdenciário público é que podem ser consideradas informais, também do ponto de vista previdenciário. Dito de outra forma: pelas regras hoje vigentes, a maior parte das situações de trabalho sem carteira deve ser considerada informal do ponto de vista do mercado de trabalho, mas apenas uma parte dela, que não contribui voluntariamente para a previdência social, pode ser considerada informal também do ponto de vista previdenciário.

Isto não significa que o emprego formal tradicional tenha perdido importância no conjunto da ocupação, pois, como dito acima, é através dele que se ordena de forma mais regradada, equilibrada e homogênea o mercado de trabalho em contexto predominantemente capitalista de produção. Além disso, é sobre o tipo de relação assalariada formal que incidem as principais fontes de financiamento da previdência social, situação que ainda deve perdurar por muito tempo no país, e que não cabe no escopo deste capítulo discutir. Por outro lado, ao se alargar o conjunto de situações ocupacionais albergadas no regime de proteção previdenciária, dá-se passo importante rumo ao reconhecimento de que existem outras formas possíveis e sustentáveis de inserção das pessoas na estrutura econômica produtiva, cuja consolidação, no entanto, ainda deve passar pela formulação de marco regulatório adequado para essas situações de trabalho não tipicamente capitalistas e pelo estabelecimento explícito de outras fontes de financiamento dos direitos previdenciários, que não sejam preponderantemente calcados em tais atividades laborais.

---

<sup>65</sup> Para um detalhamento adicional, ver capítulo 9 adiante nesta Tese.

## 2. O Mercado de Trabalho Brasileiro entre 1995/2011

O mercado de trabalho nacional passou por algumas modificações profundas entre 1995/2011, quase todas influenciadas diretamente pelo cenário macroeconômico mais geral. Na verdade, é perceptível, neste período, a existência de três momentos claramente discerníveis, através dos quais se nota, de fato, que o mercado de trabalho reflete, em grande medida, o comportamento ditado pelas políticas públicas do período.<sup>66</sup>

Entre 1995 e o final de 1999, em ambiente macroeconômico marcado por sobrevalorização cambial e diferencial positivo e elevado entre as taxas de juros domésticas e internacionais, as principais variáveis do mercado de trabalho nacional sofreram processo intenso de deterioração. Os níveis absoluto e relativo de desemprego aumentaram, bem como a informalidade das relações contratuais e a desproteção previdenciária para amplos segmentos do mercado de trabalho urbano, enquanto os níveis reais médios de renda do trabalho e a sua distribuição pioraram.

Já entre a desvalorização cambial de 1999 e meados de 2005, apesar do arranjo de política econômica restritivo (câmbio semi-flutuante, superávits fiscais generosos, taxas de juros elevadas e metas rígidas de inflação), a economia brasileira operou em contexto de comércio internacional favorável, o que permitiu certo arrefecimento das tendências anteriores para as principais variáveis do mercado de trabalho. Os níveis absolutos e relativos de desemprego pararam de subir no mesmo ritmo que antes, a informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciária arrefeceram (mas em patamares muito elevados), e enquanto os níveis médios de renda real do trabalho continuaram a cair para a maior parte das categorias ocupacionais, a distribuição dos rendimentos começou a esboçar pequena melhora, sobretudo depois de 2001.

Por fim, no período 2006/2011, a despeito do arranjo de política macroeconômica manter-se praticamente inalterado,<sup>67</sup> a pujança do comércio exterior, até instalar-se a crise internacional em

---

<sup>66</sup> Especificamente sobre a primeira fase do Plano Real (1995/1999), ver Belluzzo & Almeida (2002). As relações entre a economia e o mercado de trabalho podem ser vistas em Mattoso & Pochmann (1998). Dois trabalhos interessantes e em perspectiva crítica aos rumos especificamente da política macroeconômica do primeiro governo Lula podem ser vistos em Paula (2005) e Carneiro (2006).

<sup>67</sup> A rigor, embora o tripé básico da política macroeconômica tenha se mantido praticamente inalterado, houve comportamentos distintos ao longo dos anos 2006 a 2011. Para enfrentar a crise internacional que se instalara em 2008, o governo brasileiro lançou mão de expedientes heterodoxos a partir de 2009, tais como: ritmo mais acelerado de redução de juros, sobretudo por meio dos bancos oficiais; alargamento da oferta de crédito público, também por meio dos bancos oficiais; manutenção ou mesmo expansão de programas de investimentos, tanto pelo PAC como por meio das estatais; manutenção e mesmo expansão, em alguns casos, dos programas e gastos sociais; manutenção da regra de reajuste anual real do salário mínimo; etc. Já a partir de 2011, primeiro ano do governo Dilma, às iniciativas

2008, combinada com reduções nos patamares de juros internos e com importante expansão das várias modalidades de crédito, aumentos do salário mínimo à frente da inflação e expansão das políticas sociais, houve reação positiva do mercado de trabalho a estímulos da política econômica. Evidenciava-se – daí pra frente – tanto a relação de causalidade entre cenário macroeconômico e variáveis cruciais do mundo do trabalho, como o potencial multiplicador implícito entre essas duas dimensões. A taxa de desemprego aberto, o grau de informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciária esboçaram diminuição, enquanto o nível de remunerações da base da pirâmide social parou de cair em 2004, elevando-se a partir de 2005, o que contribuiu para prolongar o processo de redução das desigualdades de renda em bases mais virtuosas.

Pois bem, diante desses distintos momentos macroeconômicos, pretende-se mostrar, na sequência, como variou o mercado de trabalho nacional, tendo por base dois recortes analíticos, a saber: i) evolução da ocupação / desocupação; ii) grau de formalização / informalização das relações de trabalho.

É certo que há outras dimensões tão importantes quanto essas aqui tratadas, para se averiguar em maior profundidade a natureza e a dinâmica recente de formalização do emprego no país. Dentre tais dimensões, cabe destaque àquelas que tratam da evolução e distribuição dos rendimentos do trabalho no mesmo período. Embora reconhecidamente relevantes, essas dimensões de análise não foram aqui incluídas porque isso tanto extrapolaria os limites do texto, quanto o desviaria do seu foco principal, centrado na identificação dos fatores a explicar o movimento recente de formalização da ocupação no Brasil.

De todo modo, não custa salientar que, a despeito da recomposição real do salário mínimo nos últimos anos, a maior parte (cerca de 90%) das novas ocupações formais geradas entre 2001/2011 estiveram limitadas ao teto de até dois salários mínimos mensais, com o agravante de que os índices de rotatividade da mão-de-obra aumentaram no mesmo intervalo de tempo. Por outro lado, houve mudança qualitativa importante no que diz respeito à distribuição dos rendimentos do trabalho. A queda na desigualdade de rendimentos, ao menos entre 2004 e 2011, passou a ser motivada por aumento mais que proporcional dos rendimentos inferiores da pirâmide

---

anteriores somaram-se novos esforços para redução dos juros aos tomadores de crédito, bem como medidas visando reduzir custos de produção, tais como: desonerações tributárias e medidas para redução dos custos da energia, dentre as mais importantes.

distributiva, em contexto de valorização real do salário mínimo, ampliação da ocupação em geral e aumento mais que proporcional da filiação previdenciária, aspectos que, somados, colocam em pauta a exequibilidade de políticas de crescimento econômico que tragam perspectivas positivas tanto para a reestruturação e o reordenamento do mercado de trabalho, como para trajetórias também benéficas de melhoria dos indicadores de desempenho financeiro da previdência social.

Isto posto, podem-se constatar, pela Tabela 1, importantes diferenças de comportamento da ocupação (quantitativas e qualitativas) entre os subperíodos 1995/99, 2001/05 e 2006/11. Em primeiro lugar, há que se destacar piora generalizada, em variáveis cruciais do mercado de trabalho, durante o primeiro subperíodo de análise. A taxa de ocupação (PO / PEA) regrediu de forma mais acentuada que a taxa de participação (PEA / PIA) entre 1995/99, fazendo a taxa de desemprego (PD / PEA) crescer 62,6% no período, o que a elevou de 6,1% em 1995 para 9,9% em 1999. Já entre os subperíodos seguintes (2001/05 e 2006/11), apesar da forte recuperação da taxa de participação (PEA / PIA), a ocupação total teve desempenho bastante positivo, contribuindo para a manutenção da taxa de desemprego num patamar inferior a 10% ao ano. Ainda pela Tabela 1, vemos que em termos absolutos, a população ocupada aumentou mais nos subperíodos 2001/05 e 2006/11 do que entre 1995/99, valendo agora visualizar e ressaltar as diferenças qualitativas desse processo, o que é feito pela combinação de informações da Tabela 1 e do Gráfico 1.

Inicialmente, vê-se que o emprego assalariado formal teve comportamento muito distinto entre os três subperíodos: enquanto no primeiro o emprego com-carteira assinada teve incremento de apenas 3,1%, no segundo essa expansão foi de 20,5% e no terceiro de 28,6%. Dito de outra maneira, isso significou que, de cada 100 novas ocupações geradas entre 2001/05, 50,5% foram com-carteira, contra percentual de apenas 13,5% entre 1995/99. Claramente, aconteceu de parte expressiva dos empregos sem-carteira ter-se formalizado, pois a taxa de crescimento dos sem-carteira caiu de 17,2% para 10,1% entre os dois subperíodos analisados, fazendo com que essa categoria reduzisse sua contribuição no total das ocupações geradas, de 37,9% para 14,6% entre os dois primeiros subperíodos.

**Tabela 1: Mudanças na Composição do Mercado de Trabalho Nacional entre 1995 e 2011.**

<b>Composição do Mercado de Trabalho</b>	<b>População Ocupada 1995</b>	<b>População Ocupada 1999</b>	<b>População Ocupada 2001</b>	<b>População Ocupada 2005</b>	<b>População Ocupada 2006</b>	<b>População Ocupada 2011</b>	<b>Varição 1995/1999</b>	<b>Varição 2001/2005</b>	<b>Varição 2006/2011</b>
População em Idade Ativa (PIA)	86.844.125	97.394.347	103.059.409	112.044.816	113.530.816	120.539.020	12,1%	8,7%	6,2%
População Economicamente Ativa (PEA)	64.594.325	72.274.808	75.897.343	85.826.536	86.637.654	90.257.206	11,9%	13,1%	4,2%
População Ocupada Total (PO)	60.661.351	65.119.743	68.601.819	77.519.737	79.025.986	83.957.797	7,3%	13,0%	6,2%
<b>Taxa de Participação (PEA / PIA)</b>	<b>74,4%</b>	<b>74,2%</b>	<b>73,6%</b>	<b>76,6%</b>	<b>76,3%</b>	<b>74,9%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>4,0%</b>	<b>-1,9%</b>
<b>Taxa de Ocupação (PO / PEA)</b>	<b>93,9%</b>	<b>90,1%</b>	<b>90,4%</b>	<b>90,3%</b>	<b>91,2%</b>	<b>93,0%</b>	<b>-4,1%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>2,0%</b>
<b>Taxa de Desemprego (PD / PEA)</b>	<b>6,1%</b>	<b>9,9%</b>	<b>9,6%</b>	<b>9,7%</b>	<b>8,8%</b>	<b>7,0%</b>	<b>62,6%</b>	<b>0,7%</b>	<b>-20,6%</b>
Empregado Assalariado Total	33.383.619	35.913.595	39.581.532	45.852.402	47.401.867	54.271.184	7,6%	15,8%	14,5%
Assalariado Com Carteira	19.064.436	19.664.351	21.961.776	26.462.968	27.456.286	35.300.743	3,1%	20,5%	28,6%
Assalariado Sem Carteira	9.841.855	11.530.983	12.856.904	14.158.860	14.379.844	12.694.771	17,2%	10,1%	-11,7%
Militar	282.364	288.891	267.106	253.760	265.671	216.854	2,3%	-5,0%	-18,4%
Funcionário Público Estatutário	4.194.964	4.429.370	4.495.746	4.976.814	5.300.066	6.058.816	5,6%	10,7%	14,3%
Trabalhador Doméstico Total	4.514.037	5.019.957	5.490.403	6.174.596	6.237.884	6.147.133	11,2%	12,5%	-1,5%
Doméstico Com Carteira	947.137	1.314.510	1.500.260	1.686.982	1.746.519	1.960.583	38,8%	12,4%	12,3%
Doméstico Sem Carteira	3.566.900	3.705.447	3.990.143	4.487.614	4.491.365	4.186.550	3,9%	12,5%	-6,8%
Trabalhador por Conta-Própria não-agrícola	10.148.963	11.262.304	11.629.435	12.721.728	12.682.163	13.393.962	11,0%	9,4%	5,6%
Trabalhador por Conta-Própria agrícola	3.564.359	3.575.242	3.202.067	3.252.182	3.193.304	2.972.185	0,3%	1,6%	-6,9%
Empregador	2.466.068	2.674.429	2.836.181	3.203.238	3.476.422	2.763.271	8,4%	12,9%	-20,5%
Trabalhador Não Remunerado	4.369.723	4.514.675	3.899.379	3.912.632	3.612.956	2.074.060	3,3%	0,3%	-42,6%
Trabalhador Produção Consumo Próprio	2.209.320	2.072.669	1.838.936	2.318.243	2.332.761	2.261.465	-6,2%	26,1%	-3,1%
Trabalhador Construção Uso Próprio	0	85.720	121.508	84.716	88.629	74.537	-	-30,3%	-15,9%

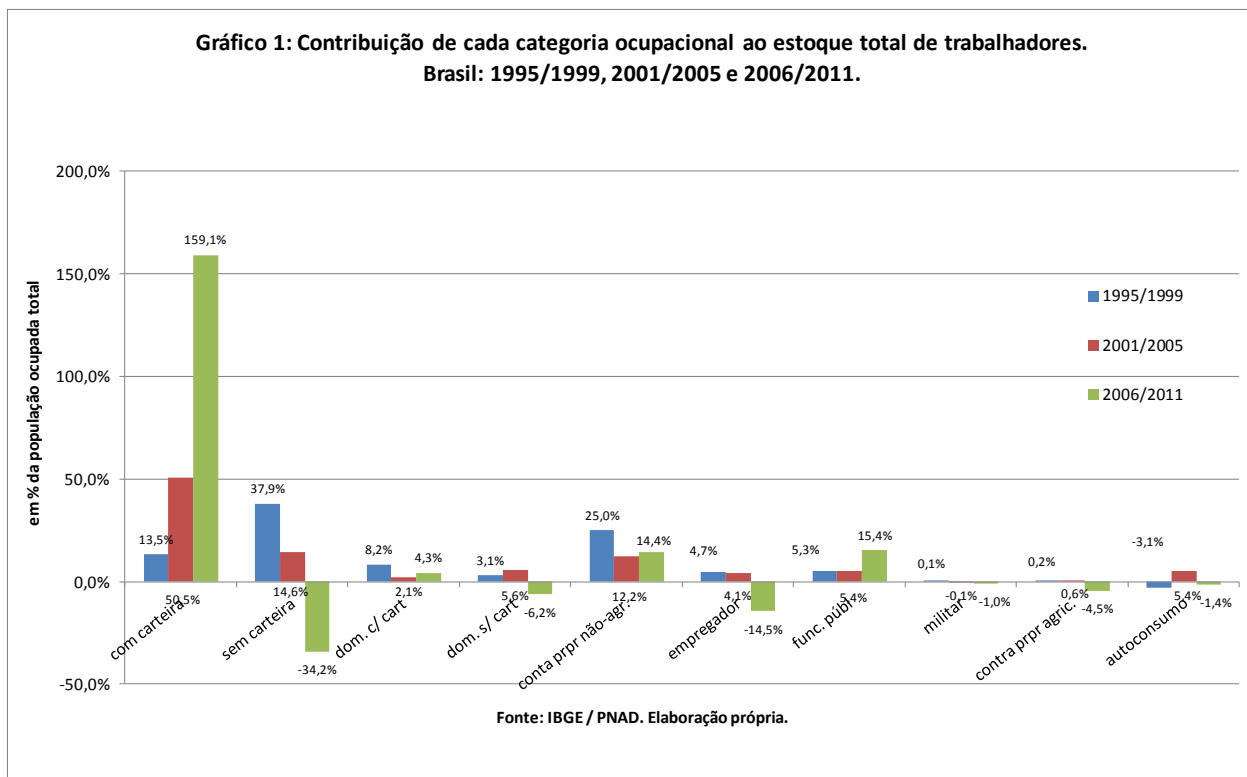
Fonte: IBGE / PNAD's de 1995, 1999, 2001, 2005, 2006 e 2011. Elaboração própria.

Obs 1: Foi considerada apenas a População de 16 a 59 anos de idade.

Obs 2: Os cálculos excluíram as pessoas da zona norte rural.



Já no terceiro subperíodo (2006/11), houve aceleração das tendências anteriores, em particular, para os trabalhadores com-carteira (que ampliaram sua participação na ocupação total em 28,6%) e para os funcionários públicos (cuja participação na ocupação total ampliou-se em 14,3%, contra 5,6% no subperíodo 1995/99, por exemplo).



Com relação ao emprego doméstico, aconteceu algo diferente. Embora a taxa de expansão dessa categoria ocupacional tenha sido praticamente a mesma nos dois primeiros subperíodos, ocorreu que entre 1995/99 o emprego doméstico com-carteira cresceu 38,8%, contra expansão de algo como 12% ao longo dos anos 2001/11. Por conta disso, o emprego doméstico com-carteira representou 8,2% de todo o incremento da ocupação no subperíodo 1995/99 e apenas 2,1% no incremento da ocupação entre 2001/05 e 4,3% entre 2006/11. Mas este é fato em realidade positivo, pois sobretudo no subperíodo mais recente, diminuiu a participação do emprego doméstico total, em particular daquele sem-carteira.

Também no subperíodo 2006/11, destaque-se como fato positivo as reduções relativamente intensas havidas nas seguintes categorias ocupacionais, tradicionalmente consideradas de baixa qualidade e pertencentes ao núcleo pouco estruturado do mercado de trabalho nacional, quais sejam: trabalhadores assalariados sem-carteira (- 11,7%), trabalhadores autônomos agrícolas (- 6,9%), empregadores (- 20,5%), trabalhadores não-remunerados (- 42,6%), trabalhadores na produção para o autoconsumo (- 3,1%), trabalhadores na construção para uso próprio (- 15,9%).

Outro movimento digno de nota ocorreu com os trabalhadores por conta-própria, que sempre representaram parcela expressiva e precária da ocupação total no Brasil. Ao longo dos subperíodos analisados, arrefeceu a tendência de crescimento dessa categoria ocupacional no total da ocupação, de tal maneira que durante os anos 2001/11 apenas pouco mais de 12% de cada 100 novas ocupações foram por conta-própria, contra contribuição de 25% em cada 100 novas ocupações geradas entre 1995/99.

Essas informações podem ser complementadas pela Tabela 2, que procura apresentar a participação percentual de cada categoria ocupacional no total da ocupação, sua trajetória entre 1995 e 2011, bem como a vinculação previdenciária em cada caso. Inicialmente, cabe destacar o aumento de 55% para mais de 60% no grau de assalariamento geral da força de trabalho, mas com queda do emprego com-carteira entre 1995/99 e recuperação mais que proporcional entre 2001/11, o que serviu para compensar também a queda de participação ponta-a-ponta (1995/11) dos militares e a estagnação relativa dos funcionários públicos no total da ocupação.

Ainda dentro desta categoria dos assalariados em geral, bastante relevante é a informação sobre vinculação previdenciária dos trabalhadores sem-carteira assinada, que mostra estar havendo processo de filiação voluntária lento, mas não desprezível, pois entre 1995/2005, enquanto cresceu de 16,2% para 18,3% o peso dos sem-carteira no total da ocupação, diminuiu de 92,1% para 86,5% o percentual daqueles que não contribuem para regime algum de previdência. E mais auspicioso ainda é o dado de 2011, que mostra redução dos trabalhadores sem-carteira para 15,1% do total da ocupação, e redução para 79,6% daqueles sem contribuição ao INSS.

No caso dos trabalhadores domésticos, por sua vez, também houve aumento da filiação previdenciária, mas esta de natureza compulsória, já que motivada pelo aumento da participação dos domésticos com-carteira assinada no total da ocupação. Veja-se que o percentual de não-contribuintes da previdência social dentre os domésticos sem-carteira manteve-se sempre em

patamar elevado, superior à casa dos 90% em todos os anos analisados, apesar da tendência ligeira de queda ao longo dos anos.

Fenômeno oposto pôde ser observado junto à categoria dos trabalhadores por conta-própria e dos empregadores. Em ambos os casos, entre 1995/05, a manutenção das participações relativas no total da ocupação, de cerca de 17% para os autônomos e de 4% para os empregadores, se traduziram em aumento da desproteção previdenciária no período. No caso dos trabalhadores por conta-própria, a porcentagem de não-contribuintes passou de 75,7% para 82,1% entre 1995/05, e a dos empregadores passou de 31,5% para 39% no mesmo intervalo de tempo. Por outro lado, no subperíodo final (2006/11), houve arrefecimento dessas tendências nefastas, de modo que o percentual de trabalhadores por conta-própria e de empregadores não-contribuintes reduziu-se um pouco.

Tabela 2: Distribuição Percentual da População Ocupada e Vinculação Previdenciária. Brasil: 1995 a 2011.

Composição do Mercado de Trabalho	% sobre População Ocupada 1995	% sobre População Ocupada 1999	% sobre População Ocupada 2001	% sobre População Ocupada 2005	% sobre População Ocupada 2006	% sobre População Ocupada 2011	% de não-contribuintes INSS 1995	% de não-contribuintes INSS 1999	% de não-contribuintes INSS 2001	% de não-contribuintes INSS 2005	% de não-contribuintes INSS 2006	% de não-contribuintes INSS 2011
População Ocupada Total (PO)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	47,6%	47,4%	50,8%	48,7%	47,4%	37,6%
<b>Empregado Assalariado Total</b>	<b>55,0%</b>	<b>55,2%</b>	<b>57,7%</b>	<b>59,1%</b>	<b>60,0%</b>	<b>64,6%</b>	<b>29,7%</b>	<b>29,9%</b>	<b>29,3%</b>	<b>27,3%</b>	<b>26,9%</b>	<b>19,0%</b>
Assalariado Com Carteira	31,4%	30,2%	32,0%	34,1%	34,7%	42,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Assalariado Sem Carteira	16,2%	17,7%	18,7%	18,3%	18,2%	15,1%	92,1%	90,5%	88,2%	86,5%	86,6%	79,6%
Militar	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	99,1%	99,8%	99,0%	99,0%	99,2%	99,8%
Funcionário Público Estatutário	6,9%	6,8%	7,6%	6,4%	6,7%	7,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,6%	0,0%
<b>Trabalhador Doméstico Total</b>	<b>7,4%</b>	<b>7,7%</b>	<b>8,0%</b>	<b>8,0%</b>	<b>7,9%</b>	<b>7,3%</b>	<b>77,5%</b>	<b>71,6%</b>	<b>70,3%</b>	<b>70,0%</b>	<b>69,3%</b>	<b>62,5%</b>
Doméstico Com Carteira	1,6%	2,0%	2,2%	2,2%	2,2%	2,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Doméstico Sem Carteira	5,9%	5,7%	5,8%	5,8%	5,7%	5,0%	96,6%	97,0%	96,7%	96,3%	96,2%	91,8%
<b>Trabalhador por Conta-Própria não-agrícola</b>	<b>16,7%</b>	<b>17,3%</b>	<b>17,0%</b>	<b>16,4%</b>	<b>16,0%</b>	<b>16,0%</b>	<b>75,7%</b>	<b>79,6%</b>	<b>81,3%</b>	<b>82,1%</b>	<b>81,9%</b>	<b>73,7%</b>
Trabalhador por Conta-Própria agrícola	5,9%	5,5%	4,7%	4,2%	4,0%	3,5%	95,6%	94,2%	95,3%	92,3%	88,9%	84,6%
<b>Empregador</b>	<b>4,1%</b>	<b>4,1%</b>	<b>4,1%</b>	<b>4,1%</b>	<b>4,4%</b>	<b>3,3%</b>	<b>31,5%</b>	<b>37,5%</b>	<b>39,2%</b>	<b>39,0%</b>	<b>37,9%</b>	<b>31,1%</b>
Trabalhador Não Remunerado	7,2%	6,9%	5,7%	5,0%	4,6%	2,5%	98,1%	97,8%	97,2%	97,0%	95,3%	92,9%
Trabalhador Produção Consumo Próprio	3,6%	3,2%	2,7%	3,0%	3,0%	2,7%	99,5%	99,6%	99,5%	99,4%	98,8%	95,8%
Trabalhador Construção Uso Próprio	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	100,0%	100,0%	100,0%	99,0%	97,4%	97,0%

Fonte: IBGE / PNAD's de 1995, 1999, 2001, 2005, 2006 e 2011. Elaboração própria.

Obs 1: Foi considerada apenas a População de 16 a 59 anos de idade.

Obs 2: Os cálculos excluíram as pessoas da zona norte rural.

Obs 3: No detalhamento da composição dos conta-própria, foram excluídos os que não declararam se contribuem ou não com a previdência.

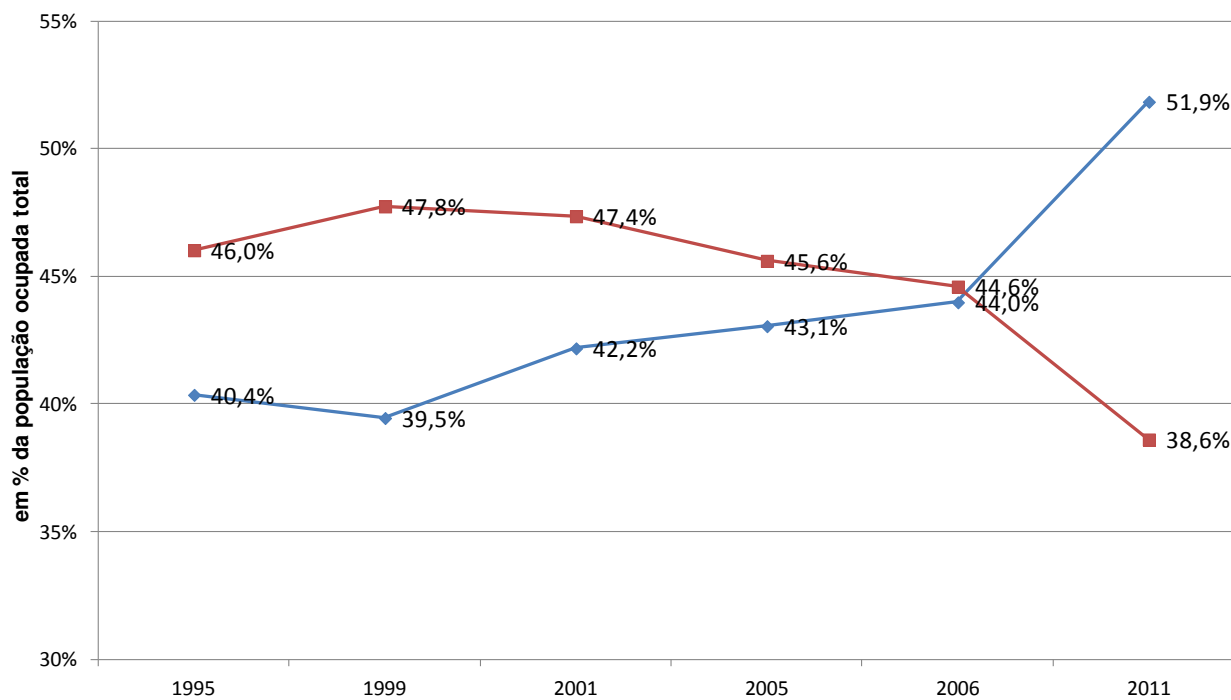
Com o intuito de avançar na descrição desses fenômenos, subdividimos o mercado de trabalho em dois subgrupos distintos de trabalhadores, segundo o seu grau de estruturação: de um lado, estão os trabalhadores envolvidos em relações de assalariamento legal, ou seja, os trabalhadores (assalariados e domésticos) com registro em carteira assinada, mais os funcionários públicos e militares; de outro lado, agrupamos os trabalhadores classificados como integrantes do conjunto de relações pouco estruturadas de trabalho, isto é, os trabalhadores sem-carteira, os autônomos não-agrícolas, os trabalhadores não-remunerados e os trabalhadores na construção para uso próprio.<sup>68</sup> Ao primeiro grupo chamamos de “segmento estruturado” do mercado de trabalho, e ao segundo chamamos de “segmento pouco estruturado”, como pode ser visto no Gráfico 2.

Um aspecto a ser destacado é que o segmento pouco estruturado do mercado de trabalho brasileiro foi – até 2006 – o núcleo dominante no total da ocupação. Ou seja, atingiu o patamar de quase 48% de participação na ocupação total entre 1995/99, reduzindo-se para a casa dos 45% ao longo do subperíodo 2001/05. Depois disso, ao longo do subperíodo 2006/11, quando as tendências positivas de estruturação do mercado laboral se intensificaram, nota-se uma extraordinária inflexão de trajetórias, a ponto de termos, em 2011, situação na qual o núcleo estruturado do mercado de trabalho ocupa algo como 52% de toda a ocupação, restando 38,6% de trabalhadores em ocupações pertencentes ao chamando núcleo pouco estruturado.

---

<sup>68</sup> Nesta agregação, ficaram de fora os trabalhadores por conta-própria agrícolas, os trabalhadores na produção para o autoconsumo e os empregadores, que representaram entre 13,6%, 11,3% e 9,5% dos trabalhadores ocupados nos anos de 1995, 2005 e 2011. Este procedimento foi adotado porque, do ponto de vista das relações de trabalho, trata-se de relações laborais inscritas em lógica própria de não-assalariamento da força de trabalho. Além disso, do ponto de vista da proteção previdenciária, tanto os trabalhadores por conta-própria agrícolas como os trabalhadores na produção para o autoconsumo podem ser considerados segurados especiais potenciais da previdência rural, em regime de economia familiar rural. Os empregadores, por sua vez, inscrevem-se na proteção previdenciária oficial como contribuintes individuais voluntários, sendo metodologicamente mais apropriado deixá-los de fora da classificação proposta neste texto. Para desenvolvimento mais completo desta temática, ver Cardoso Jr. (2005).

**Gráfico 2**  
**Evolução da População Ocupada segundo o grau de estruturação do mercado de trabalho**  
**Brasil: 1995 a 2011.**



Fonte: IBGE / PNAD. Elaboração própria.

—◆— núcleo estruturado —■— núcleo pouco estruturado

Ao momento em que tais evidências começaram a aparecer com maior nitidez nas estatísticas oficiais e no debate público sobre o assunto, importava então saber quão sustentável parecia ser essa tendência que tinha na expansão do assalariamento com-carteira assinada um dos seus vetores mais importantes.<sup>69</sup> Questão correlata era saber qual contribuição poderia ser dada pelas

<sup>69</sup> Outra abordagem sobre a evolução da informalidade no período recente, contrapondo resultados das PNAD's aos das PME's, pode ser visto em Ramos & Ferreira (2006). Neste estudo, os autores constataram aumento da informalidade, entre 2001 e 2005, apenas para dentro do setor industrial localizado nas regiões metropolitanas. Em todos os demais casos (setor industrial não-metropolitano, setor de serviços e de comércio, metropolitano e não-metropolitano, setor agrícola, e em todas as grandes regiões do país), houve queda da informalidade entre 2001 e 2005. Assim, pelos procedimentos adotados, "os dados da PNAD complementam e qualificam o panorama fornecido pela PME. Eles revelam que, no plano nacional, não houve aumento da informalidade, não obstante ela ter permanecido em um patamar bastante elevado. Além disso, eles ratificam, e tornam ainda mais clara, a tendência identificada na PME de uma convergência da informalidade segundo diversos recortes: os segmentos tradicionalmente identificados como geradores de postos de trabalho protegidos – metrópoles, indústria e região Sudeste – perdem, em boa parte, essa característica e tornam-se mais similares aos demais." Mas como advertem os autores, "(...) a estabilidade do grau de informalidade no período se deve a uma convergência que não representa propriamente o processo ideal: os segmentos socioeconômico-geográficos com maior incidência de informalidade

diversas políticas públicas em curso, visando prolongar o processo de reordenamento e reestruturação do mercado de trabalho nacional.

### **3. As Fontes de Recuperação do Emprego Formal**

Desde que o Brasil abandonou, em janeiro de 1999, a âncora cambial que servia de principal suporte à estabilização monetária, a política econômica tem se ancorado, durante a maior parte do tempo, na seguinte combinação: câmbio semi-flutuante, superávits fiscais generosos, taxas de juros elevadas e metas rígidas de inflação. Embora não haja comprovação teórica nem evidência empírica definitiva sobre a necessidade de dito superávit fiscal, muito menos acerca do seu tamanho percentual no PIB, parece haver crença generalizada nos meios governamentais mais influentes, empresariais e midiáticos de que ele é condição fundamental para a estabilidade, na medida em que isso aumentaria a confiança dos investidores privados e re-financiadores da dívida pública, na capacidade do governo federal em honrar, periodicamente, seus compromissos financeiros. Portanto, a aceitação do superávit fiscal primário como condição para o controle inflacionário dependeria mais das convenções estabelecidas entre os agentes relevantes do que propriamente de algum fundamento macro ou microeconômico inerente ao sistema. De qualquer modo, com dito superávit fiscal em curso estariam dados, na visão convencional e dominante sobre o assunto, os fundamentos macroeconômicos mínimos para a adoção do regime de metas de inflação, considerado pelos condutores da política econômica como o mais adequado à sustentabilidade da estabilização monetária.

De acordo com muitos críticos do modelo que predominou sem grandes alterações até pelo menos o final de 2010, o uso à exaustão da política monetária com vistas a salvaguardar a estabilidade dos preços, mostrou-se instrumento pouco eficaz para compatibilizar objetivos tão díspares quanto complexos. A permanência de taxas de juros em patamar elevado por longos períodos limita o potencial de crescimento da economia, ajuda a atrair capital estrangeiro especulativo, valorizando em demasia a moeda nacional frente ao dólar, e faz crescer de forma abrupta o endividamento financeiro do setor público. Neste quadro, não é de estranhar que em geral prevaleça rígida subordinação das condições de funcionamento do mercado de trabalho à

---

*apresentam, em geral, alguma melhora, enquanto os núcleos que tradicionalmente tiveram melhor desempenho nesse particular experimentaram uma deterioração.”* (Ramos & Ferreira, 2006: 485 e 487).

primazia de uma política econômica tal qual a descrita acima. Além do alto custo fiscal que advém de estratégia como esta de estabilização, que obriga o governo federal a esterilizar e transferir recursos do lado real da economia (como o são, por exemplo, os investimentos e os gastos sociais) para um tipo de gestão *financeirizada* da dívida pública, há efeitos perversos que se manifestam tanto na desaceleração do ânimo capitalista para novos investimentos, como na valorização cambial que reduz o saldo exportador, dois dos motores mais importantes para possível estratégia de crescimento econômico e formalização do mercado de trabalho, como se verá na sequência.

Em linhas gerais, pode-se dizer que, a despeito da combinação adversa de câmbio e juros, que por sinal está na raiz das baixas taxas de crescimento do PIB durante praticamente todo o ciclo do Real, houve um miniciclo de crescimento nos anos recentes (2004 a 2010), cujas causas estão na origem do movimento de recuperação do emprego formal.<sup>70</sup> Dentre tais fatores, parece conveniente destacar ao menos cinco deles, sem a pretensão de esgotar outras possibilidades.<sup>71</sup> Importante mencionar que, embora cada um desses fatores tenha existência e contribuição independente dos demais para o fenômeno em tela, *na prática eles devem ter agido em simultâneo e em mesma direção*, ainda que em combinações diversas ao longo do tempo.

Ademais, todos estes fatores agiram, explicitamente, *em direção contrária às restrições impostas pela combinação câmbio/juros apontada acima*, de sorte que, na presença de arranjo mais favorável de política macroeconômica, as chances de crescimento do PIB e de intensificação do movimento de formalização do mercado de trabalho poderiam ter sido ainda maiores. Mas se não podemos ter clareza quanto à situação que teríamos em outro contexto de política macro, podemos afirmar que estes fatores agiram todos na contramão da política econômica restritiva da maior parte do período, contribuindo, de alguma maneira, para tornar melhor o cenário de crescimento e de formalização dos contratos de trabalho ao longo do período estudado.

---

<sup>70</sup> Segundo Dedecca & Rosandiski (2006), “São claros os sinais de relação positiva entre recuperação econômica e recomposição do mercado de trabalho, que, por conseqüência, desfazem o mito da impossibilidade do país restabelecer capacidade de crescimento e de geração ponderável de novas ocupações. Refuta-se, inclusive, um dos pilares da tese da inempregabilidade defendida pelo presidente Fernando Henrique, que argumentava sobre a inevitabilidade do enxugamento brusco da ocupação industrial pela modernização tecnológica da economia globalizada.” (Dedecca & Rosandiski, 2006: 178).

<sup>71</sup> Para os interessados em se aprofundar no assunto, há outros trabalhos que procuraram descrever estatisticamente este fenômeno de formalização do emprego no Brasil. Em particular, ver IBGE (2005 e 2006), MTE (2005), Costanzi (2004), Ramos & Ferreira (2006).



Também é importante salientar que alguns dos fatores abaixo elencados vêm agindo de forma mais permanente já há alguns anos, enquanto outros trouxeram contribuição mais explícita em determinado momento e contexto, daí a dificuldade em estabelecer relações causais muito diretas, e daí a necessidade de aprofundar os estudos sobre os determinantes do emprego formal, buscando, talvez, decompor a contribuição de cada fator à geração total de postos de trabalho formais, com vistas a uma mais eficaz atuação da política pública. Sobretudo a partir de 2007, com o lançamento do PAC, novos fatores entraram em operação no campo da ampliação e diversificação dos investimentos produtivos setoriais, intensificando sobremaneira os efeitos identificados e descritos neste capítulo.<sup>72</sup>

Por fim, não é demais lembrar que todos os fatores aqui considerados sofrem influência direta de políticas governamentais, estando, portanto, *sujeitas à ação permanente do Estado*, daí a suprema importância de projetos consequentes e duradouros de desenvolvimento para a estruturação, entre outras coisas, de relações de trabalho mais sustentáveis dos pontos de vista econômico e social. Senão, vejamos.

### ***3.1. Aumento e Descentralização do Gasto Público Social***

O aumento e a descentralização do gasto social federal foram dois movimentos importantes que ganharam impulso a partir da Constituição de 1988, trazendo rebatimentos virtuosos em várias dimensões. Dentre as mais relevantes para o desafio de melhor estruturação do mundo do trabalho está a expansão dos serviços sociais básicos, particularmente em saúde e educação,<sup>73</sup> e o alargamento da cobertura previdenciária e assistencial, com o consequente aumento das transferências monetárias, especialmente daquelas vinculadas ao salário mínimo. Também significativa foi a expansão dos programas de apoio e proteção aos trabalhadores, como a intermediação de mão-de-obra, o seguro-desemprego e o abono salarial, além dos programas de geração de trabalho e renda alavancados com recursos dos fundos públicos (FAT, FGTS, Fundos Constitucionais, etc).

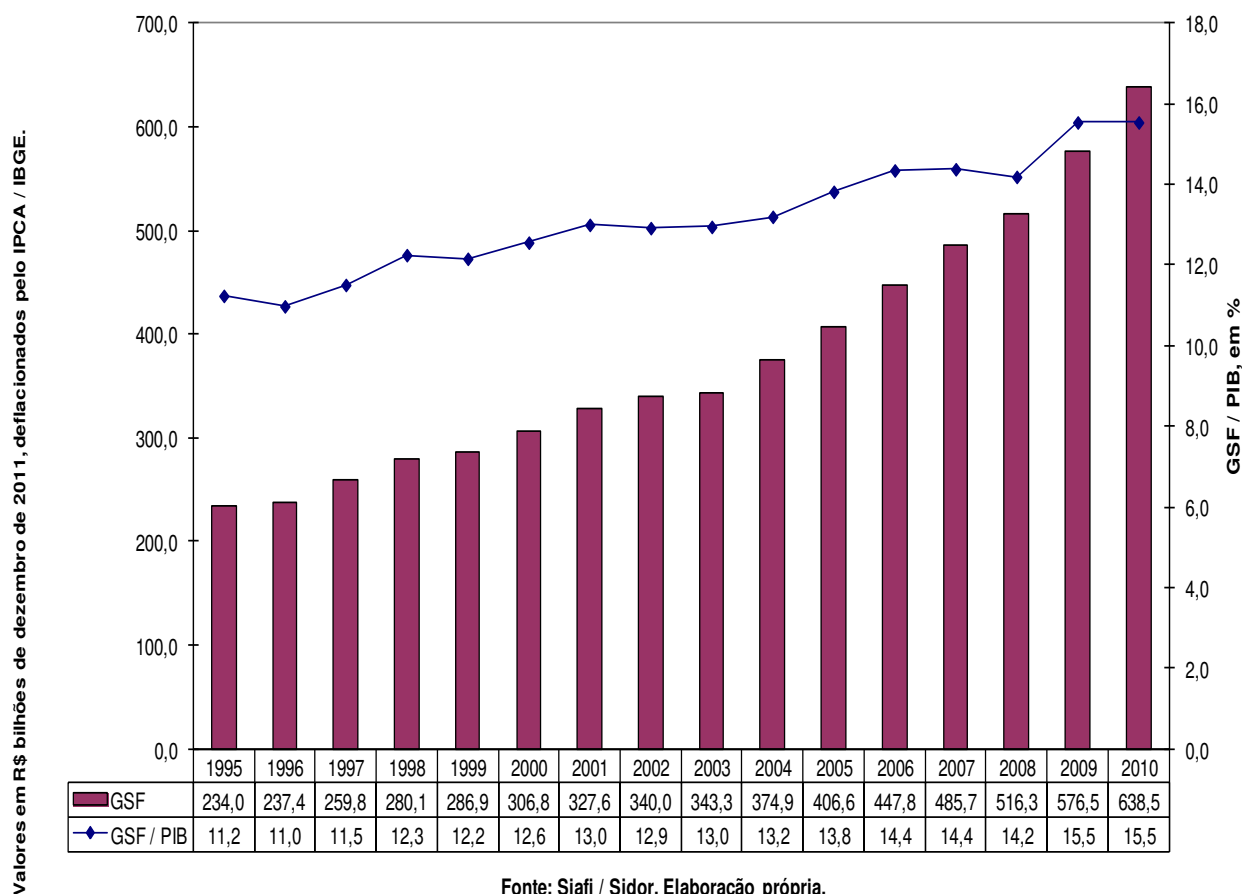
---

<sup>72</sup> A respeito, ver Cardoso Jr. & Gimenez (2011).

<sup>73</sup> E complementarmente, assistência social e segurança pública, que tiveram expansão em ritmo mais acelerado nos anos 2000.

Tal como se pode ver no Gráfico 3, apenas os gastos sociais de origem federal saltaram do patamar dos R\$ 234 bilhões em 1995 para a casa dos R\$ 638,5 bilhões em 2010. Como proporção do PIB, isso significou incremento real praticamente contínuo ao longo do tempo, da ordem de 172% em 16 anos, fazendo este item de despesa passar de 11,2% para 15,5% do PIB, entre 1995/2010.<sup>74</sup> Em todas as áreas do gasto que se queira ver, há indícios de expansão e sustentação da ocupação geral associada ao dispêndio público de natureza social, e do emprego formal (CLT e estatutário) em particular.

**Gráfico 3: Evolução do Gasto Social Federal. Brasil: 1995 a 2010.**



<sup>74</sup> Se considerados os gastos das três esferas de governo, chega-se a um percentual próximo dos 25% do PIB em 2010.

No caso dos gastos que se convertem em expansão das redes de serviços sociais, como em educação e saúde, há em geral incremento direto do pessoal ocupado com vinculação formal, cuja característica crucial para o mercado laboral é serem postos de trabalho permanentes e cumulativos no tempo, pois as redes de serviços aos quais pertencem apenas podem se expandir na horizontal. A renda nominal derivada dessas ocupações também possui característica permanente e cumulativa, o que, por sua vez, é importante fator de sustentação dos segmentos privados do comércio e dos serviços locais.

Já no caso dos gastos que tomam a forma de transferências monetárias diretas a portadores de direitos sociais, é provável que haja algum incremento indireto na ocupação em geral, derivado do fato de que esta renda também desfruta de natureza permanente, regular e previsível no tempo, importantes fatores de sustentação das demandas locais por serviços privados e comércio. Ademais, como essa categoria de gasto social tende a ter perfil redistributivo relevante quanto à faixa de renda dos beneficiários e quanto ao tamanho dos municípios em que vivem, essa massa monetária proveniente dos vários programas de garantia de renda, converte-se em fator de estabilidade e previsibilidade para as decisões empresariais privadas que dependem do consumo popular para se efetivarem, caso mais uma vez, dos serviços privados e do comércio local.

Um exemplo do primeiro tipo é o aumento do pessoal ocupado em serviços sociais de saúde e educação, posto serem duas das políticas públicas que mais avançaram em termos da descentralização federativa, ambas fortemente demandantes de força-de-trabalho escolarizada, cujos contratos de trabalho tendem a ser todos formais, seja em regime de CLT, seja em regime estatutário.<sup>75</sup> Pela Tabela 3, pode-se ter ideia do incremento de pessoal havido especificamente em serviços profissionais de saúde e educação.<sup>76</sup> Nota-se que há deslocamento espacial das ocupações de natureza social vinculadas diretamente à expansão do gasto público, que apresenta importante variação positiva dos profissionais em educação e saúde em todas as regiões do país.

---

<sup>75</sup> Na verdade, como se verá no capítulo 5 adiante nesta Tese, foi ganhando espaço ao longo do tempo o vínculo estatutário no setor público, em detrimento de contratações celetistas ou outras.

<sup>76</sup> Na Tabela 3, os profissionais em saúde se referem ao conjunto de médicos, odontólogos, enfermeiros, nutricionistas, veterinários, farmacêuticos, técnicos em enfermagem e auxiliares de enfermagem. Já os profissionais em educação se referem na verdade ao conjunto de funções docentes em todos os níveis de ensino, sendo importante mencionar que o mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento. De qualquer forma, esta informação serve como proxy para postos de trabalho, nos seguintes níveis de ensino, a saber: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial, educação de jovens e adultos, educação profissional em nível técnico e ensino superior.

No caso da saúde, o subperíodo 1995/99 favoreceu mais que proporcionalmente a região sudeste, o que ajuda a explicar a alta concentração de profissionais nesta região do país, muito superior a das demais regiões. Já no subperíodo 2000/05, houve pequeno movimento de desconcentração regional, rumo às regiões norte, centro-oeste e sul. No caso da educação, houve variação positiva e mais intensa ao longo do segundo subperíodo, exceção feita à região centro-oeste, que talvez por isso tenha se mantido em último lugar do país na distribuição regional dos profissionais em educação.

**Tabela 3: Evolução e Composição dos Profissionais em Saúde e em Educação.  
Brasil e Grandes Regiões: 1995 a 2005.**

	Profissionais em Saúde			Profissionais em Educação		
	Variação Regional		Participação	Variação Regional		Participação
	1995/1999	2000/2005	Regional 2005	1995/1999	2000/2005	Regional 2005
<b>Norte</b>	65,1%	62,2%	4,3%	20,4%	27,0%	7,6%
<b>Nordeste</b>	36,2%	30,3%	16,6%	11,1%	19,4%	27,8%
<b>Sudeste</b>	42,0%	30,2%	55,8%	16,5%	21,6%	41,8%
<b>Sul</b>	33,0%	37,3%	15,9%	12,7%	20,3%	15,5%
<b>Centro-Oeste</b>	33,6%	40,4%	7,3%	22,7%	18,7%	7,3%
<b>Brasil total</b>	39,6%	33,2%	100,0%	15,0%	20,9%	100,0%
<b>Variação Anual</b>	8,7%	8,6%	-	4,8%	4,2%	-

Fonte: Ministério da Saúde - CGRH-SUS/SIRH para profissionais em saúde. MEC/INEP para profissionais em educação.  
Elaboração Disoc / IPEA.

Notas:

1. Profissionais em Saúde refere-se ao conjunto de Médicos, Odontólogos, Enfermeiros, Nutricionistas, Veterinários, Farmacêuticos, Técnicos em Enfermagem, Auxiliares de Enfermagem.
2. Profissionais em Educação refer-se na verdade ao conjunto de funções docentes em todos os níveis de ensino, sendo que o mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento. Os níveis de ensino considerados foram: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional em nível técnico, Ensino Superior.

Exemplos do segundo tipo de impacto na ocupação geral, derivado de aumentos do gasto social, são mais difíceis de serem obtidos estatisticamente, posto serem resultado indireto (mas seguro) da conversão em consumo, daquela massa monetária advinda das políticas e programas de garantia e transferência de renda. Apesar disso, vale apresentar abaixo informações que deem conta da enorme expansão desse tipo de gasto, tão mais significativo para nosso argumento quanto mais pulverizado ele estiver sendo, em número de famílias ou de pessoas beneficiárias e em número de municípios contemplados.

Começando pelas políticas previdenciária e assistencial, o ponto de partida é um patamar de cobertura já bastante elevado em 1995 e expansão ainda expressiva ao longo do período 1995/2010. O patamar já elevado de cobertura em 1995 se explica pela entrada em vigor, poucos anos antes, dos dispositivos constitucionais relativos à previdência rural e à lei orgânica da assistência social. Já a expansão subsequente se explica, no caso da previdência, pela dinâmica demográfica de envelhecimento, em consonância aos direitos vigentes de acesso às aposentadorias e pensões, e pela própria expansão da população ocupada segurada (assalariados com-carteira e segurados especiais) que usufrui de diversos benefícios temporários, como o salário-maternidade e os auxílios para doença e acidentes de trabalho, dentre outros. No caso dos benefícios assistenciais, devem ser consideradas tanto a dinâmica de envelhecimento em condições de pobreza, já que este benefício se concede apenas a pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo mensal, como a entrada em vigor do estatuto do idoso, que desde 2004 rebaixou para 65 anos a idade mínima para obtenção do BPC/LOAS.

Nos casos de todos os beneficiários da assistência social, e de algo como 2/3 dos beneficiários totais da previdência, alarga-se a cobertura efetiva, sobretudo à população idosa, que passa a dispor de um salário mínimo mensal, em caráter vitalício e regular. Daí a importância da vinculação e dos ganhos reais do salário mínimo no período 1995/2010, pois da combinação “*aumento da cobertura + elevação real do valor-piso dos benefícios*” resulta incremento significativo da massa monetária – de origem pública e caráter permanente – com alto poder redistributivo junto aos municípios menores e junto aos segmentos mais pobres da população.<sup>77</sup> Além do valor intrinsecamente social e ético desta situação, ela ajuda a sustentar a renda e a demanda local, dando lastro real a possíveis planos de expansão de novas contratações, inclusive formais, por parte de empresários atuantes nos setores terciários (comércio e serviços).<sup>78</sup>

Dois outros programas governamentais de natureza constitucional são o seguro-desemprego e o abono-salarial. Ambos se enquadram nesta mesma categoria de gasto social diretamente transferido sob a forma monetária para seus beneficiários, cumprindo, portanto, o mesmo papel

---

<sup>77</sup> Ver, a este respeito do impacto do salário mínimo sobre a economia e sobre as condições de vida, o Apêndice ao capítulo 9 nesta Tese.

<sup>78</sup> Tem praticamente o mesmo significado a expansão das transferências condicionadas de renda. A diferença é que dentre seus beneficiários, mais de 12 milhões de famílias em 2010, predominam pessoas economicamente ativas, em sua maior parte ocupadas em relações de trabalho informais, sem vinculação previdenciária, cuja renda monetária ou inexistente ou é insuficiente para garantir o mínimo de bem-estar a seus membros.

relatado acima para as políticas previdenciária e assistencial de garantia e transferência de renda. Como se vê pela Tabela 4, estes dois programas também tiveram forte expansão nestes anos sob análise, com ênfase para o subperíodo 2000/05. Em síntese, vê-se que no subperíodo 2000/05 o ritmo de concessão de benefícios se acelerou para ambos os conjuntos de programas, os do INSS e os do MTE, que viram aumentar, respectivamente, em 22,4% e em 54% o número de benefícios emitidos, contra taxa de variação, entre 1995/99, de 19,8% no caso do INSS e de -11,7% no caso do MTE. Já no subperíodo 2006/11, se a taxa de incremento dos benefícios concedidos pelo INSS reduziu-se a 14,9%, a taxa de crescimento dos benefícios do MTE subiu para 57,1%.

Apenas no ano de 2005, foram aproximadamente 14 milhões de benefícios emitidos pelo MTE, a maior parte exatamente igual ao valor de um salário mínimo, como previsto pelo abono-salarial, ou um pouco superior a isso, como resultado da aplicação das regras de concessão do seguro-desemprego. Somados aos cerca de 23 milhões de benefícios permanentes emitidos pelo INSS e aos cerca de 12 milhões de famílias beneficiárias dos programas de transferência condicionada de renda, chegamos a algo como 50 milhões de pessoas e/ou famílias, através das quais o Estado teria injetado aproximadamente R\$ 190 bilhões a preços de 2006 na economia. É plausível supor que todo esse valor tenha se convertido em consumo corrente de bens e serviços ao longo daquele ano, importante vetor de demanda agregada – de origem pública e perfil redistributivo – na composição final do produto interno bruto.

**Tabela 4: Taxa de Variação dos Benefícios Emitidos pelo INSS e pelo MTE. Brasil: 1995 a 2011.**

	<b>variação 1995/99</b>	<b>variação 2000/05</b>	<b>variação 2006/11</b>
<b>Benefícios previdenciários</b>	16,6%	20,9%	13,3%
<b>Benefícios acidentários</b>	14,0%	13,0%	12,6%
<b>Benefícios assistenciais</b>	59,1%	36,8%	27,0%
<b>Total INSS: benefícios emitidos</b>	19,8%	22,4%	14,9%
<b>Seguro-Desemprego</b>	-8,1%	31,2%	29,6%
<b>Abono-Salarial</b>	-15,0%	74,1%	72,1%
<b>Total MTE: benefícios emitidos</b>	-11,7%	54,0%	57,1%

Fonte: MPAS e MTE. Elaboração própria.

Com isso, seja por aumento (regionalmente descentralizado) do pessoal empregado diretamente pelo Estado, seja pelos empregos indiretos que se sustentam a partir do gasto social

monetário, o fato é que há – ainda hoje – importante vetor de sustentação da ocupação, com fortes possibilidades de formalização, cuja característica distintiva é depender menos do ciclo econômico e mais da implementação continuada e da descentralização federativa das diversas políticas sociais em curso.<sup>79</sup>

### ***3.2. Expansão e Diversificação do Crédito Interno***

Dentre os fatores relacionados com o miniciclo de crescimento econômico aqui analisado e com a recuperação do nível geral de ocupação e do próprio emprego formal, teve comportamento destacado o movimento de expansão das operações de crédito do sistema financeiro nacional.<sup>80</sup> Essa é variável explicativa crucial das tendências econômicas recentes, e embora os nexos causais do crédito para o emprego não sejam automáticos, é possível constatar, pela Tabela 5, movimento robusto de expansão do volume total do crédito no período 2004/2010, puxado por captações do setor privado empresarial e por captações das pessoas físicas.<sup>81</sup> Ambas as rubricas mais do que

---

<sup>79</sup> Essas considerações são convergentes com os resultados de outra pesquisa sobre a distribuição regional do emprego formal, conduzida por Pochmann (2005). Segundo este autor, houve desconcentração do emprego formal rumo aos municípios de menor densidade populacional, menor receita tributária *per capita* e menor IDH, fenômeno que, no entanto, não teria condições de se sustentar por muito tempo. Em suas próprias palavras, “*porque as duas principais fontes de propulsão da nova distribuição do emprego formal no Brasil resultam da descentralização do gasto social que passou a ocorrer a partir da Constituição Federal de 1988 e do aumento das exportações vinculadas a produtos de baixo valor agregado, pequeno conteúdo tecnológico e intensivo em mão-de-obra de baixo custo.*” (Pochmann, 2005: 05). A rigor, segundo nossa própria forma de ver o problema, essas conclusões precisariam ser ponderadas por pelo menos dois aspectos: i) independente de quantos e quais fatores propulsores do atual quadro de geração de empregos formais existir, para concluir de forma pessimista sobre eles seria preciso antes verificar o grau de sustentabilidade temporal de cada um, sabendo de antemão que cada fator explicativo possui um conjunto de causas anteriores que lhe dão mais ou menos sustentação ao longo do tempo; ii) o fato do emprego formal ter crescido proporcionalmente mais nos municípios menores e mais pobres, engendrando perfil ocupacional marcado por escolaridade média mais elevada, mas alta rotatividade e baixos rendimentos, não deveria ser visto, a priori, como sinal de desestruturação do mercado de trabalho, desde que, é claro, essas novas ocupações representem inserções de melhor tipo na estrutura produtiva, independente de estarem localizadas majoritariamente no setor terciário (comércio e serviços). Se for este o caso, e sobretudo se elas possuem alto grau de sustentabilidade temporal, então todo esse movimento de expansão mais que proporcional do emprego formal rumo aos menores e mais pobres municípios não terá sido em vão. Ao contrário, poderá fazer parte de processo virtuoso de desconcentração da estrutura produtiva e também de diminuição das desigualdades regionais e sociais.

<sup>80</sup> Em especial, ver Bacen (2005).

<sup>81</sup> Para exemplo de correlação entre empréstimos do BNDES, desempenho econômico, nível de contratação e de remuneração, ver Torres F.º & Puga (2006). Neste exercício, os autores constataram, para o período 2001/2005, que as empresas apoiadas pelo BNDES contrataram mais e pagaram melhores salários que as não-apoiadas. Ademais, esses resultados foram proporcionalmente mais expressivos quanto menor o tamanho dos estabelecimentos pesquisados. Em termos dos empregos formais gerados, as micro-empresas apoiadas pelo BNDES viram seu estoque de trabalhadores crescer 19% entre 2001/05, contra tão-somente 6,5% das micro-empresas não apoiadas. As pequenas e médias empresas, por sua vez, tiveram expansão de 8,2% e de 6,2% no estoque de trabalhadores no mesmo período, contra taxas de 1% e de 1,9%, respectivamente, para empresas não-apoiadas pelo banco. Por fim, as

compensaram as sucessivas quedas de participação do setor público nas operações totais de crédito do país, que em realidade oscilaram para baixo entre 2003 e 2006 e apenas se recuperaram a partir de 2007, sob influência do PAC e postura mais ativa do Estado.

Com isso, o volume total de crédito saltou do patamar de R\$ 500 bilhões entre 1995 e 2005, para a casa perto dos R\$ 2 trilhões em 2010. Esse montante representou 46,4% do PIB, a preços de 2011, percentual que fez o volume de crédito superar em 10 pontos percentuais o patamar dos primeiros anos do plano Real. Na Tabela 5 também se pode ver, por setor de atividade e frente a quatro subperíodos selecionados (FHC 1, FHC 2, Lula 1 e Lula 2), que a dinâmica do crédito responde fortemente a decisões políticas.

Não é outra a conclusão que se tira das taxas de variação das operações totais de crédito entre 1995/98, 1999/02, 2003/06 e 2007/10, as quais decresceram 4,8% no primeiro mandato de FHC, estagnaram-se no segundo, e depois, recuperaram-se em 42% no primeiro governo Lula e em 97,1% no segundo. Mais interessante é ver que a recuperação foi significativa em todos os setores, com destaque para os seguintes movimentos:

- forte ampliação do volume e diversificação das modalidades de crédito a pessoas físicas, fator que permitiu incrementos crescentes ao longo do período no volume de operações;
- inversão de sinal em três setores econômicos de grande importância para a geração de empregos, como o são o setor rural (crédito agrícola e forte expansão do Pronaf), o setor habitacional (recuperação de investimentos com recursos do FGTS) e o setor público (empresas estatais e três níveis federativos);
- importantes adições de crédito aos setores comercial, de serviços e industrial, incluindo aceleração expressiva das taxas de variação no subperíodo 2007/10.

---

grandes empresas viram crescer em 3,7% o número de trabalhadores entre 2001/05, contra uma expansão de apenas 1,9% das grandes empresas não-apoiadas.



**Tabela 5: Evolução das Operações Totais de Crédito do Sistema Financeiro Nacional, por setor de atividade econômica. Valores em R\$ milhões constantes de dezembro de 2011.**

anos	Operações de Crédito do Sistema Financeiro Nacional								Taxa de Variação Anual	Volume Total de Crédito no PIB
	a pessoas físicas	ao setor industrial	ao setor serviços	ao setor comercial	ao setor rural	ao setor habitacional	ao setor público	Volume Total		
1995	38.669	118.206	60.398	63.862	47.501	102.603	75.293	506.532	-	36,1%
1996	37.106	113.901	57.797	61.938	41.524	95.594	81.612	489.474	-3,4%	33,0%
1997	57.145	115.668	55.998	52.852	38.314	91.146	92.120	503.244	2,8%	31,7%
1998	65.345	126.443	61.478	49.114	43.220	93.343	43.039	481.980	-4,2%	29,3%
1999	65.701	141.101	62.869	46.224	42.681	92.713	37.393	488.684	1,4%	28,3%
2000	83.022	128.572	67.458	45.615	43.038	91.754	28.282	487.741	-0,2%	27,7%
2001	111.483	143.143	81.632	52.341	40.525	54.202	22.193	505.518	3,6%	27,8%
2002	118.540	149.174	87.559	52.870	41.106	33.231	14.142	496.622	-1,8%	26,3%
2003	110.390	137.454	81.452	48.901	49.268	29.642	17.104	474.213	-4,5%	24,9%
2004	130.383	135.286	86.298	55.370	57.702	28.515	20.358	513.911	8,4%	26,1%
2005	173.590	137.925	91.453	62.839	63.728	28.693	20.862	579.090	12,7%	29,0%
2006	217.271	149.282	109.525	71.905	71.809	33.154	20.225	673.171	16,2%	32,5%
2007	314.353	213.815	156.262	97.648	89.211	45.852	18.833	935.973	39,0%	35,2%
2008	389.541	296.435	219.666	124.802	106.365	63.268	27.217	1.227.294	31,1%	40,8%
2009	554.331	304.700	247.700	136.300	112.300	91.900	59.000	1.506.231	22,7%	45,0%
2010	687.981	361.100	292.400	172.600	123.900	138.800	67.800	1.844.581	22,5%	46,4%
1995/98	69,0%	7,0%	1,8%	-23,1%	-9,0%	-9,0%	-42,8%	-4,8%	-	-
1999/02	80,4%	5,7%	39,3%	14,4%	-3,7%	-64,2%	-62,2%	1,6%	-	-
2003/06	96,8%	8,6%	34,5%	47,0%	45,8%	11,8%	18,2%	42,0%	-	-
2007/10	118,9%	68,9%	87,1%	76,8%	38,9%	202,7%	260,0%	97,1%	-	-

Fonte: Bacen. Elaboração própria.

Notas:

(1) Os valores de cada ano foram obtidos através da média anual mensal.

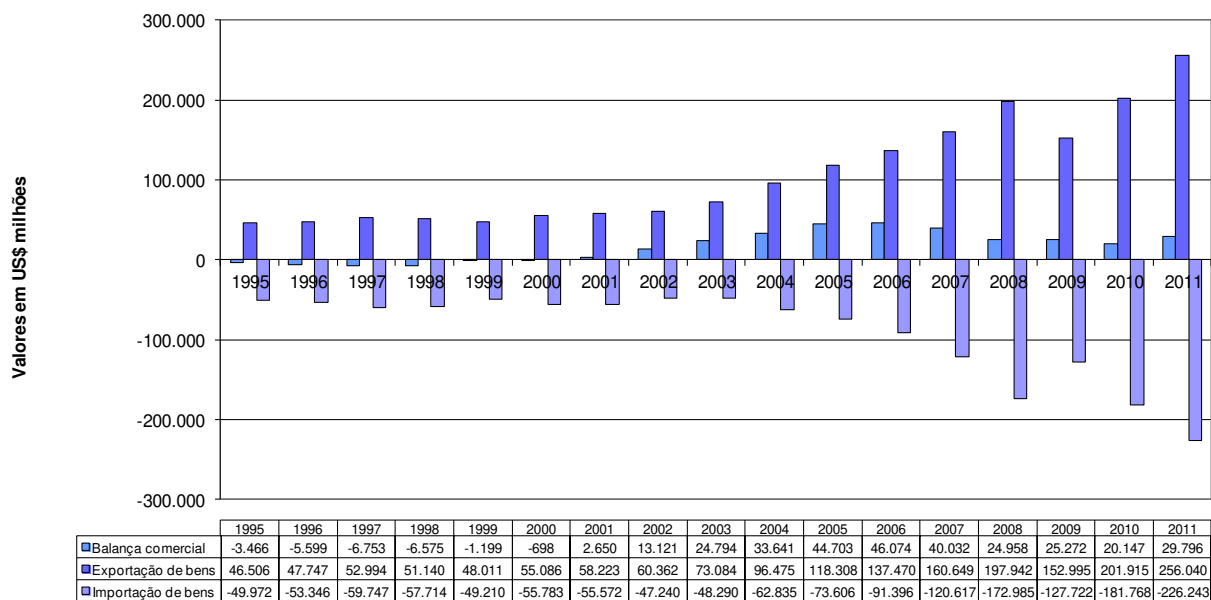
(2) Os valores em R\$ milhões correntes foram deflacionados pelo IPCA mês a mês a preços constantes de dezembro de 2011.

Em todos os casos, há forte correlação entre os movimentos de expansão das operações de crédito e a recuperação econômica do período 2004/10, com incremento das taxas de investimento na composição final do PIB pela ótica da demanda. Também há correlação positiva entre essa expansão do crédito e o nível de ocupação da força de trabalho, sendo que aquela que se assalaria com-carteira neste processo, tende a ter maiores chances de sustentabilidade no tempo. Isto porque esses novos postos de trabalho, gerados a partir do crédito, tiveram por trás vetores da demanda empresarial e pública, e não aqueles imperativos de sobrevivência que caracterizam a ocupação por conta-própria. Por este motivo, a expansão e diversificação do crédito são fatores importantes a explicar porque nos dados da Tabela 2 registra-se aumento de participação do emprego formal e queda do trabalho por conta-própria no período estudado.

### 3.3. Aumento e Diversificação do Saldo Exportador

Outro fator na explicação do cenário de expansão das ocupações e de alargamento do emprego formal entre 2001 e 2011 relaciona-se com maior e mais firme participação do comércio exterior brasileiro na composição do PIB. Como se vê pelo Gráfico 4, tanto importações como exportações cresceram de maneira significativa entre 1999 e 2011, sendo que desde 2003 as exportações conseguiram se manter a frente das importações, dando origem a saldo comercial positivo ao longo do período.

Gráfico 4: Evolução da Balança Comercial Brasileira entre 1995 e 2011.



Fonte: Bacen. Elaboração própria.

Assim, como resultado do incremento geral das exportações houve expansão de ocupações agrícolas, sobretudo depois da desvalorização cambial de 1999, que também se relaciona com o aumento do crédito junto ao setor rural. Embora setores agrícolas e agroindustriais de exportação tendam mais a desempregar que empregar trabalhadores, há indícios de que a força de trabalho remanescente esteja ficando empregada com-carteira. Por outro lado, há expansão de ocupações agrícolas, em grande medida informais, que deriva na verdade do alargamento da fronteira agrícola e de algum refluxo migratório vindo de médias e grandes cidades.

Mas o aumento das exportações também atingiu parte dos segmentos industrial e comercial, com rebatimentos positivos em termos de empregos formais. Na verdade, constatou-se, em pesquisa do IPEA, que as empresas exportadoras contínuas geraram mais empregos do que as empresas similares não-exportadoras.<sup>82</sup> Uma possível explicação para isso é que, a despeito dos maiores ganhos de produtividade dentre as exportadoras, as que permanecem no mercado por períodos mais longos, acabam ganhando mais espaço e empregando mais trabalhadores (em geral assalariados com-carteira) que as empresas não-exportadoras ou aquelas de menor produtividade.

De toda forma, o fato é que o tipo de emprego direto gerado a partir da demanda por exportações tende, tanto quanto aquele gerado a partir da expansão do crédito, a ser de maior durabilidade e de melhor qualidade, tendo na formalização dos contratos de trabalho um dos seus principais atributos. Por outro lado, a pujança das exportações é em geral afetada negativamente pelo movimento de apreciação da moeda nacional frente ao dólar, o que reforça a necessidade de se readequar a estratégia de condução macroeconômica para a relação câmbio / juros no país.

### ***3.4. Regime Tributário Simplificado para Micro e Pequenas Empresas***

Com a instituição de um regime de desoneração e simplificação tributária adotado para micro e pequenas empresas do país, tem-se desde 1996 fator explícito de incentivo à formalização e ao fortalecimento desses pequenos negócios.<sup>83</sup> Ainda que as pesquisas até agora empreendidas sobre este assunto não tenham podido afirmar que, na ausência do SIMPLES, o conjunto de micro e pequenas empresas teriam tido desempenho inferior ao observado desde sua presença, há indícios estatísticos fortes de que este sistema tributário simplificado tenha sido compatível com a

---

<sup>82</sup> A respeito, ver De Negri, De Negri, Coelho & Turchi (2006: 26-31). Neste trabalho, os autores chegam às seguintes taxas de crescimento do emprego formal nas firmas brasileiras, entre 2000 e 2004: firmas totais (19%), as quais foram decompostas em: multinacionais (8%), exportadoras (14%), exportadoras contínuas (17%), industriais (19%) e industriais com mais de 500 funcionários (29%).

<sup>83</sup> O SIMPLES foi instituído pela lei n. 9.317 de 1996. No início, ela estabeleceu que apenas as microempresas com faturamento anual bruto de até R\$ 120 mil e as empresas de pequeno porte com faturamento anual bruto entre R\$ 120 mil e R\$ 720 mil poderiam aderir ao sistema. Depois, por meio da lei n. 9.732 de 1998, foi elevado para R\$ 1,2 milhão o limite de faturamento das pequenas empresas. Em 2005, por meio da lei n. 11.196, os limites de faturamento anual bruto foram duplicados para R\$ 240 mil no caso das microempresas e para R\$ 2,4 milhões no caso das empresas de pequeno porte. Finalmente, em 2011 aprovou-se nova rodada de reajustes para cima dos valores máximos de faturamento, os quais, a entrarem em vigor em 2012, alargarão novamente este subsistema tributário a novo leque de micro e pequenas empresas, reforçando, provavelmente, os efeitos já aqui identificados, no campo da formalização do emprego no Brasil.

ampliação das oportunidades legais de formalização dos pequenos empreendimentos e dos seus respectivos vínculos empregatícios.<sup>84</sup>

Pelo menos é isso que se verifica na Tabela 6, que nos informa acerca de processo mais intenso de criação e/ou adesão de vínculos empregatícios e de estabelecimentos optantes do SIMPLES, *vis a vis* os não-optantes. Embora parte dessa diferença possa ser atribuída ao fato de que há dinâmica mais frenética de criação e destruição de micro e pequenas empresas, *vis a vis* às médias e grandes, não deixa de ser surpreendente verificar que, entre 1999/05, enquanto a quantidade de estabelecimentos optantes pelo SIMPLES variou 74,1%, a quantidade de estabelecimentos não-optantes o fez no percentual de apenas 8,4%. No mesmo intervalo de tempo, enquanto a quantidade de vínculos empregatícios formais, associados aos estabelecimentos optantes do SIMPLES, cresceu 60,4%, a mesma taxa foi de tão-somente 39,9% nos estabelecimentos não-optantes.

Já no período 2005/11, embora a diferença entre as taxas de variação tenha sido menor entre optantes e não-optantes do SIMPLES, houve impacto positivo deste regime especial de tributação para os optantes, tanto no que se refere ao quantitativo de estabelecimentos vinculados, como no que diz respeito ao quantitativo de vínculos empregatícios criados.

Tabela 6: Variação percentual do número de vínculos empregatícios e de estabelecimentos declarantes da GFIP / MPAS, Brasil: 1999 a 2011.

	Variação 1999/2005		Média 1999/2005	Variação 2005/2011		Média 2005/2011
	Quantidade de Estabelecimentos	Quantidade de Vínculos Empregatícios	Quantidade de Vínculos Formais por Estabelecimento GFIP	Quantidade de Estabelecimentos	Quantidade de Vínculos Empregatícios	Quantidade de Vínculos Formais por Estabelecimento GFIP
Estabelecimentos Não-Optantes	8,4%	39,9%	13,2	20,4%	42,3%	15,0
<b>Estabelecimentos Optantes</b>	<b>74,1%</b>	<b>60,4%</b>	<b>3,5</b>	<b>21,4%</b>	<b>38,6%</b>	<b>3,8</b>
Total Estabelecimentos GFIP	36,6%	44,2%	8,2	21,0%	41,3%	8,8

Fonte: MPAS / GFIP. Elaboração própria.

Notas:

1. GFIP: Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social.
2. SIMPLES: Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte.

Tanto no caso do número de estabelecimentos declarantes da GFIP como no dos seus respectivos vínculos formais registrados, ainda que continue havendo no Brasil alta taxa de

<sup>84</sup> Pelo menos é essa a conclusão de um estudo do IPEA, tal qual pode ser encontrado em Delgado et alli (2007), ou seja: “(...) não temos elementos empíricos suficientes para sustentar a tese de que a ausência de tributação facilitada provocaria involução no sistema, mas sim de que sua presença é consistente com a reprodução e pequena melhoria nos indicadores de desempenho daqueles que optaram.” (Delgado et alli, 2007: 42).

mortalidade de empresas e postos de trabalho, parece que ela está sendo tendencialmente superada por taxa de natalidade pouco maior. No período 1999/05, por exemplo, a quantidade total de estabelecimentos teve acréscimos importantes nos biênios 2000/01 e 2003/04, muito embora isto tenha sido devido proporcionalmente mais aos estabelecimentos optantes do SIMPLES que aos não-optantes. Por outro lado, se for possível associar parte deste aumento dos estabelecimentos optantes ao reenquadramento das pequenas empresas na lei, proporcionado pela elevação do faturamento anual máximo permitido (o qual passou, em 1998, de R\$ 720 mil para R\$ 1,2 milhão), então não é de estranhar que a pequena queda de estabelecimentos optantes ocorrida em 2005 tenha sido recuperada nos anos subsequentes, pois neste ano houve outra alteração legal substantiva, fazendo os limites de faturamento dobrarem, respectivamente, de R\$ 120 mil para R\$ 240 mil no caso das microempresas, e de R\$ 1,2 milhão para R\$ 2,4 milhões no caso das empresas de pequeno porte. Se isto ocorreu em relação ao número de estabelecimentos optantes pelo SIMPLES, não foi diferente o efeito positivo também em relação ao número de vínculos formais, tal como demonstrado pela Tabela 6. Estes estabelecimentos empregaram, na média do período 2005/11, algo como 3,8 trabalhadores com vínculo formal, o que significa que para cada 100 novos estabelecimentos optantes pelo SIMPLES, era de se esperar cerca de 380 novos vínculos empregatícios em média.

Mais incertas são as fontes de criação de novos estabelecimentos não-optantes, pois isso depende proporcionalmente mais da própria trajetória de crescimento da economia e dos fatores que lhe dão sustentação no longo prazo, como o aumento e descentralização do gasto público efetivo, a expansão e diversificação do crédito interno e do saldo exportador, o equacionamento da armadilha câmbio / juros, etc. Ainda que em ritmo mais lento que a multiplicação dos estabelecimentos optantes pelo SIMPLES, é importante que se estimule a dinâmica de criação e sustentação de novos estabelecimentos não-optantes, dentre outros motivos, pelo simples fato de que eles, por serem em geral maiores, empregam proporcionalmente mais trabalhadores. Na média do período 2005/11, por exemplo, cada estabelecimento não-optante foi responsável pela manutenção de algo como 15 postos de trabalhos, vale dizer: para cada 100 novos empreendimentos deste tipo, seriam gerados em média 1.500 novos vínculos formais de trabalho no país, quase quatro vezes mais que os empregos criados pelos estabelecimentos optantes do SIMPLES.

Esta diferença no multiplicador potencial de empregos dá origem a uma diferença de patamar entre os dois tipos de estabelecimentos aqui considerados, no que tange ao estoque de vínculos empregatícios de cada um. Computado o período 1999/2011, enquanto o total de vínculos formais passa de patamar de 4 milhões para perto de 10 milhões, entre os estabelecimentos optantes do SIMPLES, esse patamar salta da casa dos 14 milhões para mais de 30 milhões de vínculos entre os estabelecimentos não-optantes. De todo modo, em ambos os casos, a notícia importante é que o estoque de estabelecimentos e de vínculos formais mantidos ano-a-ano tem demonstrado tendência de crescimento. Ao menos no período 1999/11, foram criados mais estabelecimentos e empregos formais que destruídos, o que ajuda a explicar o movimento recente de formalização do emprego e suas condições de sustentação ao longo do tempo.

### ***3.5. Melhora das Ações de Intermediação de Mão-de-Obra e de Fiscalização do MTE***

Por fim, outro aspecto relacionado ao movimento recente de recuperação do emprego formal é a melhora da gestão do MTE sobre as ações de intermediação de mão-de-obra e fiscalização das condições e relações de trabalho.

No que se refere ao primeiro ponto, informações do MTE dão conta de que a atratividade do serviço de intermediação de mão-de-obra cresceu muito junto aos trabalhadores, sobretudo depois de 1999. E embora o mesmo não tenha ocorrido com a mesma intensidade junto às empresas que ofertam suas vagas pelo SINE, houve melhora no indicador relativo à colocação de trabalhadores no mercado, cuja taxa passou do patamar de 40% no subperíodo 1995/99 para a casa dos 52% em 2005, mas recuando novamente para cerca de 40% em 2011, conforme dados da Tabela 7.

Quanto ao percentual de trabalhadores inseridos pelo SINE no mercado de trabalho, ainda é muito baixo frente ao total de trabalhadores anualmente admitidos em relações formais, segundo o CAGED / MTE. Esta taxa, embora tenha apresentado certo crescimento até 2005, reduziu-se para apenas 4,5% em 2011 e em nenhum ano da série chegou a ultrapassar a casa dos 9%.

**Tabela 7: Indicadores de Desempenho da Intermediação de Mão-de-Obra, em Porcentagem (%).**

<b>Programa</b>	<b>1995</b>	<b>2005</b>	<b>2011</b>	<b>média 1995/05</b>	<b>média 2006/11</b>
<b>Intermediação de mão-de-obra via Sine</b>					
Taxa de aderência (1)	39,2	52,0	36,3	47,3	44,7
Taxa de admissão (2)	1,5	7,3	4,5	6,0	5,8

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Elaboração própria.

Notas: (1) colocados via Sine / vagas captadas pelo Sine;

(2) colocados via Sine / admitidos segundo Caged.

Com relação à segunda dimensão, que considera a possibilidade de ter havido gestão mais eficaz do MTE no gerenciamento do mercado formal de trabalho, percebe-se pela Tabela 8 incremento mais que proporcional de trabalhadores registrados sob ação fiscal que de empresas fiscalizadas, ao longo do período 1996/10. Os primeiros dobraram de patamar entre as médias dos subperíodos 1996/98 e 2007/10, passando de 268,5 mil para 515,3 mil trabalhadores registrados sob ação da fiscalização do trabalho, entre os anos de ponta da série. Enquanto isso, o número médio de empresas fiscalizadas declinou entre os dois primeiros subperíodos, recuperando-se ao longo do terceiro subperíodo, para patamar de 330,1 mil empresas, mas caindo bastante no último. Esses números se traduzem em melhora geral de dois indicadores importantes, explicitados na Tabela 8.

Em primeiro lugar, o número de empregados registrados sob ação fiscal, por empresa fiscalizada, passou de 0,8 na média do subperíodo 1996/98, para 1,4 no subperíodo 1999/02, chegando a 2,0 entre 2003/06 e 2,1 entre 2007/10. Isto denota uma melhor eficácia da ação de fiscalização por parte do MTE, pois para cada empresa fiscalizada, cresce o número de trabalhadores registrados. Com isso, cresceu também o número de empregados registrados sob ação fiscal no universo de trabalhadores formais admitidos anualmente, de acordo com o CAGED / MTE. Esta taxa passou de 3,5% no subperíodo 1996/98, para 4,8% no subperíodo subsequente, chegando a 5,9% na média do subperíodo 2003/06, mas caindo a 3,9% no subperíodo final. Apesar disso, e embora ela tenha praticamente dobrado desde 1999, evidenciando, portanto, contribuição positiva e crescente desse fator para a geração de empregos formais no período recente, ainda se encontra, tal qual o dado para a intermediação de mão-de-obra, em patamar muito reduzido frente ao tamanho do mercado de trabalho nacional.

**Tabela 8: Situação da Fiscalização do Trabalho no Brasil: 1996 a 2011.**

ANO	Empresas Fiscalizadas	Empregados Registrados sob Ação Fiscal	Empregados Registrados sob ação Fiscal / Empresas Fiscalizadas	Empregados Registrados sob ação Fiscal / Admitidos segundo CAGED / MTE
1996	404.755	268.558	0,7	-
1997	369.315	321.609	0,9	3,8%
1998	315.605	261.274	0,8	3,2%
1999	347.380	249.795	0,7	3,1%
2000	353.617	525.253	1,5	5,4%
2001	296.741	516.548	1,7	5,0%
2002	304.254	555.454	1,8	5,7%
2003	285.241	534.125	1,9	5,4%
2004	302.905	708.957	2,3	6,3%
2005	375.097	746.272	2,0	6,1%
2006	357.319	670.035	1,9	5,2%
2007	357.788	746.245	2,1	5,2%
2008	299.013	668.857	2,2	4,0%
2009	282.377	588.680	2,1	3,6%
2010	255.503	515.376	2,0	2,7%
1996/98	363.225	283.814	0,8	3,5%
1999/02	325.498	461.763	1,4	4,8%
2003/06	330.141	664.847	2,0	5,8%
2007/10	238.936	503.832	2,1	3,9%

Fonte: Secretaria de Inspeção do Trabalho - SIT / Departamento de Fiscalização do Trabalho - SIT

(\*) TREF (Taxa de Regularização em Estabelecimentos Fiscalizados):

Relação percentual entre N<sup>o</sup> de itens da legislação trabalhista irregulares regularizados na ação fiscal e N<sup>o</sup> de itens da legislação trabalhista encontrados em situação irregular.

Em ambos os casos – intermediação e fiscalização – parece tanto ter havido contribuição de fato positiva na expansão do mercado formal de trabalho ao longo dos anos recentes, quanto parece haver ainda bom espaço para melhorias subsequentes nos indicadores analisados, cujo motor passa por decisões sob forte comando do governo. Ou seja, ampliar o campo de atuação governamental no mercado de trabalho, com ações mais robustas de intermediação de mão-de-obra e de fiscalização das relações contratuais, dentre outras alternativas no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, pode ser forma direta de influenciar positivamente os indicadores de formalização do trabalho no país.

### Considerações Finais

É bastante relevante a constatação obtida pela PNAD / IBGE (e demais fontes estatísticas e registros administrativos) acerca da trajetória recente de recuperação do emprego assalariado formal no país. E apesar das dificuldades empíricas para estabelecer causalidades nem sempre diretas ou óbvias, cremos ter conseguido, como primeira aproximação ao tema, grau de conhecimento mais acurado sobre o assunto. Isto porque pudemos identificar ao menos cinco



fatores explicativos para a dinâmica recente de assalariamento formal do mercado de trabalho brasileiro, todos eles operando numa mesma direção, provavelmente em simultâneo, ainda que em combinações diversas entre si.

Aumento e desconcentração do gasto social, aumento e diversificação do crédito interno, aumento e diversificação do saldo exportador, consolidação do regime tributário simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte (SIMPLES) e maior eficácia das ações de intermediação de mão-de-obra e de fiscalização das relações e condições de trabalho nas empresas, foram fatores identificados como responsáveis principais pela trajetória de recuperação do emprego formal no período 2001/2011 no Brasil.

Assim, detalhando um pouco mais: o primeiro fator explicativo relevante parece estar associado ao aumento e à descentralização federativa do gasto social, fenômenos que devem ter ajudado de duas formas o processo em tela: i) pela contratação formal direta de profissionais em políticas sociais de orientação universalizante, como em educação fundamental e saúde pública; e ii) pela ampliação dos volumes monetários transferidos de forma direta aos milhares de portadores de direitos sociais esparramados pelo país. Em ambos os casos, compõe-se uma renda monetária de origem pública, caráter permanente, valor real indexado ao salário mínimo e perfil redistributivo, cujo tamanho e relevância são tão mais expressivos quanto menores e mais pobres forem os municípios contemplados. Dadas as características assinaladas, esta massa monetária se converte em importante parâmetro de decisão do cálculo microeconômico, podendo dar segurança a muitos pequenos e médios negócios privados. Embora este fenômeno tenda a ser mais relevante nos municípios menores e mais dependentes das políticas sociais (e de outras transferências constitucionais, como os fundos de participação de Estados e Municípios), é justamente neles que está crescendo o emprego formal em atividades do comércio e dos serviços. Quanto à sua sustentabilidade, é claro que há limites para o aumento e descentralização federativa do gasto social, mas da sua permanência no tempo é que podem derivar mercados locais minimamente auto-sustentáveis, ainda que não-imatáveis frente a cenários prolongados de baixo crescimento econômico geral.

Daí a importância do segundo fator apontado como parte da explicação para a retomada tanto do ciclo de crescimento do período recente quanto para os empregos formais gerados no país, ou seja, o aumento e diversificação do crédito interno. Em relação a este ponto, depois de período

contínuo (1995 a 2003) de rebaixamento do volume total de crédito no PIB, teve início processo vigoroso de recuperação de novas operações de empréstimos a praticamente todos os setores da atividade econômica, com destaque para os seguintes movimentos: i) forte ampliação do volume e diversificação das modalidades de crédito a pessoas físicas; ii) inversão de sinal em três setores econômicos de grande importância para a geração de empregos, como o são os setores público, habitacional e rural; e iii) expressivos incrementos de crédito também aos setores comercial, de serviços e industrial. Em praticamente todos os casos, mesmo naqueles em que o objetivo primordial do empréstimo é antecipar o consumo ou fazer girar o capital corrente, há o fato crucial de que o emprego mantido ou criado a partir deste vetor de demanda tem melhores chances de ser preservado do que uma ocupação qualquer gerada pelo mero instinto de sobrevivência, a partir da oferta própria de força-de-trabalho. Dito de outro modo: quando um emprego é criado para preencher um posto de trabalho (novo ou velho) que existe por força de demanda anterior, suas chances de enraizar-se na estrutura produtiva e de formalizar-se são mais amplas. É claro que a sustentabilidade desta ocupação estará a depender do sucesso da ação empresarial ao longo do tempo, fenômeno este que, por sua vez, está condicionado por uma miscelânea de fatores objetivos e subjetivos, tais como: a perspectiva de crescimento econômico geral e setorial, a combinação câmbio / juros esperada, o nível de confiança microeconômico no empreendimento, etc.

Este conjunto de fatores também afeta o desempenho do saldo exportador, o terceiro elemento aqui apontado como responsável por parte do crescimento do PIB e dos novos empregos formais gerados na economia brasileira desde a desvalorização cambial de 1999, mas com especial impulso a partir de 2003. Neste caso, embora setores agrícolas e agroindustriais de exportação tendam mais a desempregar que a empregar novos trabalhadores, é possível que a mão-de-obra remanescente esteja ficando empregada em relações de assalariamento com carteira assinada. Já nos setores comerciais e, sobretudo, industriais exportadores, constatou-se incremento líquido de empregos formais nas situações em que as empresas mantêm-se no mercado externo por longos períodos. Daí a importância, para o mercado de trabalho formal, de estratégia nacional de inserção exportadora crescente e sustentável, calcada em expansão e diversificação de produtos de maior conteúdo tecnológico e maior valor agregado. Em tal contexto, a sustentabilidade das ocupações formais geradas poderá ser elevada sempre que refletir vetores de demanda internacional robustos ao longo do tempo.

Em termos do ambiente para negócios, encontramos como quarto fator explicativo, o regime tributário simplificado para micro e pequenas empresas, o SIMPLES. Em operação no país desde 1996, este sistema de incentivos tributários foi alargando o número de adesões, e também facilitando a criação de novos negócios, à medida que os limites de faturamento anual bruto foram sendo revistos para cima. Isto aconteceu, até agora, em três oportunidades: primeiro, em 1998, quando foi elevado para R\$ 1,2 milhão o limite de faturamento das pequenas empresas; depois, em 2005, quando os limites de faturamento foram duplicados para R\$ 240 mil no caso das microempresas e para R\$ 2,4 milhões no caso das empresas de pequeno porte; finalmente, em 2011, quando foi aprovada outra rodada de reajustes dos valores máximos de faturamento, os quais, a entrarem em vigor em 2012, alargarão este subsistema tributário a um leque ainda maior de micro e pequenas empresas, reforçando, provavelmente, os efeitos aqui identificados, no campo da formalização do emprego no Brasil.

A partir disto, o fato relevante é que, entre 1999 e 2010, a taxa de crescimento observada para o número de estabelecimentos e de vínculos formais de trabalho cresceu proporcionalmente mais neste segmento das micro e pequenas empresas optantes pelo SIMPLES que no segmento das empresas não-optantes. Isto sugere a conclusão de que este regime simplificado de tributação possa ter favorecido tanto a criação de novos empreendimentos como a formalização de empreendimentos já existentes, que antes operavam na ilegalidade. Se isto for verdade, é possível supor que a sustentabilidade de parte relevante dessas ocupações possa ser mantida no tempo, enquanto durar tal regime diferenciado de tributação, tudo o mais constante. Outro aspecto interessante diz respeito ao fato de que tanto o estoque total de estabelecimentos como o de vínculos empregatícios formais apresentaram tendência de crescimento ao longo do período 1999/2010; neste caso, independente de a empresa ser optante ou não-optante do SIMPLES. Este fenômeno sinaliza para o fato óbvio de que estratégias de desoneração tributária talvez não seja condição por si só suficiente para o crescimento econômico e a formalização dos postos de trabalho.

Igualmente importantes parecem ter sido as ações governamentais ligadas à intermediação de mão-de-obra e à fiscalização das condições e relações de trabalho por parte do MTE, as quais tratamos aqui como quinto fator explicativo de relevância, sobretudo para a retomada dos indicadores de formalização do trabalho. Em ambos os casos, embora os percentuais de recolocação produtiva e de formalização sob ação fiscal ainda sejam pequenos frente ao tamanho

do mercado de trabalho nacional, houve melhoras visíveis nos indicadores de desempenho desses programas. Este fato sugere haver ainda boa margem de manobra, no âmbito do MTE, para novos incrementos de pessoal e outros aprimoramentos de gestão, com vistas a uma ação estatal mais firme e abrangente em termos de fiscalização e intermediação de mão-de-obra no país. Sem isso, a sustentabilidade das ocupações recém-formalizadas por força da ação desses programas de governo estará na dependência, na verdade, de um ou mais dos outros fatores aqui analisados.

É claro que o ritmo de geração de ocupações formalizadas tende a se alterar no tempo (e talvez a se reduzir) conforme vá mudando a base técnico-produtiva da economia e a relação capital/trabalho que lhe corresponde, mas a correta identificação dos fatores que a cada momento concorrem para a abertura de novas fronteiras de expansão e de sustentação do emprego em geral (e do emprego formal em particular) pode ser estratégia adequada para que os formuladores e gestores de políticas públicas possam influenciar o processo de recomposição do mercado de trabalho nacional.

É com base nisso que, como conclusão mais geral do capítulo, deriva a constatação de que os fatores aqui destacados – e outros a vigorarem sobretudo de 2007 em diante com a entrada em operação do PAC, por exemplo, e outras medidas de estímulo ao crescimento – são passíveis de algum tipo de atuação consciente e direcionada por parte do Estado. Ou seja, afirmamos haver instrumentos de ação e capacidade operativa suficientes nos aparelhos de Estado já existentes para ativação desses e outros fatores em prol de estratégia mais robusta e duradoura de desenvolvimento com inclusão social pelo trabalho.

## **CAPÍTULO 5**

### **De Volta para o Futuro II?**

#### **tendências da ocupação no setor público na primeira década de 2000**

Parte importante da explicação acerca da retomada do crescimento econômico e da ocupação com formalização no mercado de trabalho verificada ao longo da primeira década de 2000 guarda relação direta e positiva, como visto no capítulo anterior, com o peso e a influência do Estado brasileiro na reativação – por indução, regulação e produção direta – de determinantes cruciais à dinâmica econômica e laboral.

Por esta razão, torna-se necessária e oportuna uma investigação algo específica justamente sobre o comportamento da ocupação no setor público brasileiro, com ênfase comparativa entre os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luis Inácio Lula da Silva (Lula), dada a mudança não desprezível de orientação política havida em nível federal, entre ambas as administrações citadas, e que redundou em diferenças marcantes em termos de tendências de algumas variáveis importantes relacionadas a este tema.

Não é demais lembrar que durante os dois mandatos Lula, o governo federal sofreu críticas severas, entre outros motivos, por causa da política que deflagrou, de revalorização relativa dos servidores públicos, recomposição de pessoal e de sua remuneração. Basicamente, os ataques focavam em duas questões: o suposto inchaço da máquina pública federal e o suposto descontrole fiscal advindo da mencionada política.

Assim que, após pesquisa destinada a reunir e organizar informações de qualidade sobre o tema, bem como a melhor entender e interpretar resultados de inúmeras tabulações que tiveram como fonte praticamente todas as principais bases de dados secundários disponíveis – vale dizer: o Censo Demográfico, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) –, este capítulo buscará demonstrar, sobretudo, que o movimento de recomposição de pessoal no setor público brasileiro, observado durante toda a primeira década de

2000, não foi explosivo, tendo sido suficiente apenas para repor, em linhas gerais, praticamente o mesmo estoque e percentual de servidores ativos existentes em meados da década de 1990.

Em segundo lugar, o capítulo também buscará mostrar que os gastos com pessoal não saíram de controle do governo federal, já que se mantiveram relativamente estáveis, ao longo de toda a primeira década de 2000, como proporção tanto do PIB, como da arrecadação tributária e mesmo com relação à massa salarial do setor privado.

Isto posto, apresentam-se, na próxima seção, razões históricas gerais pelas quais o Estado, em qualquer momento ou local, assume esta ou aquela configuração institucional, em termos de pessoas ocupadas no setor público. Após isso, nas seções 2 e 3, apresentam-se argumentos e dados estatísticos que desagregam informações gerais antecipadas nesta introdução, visando caracterizar determinadas tendências recentes acerca deste assunto no Brasil, tais como: o crescimento mais que proporcional dos vínculos privados, relativamente aos públicos, ao longo da primeira década de 2000, a municipalização da ocupação no setor público, a substituição de terceirizados por servidores concursados sob regime jurídico único, e de pessoal administrativo (áreas-meio) por pessoal técnico em áreas finalísticas da ação estatal, o aumento da escolarização e profissionalização da força de trabalho ocupada no setor público, bem como o aumento da presença feminina, e ainda, tendências recentes em termos dos gastos com pessoal frente a agregados como o PIB, a arrecadação tributária e a massa salarial do setor privado. Por fim, nas considerações finais, resumem-se argumentos e elencam-se alguns pontos considerados estratégicos para o bom desempenho desta atividade estatal.

## **1. De que é Composto o Estado?**

De que é composto o Estado? O que explica sua formação e composição em termos de recursos humanos, físicos, tecnológicos, normativos etc.? O que explica mudanças nas formas de atuação e nas próprias áreas de atuação dos Estados modernos? Por que o “tamanho” do Estado passou a ser obsessão da mídia e de determinados setores da sociedade, no Brasil e alhures?

Essas e outras questões não possuem respostas rápidas nem fáceis. De todo modo, em termos bastante gerais, seria possível dizer que respostas a essas intrincadas questões passam por entendimento de acordo com o qual o “tamanho” do Estado, a cada momento histórico e contexto

geográfico específico, estaria a refletir uma somatória ampla e provavelmente contraditória de processos sociopolíticos simultâneos, destinados quase todos a tentar transformar o Estado – melhor seria dizer: seus diferentes e heterogêneos segmentos, aparelhos e instituições – em agente de indução ou mesmo de transformação das estruturas econômicas e sociais de determinado país ou região. Transformações estas que, historicamente, assumiram formatos e conteúdos os mais variados, espelhando desde interesses particulares de determinada classe ou fração de classe em dominância no poder, como, talvez, interesses nacionais a serviço do bem comum. Devemos lembrar, ainda, da possibilidade de que possam espelhar interesses autocentrados no próprio Estado ou exclusivos de parte (também geralmente hegemônica) da burocracia estatal em cada caso.

Buscando exemplificar o que foi dito no parágrafo anterior, e atendo-se – para facilitar e manter o foco no tema – apenas à dimensão relativa à composição da força de trabalho ocupada no setor público, suponhamos abaixo configurações de Estado derivadas dos três casos hipotéticos acima citados.

No primeiro caso, em que o quantitativo de pessoal reflete decisões de um Estado voltado a satisfazer interesses particulares de determinada classe ou fração de classe hegemônica no poder, exatamente como em certos casos de Estados monárquicos e Estados mercantilistas despóticos dos séculos XVI ao XIX; é de se supor que, neste caso, haja muitas pessoas ocupadas em torno do cumprimento de funções ligadas à soberania externa (forças armadas e diplomacia) e de segurança interna (polícias e demais aparatos de fiscalização e repressão), em detrimento tanto de ocupações ligadas à provisão de bens e serviços públicos ao conjunto amplo da população, quanto ao fortalecimento dos mercados econômicos domésticos.

No segundo caso, em que o pessoal ocupado no setor público reflete interesses nacionais ou universais a serviço do bem comum, é plausível assumir a existência de contingentes consideráveis de trabalhadores inseridos em atividades relacionadas à provisão de bens e serviços públicos à população, em áreas que são, por sua própria natureza, bastante intensivas em pessoas, tais como: saúde, educação, assistência social, segurança pública, transporte público, dentre outras. Também seria de se esperar, neste caso, que houvesse preocupação equivalente – e pessoal empregado – em áreas indelegáveis de atuação dos Estados capitalistas contemporâneos, sempre que interessados na sustentação de estratégias de desenvolvimento ancoradas e voltadas

aos mercados e populações nacionais. Tais áreas ou atividades de atuação estatal estariam ligadas, de acordo com o Quadro 1, ao desempenho das seguintes funções: i) o monopólio estatal da representação e da defesa nacional externa; ii) o monopólio do uso da violência para a segurança pública interna; iii) o monopólio da formulação e imposição das leis; iv) o monopólio da implementação e gestão da moeda; v) o monopólio da tributação; vi) a garantia e a proteção da propriedade privada; vii) a geração de confiança na validade e cumprimento dos contratos; viii) a estabilidade do valor real da moeda; ix) a regulação do conflito distributivo e x) a garantia de previsibilidade para a rentabilidade empresarial privada.

**Quadro 1: Funções Inerentes à Constituição dos Estados Modernos e Contemporâneos.**

<b>Fundamentos Históricos dos Estados Nacionais</b>	<b>Fundamentos Históricos das Economias Capitalistas</b>
Monopólio da representação externa	Soberania do território nacional
Monopólio do uso da violência	Garantia da propriedade privada
Monopólio da formulação e implementação das leis	Confiança na validade e cumprimento dos contratos
Monopólio da implementação e gestão da moeda	Estabilidade do valor real e do poder de compra da moeda
Monopólio da tributação	Regulação do conflito distributivo e Garantia de previsibilidade e rentabilidade para o cálculo empresarial

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, no caso em que a força de trabalho no setor público venha a espelhar interesses autocentrados no próprio Estado ou em parte – normalmente hegemônica – da burocracia estatal, não seria exagero concluir por concentração desbalanceada de servidores em atividades-meio, proporcionalmente mais que às atividades-fim. Adicionalmente, por um lado, haveria muitos funcionários, em geral menos qualificados e capacitados, como também menos motivados e mal remunerados, em arco grande de atividades costumeiramente voltadas ao relacionamento direto com a população; enquanto, por outro lado, poucos funcionários, em geral mais qualificados, capacitados, motivados e bem remunerados, em algumas atividades consideradas centrais pela burocracia hegemônica no poder. Historicamente, não é difícil identificar esta configuração como caso clássico de criação e perpetuação – às vezes longa – de determinadas “ilhas de excelência” na administração pública, convivendo com significativa parcela de servidores atuando em



situação precária e em atividades que demandam baixa qualificação, como no caso de vários países subdesenvolvidos da América Latina (Brasil incluído), África, Leste Europeu e Sudeste Asiático, ao longo pelo menos de todo o século XX.

Ainda que no mundo concreto as situações reais sejam fruto de certa miscelânea dos três tipos ideais citados, os quais se modificam – para dificultar as análises – ao longo do tempo e das circunstâncias históricas particulares, conclui-se que não se pode, sob hipótese alguma, falar de “tamanho” do Estado, ou mesmo do “quantitativo de pessoal no setor público”, em abstrato, pois justamente as variáveis que melhor explicam determinado “tamanho” são o tempo e o espaço de cada caso ou experiência concreta. Em outras palavras: as diversas trajetórias históricas em curso e os diversos contextos – territoriais, sociais, políticos, econômicos etc. – de que se está falando. Chega-se, então, à premissa segundo a qual a história e as instituições importam, de modo que a configuração atual do Estado brasileiro é resultante de determinado contexto e momento de sua trajetória, sendo sua situação, a rigor, incomparável – a não ser como recurso didático simplificador – a quaisquer outros casos concretos.

## **2. Tendências da Ocupação no Setor Público Brasileiro**

O marco de referência analítico para este capítulo provém de interpretação de conjunto das políticas públicas adotadas no período 1995-2010 e não só da descrição das políticas de administração de pessoal explicitadas em cada contexto governamental. Segundo Cardoso Jr. & Nogueira (2011) *“as políticas econômicas e sociais têm maior potencial para gerar tendências e problemas peculiares à ocupação do setor público do que as políticas propriamente administrativas.”*

Pode-se afirmar que as tendências de ocupação são expressões dessas políticas públicas amplas, embora em muitas situações faltem dados confiáveis para se chegar a conclusões taxativas a seu respeito e para estabelecer qualquer relação de causalidade entre um e outro aspecto. Por outro lado, problemas da ocupação pública devem ser entendidos como geradores de impasses políticos que, tampouco, podem ser resolvidos mediante iniciativas derivadas unicamente da política administrativa de gestão de pessoal, visto que tais problemas estão relacionados fundamentalmente ao cenário macroeconômico e às estratégias adotadas para o desenvolvimento do país.

Entre 1995 e 2010, os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) estabeleceram políticas de administração de pessoal cujos efeitos se desdobraram para além da ocupação na esfera federal, não só porque algumas dessas políticas se consubstanciaram em novas bases constitucionais e legais, como também porque deram origem a medidas e incentivos que afetaram o crescimento, a distribuição e o modo de vinculação de pessoal em todo o âmbito federativo.

No primeiro mandato do governo FHC, houve esforço concentrado de produção de documentos e diretrizes explícitas que tinham sua fundamentação no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995. A administração gerencial preconizada neste plano apresentava diretivas bem conhecidas: autonomia financeira e administrativa de certas entidades públicas não-estatais, retorno do regime contratual-celetista para funções não essenciais de Estado, generalização da avaliação de desempenho dos servidores, possibilidade de demissão do servidor por insuficiência de desempenho e excesso de quadros, reorganização das carreiras especialmente nas funções essenciais do Estado etc. Algumas dessas diretivas foram implementadas mediante a Emenda Constitucional nº 19 (EC 19), de 1998. De forma paralela e mais célere em seus efeitos institucionais, a política de desestatização levou à criação das agências reguladoras, inicialmente nas áreas de telecomunicações e de energia elétrica, mas logo se estendendo a áreas mais ou menos tradicionais, como saúde e transportes.

Foram concebidos, neste mesmo período, os planos de demissão voluntária (PDVs) dos servidores federais (e de outros níveis de governo), de acordo com modelo encetado no governo Collor. O governo federal buscou dar o exemplo para as demais esferas federativas, ativando planos de demissão em conformidade com objetivos de contenção global dos gastos públicos. No entanto, o resultado desses planos, em termos da diminuição do estoque de pessoal ativo, foi bem menor do que o esperado. A medida mais significativa para a redução do pessoal ativo ocorreu por meio da contenção do número de ingressados por concurso público e do aumento das aposentadorias, em função da expectativa de perdas salariais (e outros direitos) por parte dos servidores.

No segundo mandato do governo FHC, em contexto de séria crise cambial, prevaleceu orientação fiscalista, caracterizada por fortes restrições ao gasto com pessoal. Tal orientação culminaria, em 2000, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que consolidou

vários dispositivos legais anteriores, como a Lei Camata, em vigor desde 1995. De modo geral, entre 1999 e 2002, as prioridades fiscais se impuseram no campo da gestão de pessoal do setor público e tiveram poder predominante em relação às propostas de modernização do aparato administrativo de Estado. Por exemplo, na esfera federal, praticamente não houve admissão de novos servidores – nem mesmo para carreiras essenciais de Estado, antes tão incentivadas pelo plano da reforma administrativa.

Assim, neste período sob análise (1999 a 2002), toda ênfase política posta inicialmente na modernização gerencialista da administração pública, deslocou-se para duas outras prioridades: i) contenção fiscal das despesas públicas, especialmente as de pessoal; e ii) desestatização do setor produtivo estatal, acompanhada por tentativa de fortalecimento das agências reguladoras. Segundo dados da Rais, existiam em 1991 mais de 20 mil trabalhadores celetistas contratados por empresas de economia mista do governo federal, que ficaram reduzidos, em 2003, a cerca de seis mil, graças ao processo de desestatização que, na verdade, não se constituiu em medida de administração de empresas públicas pelo Estado, mas sim, em componente estratégico da política de liberalização econômica, que visava transferir ao setor privado parte importante do estoque de ativos do setor público produtivo estatal.

Em contraposição ao primeiro mandato do governo FHC, as políticas de gestão de pessoal do setor público no governo Lula (2003 a 2010), não obstante terem trazido elementos novos e auspiciosos, foram tratadas de modo muito sumário e em escassos documentos, talvez como reflexo mesmo de conflitos e ausência de consenso mais geral acerca de qual estratégia política seguir para o tema dos recursos humanos no setor público. Diversas medidas de modernização administrativa continuaram a ser praticadas, mas pouco se escreveu sobre o assunto e a todo custo se evitou o uso da expressão “Reforma do Estado”.

O aspecto de continuidade deveu-se, sobretudo, à preservação da orientação fiscal, um dos três pilares essenciais da política macroeconômica, ao lado da manutenção do câmbio apreciado e do combate à inflação pelo regime de metas. Contudo, o novo cenário de crescimento da economia, que teve início em 2004, favoreceu o início de uma fase de recomposição de pessoal na administração federal, bem como a política de ajustes graduais de remuneração dos servidores. Simultaneamente, decidiu-se pela reabertura de concursos públicos dirigidos para pessoal permanente e temporário em áreas prioritárias, incluindo carreiras estratégicas e as agências

reguladoras.<sup>85</sup> Esses concursos tiveram como objetivo adicional substituir os chamados “terceirizados”, ou seja, os contratados informais de cooperativas e entidades privadas diversas, bem como os contratados via agências internacionais. Em vários momentos, desde o final do governo FHC, o objetivo de substituir os terceirizados por concursados foi acertado com o Ministério Público (MP) e o Tribunal de Contas da União (TCU), mediante assinatura de Termos de Ajuste de Conduta (TACs). Ainda assim, em 2009, o TCU divulgou relatório demonstrando a persistência de nada menos que 28.567 servidores em situação informal na administração pública federal, direta e indireta.

Não obstante, houve aspectos inovadores da política de pessoal no governo Lula, por exemplo, mediante adoção de mesas de negociação com servidores federais, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que funcionaram com regularidade.<sup>86</sup> Esse Ministério também se dedicou a formular novas bases para a autonomia gerencial da administração pública indireta. Para tanto elaborou projeto específico em torno da Figura jurídica da fundação pública de direito privado (conhecida como Fundação Estatal), já regulamentada por várias unidades federadas (UFs), mas ainda postergada a sua votação *sine die* pelo Congresso Nacional, devido a pressões exercidas pelas corporações de servidores.<sup>87</sup> Seguindo em direção similar, de apoio ao crescimento do espaço de autonomia administrativa e financeira da administração pública, foram divulgadas diretrizes produzidas por comissão de juristas que se prontificaram a trabalhar na montagem de proposta para o estabelecimento de nova Lei Orgânica da Administração Pública Federal.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> Para uma síntese dessas medidas (e seus resultados em termos) de recomposição de quadros e de remunerações, ver Moraes *et al.* (2010).

<sup>86</sup> Em palavras de importante dirigente público de alto escalão do governo federal à época, “no ano de 2003, foram encaminhadas para o Congresso quatro propostas de medidas provisórias que reajustaram as políticas remuneratórias, e isso é resultado do processo de negociação. Isso permitiu que se construíssem, em várias áreas da gestão de pessoas, eixos importantes – o primeiro deles é a gestão de competências. Está configurado a partir de uma orientação dada pelo decreto nº 5707, a definição da política de desenvolvimento de pessoas, que passa a ser conduzida não só pela Secretaria de Recursos Humanos, mas por um comitê de desenvolvimento de pessoas que é composto pela Secretaria de Recursos Humanos, Secretaria de Gestão e mais a Escola Nacional de Administração Pública. Isso permitiu construir um novo modelo para a política de gestão de pessoas, baseado principalmente nos eixos: democratização, gestão por competências, avaliação de desempenho.” Para visão mais ampla desse assunto, ver o restante desta fala (e outras) em Cardoso Jr. e Mattos (2011).

<sup>87</sup> Em particular, ver Nogueira (2010).

<sup>88</sup> Para uma apresentação e qualificação do debate em torno do referido projeto, ver Cardoso Jr. e Pires (2011).

Como síntese, o Quadro 2 distingue as principais diretrizes de administração pública e de política de pessoal nos governos FHC e Lula.

**Quadro 2: Governos FHC e Lula: principais diretrizes da administração pública e das políticas de pessoal.**

<b>Governo FHC</b>	Autonomia gerencial nas entidades públicas não estatais em contrato de gestão (organizações sociais são criadas pioneiramente pelo Estado de São Paulo em 1998)
	Demissão e licença temporária incentivadas
	Limites legais fixados para despesas com pessoal (de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000)
	Empregados celetistas admitidos por processo seletivo público
	Avaliação do desempenho individual do servidor ou empregado
	Possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros, avaliado segundo limites fiscais
	Carreiras e concursos públicos organizados para as funções essenciais de Estado
Criação das agências reguladoras e seu quadro de pessoal próprio	
<b>Governo Lula</b>	Autonomia gerencial em entidades públicas da administração indireta (projeto de Fundações Estatais e proposta de Lei Orgânica da Administração Pública Federal)
	Mesas de negociação para questões de gestão de pessoal
	Reabertura de concursos para servidores temporários e permanentes de órgãos públicos e agências reguladoras
	Realocação de pessoal na estrutura de carreiras e ordenamento das carreiras de Estado
	Substituição de pessoal ocupado em atividades-fim com contrato informal ou contratado via agências internacionais
	Limites legais fixados para despesas com pessoal (de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000)
	Reajustes graduais da remuneração, com destaque para carreiras de Estado

Fonte: Elaboração própria.

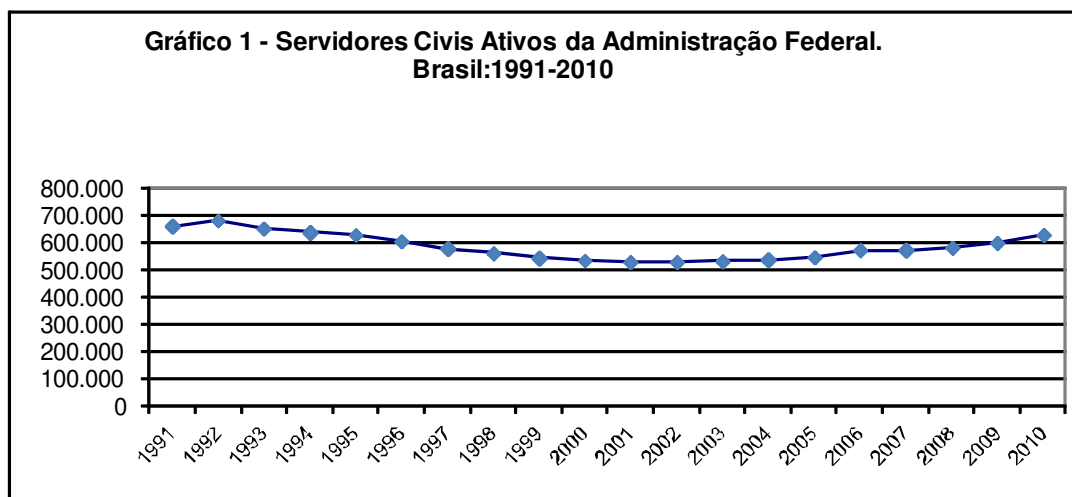
Estreitamente relacionadas com os objetivos de contenção de gastos com pessoal, embora pelo lado do sistema de aposentadorias e pensões, as reformas do sistema previdenciário tiveram forte impacto sobre a estrutura da ocupação no setor público. Os períodos de discussão legislativa e de aprovação das reformas previdenciárias foram marcados por grande crescimento da demanda por aposentadorias, redundando em diminuição considerável do estoque de servidores ativos. Para ilustrar os resultados destes fatores políticos, de acordo com quatro diferentes contextos governamentais, a Tabela 1 apresenta a evolução anual do estoque de ativos, das aposentadorias e dos admitidos por concurso público.

**Tabela 1. Evolução anual do estoque de servidores ativos (militares e servidores civis), das aposentadorias e dos admitidos por concurso na administração federal. Brasil: 1991 a 2010.**

Contexto econômico e político	Ano	Total de Ativos (civis e militares)	Total de Ativos (apenas civis)	Aposentados no ano	Admitidos por concurso público no ano	Var. % Ativos (civis)
<b>Crise e estagnação (Collor e Itamar)</b>	1991	991.996	661.996	46.196	-	-2,8
	1992	998.021	683.618	21.190	-	
	1993	969.096	654.723	14.199	-	
	1994	964.032	641.564	17.601	-	
<b>Reforma do Estado (FHC)</b>	1995	951.585	630.763	34.253	19.675	-10,5
	1996	929.375	606.952	27.546	9.927	
	1997	900.128	578.680	24.659	9.055	
	1998	841.851	564.320	19.755	7.815	
<b>Restrição fiscal (FHC)</b>	1999	866.799	545.333	8.783	2.927	-2,7
	2000	864.408	536.321	5.951	1.524	
	2001	857.283	531.296	6.222	660	
	2002	809.975	530.662	7.465	30	
<b>Fortalecimento da capacidade de Estado (Lula)</b>	2003	856.236	534.392	17.453	7.220	7,3
	2004	884.091	538.077	6.486	16.122	
	2005	873.447	548.210	5.789	12.453	
	2006	887.579	573.341	6.658	22.112	
	2007	896.333	573.727	8.156	11.939	4,8
	2008	913.417	583.367	10.654	19.360	
	2009	926.799	601.117	10.384	29.728	
	2010	970.605	630.542	13.722	36.600	

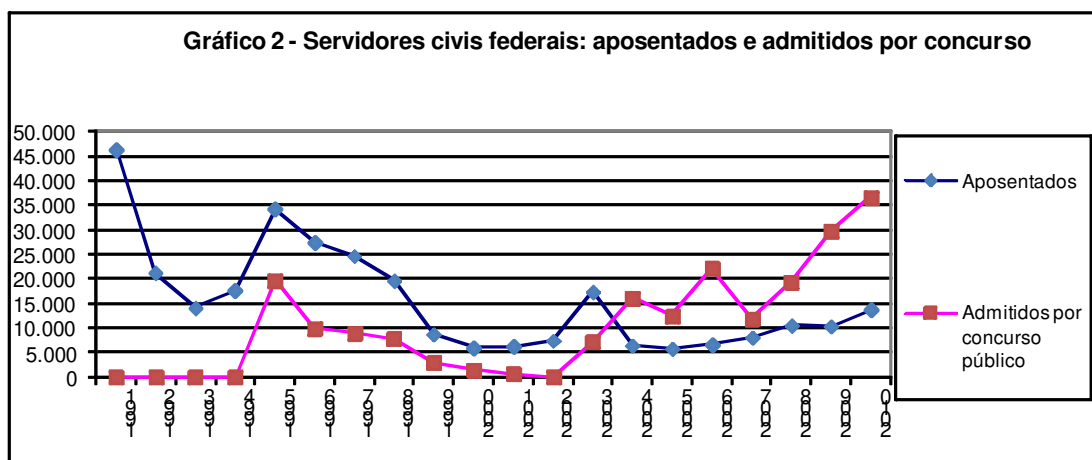
Fonte: Boletim de Recursos Humanos, Ministério do Planejamento. Elaboração própria.

Em linhas, gerais, ao longo dos dois mandatos Lula, houve certa preocupação em conferir maior capacidade burocrática ao Estado brasileiro, mediante o reforço a carreiras em áreas estratégicas, tais como: advocacia pública, arrecadação e finanças, controle administrativo, planejamento e regulação. Com a retomada dos concursos públicos, o número de servidores civis ativos da administração federal voltou ao patamar de mais de 600 mil que vigia na primeira metade dos anos 1990, vindo a compensar, portanto, o número dos que se aposentaram anualmente ao longo dessas duas décadas, conforme Gráfico 1. Contudo, o pico de cerca de 680 mil servidores civis ativos de 1992 ainda não havia sido alcançado em 2010.



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, SRH/MPOG. Elaboração própria.

O significado da retomada do concurso público para crescimento e fortalecimento da capacidade de Estado fica bem evidenciada no Gráfico 2, que consolida a série de admitidos anualmente a partir dos governos Collor e Itamar, durante os quais não houve admissão de servidores por esta via. Nada menos que 155 mil novos servidores foram admitidos entre 2003 e 2010. O número de servidores ativos civis em 2010 ainda era menor que no início da década de 1990, entre outros fatores, pelo fato de que houve ao menos três momentos importantes de corrida à aposentadoria. Foram eles: 1991, 1995 a 1998 e 2003. De modo geral, anos com maior concessão de aposentadorias coincidem com os três períodos que precederam ou acompanharam reformas previdenciárias de monta no país, no período pós-CF-1988.



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, SRH/MPOG. Elaboração própria.

Em 2010, podia-se perceber prenúncio de nova elevação do número das aposentadorias, que se colocava acima de 10 mil por ano. Isto acontece devido ao fato de servidores em condições legais de se aposentarem, retardarem ou anteciparem sua solicitação, conforme a conjuntura lhes pareça mais ou menos favorável ou desfavorável aos seus direitos.

Sabe-se que o principal determinante da ocupação no setor público está baseado na disponibilidade orçamentária para custeio e investimento. No entanto, a dimensão financeira da manutenção de pessoal ativo e inativo depende das três dimensões de políticas públicas, já mencionadas, que interagem entre si: políticas administrativas, previdenciárias e fiscais. Essas dimensões estiveram longe de ser congruentes entre si e geraram problemas diversos, tais como corrida para aposentadoria e utilização de pessoal terceirizado. A partir de 2003, o número de admitidos por concurso, a despeito dos compromissos assumidos perante o MP e o TCU, ainda não foi suficiente para acabar com o problema do pessoal com vínculo precário, que é situação grave do ponto de vista do princípio da legalidade da ação do Estado.

É evidente que as esferas administrativas dos estados e municípios são afetadas pelas conjunturas mencionadas do governo federal, como também o são por determinantes gerais que se situam nos planos das políticas públicas, especialmente nas políticas fiscais e previdenciárias. Quando se examina o conjunto da ocupação no setor público brasileiro a partir de 1995, destacam-se tendências que a seguir serão identificadas – por meio, sobretudo, de estatísticas da RAIS-MTE – e comentadas de forma sintética.

### **3. Enquadramento metodológico e evidências estatísticas**

Metodologicamente, a ocupação no setor público está constituída pela somatória dos que mantêm vínculo institucional direto e indireto com a administração pública.<sup>89</sup> O *vínculo direto* corresponde ao pessoal militar, aos estatutários e aos não-estatutários, que por sua vez, incluem os celetistas e os informais. O contrato de trabalho para prestação de serviços finais de qualquer instituição é caracterizado como irregular pelo Ministério Público (MP) sempre que contraria a norma constitucional que requer admissão por meio de concurso. Neste caso, a categoria de informalidade ou precariedade do trabalho não implica necessariamente a inobservância de

---

<sup>89</sup> Para a necessária discussão metodológica acerca das opções e alternativas de uso das diferentes bases de dados existentes para este tema, ver Pessoa, Cardoso Jr. e Figueiredo (2011).



direitos do trabalhador, mas sim, condição que contraria o princípio da legalidade da ação do Estado. Deve ser observado, ademais, que o conceito de ocupação direta na administração pública exclui os vínculos de trabalho com empresas estatais e de economia mista, embora tais vínculos possam ser considerados para efeito de comparação.

Por sua vez, o *vínculo indireto* resulta de relações contratuais criadas pelas instituições do Estado com entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, que colaboram para o alcance de suas funções. Pode originar-se por meio de empresas que fornecem mão-de-obra para serviços gerais (copeiros, serventes, porteiros etc.), bem como pela interveniência de fundações de apoio, organizações sociais e entidades similares que compõem o “setor público não-estatal”, conforme a nomenclatura adotada pelo projeto de Reforma Administrativa de 1995.

Assim, do modo como aqui definido, o conceito de *ocupação no setor público* busca evitar conflito e contradição de acepções, representando alternativa ao conceito inexato de “emprego público”. No contexto jurídico-administrativo nacional, emprego público corresponde ao vínculo celetista, segundo consta da Constituição, por contraposição ao vínculo estatutário. O servidor estatutário, que hoje é grande maioria, não é empregado, no sentido estrito da palavra, porque ele se caracteriza por submeter-se a um estatuto jurídico (RJU) que descreve seus deveres e direitos, ao invés do contrato celetista (CLT), que prima por estabelecer condições em torno das quais se dá a relação contratual entre empregado e empregador.

### ***3.1. Evolução da ocupação no setor público em comparação com outros setores***

Entre 2003 e 2010, a ocupação na administração pública brasileira registrou acréscimo de 30,2%, de acordo com dados da Rais/MTE (Tabela 2). O maior crescimento ocorreu no setor municipal (39,3%), seguido do federal (30,3%) e do estadual (19,1%). Por sua vez, as empresas estatais registraram, neste período, aumento modesto (11,5%), o que demonstra a persistência da diretriz política de baixa estatização do setor produtivo estatal, implantada desde a década de 1990.<sup>90</sup>

Pelo lado do setor organizacional privado, observa-se que o número de vínculos em empresas aumentou em 62,3%, alcançando mais que o dobro do crescimento da ocupação da administração

---

<sup>90</sup> A classificação de natureza jurídica das organizações públicas e privadas aqui utilizada foi introduzida na RAIS em 2003 e, portanto, dificulta comparações com períodos anteriores.

pública, desempenho que seguramente resulta da significativa expansão das atividades produtivas ocorrida nesse período.

Desta forma, pode-se afirmar que o aumento dos vínculos no setor público está longe de ser exorbitante, por motivos que transparecem igualmente na Tabela 2:

- o percentual de vínculos nas três esferas públicas em relação ao total de vínculos formais da economia diminuiu, passando de 25,2% a 21,8%;
- a taxa de crescimento da ocupação na administração pública (30,2%) foi bem menor que a taxa do conjunto do setor privado (58,6%);
- a taxa de crescimento da ocupação na administração pública (30,2%) foi comparável à taxa de crescimento dos vínculos das entidades sem fins lucrativos (28,1%);
- em 2010, as três esferas da administração pública acumulavam somente 21,8% do total de vínculos, enquanto o setor privado incorporava 76,3%.

**Tabela 2. Evolução dos vínculos de trabalho nos setores público e privado da economia. Brasil, 2003 e 2010.**

Natureza Jurídica	2003	2010	Var (%) 2003-10	Part. (%) 2003	Part. (%) 2010
<b>Administração Pública</b>	7.221.733	9.399.738	<b>30,2</b>	25,2	21,8
<b>Setor Público Federal</b>	727.547	947.936	<b>30,3</b>	2,5	2,2
<b>Setor Público Estadual</b>	2.946.374	3.508.835	<b>19,1</b>	10,3	8,1
<b>Setor Público Municipal</b>	3.547.812	4.942.967	<b>39,3</b>	12,4	11,5
<b>Empresas Estatais</b>	738.424	823.341	<b>11,5</b>	2,6	1,9
<b>Setor Privado Organizacional</b>	20.734.028	32.887.395	<b>58,6</b>	72,3	76,3
<b>Empresas Privadas</b>	18.489.218	30.012.389	<b>62,3</b>	64,4	69,6
<b>Entidades Sem Fins Lucrativos</b>	2.244.810	2.875.006	<b>28,1</b>	7,8	6,7
<b>Total dos Setores Organizacionais</b>	<b>28.694.185</b>	<b>43.110.474</b>	<b>50,2</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Rais/MTE. Elaboração própria.

### **3.2. Forte processo de municipalização da ocupação pública**

De acordo com a Tabela 3, em 2010, os vínculos municipais passaram a representar nada menos que 52,6 % do total do setor público. A desconcentração desses vínculos no período examinado se deu principalmente a partir dos estados para os municípios, criando nova realidade para as políticas de controle do gasto público, assim como benefícios consideráveis para a efetividade das políticas sociais.<sup>91</sup>

**Tabela 3. Percentual de vínculos diretos da ocupação do setor público, segundo esfera administrativa. Brasil: 1995, 2002 e 2010.**

Ocupação no setor público	1995	2002	2010
<b>Número de vínculos diretos</b>	5.515.594	6.998.140	9.399.738
<b>Federal (%)</b>	15,6	11,5	10,1
<b>Estadual (%)</b>	45,3	41,5	37,3
<b>Municipal (%)</b>	39,1	47,0	52,6

Fonte: Rais. Exclui empresas estatais e entidades públicas autônomas. Elaboração própria

<sup>91</sup> Para uma abordagem mais ampla acerca deste tema, ver Pessoa (2011).

Envolvendo atualmente contingente muito expressivo de cerca de 5 milhões de vínculos, a expansão da ocupação no setor municipal é a principal tendência observada na administração pública, constituindo-se em evidência de que a prestação de serviços aos cidadãos é cada vez mais realizada pelas prefeituras municipais, envolvendo áreas intensivas de geração de vínculos de trabalho, tais como: educação, saúde e assistência social. Tanto os serviços de saúde quanto os de educação, caracterizam-se pelo fato de serem intensivos no emprego de força de trabalho, e seu impacto tem sido considerável para a expansão da ocupação pública municipal.<sup>92</sup>

### 3.3. Aumento dos vínculos estatutários

No período situado entre 1995 e 2010, ao contrário do que pregavam as diretrizes da Reforma Administrativa, os vínculos estatutários – que melhor traduzem os ideais da burocracia weberiana – afirmaram-se como sendo os preferenciais no setor público brasileiro. Por sua vez, os empregados celetistas se tornaram parcela reduzida, representando cerca de 10% dos estatutários. Processos seletivos públicos para contratação de celetistas, conforme previstos na Emenda Constitucional nº 19, não foram aplicados e a queda no número desses vínculos se deu de forma inexorável, por efeito da aposentadoria de seus ocupantes. Assim, o percentual de estatutários em relação aos celetistas cresceu de 78,5% para 90% nesse período, conforme Tabela 4.

**Tabela 4. Percentual de vínculos celetistas e estatutários no conjunto setor público. Brasil: 1995, 2002 e 2010.**

Tipo de vínculo	1995	2002	2010	Var. 95-02	Var. 02-10
Celetistas permanentes	1.235.540	873.583	582.673	-29,3	-33,3
Estatutários	4.516.170	4.427.177	5.300.760	-2,0	19,7
% Estatutários	<b>78,5</b>	<b>83,5</b>	<b>90,0</b>	-	-

Fonte: Rais. Exclui empresas estatais e entidades públicas autônomas. Elaboração própria

<sup>92</sup> Este é, inclusive, um dos fatores apontados por Cardoso Jr. (2007, 2008 e 2010) para explicar o crescimento do emprego formal no Brasil na primeira década de 2000. Ver também capítulo anterior nesta Tese.

Entre 1995 e 2002, verifica-se diminuição acentuada do número de celetistas (-29,3%) e diminuição discreta dos estatutários (-2%). Mas, na segunda fase desse período, entre 2002 e 2010, a expansão do quadro de ativos do setor público se fez mediante crescimento acentuado do número de estatutários (19,7%). Ao passo que os celetistas mantiveram-se em seu processo de redução (-33,3%).

Contudo, é preciso salientar que parte importante dos vínculos dos serviços de saúde e educação na administração municipal tem natureza jurídica contestável, sendo a maior parte, ainda hoje, de natureza precária. Não são poucas as intervenções do Ministério Público que clamam pela resolução deste problema e instam os gestores municipais a promoverem concurso público.<sup>93</sup>

### ***3.4. Elevação do nível de escolaridade da força de trabalho no setor público***

Com o propósito de avaliar o nível de educação geral foi utilizado aqui o indicador que consiste no percentual dos vínculos com escolaridade acima do nível médio. Este indicador é composto pela proporção de todos os vínculos com curso superior incompleto e completo e, ainda, os com pós-graduação, em relação ao total de vínculos de cada esfera administrativa.<sup>94</sup>

As informações da RAIS para o período evidenciam considerável melhoria da educação geral nas três esferas administrativas, registrada especialmente no período de 2002 a 2010 (cf. Tabela 5). No âmbito federal, chama atenção o fato de que houve queda do nível de educação geral, entre 1995 e 2002, de 46,1% para 38,9%. Isto significa que foram justamente os trabalhadores com maior nível de escolaridade que mais se aposentaram neste período. Contudo, no período seguinte, eleva-se o nível de escolaridade, alcançando 50,7% de vínculos com escolaridade acima do nível médio em 2010.

---

<sup>93</sup> Com vistas a perceber o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre as finanças e as ocupações em nível municipal, ver Kerches e Peres (2010).

<sup>94</sup> Para ver, em particular, o padrão de escolaridade dos cargos comissionados do governo federal, ver D'Araújo e Lameirão (2011).

**Tabela 5. Percentual de vínculos diretos da ocupação do setor público com escolaridade maior que ensino médio, por esfera administrativa. Brasil: 1995, 2002 e 2010.**

<b>Esfera</b>	<b>1995</b>	<b>2002</b>	<b>2010</b>
<b>Federal</b>	46,1	38,9	50,7
<b>Estadual</b>	29,7	39,7	49,4
<b>Municipal</b>	15,6	21,6	33,7
<b>Total</b>	<b>27,0</b>	<b>31,1</b>	<b>41,3</b>

Fonte: Rais. Exclui empresas estatais e entidades públicas autônomas. Elaboração própria

Por sua vez, os que trabalhavam na esfera estadual apresentavam praticamente o mesmo nível de escolaridade dos que se situavam na esfera federal. De sua parte, os municípios obtiveram avanços mais significativos neste quesito entre 2002 e 2010, tendo o indicador de vínculos com escolaridade acima do nível médio passado de 21,6% para 33,7%.

### ***3.5. Diminuição de ocupados em funções administrativas (atividades-meio)***

A tendência à diminuição dos ocupados em funções administrativas intermediárias é fenômeno bem conhecido e que certamente decorre da utilização crescente de tecnologias da informação e comunicação (TIC). Uma série de atividades que antes tinham o caráter de apoio administrativo e eram exercidas tipicamente por secretários, escriturários, datilógrafos, auxiliares administrativos, entre outros, puderam ser incorporadas ao perfil dos diferentes tipos de profissionais ocupados em cargos de direção, assessoria e controle, que são obrigados a lidar cotidianamente com as TIC para o exercício de suas tarefas.

Todavia, segundo dados da RAIS, as afirmações acima são válidas apenas para as esferas federal e estadual, nas quais houve decréscimo dos vínculos de serviços administrativos, respectivamente, de 9,1% e 21,8%, entre 2002 e 2010 (cf. Tabela 6). Já nos municípios, o número de trabalhadores administrativos cresceu 11,4% nesse período. Uma hipótese a considerar diante desse resultado é que o processo de difusão das TIC tem sido mais lento na administração municipal, por fatores diversos, dentre os quais se pode aventar: custos de aquisição, implementação e manutenção dos equipamentos; custos de treinamento e capacitação permanente do pessoal empregado em suporte a estas atividades; doses ainda elevadas de

clientelismo e empreguismo no setor público ao nível municipal; questões ligadas à cultura organizacional neste nível de administração pública etc.

**Tabela 6. Trabalhadores de serviços administrativos por esfera da federação. Brasil: 2002 e 2010.**

<b>Esfera</b>	<b>2002</b>	<b>2010</b>	<b>% Var.</b>
<b>Federal</b>	250.493	227.753	-9,1
<b>Estadual</b>	844.906	660.583	-21,8
<b>Municipal</b>	836.180	931.630	11,4
<b>Total</b>	<b>1.931.579</b>	<b>1.819.966</b>	<b>-5,8</b>

Fonte: Rais. Elaboração própria.

De outro lado, vem crescendo a demanda por pessoal técnico-profissional para apoio às funções de TIC. A diminuição do número de pessoal administrativo corresponde à tendência em sentido inverso, que é o aumento dos profissionais e técnicos de informática, em ritmo acelerado. O número de pessoal especializado em TIC é mais elevado na esfera estadual, mas a taxa de crescimento maior dá-se no âmbito federal. Por outro lado, verifica-se número ainda reduzido de técnicos de TIC nos municípios.

### ***3.6. Tendências de gênero***

A ocupação do setor público se faz de modo diferenciado quanto ao gênero, sendo que as mulheres constituem minoria na administração federal e maioria nos estados e municípios (cf. Tabela 7). O que explica tal participação diferenciada é possivelmente o fato de que o número de mulheres é predominante nas funções de saúde, assistência social e educação, as quais, como já mencionado, são assumidas em maior parte por estados e municípios. A tendência evidenciada pelos dados ocorre no sentido de que a participação feminina diminua nos estados e aumente nos municípios e na esfera federal.

**Tabela 7: Percentual de participação feminina por esfera administrativa do setor público.**

**Brasil: 1995, 2002 e 2010.**

<b>Esfera</b>	<b>1995</b>	<b>2002</b>	<b>2010</b>
<b>Federal</b>	31,9	32,1	35,1
<b>Estadual</b>	59,6	58,4	57,3
<b>Municipal</b>	61,7	62,4	64,0
<b>Total</b>	<b>56,6</b>	<b>57,2</b>	<b>58,6</b>

Fonte: Rais. Elaboração própria.

A despeito de a participação feminina total na esfera federal ser menor do que a dos homens, registra-se percentual maior de mulheres ocupando cargos superiores e de direção nesta esfera, em comparação com os homens. Nos estados, os homens têm participação semelhante às mulheres e, nos municípios, os homens têm participação relativa maior nessas funções hierarquicamente diferenciadas.

Outro resultado interessante em relação a gênero é que, medida por salários mínimos, a renda média mensal das mulheres ultrapassa a dos homens na esfera federal, acontecendo o inverso nas duas outras esferas (cf. Tabela 8). Portanto, no governo federal, as mulheres, proporcionalmente ao seu número, ocupam funções mais elevadas na hierarquia e têm renda maior que a dos homens.

**Tabela 8. Renda média mensal (em salários mínimos) por gênero e por esfera administrativa do setor público.**

**Brasil: 2010.**

<b>Esfera</b>	<b>2010</b>	
	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>
<b>Federal</b>	11,1	12,2
<b>Estadual</b>	6,2	4,6
<b>Municipal</b>	3,0	2,7
<b>Total</b>	<b>5,5</b>	<b>3,9</b>

Fonte: Rais. Elaboração própria.



### ***3.7. Dimensão e controle das despesas com pessoal***

A questão sobre a supostamente elevada magnitude dos gastos públicos com pessoal suscita muito interesse devido a ter se tornado divisor de águas entre diferentes visões políticas acerca do papel do Estado no processo de desenvolvimento. Desde o início da década de 1990, marcado por postura governamental *thatcheriana* de combate à burocracia de Estado, a cada informação que a imprensa divulga sobre número de servidores ou sobre montante do gasto público com pessoal, determinadas correntes de economistas tentam impingir o diagnóstico de que a máquina administrativa está “inchada” e que o gasto com pessoal é excessivo.

Ocorre que, na verdade, não está disponível qualquer parâmetro consensual para validar tal diagnóstico. A única regra que se observa na história recente é que em momentos de expansão da atividade econômica, e concomitante maior arrecadação tributária, os governos sentem-se mais estimulados para aumentar gastos com aparato administrativo como um todo e, portanto, não só com pessoal; e em momentos de crise fiscal, por outro lado, impõem ou acatam medidas gerais de limitação desses gastos.<sup>95</sup>

Em conclusão, a ocupação do setor público só pode ser considerada excessiva quando avaliada em cotejamento com os resultados de conjuntura de crescimento econômico reduzido e queda da arrecadação. Mas uma teoria econômica como a *keynesiana* afirma que gastos do Estado são importantes para reativar o crescimento em tal conjuntura, especialmente em face de mercado de trabalho com ampla parcela informal e baixa renda, como é o caso do Brasil. Deste modo, o diagnóstico de excesso de pessoal não dá base suficiente de conhecimento para amparar, sozinha, política adequada de gestão da força de trabalho no setor público.

Outra advertência diz respeito às comparações internacionais. O Brasil tem excelente sistema de monitoramento de gastos com pessoal, mas comparações internacionais só deveriam ser realizadas se a metodologia comparativa conseguir descontar as peculiaridades da composição desses gastos e do próprio mercado de trabalho brasileiro. Como esta é tarefa que extrapola os objetivos sintéticos deste capítulo, aqui só será empreendida breve descrição das dimensões e das

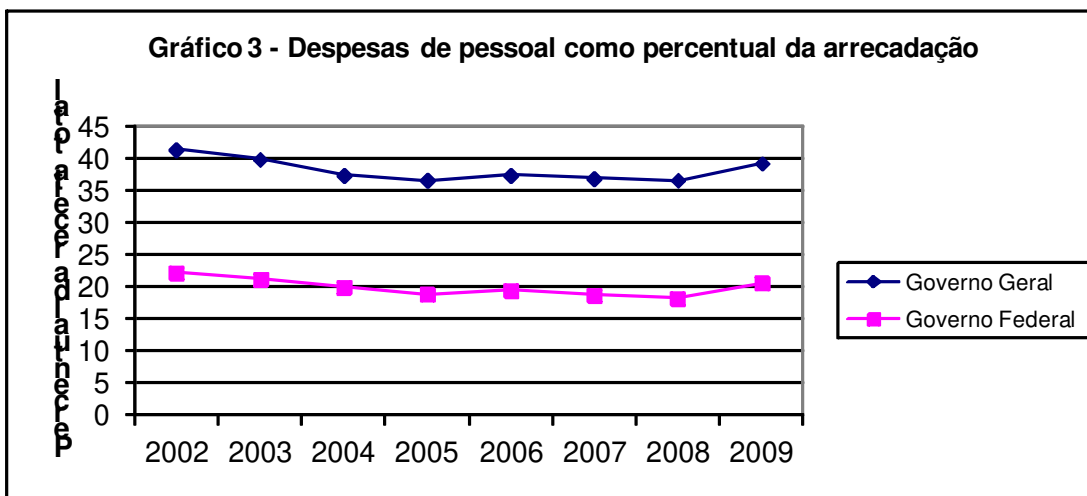
---

<sup>95</sup> Em particular, para a visão dominante na literatura econômica e até mesmo no debate público sobre o tema, ver Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2010). E para visão abrangente e crítica desta questão, ver Garcia (2008), além dos capítulos 6, 7 e 8 de Cardoso Jr. (2011).

tendências do gasto com pessoal e dos problemas relacionados com seu controle pelas políticas fiscais.

Para fins de monitoramento das despesas de pessoal do governo geral no Brasil, pode-se recorrer a duas fontes de dados: o Sistema de Contas Nacionais do IBGE, e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O primeiro informa as despesas com salários e benefícios, enquanto os dados da STN apresentam, em forma agregada, as despesas com ativos e inativos, na medida em que estão voltados para o acompanhamento do cumprimento da LRF.

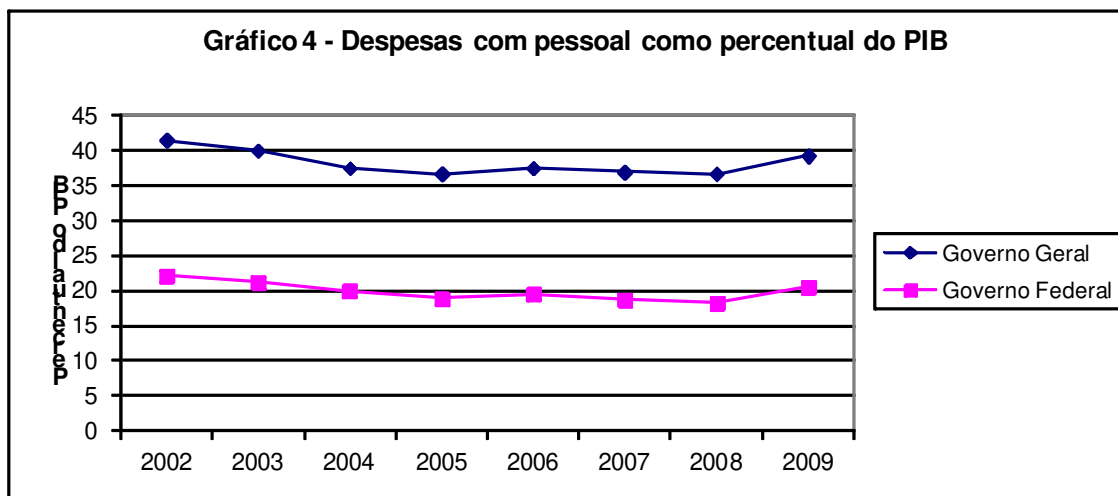
Isto posto, vê-se pelo Gráfico 3 que, em termos percentuais, esta rubrica permaneceu praticamente constante ao longo da primeira década de 2000, em contexto de retomada relativa do crescimento econômico e também da arrecadação tributária.



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria.

A partir das mesmas fontes, conclui-se pelo Gráfico 4 que as despesas com pessoal das três esferas administrativas (governo geral) decresceram relativamente a partir de 2002, mas voltaram a aumentar lentamente a partir de 2005, sem, contudo, ter ainda alcançado o patamar de 2002. Há tendência similar para o governo federal, quando se consideram as despesas com ativos e inativos como percentual do Produto Interno Bruto (PIB).

As despesas percentuais com pessoal, considerando o PIB, foram mais elevadas no ano final do governo FHC. No governo Lula, houve aumento em 2005, mas a partir de então se observa discreta diminuição desses gastos, tomando como referência o PIB do ano corrente.<sup>96</sup>



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Um retrato da situação atual quanto ao conjunto dessas despesas aparece, exemplificadamente, na Tabela 9, apenas para o ano de 2009; um ano de mau desempenho da economia, havendo o PIB se retraído em 0,2%. O governo geral, composto pelas três esferas administrativas, apresentou despesas com pessoal que equivaleram a 41,5% do total de despesas e a 42,1% do total das receitas.

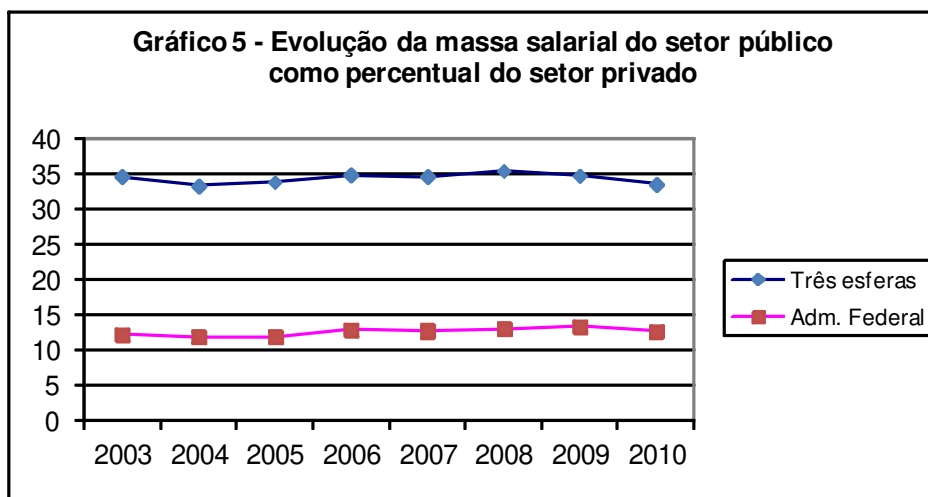
<sup>96</sup> Um fator que tem pesado nos custos salariais é a média elevada de idade da força de trabalho ativa federal que se encontra em grande parte nas classes mais altas das carreiras e, portanto, usufruindo de níveis salariais mais elevados. Além disso, a reorganização e expansão das carreiras de Estado pressupõem oferta de cargos com salários competitivos em relação ao mercado de trabalho do setor privado, o que também implica maiores despesas dessa natureza.

**Tabela 9. Despesas nominais do governo geral, em R\$ mil. Brasil: 2009.**

<b>TIPO DE DESPESA</b>	<b>Governo geral (três esferas)</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>
<b>Total das receitas</b>	<b>1.226.901.202</b>	737.062.261	424.915.547	256.910.195
<b>Total das despesas</b>	<b>1.162.752.222</b>	696.996.253	406.439.348	251.303.423
<b>Pessoal (valor)</b>	<b>482.549.217</b>	151.652.813	207.934.962	122.961.442
<b>Pessoal (% das receitas)</b>	<b>42,1</b>	24,9	50,9	44,7
<b>Pessoal (% das despesas)</b>	<b>41,5</b>	21,8	51,2	48,9
<b>Pessoal (% do PIB)</b>	<b>14</b>	4,3	6,2	3,5

Fonte: STN e Banco Central do Brasil (Bacen). Elaboração própria.

Por fim, com base no Gráfico 5, verifica-se que a massa salarial no setor público em relação ao setor privado não apresentou tendência clara de crescimento. Com efeito, a massa salarial nas três esferas da administração pública e, isoladamente, na esfera federal, elevou-se a partir de 2006, mas voltou a cair em 2010, mantendo aproximadamente a mesma fração, ou seja, sem gerar qualquer descompasso flagrante com a dinâmica do setor privado. Isto quer dizer que os gastos com pessoal no setor público vêm acompanhando o ritmo de crescimento do emprego e, portanto, da massa salarial, do setor privado. É indício de que o ciclo econômico, ao menos neste período analisado, foi determinante poderoso do ritmo e magnitude de crescimento do emprego público como um todo, bem como dos gastos públicos relacionados a ele, tendo-se mantido, também sob este prisma, relativamente estabilizado em termos percentuais.



Fonte: Rais. Elaboração própria

### Considerações Finais

A onda de greves do funcionalismo público federal ocorrida em 2012 fez voltar à tona o ranço conservador de segmentos vários da sociedade brasileira contra o Estado. Os argumentos, no entanto, foram basicamente os mesmos de sempre, girando em torno de suposto inchaço da máquina pública federal e de suposto descontrole fiscal advindo de diretrizes gerais (*e não propriamente de uma consciente política de pessoal!*) tidas como permissivas, em curso desde princípios do governo Lula, de relativa revalorização dos servidores públicos, recomposição de pessoal e de sua remuneração média real.

A novidade, desta vez, ficou a cargo da postura do próprio governo, que em sua feição Dilma, embora tenha buscado enfrentar as várias vertentes do movimento grevista com firmeza, desnudando – à exceção talvez do caso dos servidores da educação – posturas estritamente corporativistas em alguns casos, não soube – tanto quanto os governos anteriores também não souberam – valer-se da situação para tentar alavancar discussões mais profícuas e necessárias em torno da construção de uma verdadeira política nacional de recursos humanos no serviço público federal.

Esta talvez seja a principal lição do enfrentamento recente: urge a montagem negociada de uma política – sobretudo no nível federal – de valorização e gestão de recursos humanos no Brasil. Se é verdade que o país encontra-se às portas de um modelo de desenvolvimento de tipo soberano, competitivamente sustentável e inclusivo, tal qual advoga o próprio governo Dilma,

então não é assunto menor tratar com a máxima urgência e relevância os assuntos que circundam o tema da burocracia pública. Sob o risco de adentrarmos de fato em uma trajetória corporativista de desequilíbrios próprios à composição de pessoal (perfis e quantitativos) e sua remuneração (relação cargos e salários, progressão funcional, etc) no setor público, supondo um contexto de novos ingressos de servidores em ambiente institucional marcado por crescente complexificação da atuação estatal.

Tal sugestão não é descabida de sentido, uma vez que se busque contextualizar e conectar algumas importantes e virtuosas tendências do período recente a um movimento político-institucional de valorização e profissionalização da força de trabalho que ingressa e age em nome do Estado. Não é outra a conclusão que se extrai deste capítulo, de cujos dados e argumentos pode-se agora afirmar com maior segurança que o movimento de recomposição de pessoal no setor público brasileiro, observado durante toda a primeira década de 2000, não só não foi explosivo, como se mostrou apenas suficiente para repor praticamente o mesmo estoque e percentual de servidores ativos existentes em meados da década de 1990. Com a retomada dos concursos públicos em 2003, o número de servidores civis ativos da administração federal voltou ao patamar de 600 mil que vigia na primeira metade dos anos 1990, vindo a compensar, portanto, o número dos que se aposentaram anualmente ao longo dessas duas décadas. Contudo, o pico de cerca de 680 mil servidores civis ativos de 1992 ainda não havia sido alcançado em 2010.

Ao longo do período em estudo, houve, em particular, preocupação em conferir maior capacidade burocrática ao Estado brasileiro, mediante o reforço a carreiras de áreas estratégicas, tais como: advocacia pública, arrecadação e finanças, controle administrativo, planejamento e regulação. O significado da retomada do concurso público para crescimento e fortalecimento da capacidade de Estado fica bem evidenciado pelos cerca de 155 mil novos servidores admitidos entre 2003 e 2010. Mas o número de servidores ativos civis em 2010 ainda era menor que no início da década de 1990, entre outros fatores, também pelo fato de que houve ao menos três momentos importantes de corrida à aposentadoria, que precederam ou acompanharam reformas previdenciárias, como em 1991, 1995 a 1998 e 2003.

Tampouco se deduz dos dados analisados que os gastos com pessoal tenham saído do controle do governo federal, pois em termos percentuais esta rubrica permaneceu praticamente constante

ao longo da primeira década de 2000, tanto se comparada com o PIB, com a arrecadação tributária ou mesmo com a massa salarial do setor privado.

Do ponto de vista qualitativo, evidências do capítulo indicam que este movimento recente de recomposição de pessoal no setor público deve trazer melhorias gradativas à profissionalização dos ocupantes de cargos públicos e ao próprio desempenho institucional do Estado. Este aspecto talvez seja ainda pouco perceptível em função do insuficiente tempo de maturação deste novo contingente de força de trabalho a serviço do Estado, mas deve-se destacar que estes novos servidores: i) vêm sendo selecionados a partir de critérios meritocráticos, por meio de concursos públicos, e mais para atividades-fim, que exigem nível superior de escolarização, do que para atividades-meio, indicando a possibilidade de maiores impactos sobre a produtividade agregada do setor público no médio prazo; e ii) têm assumido a forma de vinculação estatutária, em detrimento do padrão celetista ou de várias formas de contratação precárias, o que o coloca sob direitos e deveres comuns e estáveis, podendo com isso gerar maior coesão e homogeneidade no interior da categoria como um todo, aspecto este considerado essencial para um desempenho satisfatório do Estado no longo prazo.

Desagregando-se algumas das informações gerais aqui contidas, percebem-se tendências importantes em curso, que necessitam ser intensificadas por meio da aludida política nacional de valorização e profissionalização da força de trabalho no setor público brasileiro, quais sejam: i) a municipalização (com apoio à capacitação) da ocupação no setor público; ii) a substituição de terceirizados por servidores concursados sob regime jurídico único (RJU), e de pessoal administrativo (áreas-meio) por pessoal técnico em áreas finalísticas da ação estatal; iii) o aumento da escolarização, da presença feminina e do rejuvenescimento da força de trabalho ocupada no setor público; e ainda, iv) tendências macroeconômicas equilibradas em termos dos gastos com pessoal, frente a agregados como o PIB, a arrecadação tributária e a massa salarial do setor privado.

Diante deste quadro, é factível e urgente a montagem de uma política nacional negociada de gestão de recursos humanos no setor público brasileiro, assentada nos princípios da valorização e profissionalização institucional e pessoal dessa força de trabalho. Para tanto, importa registrar abaixo algumas lacunas da situação atual que deveriam se constituir em pautas de pesquisa e, sobretudo, de atuação política concreta do Estado brasileiro neste campo, quais sejam:

- Em que condições vêm se dando os processos seletivos nas três esferas de governo, em especial no nível federal? Os atuais formatos de seleção por concursos públicos padronizados vêm conseguindo atrair e filtrar candidatos com perfis adequados à natureza pública da ocupação e ao cumprimento das exigências institucionais do Estado, em todos os seus níveis?
- Há, nas diversas instâncias do Estado, planos de cargos ou carreiras, progressão funcional e vencimentos, capacitação permanente, flexibilização funcional e preparação para a aposentadoria, considerados adequados e satisfatórios aos diversos objetivos estratégicos do Estado, no médio e longo prazo?
- Como instaurar e cultivar uma cultura de aprimoramento permanente de desempenho institucional do setor público, inclusive passível de monitoramento ao longo do tempo por meio de indicadores (quantitativos e qualitativos) de desempenho (efetividade, eficácia e eficiência), aplicáveis aos três níveis federativos e também aos três grandes poderes da República?

Enfim, tais questões – e certamente outras mais – encontram-se ainda em aberto no cenário atual, e seu enfrentamento – por parte deste e dos próximos governos – é crucial para aprimorar o debate contemporâneo sobre o tema e, sobretudo, a situação concreta do Estado brasileiro neste momento histórico de retomada de posturas e atitudes mais ativas em prol do desenvolvimento nacional. Respostas a estas questões situam-se não apenas na compreensão acerca do papel do Estado como promotor e provedor do desenvolvimento, mas têm na questão do trabalho e do emprego, entendidos como direitos dos cidadãos em idade ativa e como objetivo maior do desenvolvimento, um de seus pilares fundamentais.



## **PARTE II**

### **MUNDO DO TRABALHO E POLÍTICAS SOCIAIS**

1. Políticas Sociais:  
organização, abrangência e tensões da ação estatal.
2. Economia Política das Finanças Sociais:  
aplicação ao período 1995-2002.
3. Políticas de Emprego, Trabalho e Renda:  
desafios a um sistema público, integrado e participativo.
4. Trabalho, Previdência e Proteção Social:  
desafios a um plano de benefícios adequado à realidade nacional.
5. Universalização de Direitos e Proteção Social:  
a previdência rural como vanguarda institucional.



## CAPÍTULO 6

### Políticas Sociais:

#### **organização, abrangência e tensões da ação estatal**

O objetivo deste capítulo é analisar o modo de organização e o quadro de abrangência das políticas sociais brasileiras, tais quais em configuração na segunda metade da década de 1990 e princípios dos anos 2000. Procura-se fornecer um panorama das políticas e programas que compõem o conjunto da ação social do Estado brasileiro em nível federal, destacando suas principais formas de atuação, suas tendências e tensões, assim como o perfil geral de sua cobertura. Privilegiar-se-ão os aspectos históricos e institucionais de conformação do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), deixando em segundo plano os dados estatísticos relativos à cobertura e gastos de cada política ou programa governamental, os quais poderão ser mais bem apreciados, por exemplo, no *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, notadamente em seu anexo estatístico, que o IPEA produz e publica semestralmente desde 2000.<sup>97</sup>

Para realizar a análise aqui proposta, desenvolve-se esforço no sentido de resgatar três vertentes históricas a partir das quais se organizou o Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), quais sejam:

- A primeira delas, visando enfrentar a questão social tal como se conformava na República Velha, configurou-se por meio da política social de cunho corporativo, organizada durante a década de 1930 e assentada nos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT);
- A segunda, estabelecida na antiga tradição caritativa e filantrópica e voltada ao atendimento de certas situações de pobreza, passa a ser objeto, após a década de 1930, da atuação do Estado;

---

<sup>97</sup> Em particular, ver do referido periódico as edições n. 13 (com balanço empírico abrangente das políticas sociais federais entre 1995 e 2005) e n. 17 (com balanço analítico amplo das mesmas políticas entre 1988 e 2008, por ocasião dos 20 anos da CF-1988), bem como seus respectivos anexos estatísticos.

- Por último, as políticas sociais assentadas na afirmação de direitos sociais da cidadania que, apesar dos esforços anteriores, somente em 1988 se anunciará no país.

A estes três diferentes paradigmas juntou-se, na década de 1960, um conjunto de intervenções sociais do governo federal ancoradas em sistemas de remuneração de fundos públicos. Estas formas de intervenção, ainda hoje presentes e atuantes no terreno das políticas sociais brasileiras, serão aqui recuperadas no intuito de ajudar a compreender o panorama recente do SBPS.

O capítulo apresenta, primeiramente, uma breve retrospectiva histórica da evolução da ação social do Estado no Brasil, tendo em vista a emergência de questões sociais (seção 1). Na sequência, procura-se identificar os quatro eixos do SBPS (Trabalho, Assistência Social, Direitos Sociais de Cidadania e Infraestrutura Social), relacionando conjuntos de políticas a certos princípios que as organizam (seção 2). Nas seções seguintes, analisam-se cada um destes eixos, apresentando análise histórica sumariada de sua conformação, os impactos da Constituição de 1988, assim como o quadro recente de sua abrangência, porém em termos mais normativos que empírico-descritivos (seções 3, 4, 5 e 6). Busca-se também, em cada uma dessas seções, destacar as tensões próprias aos diferentes grupos de políticas.

### **1. Questão Social e Estado: a construção da política social**

Nas décadas de 1980 e 1990, o país enfrentou ampla agenda de reformas no que se refere à ação social do Estado, que teve como resultante mudanças significativas no perfil do SBPS. De fato, a Constituição de 1988 lançou as bases para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios. A ampliação das situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção e submetidas à regulamentação estatal implicaram significativa expansão da responsabilidade pública em face de vários problemas cujo enfrentamento se dava, parcial ou integralmente, no espaço privado. A intervenção estatal, regulamentada pelas leis complementares que normatizaram as determinações constitucionais, passou a referir-se a um terreno mais vasto da vida social, tanto com objetivos de equalizar o

acesso a oportunidades, como de enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza.<sup>98</sup>

Entre os avanços da Constituição de 1988 na determinação da responsabilidade estatal em função da necessidade de proteção social dos cidadãos, pode-se destacar:

- a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde;
- o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e gratuita, atendimento na área de saúde em todos os níveis de complexidade; para tanto, o texto constitucional previu a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), sob gestão descentralizada e participativa;
- o reconhecimento da assistência social como política pública, garantindo direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, e direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza;
- o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva (ou seja, parcialmente ancorada em transferência de solidariedade) dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar; e
- o reconhecimento do seguro-desemprego como direito social do trabalhador à uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego.

Em que pese a importância de tais determinações, o texto constitucional não realizou uma refundação do SBPS.<sup>99</sup> De um lado, reafirmou princípios que caracterizam historicamente certas políticas, como foi o caso do caráter contributivo da Previdência Social ou da obrigatoriedade da Educação no que se refere ao ensino fundamental. Contudo, paralelamente, incluiu princípios diferenciados e, em parte, contraditórios em certas áreas, como pode ser visto no capítulo que trata da Seguridade Social. A reafirmação do caráter contributivo da Previdência Social é acompanhada de intervenção diferenciada em relação aos trabalhadores rurais. Outro exemplo a ser observado é a afirmação da universalidade da Assistência Social, a ser oferecida *a quem dela necessitar*, ao mesmo tempo em que se reafirmam seus objetivos de atendimento aos grupos

---

<sup>98</sup> Para um retrato amplo, ver por exemplo Abranches (1992) e Fagnani (2005).

<sup>99</sup> Ver, a respeito, Draibe (2001a e 2001b).

identificados por vulnerabilidades tradicionais, como é o caso das crianças, idosos ou portadores de deficiência. A universalidade é integral, no que se refere à Seguridade Social, apenas no atendimento de saúde.

Pode-se dizer que essas políticas, não obstante terem sido integradas em perspectiva mais generosa de proteção social, não foram submetidas a princípio único, seja da garantia de proteção a todos os cidadãos, seja de reforço ao modelo conservador de bem-estar até então em vigor. A referência a princípios organizacionais diferenciados pode ser verificada mesmo em momento anterior, como será visto na análise do processo de construção da política social no país. Porém, antes de avançar neste ponto, é importante retomar aqui o debate, de forma sintetizada, sobre a pobreza, a questão social e a formação de sistemas públicos de proteção social.

### ***1.1. Pobreza, questão social e modos de regulação***

A questão de como, em nossa sociedade, as temáticas da precariedade, vulnerabilidade, pobreza e exclusão passaram para o primeiro plano do debate político e tornaram-se objeto de políticas públicas, é tema central das ciências sociais e objeto de ampla literatura. Apesar das diferenças, os autores convergem para o reconhecimento de que os Estados de Bem-Estar consolidados no século XX, em grande número de países, podem ser definidos como organizadores de sistemas de garantias legais tendo por objetivo realizar, fora da esfera privada, o acesso a bens e serviços que assegurem a proteção social do indivíduo frente a riscos e vulnerabilidades sociais.<sup>100</sup> Incluem-se aqui ações no sentido da proteção contra riscos sociais (doença, velhice, morte, desemprego), contra a pobreza (programas de mínimos sociais) e de garantia de acesso aos serviços de educação e saúde.

A construção de tais sistemas estatais responde, de um lado, à emergência dos conflitos sociais gerados nas economias capitalistas e, de outro, às demandas por igualdade gestadas em contexto de lutas pela democracia. Os conflitos sociais associados ao processo de industrialização das sociedades modernas impulsionaram o Estado a intervir e a instituir certas garantias na medida em que se ampliou o reconhecimento da incapacidade da esfera econômica para suprir, via mercado, necessidades consideradas socialmente relevantes, conforme salientado por Castel

---

<sup>100</sup> Uma análise dessa bibliografia pode ser encontrada em Draibe & Aureliano (1989), Vianna (1989) e Arretche (1995).

(1995). Por sua vez, a construção de sistemas estatais de proteção social é impulsionada pela ampliação de demanda por igualdade e autonomia oriunda da afirmação da igualdade entre os indivíduos no contexto de organização política das sociedades modernas, seja para enfrentar problemas advindos da ampliação da participação (segundo Donzelot, 1994), seja para dar retorno ao problema da baixa participação política e fraca institucionalização democrática (conforme Santos, 1992).

As demandas por proteção social e por igualdade organizam-se, contudo, de forma diferenciada em cada sociedade, e interagem em função de sua dinâmica econômica, social e da forma de organização e legitimação de seu sistema político. A resposta a elas apresentada depende da forma como se constitui a questão social, aqui entendida no sentido que lhe dá Castel: como contradição em torno da qual “uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta afastar o risco de sua fratura” (Castel, 1995, p. 18). Nesse sentido, a questão social estrutura-se de forma diferenciada, em torno de uma problemática que, em dado momento histórico, apresenta à sociedade risco de ruptura, testando sua tolerância, no campo social e político, a processos determinados de exclusão social.

Nessa perspectiva, é possível e mesmo necessário diferenciar a questão da pobreza da questão social. Sob este ponto de vista, há, na verdade, dois aspectos relevantes a serem considerados. O primeiro refere-se à complexidade e diversidade das questões que cercam o processo de reconhecimento da pobreza como problema dotado de relevância social e legitimado no debate político. O segundo aspecto, que deve ser posto a partir de perspectiva histórica, é saber até que ponto, uma vez reconhecidos como legítimos, os objetivos de inclusão de grupos pobres da população e a busca da equidade têm sido canalizados para a via da construção da ação social do Estado.

Quanto ao primeiro aspecto, o que se procura aqui lembrar é que apenas em certas condições o debate político conforma-se sobre a questão da pobreza e geralmente o faz, no processo de legitimação, como objeto de intervenção pública e de articulação da solidariedade social, levando em conta as distintas dimensões da pobreza.<sup>101</sup> Enquanto a pobreza operária correspondeu, nas sociedades modernas, a uma questão social ligada ao trabalho, já amplamente reconhecida na Europa em meados do século XIX e no Brasil no primeiro quarto do século XX, outras situações

---

<sup>101</sup> A respeito, ver Castel (1995) e Esping-Andersen (2000).

de pobreza, pensadas como pobreza de populações específicas ou pautadas em termos gerais, observaram trajetórias distintas em sua legitimação como objeto direto de intervenção pública ou estatal de proteção social. De fato, as populações pobres isentas da obrigação do trabalho – como no caso dos doentes, das crianças ou dos inválidos – são, há muito, objeto de intervenções públicas especializadas, cuja origem se assenta em larga medida em iniciativas privadas e confessionais, que visam assistir os casos não atendidos pelas redes de sociabilidade primária. A legitimidade da intervenção pública com relação às populações em situação de pobreza, mas capazes para o trabalho (tanto no espaço urbano como no rural), tem sido, por sua vez, objeto de um longo debate que perpassa as sociedades modernas até a atualidade.<sup>102</sup>

O segundo aspecto supracitado busca destacar que, mesmo quando legitimada no debate político, a pobreza em suas várias dimensões não necessariamente recebe como resposta o reconhecimento da necessidade de construção de um sistema de instituições e intervenções estatais. Como já foi enfatizado por autores como Procacci (1993 e 1999), a conformação de uma questão social não implica necessariamente – e não significou historicamente – a construção de um aparato estatal de intervenção.<sup>103</sup> A atuação direta do Estado no campo social no que diz respeito, por exemplo, à pobreza operária, foi antecedida por outras experiências de gestão não-estatal do social. Nas sociedades modernas, que sofriram o impacto da industrialização e de demandas por democratização, mudanças na forma de entender a pobreza, reconhecida não mais como fenômeno natural ou como simples decorrência das trajetórias individuais, refletiram-se no desenvolvimento de interpretações e de intervenções diversas no campo social. Destacam-se as respostas de cunho econômico, ancoradas na valorização e obrigação do trabalho e sua promoção por meio do desenvolvimento da atividade produtiva. Estas, entretanto, começaram a mostrar seus limites com a reprodução da miséria entre as classes trabalhadoras e o aumento dos conflitos sociais ligados às condições de trabalho no decorrer do século XIX e início do século XX. Neste contexto histórico, destacaram-se outros esforços como os desenvolvidos em prol de uma gestão filantrópica da pobreza diretamente participante do processo produtivo.<sup>104</sup> Influenciado, sobretudo, pela Igreja, o movimento filantrópico refletiu-se, também no Brasil, no nascimento das

---

<sup>102</sup> Novamente, a referência fundamental aqui é Castel (1995).

<sup>103</sup> Sobre este ponto, ver também Ewald (1986) e Rosanvallon (1990).

<sup>104</sup> Poderiam ainda ser lembrados aqui outros exemplos além do filantrópico, como é o caso da longa história do patronato ou as experiências de auto-ajuda e organizações sociais autônomas em prol da proteção social realizadas pelo movimento sindical.



escolas de serviço social, contribuindo para o movimento de se organizar uma política de combate à pobreza operária atrelada à obrigação moral e ao dever de solidariedade, conforme destaca Carvalho (1982).

A problemática da pobreza da população não trabalhadora refere-se, assim, a um campo diferenciado da intervenção pública, que, na maioria dos países desenvolvidos, só posteriormente incorporou-se ao campo de intervenção do Estado. De fato, assistiu-se cedo ao florescimento de ações assistenciais na oferta de proteção a populações pobres classificadas como vulneráveis e consideradas incapazes para o trabalho, sendo assim reconhecidas como merecedoras da solidariedade social. É o caso de crianças órfãs ou abandonadas, idosos, deficientes e doentes sem recursos, mulheres com crianças em situação de pobreza, além de grupos vitimados por calamidades, para os quais se aceitou a legitimidade da necessidade de atenção específica, na base de suportes e ajudas sociais, fornecidas, ao longo de séculos, por iniciativas de caráter filantrópico e, progressivamente, pelo Estado, organizadas ou não sob a forma de garantias legais.<sup>105</sup>

A especificidade da construção dos Estados de Bem-Estar Social é, entretanto, outra: responder à questão social que surge com a expansão da pobreza e da vulnerabilidade nos grupos participantes ou potencialmente participantes do processo de acumulação e de produção de riquezas. Em torno deles se articula questão ao mesmo tempo política e social, em termos do acesso e da organização do trabalho e da vulnerabilidade daí decorrente. O chamado Estado de Bem-Estar nasceu, de fato, da construção de um sistema de garantias em torno das relações de trabalho assalariadas. Sua expansão a outras situações de vulnerabilidade da vida social foi, nos países desenvolvidos, em especial naqueles da Europa Ocidental, crescente e associado à expansão do assalariamento e ao processo de fortalecimento do Estado-nação e da cidadania. Cabe lembrar que também naqueles países o processo de ampliação da cidadania via expansão de direitos passou pela reelaboração do próprio conceito de trabalho, como indicam os debates em torno dos conceitos de cidadania ativa e trabalho útil, conceitos estes abordados por Procacci (1993).

---

<sup>105</sup> Sobre a história da intervenção social sobre os grupos considerados incapazes para o trabalho, ver Castel (1995, cap 1 e 2).

Segundo Castel (1995), a consolidação do Estado Social está diretamente relacionada ao reconhecimento, na esfera política, da ineficácia de outras formas de regulação sobre a questão social. Este foi processo particularmente vigoroso nos países onde o crescimento da produção de riquezas não se identificou com o processo de redução da pobreza operária, associando-se mesmo, em larga medida, como sua causa. Tendo sido afastadas as demais alternativas para a resolução da questão social – como as que propugnavam soluções via mercado, via moralização do povo, via ações de solidariedade ou via movimentos revolucionários –, ficava fortalecida a alternativa de negociação de medidas de proteção social garantidas pelo Estado.

Tal processo foi acompanhado pela emergência de esfera diferenciada de intervenção estatal – a social –, distinta das esferas econômica e política. De fato, o avanço do processo de legitimação da participação do indivíduo pobre no espaço político e a reprodução da pobreza no âmbito das relações econômicas, em que pese os progressos na produção de riquezas, permitiu a ampliação do campo de ação social do Estado por meio de políticas sociais. Foi neste ambiente que se afirmou a questão da desigualdade como questão central, cujas implicações situam-se fora do campo econômico e requisitam a intervenção pública pela via de políticas de Estado. A cidadania, expandida tanto em termos políticos como em termos sociais, permitiu a construção de novo paradigma para a organização da proteção social: o paradigma dos direitos sociais, e mais tarde, da própria cidadania.

Assim, a construção dos direitos sociais de educação, saúde e proteção social, base da cidadania social, reporta-se à estratégia de enfrentar a temática da desigualdade, central no debate político das sociedades modernas. Como afirma Reis, “Ser cidadão é identificar-se com uma nação em particular e ter prerrogativas que são garantidas pelo Estado” (Reis, 1998). A cidadania social faz parte deste núcleo de prerrogativas, e permite ampliar a aderência entre direitos e obrigações implícitas a este pertencimento por intermédio da garantia de acesso a bens e serviços considerados essenciais. A cidadania social realiza, assim, ampliação do espaço público, deslocando para fora do mercado setores importantes da reprodução social e despolitizando os conflitos relacionados à desigualdade.

O processo de constituição da cidadania social tem trajetória bastante diversificada. Na Europa, a generalização de um sistema público de proteção social passou a abarcar não apenas as classes trabalhadoras urbanas, mas toda a população, universalizando-se, na maioria dos países,

após a Segunda Grande Guerra, em contexto de reafirmação das identidades e solidariedades nacionais e de fortalecimento dos Estados nacionais.<sup>106</sup> De qualquer forma, seja via assalariamento, seja via cidadania, a expansão das políticas sociais parece visar menos ao combate direto à pobreza que à problemática da coesão social. O problema enfrentado pela política social parece ser menos o de compensar as amplas desigualdades sociais que marcam as sociedades modernas, e mais o de responder às desigualdades que, em determinados contextos históricos, são suspeitas de ameaçar a reprodução destas mesmas sociedades. Neste sentido, busca-se, na sequência, associar a montagem de diferentes grupos de políticas sociais à evolução da questão social no Brasil.

### ***1.2. Pobreza, cidadania e proteção social no Brasil***

A literatura brasileira sobre o tema tem apontado que, em consonância à experiência internacional, a atuação social do Estado teve origem no aparecimento das classes trabalhadoras urbanas e no esforço de dar resposta aos conflitos que marcaram as relações capital-trabalho em contexto de crescente industrialização (Santos, 1987). Questão social foi o termo usado para designar, no Brasil, durante as quatro primeiras décadas do século XX, os problemas colocados, no cenário social e político, pela classe operária, conforme estudos pioneiros de Araujo (1981), Vianna (1978) e Gomes (1979 e 1994).

Mas a problemática era, de fato, não apenas social. A produção da riqueza nacional deixava de ser exclusivamente agrícola e passava a ser também industrial. Ao mesmo tempo, fosse pela avaliação de que o país necessitava de novo pólo dinâmico, fosse pelo diagnóstico negativo sobre o papel das elites rurais na construção da nação, fortalecia-se a tese da necessidade da ação estatal na promoção do desenvolvimento econômico (Lamounier, 1999). Emerge, nesta nova concepção, mudança na forma de compreender o valor do trabalho e na forma de perceber as massas trabalhadoras urbanas e suas vulnerabilidades (Gomes, 1979 e 1994). Neste contexto, passa a ser gestada a construção de nova forma de governabilidade sobre o social, distinta tanto das ações assistenciais privadas, quanto das redes de proteção assentadas nas tutelas de cunho tradicional.

---

<sup>106</sup> Ver a respeito Join-Lambert (1994), e Rosanvallon (1997).

A consolidação da ação social do Estado, realizada na década de 1930, deu-se, assim, pelo trabalho, e teve como inspiração o modelo *bismarkiano* (meritocrático-contributivo). Caracterizou-se pela constituição de caixas de seguro social, organizadas por setor econômico, financiadas e geridas por empregados, empregadores e pelo Estado, as quais visavam proteger os trabalhadores e seus familiares de certos riscos coletivos. Tal modelo desenvolveu-se articulado com amplo esforço de regulamentação do mundo do trabalho assalariado. Ao lado da implementação da política de proteção social propriamente dita, ou seja, aquelas medidas destinadas a garantir fluxo de rendas e de serviços àqueles que, participantes do processo produtivo, se encontravam em condições de impossibilidade de trabalho – por motivos de doença, invalidez ou morte –, realizaram-se regulamentações das relações e condições de trabalho. Assim, todo o sistema de aposentadorias e pensões, consubstanciado em complexo mecanismo de transferências monetárias, deriva de direitos que se fundam no exercício pretérito do trabalho, mais especificamente do emprego assalariado legal, de acordo com a experiência dos modelos meritocrático-contributivos, conforme já se discutiu nos capítulos 3 e 4 desta Tese.<sup>107</sup>

Mantiveram-se fora do alcance do sistema de proteção social as populações não participantes do processo de acumulação. Contudo, isso não significou ausência de propostas em sua direção. Os projetos de modernização da economia e da sociedade no Brasil – o primeiro entendido como condição para o segundo – que se sucederam desde o fim da República Velha, previam a integração dos pobres, em especial dos pobres urbanos, aos benefícios do progresso pela via do trabalho, e, mais especificamente, do trabalho assalariado. Este modelo de gestão econômica da pobreza se projetava no futuro, com a promessa de sua incorporação progressiva ao mundo do trabalho regulado.

Dessa forma, também no Brasil, de acordo com Santos (1987) e Gomes (1994), a ação social do Estado foi uma das respostas à questão social representada pela pobreza operária, disputando, ao menos desde a década de 1920, com outras alternativas, a gestão da questão social. Se podemos dizer que, na década de 1920, o país assistiu à crise da resposta liberal, ancorada na liberdade dos contratos, este processo não significou o esgotamento da alternativa econômica como resposta ao problema da pobreza. A instituição da política previdenciária implicou o reconhecimento do limite da resposta dada até então pelo mercado à questão social. O projeto

---

<sup>107</sup> A respeito, ver Biavaschi (2007) para o caso brasileiro.

modernizante dos anos 1930, renovado com o projeto desenvolvimentista, hegemônico entre os anos 1950 e 1970, sustentou, ainda no mesmo período, a proposta de inclusão dos demais segmentos da população. Estes projetos acenavam com a perspectiva futura de incorporação dos trabalhadores pobres não assalariados à situação de estabilidade no trabalho e acesso à proteção social via assalariamento, conforme salientado em Jaccoud (2002).

Sob a hegemonia de um projeto de bem-estar baseado no desenvolvimento da produção econômica nacional e na ampliação do assalariamento, a proteção social às populações vulneráveis não incorporadas pelo trabalho assalariado continuaria, durante o período entre 1930 e 1980, orientada na forma de uma gestão filantrópica da pobreza, realizada predominantemente por instituições privadas que contavam com o apoio de financiamento público (Mestriner, 2001). De fato, durante o Governo Vargas, o Estado começa a organizar sua atuação no campo da assistência social, mas o faz de forma ambígua. A década de 1930 assiste à criação da Legião Brasileira da Assistência (LBA) e do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), formatando, de um lado, a influência das elites políticas no campo da assistência social, e de outro, assegurando a contribuição financeira do Estado às obras e entidades assistenciais.<sup>108</sup> Paralelamente, de acordo com Carvalho (1982), a filantropia é modernizada com o nascimento do Serviço Social, cujas escolas implantavam-se sob a coordenação da Igreja Católica. Ambas as influências – a tradição católica da caridade e o dever moral da filantropia – foram marcantes na conformação de uma rede de ajuda e de assistência aos pobres, sobre a qual pouco atuavam ações de regulação do Estado e onde não se afirmava a responsabilidade pública.

Assim, no Brasil, e não só aqui, a história da intervenção social em prol dos pobres teve início em ações e instituições de caráter assistencial não-estatal, movidas pelos ideais da caridade e da solidariedade. A força do projeto corporativo, que sinalizava com a incorporação futura dos segmentos não assalariados a um mercado de trabalho moderno e à proteção social que lhe estava vinculada, pode ser também associada ao grande peso que o segmento filantrópico manteve entre nós. De fato, a ação estatal não se impôs senão parcialmente aos demais modelos de regulação social que lhe estava vinculada, num processo de coexistência entre regimes de regulação que

---

<sup>108</sup> O Conselho Nacional do Serviço Social (CNSS) foi criado em 1938, e a Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942. O CNSS e a LBA têm sua história marcada pela imbricação entre os espaços públicos e privados. O CNSS organizava a política de subvenções federais às entidades beneficentes privadas, enquanto a LBA fez emergir uma intervenção paralela às obras religiosas de assistência, sem entretanto deslocar a ação assistencial para o campo estatal.

ainda hoje se reproduz. Em seus traços gerais, o processo de construção da intervenção social junto aos pobres organizou-se em larga medida por meio de aparato assistencial de origem privada, o qual contava com apoio estatal no campo do financiamento direto e indireto. A consolidação de um eixo de políticas públicas no campo da assistência social, ocorrida somente após a Constituição de 1988, é, assim, herdeira de ampla tradição de subsidiariedade, ajuda e filantropia, em função da qual deverá se instituir.

Paralelamente às políticas de seguro e de assistência social, o SBPS conta hoje com duas políticas de escopo universal, cujo acesso é garantido a toda a população, independentemente de condicionalidades de qualquer natureza: a saúde e o ensino fundamental. A identidade destas políticas como direito social garantido a todos os cidadãos é fruto de longa e tortuosa trajetória. A década de 1920 assistiu à emergência, no Brasil, tanto de uma questão da saúde pública (Hochman, 1998), quanto de uma questão nacional da educação (Draibe & Aureliano, 1989). A criação do Ministério da Educação e da Saúde Pública visava dar resposta a novas demandas sociais que vinham ancoradas em um projeto de construção nacional e de reafirmação da responsabilidade do Estado em relação às condições de vida da população.

A educação pode ser identificada como o mais antigo campo de ação social do Estado no Brasil. Em que pese o fato da organização de um sistema nacional de educação ter sido estruturado apenas após 1930, desde a Constituição de 1891 a educação primária é reconhecida como obrigatória. Entretanto, até 1960, o país terá um sistema classificado como dual e restrito: na Primeira República, escolas do povo *versus* escolas da elite; do período varguista até o período 1945-1964, educação para o trabalho *versus* educação voltada à formação geral. Será após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) em 1961 que a expansão do sistema educacional será consubstanciada.

A política de saúde, a partir da década de 1930 e durante os cinquenta anos que se seguiram, desenvolveu-se em dois diferentes níveis de intervenção. Enquanto avançava a ação estatal na implementação de políticas de combate a endemias e serviços de natureza preventiva, baseada no conceito de interdependência social no que se refere à doença transmissível, o acesso ao tratamento médico-hospitalar era garantido apenas para os trabalhadores do setor formal da economia, cobertos pelo sistema previdenciário. Não obstante a ampliação da cobertura do sistema previdenciário observada na década de 1970, e a conseqüente expansão no acesso aos

serviços médico-hospitalares, é somente na década de 1990 que a saúde se converte de fato em direito do cidadão, passando a poder ser analisada, em conjunto com a política de educação fundamental, enquanto política universal, de caráter permanente, reconhecida como direito social vinculado à cidadania.

Para tanto, os anos 1980 significaram, para políticas sociais como as da Saúde e da Assistência Social, período de ampla reformulação, com impactos importantes na própria organização do SBPS. A relevância da década de 1980 advém da forte agenda reformista que então se constituiu tanto no que se refere às políticas sociais quanto à própria questão social. Esta agenda foi impulsionada, de um lado, pelo movimento político em prol da redemocratização do país, em torno do qual se mobilizavam amplos setores da sociedade e por meio do qual se reorganizavam demandas sociais reprimidas desde 1964. De outro lado, a crise do milagre econômico fazia-se sentir, expondo os limites do modelo de desenvolvimento nacional no que tange à dinâmica de inclusão dos setores mais desfavorecidos e contribuindo para a legitimação de novo projeto social.

A retração econômica observada a partir da segunda metade dos anos 1970 ampliou, durante a década de 1980, a percepção de que a expansão da proteção aos riscos sociais desenhada pela política previdenciária assentava-se em processo de expansão do assalariamento que já encontrava seus limites. A inclusão dos trabalhadores ligados ao setor informal da economia e daqueles vinculados à economia familiar urbana e rural permanecia como desafio para uma política de proteção social ainda largamente fundamentada no princípio do seguro social e majoritariamente financiada por contribuições sociais. Para manter-se coerente com os princípios contributivos que a sustentavam, a Previdência Social oscilava entre a concessão de benefícios de valores extremamente baixos e a simples não-cobertura. Ao lado do reconhecimento dos limites da política previdenciária, consolidou-se ainda a interpretação de que tanto a regulação da pobreza pela filantropia, como sua superação via desenvolvimento econômico, eram insuficientes para responder a fenômeno que passava a ser caracterizado no debate nacional como estrutural. Abria-se o terreno então para que a pobreza passasse a ser focalizada como tema próprio e prioritário da ação social do Estado.

A redemocratização, por sua vez, não apenas permitia a expressão de demandas reprimidas, como colocava mais uma vez ao país a necessidade de enfrentar o tema da igualdade que,

apresentada no plano político, não podia mais a ele ficar restrita. Sob o impacto da luta pela ampliação da democracia, a questão da pobreza ganharia dimensão central. A reconstrução da cidadania pressupunha a afirmação da igualdade de todos os cidadãos no que se refere à participação política, face a qual se ancoraria a própria legitimidade do Estado. Ao mesmo tempo, recuperam-se os ideais universalistas como norteadores da ação pública no campo da proteção do cidadão, seja no âmbito dos direitos civis, seja no dos direitos sociais. Estruturada na afirmação da igualdade, a democracia pressupõe o reconhecimento do cidadão, independentemente de sua condição socioeconômica. Conforme já formulou Procacci (1993), o debate social em torno da pobreza está no coração da democracia porque ali os pobres não podem não ser iguais.

A partir desse conjunto de preocupações estrutura-se um amplo debate sobre as políticas sociais que se incorporarão à agenda constituinte.<sup>109</sup> A Constituição de 1988 espelhará os ideais universalistas acoplados à ideia ampliada de cidadania, em busca da expansão da cobertura de políticas sociais no que diz respeito a bens, serviços, garantias de renda e equalização de oportunidades. Ela tentará superar um sistema marcado pelo autofinanciamento, excludente e não-distributivo, procurando instituir as bases para a organização de sistema universal e garantidor de direitos.<sup>110</sup> O sistema que então emerge, em que pesem os inegáveis avanços, compõe-se ainda de políticas diferenciadas, organizadas a partir de distintos princípios de acesso, financiamento e organização institucional, reflexo tanto de suas trajetórias não homogêneas como das escolhas realizadas no campo político. Este será o objeto das próximas seções deste capítulo.

---

<sup>109</sup> Segundo Vianna (1998), os eixos da agenda reformadora das políticas sociais eram: descentralização na execução, controle social das políticas e programas, integração das políticas, democratização do acesso aos bens públicos e universalização da Seguridade Social, tecnologias adequadas e maior comprometimento das fontes fiscais no financiamento.

<sup>110</sup> De fato, no campo da proteção a riscos sociais, a Constituição procurou dar garantias de financiamento que pudessem sustentar a incorporação dos grupos sociais ainda excluídos daquela forma de cobertura. Este esforço foi consolidado em um sistema misto, cujo acesso se dá, no âmbito da Previdência Social, pela via da contribuição. Contudo, para ampliar a cobertura, a Constituinte flexibiliza as fontes de financiamento e formas de contribuição da Previdência Social, dando margem à inclusão dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar. Paralelamente, a nova Carta Magna determinou a constituição de políticas de proteção de caráter não contributivo, a Assistência Social. Não houve, porém, a explicitação da cobertura obrigatória a todos os cidadãos, e a regulamentação de ambas as políticas afastou-as de um padrão mais integrado de proteção social que pudesse ser identificado em uma cobertura universal. Sobre a reestruturação do SBPS a partir da Constituição de 1988, ver Draibe (1992, 1993 e 2001b).



## 2. O Sistema Brasileiro de Proteção Social: uma proposta de análise

Estudos desenvolvidos desde meados da década de 1980 vêm enfatizando que a importância do aparato institucional e do gasto público no âmbito das políticas sociais, assim como a abrangência de sua cobertura, justificariam análise sob a perspectiva de um sistema brasileiro de proteção social (SBPS).<sup>111</sup> Caracterizado como insuficiente, incompleto ou mesmo perverso, o SBPS tem sido objeto privilegiado de estudo, assim como campo das mais diversas proposições. Apesar do progressivo avanço de aspectos importantes das condições de vida no país, expressos na melhoria de certos indicadores sociais como expectativa de vida ou mortalidade infantil, a gravidade da situação social, como foi mostrado nos capítulos anteriores, reafirma a necessidade do debate sobre o escopo do SBPS.

Neste capítulo, *entende-se por Sistema Brasileiro de Proteção Social o conjunto de políticas e programas governamentais destinado à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura de riscos sociais, garantia de direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza.* O esforço estatal no campo da proteção social tem sido reconhecido como *sistema* menos pelo fato de se ter constituído no país conjunto articulado de políticas, e mais por ter-se estruturado aqui, ao longo do século XX, conjunto abrangente de programas especificamente sociais, nas áreas da previdência e assistência, trabalho, alimentação, saúde e educação, além de habitação e saneamento. Deste modo, tem-se hoje sistema de proteção amplo, ainda que certamente heterogêneo, incompleto e muitas vezes ineficaz, mas dotado de instituições, recursos humanos e fontes de financiamento que garantem grande parte de sua implementação em caráter permanente.

Contudo, é preciso reconhecer que o estudo sobre o perfil atual do SBPS apresenta dificuldades não desprezíveis, dentre as quais destacamos:

- a primeira, já tratada aqui, refere-se à *diversidade da ação social do Estado (hibridismo)*, tanto no que diz respeito à forma como à natureza das políticas sociais;

---

<sup>111</sup> Em especial, Draibe & Aureliano (1989) e Draibe (1998 e 2002) chamam a atenção, para efeito de reconhecimento do SBPS, para a existência de amplos programas de prestação de serviços básicos e de transferência de renda, relevância do gasto social público, enormes clientelas já cobertas, complexidade institucional destas políticas, assim como para a profissionalização das burocracias. Ver também Draibe, Castro e Azeredo (1991), além de Fagnani (2005).

- a segunda remete ao fato de que o SBPS desenhado pela Constituição, e cuja grande inovação foi a afirmação da tese da necessidade da criação de um sistema integrado e articulado de políticas públicas no campo social, ainda está em processo de consolidação (insuficiência);
- a terceira diz respeito à sua implementação, que passou a sofrer, desde cedo, a *concorrência de outros projetos de intervenção social (insuficiência)* baseados em princípios diferenciados de gestão da vida social.

Examina-se a seguir cada uma destas duas últimas ordens de dificuldades apontadas.

Quanto às reformas ocorridas no seio do Estado brasileiro em decorrência das determinações do novo texto constitucional, tem-se que estas apontavam para a construção de institucionalidade nova no campo das políticas sociais. A criação de garantias de proteção social, ao mesmo tempo em que exigiu esforços de reorganização das políticas então existentes, impeliu a construção de um conjunto novo de intervenções e instituições, levando o processo de reformas a se realizar em universo marcado por grande heterogeneidade institucional. Simultaneamente, o processo de construção do novo sistema de proteção social implica a emergência de novas tensões, na medida em que se atribui ao Estado responsabilidades que não são todas referentes aos mesmos princípios de proteção social ou de regulamentação institucional.

As diferentes problemáticas sociais enfrentadas pela Constituição relacionam-se com espaços distintos da vida social, respondendo a processos diferenciados de criação e recriação de vulnerabilidade e risco. Assim, ao se refletir sobre o sistema de proteção social que emerge da Constituição de 1988, vai-se além da análise dos espaços abertos à ação estatal. Trata-se igualmente de refletir em que medida o campo da proteção social aberto pela nova Constituição provoca a construção ou reconstrução de eixos diferenciados de políticas sociais, em torno dos quais passam a se desenvolver políticas articuladas e tensões específicas.

No que se refere à terceira das dificuldades apontadas, tem-se que, ao lado do processo de reorganização do Estado brasileiro que deriva das determinações da Carta Constitucional, novos fatores atuam no sentido da construção de outra institucionalidade no campo das políticas sociais. Destaca-se o fato da agenda de reformas sociais ter sido renovada durante a década de 1990, seja em decorrência das restrições econômicas do período e sua conseqüente limitação orçamentária,

seja ainda por influência de outras vertentes no debate, que reivindicavam a necessidade de priorizar o combate à pobreza.

Neste contexto, tomaram corpo proposições de reformas em aspectos variados do SBPS, visando combater os supostos excessos do perfil inovador do sistema, produto da visão democrática e universalista que caracterizaram o texto Constitucional de 1988. Durante este período, emergiu nova agenda política que radicalizava o diagnóstico da gestão da pobreza, elevando-a ao *status* de principal, senão único, objetivo legítimo da política pública no campo social.<sup>112</sup> É bem verdade que, desde a década de 1980, ao mesmo tempo em que tinha início um ciclo de reformas dos programas sociais brasileiros, avançava a crítica à legitimidade da proposta de incorporação social pela via dos direitos sociais. Reforçava-se novamente a interpretação que assentava na trajetória profissional a responsabilidade pela proteção social e pelo acesso a grande parte dos bens e serviços sociais. Entretanto, diferentemente do antigo modelo, a *proposta focalizadora* distanciava-se de um projeto de expansão da proteção social fundada no assalariamento, e apoiava-se na velha ideia da suficiência do mercado para a garantia de proteção social à parcela majoritária da população.

Tendo em vista enfrentar tais dificuldades, a estratégia adotada na sequência deste capítulo é examinar a trajetória do SBPS ao longo, sobretudo, da década de 1990 e início dos anos 2000, pelas linhas organizadoras que o atravessam, aqui chamadas de *Eixos Estruturantes das Políticas Sociais*.<sup>113</sup> A identificação destes eixos ancora-se tanto na leitura histórica empreendida nas seções anteriores como no levantamento de certas características institucionais específicas ao caso brasileiro, visando permitir o resgate das diferentes modalidades de intervenção que ainda hoje se agrupam no SBPS. O reconhecimento das origens diferenciadas de tais políticas permitirá ampliar a capacidade de identificar contradições e tensões entre (e intra) conjuntos de políticas, seja como resultado das enormes mudanças sociais que sofreu o país ao longo do seu período republicano, seja como decorrência das tarefas que passaram a ser atribuídas ao Estado brasileiro no período.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Ver, a respeito, Delgado & Theodoro (2003).

<sup>113</sup> Draibe (2002 e 2003) já havia avançado neste caminho. Ali identifica cinco pilares na organização do SBPS: *universal, seletivo/focalizado, contributivo, provisão privada com subsídio público, e provisão puramente privada*.

<sup>114</sup> É importante lembrar que a análise aqui realizada não tem como foco a integralidade do SBPS, mas apenas aquela parte que está sob responsabilidade do Executivo federal. A presença desta esfera de governo – como *regulador*,

A partir deste recorte analítico e destacados os princípios de acesso, pode-se observar a existência de quatro diferentes grupos de políticas sociais:

- políticas que se agrupam em torno do *Eixo do Emprego e do Trabalho*;
- políticas que se agrupam em torno do *Eixo da Assistência Social e do Combate à Pobreza*;
- políticas que se agrupam em torno do *Eixo dos Direitos Incondicionais de Cidadania*; e
- políticas que se agrupam em torno do *Eixo da Infraestrutura Social*.

Uma fotografia da ação social do Executivo federal no Brasil, estruturado em torno dos quatro eixos de ação supracitados, pode ser observada no Quadro 1.<sup>115</sup>

---

*gestor e financiador* – é bastante variável a depender da política em questão. Com efeito, uma série de fatores contribui para explicar esta situação, mas o destaque cabe ao significativo processo de descentralização das políticas sociais levado a cabo no período pós-1988. Assim, no caso da Saúde, e da Educação nos níveis fundamental e médio, embora boa parte dos gastos seja de responsabilidade de estados e municípios, se reconhece a existência de políticas de origem e abrangência nacionais, que se espraiam para o país a partir de orientações que emanam da esfera federal. Na Assistência Social, embora a esfera federal ainda responda pela maior parte dos gastos, já que os principais programas giram em torno de transferências diretas de renda – constitucionais ou não –, o fato é que as ações em serviços são há muito executadas de forma descentralizada por estados e municípios, diretamente ou por meio de entidades privadas. No que se refere à Habitação e Saneamento, a esfera municipal aparece como a grande responsável pela execução dos gastos, ainda que, do ponto de vista do financiamento, elas estejam em grande medida na dependência de recursos provenientes de fundos geridos em nível federal. A política de Previdência Social Básica (RGPS), que inclusive responde pela maior parte dos gastos sociais efetivos, é realizada a partir do nível federal de governo, o que, de resto, garante certa robustez à escolha metodológica de se abordar aqui aquela parcela do SBPS que se organiza e se implementa a partir do âmbito federal.

<sup>115</sup> Cabe ressaltar que o uso desta classificação não significa a adoção de uma grade estática de leitura, mas sim a proposição de uma análise da situação brasileira neste período pós-Constituição Federal de 1988. Isto porque as transformações que marcam a evolução das diferentes políticas podem acarretar, a médio ou longo prazo, uma reclassificação das políticas dentro da grade proposta ou mesmo a reconfiguração dos eixos estruturantes. Vale destacar também que a identificação dos eixos e, dentro deles, das políticas, não pretende substituir outros esforços analíticos neste campo, mas apenas complementá-los. Entende-se que tal grade de leitura pode contribuir para o esforço de entendimento acerca da ação social do Estado, permitindo o reconhecimento de tendências diferenciadas que se desenvolvem no interior do SBPS. Estas tendências dizem respeito não apenas a princípios organizadores, mas repercutem também em outros aspectos, como a divisão de responsabilidades entre as diferentes esferas de governo, as fontes de financiamento e o comportamento do gasto social. Conforme já colocado, a classificação e a análise por eixos estruturantes das políticas sociais permite revelar ainda as tensões que existem no interior de cada eixo de políticas. Um exemplo nítido é o caso da Seguridade Social. Visando articular as políticas de Assistência Social, Saúde e Previdência Social, a Constituição de 1988 instituiu a Seguridade Social, implicando não apenas o reconhecimento de uma série de direitos sociais e princípios comuns quanto a seus objetivos e bases de financiamento, como também lançando alicerces para a construção de institucionalidades específicas como o Orçamento da Seguridade Social ou Conselho Nacional da Seguridade Social – que funcionou até 1999, quando foi extinto. A análise das políticas sociais por eixos estruturantes não pretende minimizar a importância da análise do sistema de Seguridade Social, mas, ao contrário, acrescentar-lhe elementos, visando resgatar os princípios diferenciados e as motivações específicas de natureza histórica e institucional que organizam as distintas políticas que buscam se integrar sob a Seguridade Social.

**Quadro 1: Abrangência da Ação Social do Estado em Âmbito Federal. Brasil: 2002.**

<b>Eixos Estruturantes</b>	<b>Principais Políticas Sociais, por Área de Atuação do GSF *</b>
Emprego e Trabalho	1. Previdência Social Básica (RGPS urbano e rural) 2. Previdência e Benefícios a Servidores da União (militares e estatutários) 3. Políticas de Apoio ao Trabalhador ** 4. Organização Agrária e Política Fundiária
Assistência Social e Combate à Pobreza	5. Assistência Social 6. Alimentação e Nutrição 7. Ações de Combate à Pobreza / Transferência de Renda
Direitos Incondicionais de Cidadania Social ***	8. Saúde 9. Ensino Fundamental ***
Infraestrutura Social	10. Habitação 11. Saneamento

Fonte: IPEA / Disoc. Elaboração própria.

Notas: \* Ano de Referência: 2002. Segue critério de organização do Gasto Social Federal (GSF), por área de atuação, segundo metodologia desenvolvida e utilizada na Disoc/IPEA. A respeito, ver Castro *et alli* (2004). \*\* Diz respeito ao conjunto de políticas que definem, tradicionalmente, um sistema público de emprego. \*\*\* Considera-se aqui o ensino fundamental como a única política de educação plenamente inserida no Eixo dos Direitos Incondicionais de Cidadania Social. Com relação ao ensino médio, superior e profissional, nos quais se concentra a maior parte dos gastos federais em educação, a rigor, estes não atendem aos critérios usados para classificar as políticas neste Eixo da Cidadania Social.

Considera-se aqui que compõem o *Eixo do Emprego e do Trabalho* aquelas políticas cuja garantia de cobertura se dá mediante a participação contributiva e, em última análise, a participação no mercado de trabalho formal. Estas políticas de proteção social têm como principal referência o mundo do assalariamento com carteira, ainda que desde a Constituição de 1988 seja possível identificar o fortalecimento institucional de outro conjunto de políticas que tem no trabalho não-assalariado um critério de elegibilidade a programas e ações governamentais.

O *Eixo da Assistência Social e Combate à Pobreza* reúne políticas acessadas a partir do reconhecimento de um estado de extrema necessidade ou de vulnerabilidade do público alvo, aí incluídas, em período mais recente, as políticas de combate à fome e de transferência de renda. Em seu formato original, este conjunto de políticas e programas governamentais foi marcado por grande fragmentação e descontinuidade nas ações. É no período de democratização que estes programas começam a ganhar densidade institucional, vislumbrando-se, na década de 1990, uma política nacional de assistência social, cuja forma de acesso, contudo, ainda se dá pela via da necessidade.

O terceiro eixo reúne as políticas de educação e saúde, que se identificam pela atual desvinculação tanto à regulação do mundo do trabalho quanto à condição de necessidade. Estas políticas, cuja *garantia de acesso é incondicional* e se baseia no reconhecimento de direitos sociais mínimos do cidadão, assumem caráter autônomo, ligado exclusivamente ao pertencimento

à comunidade nacional e aos ideais de inclusão social por meio da oferta universal de determinados serviços públicos. Denomina-se este eixo *Direitos Incondicionais de Cidadania Social*. Na Saúde, é considerada obrigação do Estado a garantia universal de acesso aos seus serviços. Na Educação, a Constituição de 1988 afirmou a universalidade do ensino fundamental. Estas duas políticas distinguem-se ainda pela co-responsabilidade das três esferas de governo. De fato, tanto o SUS como o Ensino Fundamental estão sob a responsabilidade das esferas municipais e estaduais, cabendo ao governo federal a regulação geral, bem como responsabilidades complementares em relação ao financiamento e à implementação de programas de apoio e provisão de certos serviços.

Finalmente, o quarto eixo, estruturado em torno das chamadas políticas de *Infraestrutura Social*, é formado por políticas sociais de natureza diversa como habitação, saneamento e transporte coletivo urbano, que encontraram apenas tardiamente seu reconhecimento na Carta Constitucional. Este último grupo reúne políticas reconhecidas por sua relevância social, mas cujas garantias legais de acesso apenas muito recentemente (pós-2003) começaram a ser mais bem definidas. Muito embora se possa localizar a origem social da área de Habitação nos programas residenciais de alguns Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), e da área de Saneamento nas primeiras ações estatais no campo da saúde pública, o fato é que ambas apenas se estruturaram institucionalmente durante o regime militar, então acionadas como instrumentos de aceleração do crescimento econômico. Não obstante as tentativas recentes (pós-1995 e, sobretudo pós-2007, por meio do PAC) para aproximar as políticas federais de habitação e saneamento de objetivos socialmente mais redistributivos, ainda vigoram obstáculos de ordem institucional e financeira que dificultam o reconhecimento destas políticas no campo das políticas sociais.

Uma vez feita esta apresentação geral, as próximas seções procurarão mostrar um quadro atual, mas não exaustivo, das principais políticas sociais sob responsabilidade do governo federal, agrupadas segundo os quatro eixos analíticos aqui mencionados. Serão considerados os principais programas, sua importância no que se refere ao gasto social federal, e alguns indicadores de cobertura da população, tendo em vista benefícios monetários, serviços ofertados e beneficiários atendidos.<sup>116</sup> Em paralelo, serão discutidas algumas das tensões que, segundo o nosso ponto de

---

<sup>116</sup> Como dito na introdução do capítulo, privilegiaremos aqui as informações de natureza histórica e institucional que, segundo nossa concepção, ajudam a explicar a configuração atual do SBPS. Por isso, os dados estatísticos

vista, estão no centro dos debates atuais sobre os problemas concernentes a cada um dos eixos de políticas delineado.

### **3. Políticas Organizadas com base no Eixo do Emprego e do Trabalho**

Conforme já antecipado, a *regulação* (estruturação e regulamentação) do mundo do trabalho em ambiente de relações de produção crescentemente capitalistas constituiu-se no eixo histórico-explicativo central para o entendimento do processo de montagem de um sistema nacional de proteção social.<sup>117</sup>

Na sequência, procurar-se-á mostrar que a ênfase principal do conjunto de políticas organizadas em função do emprego recaiu, historicamente, sobre a montagem de relações institucionais entre o mundo do assalariamento formal e a Previdência Social. Ademais, o ambiente urbano preponderou largamente sobre o rural como foco das políticas públicas de proteção previdenciária. Nesse sentido foram tardios e, até a efetivação dos dispositivos constitucionais de 1988, incipientes, não apenas a expansão da proteção previdenciária ao trabalhador rural, como também o conjunto de políticas voltadas ao enfrentamento das questões agrária e fundiária. O caráter tardio e incipiente – sobretudo em termos de sua expressão orçamentária relativa – também está presente nas políticas clássicas de apoio ao trabalhador, tais como o seguro-desemprego, a (re)qualificação profissional, a intermediação de mão-de-obra e a concessão de microcrédito produtivo, tal como se verá no capítulo 8 adiante nesta Tese.

Após breve recuperação histórica da montagem do núcleo central de políticas fundadas no Emprego, serão focalizados aspectos gerais de sua abrangência (dimensão do gasto social e cobertura física) e principais tensões entre o arcabouço institucional dominante e a realidade ainda vigente dos mundos rural e urbano do trabalho no Brasil.

---

relativos à cobertura e gastos de cada política ou programa governamental poderão ser mais bem apreciados no *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, notadamente em seu anexo estatístico, que o IPEA produz e publica semestralmente desde 2000. Em particular, ver do referido periódico as edições n. 13 (com balanço empírico abrangente das políticas sociais federais entre 1995 e 2005) e n. 17 (com balanço analítico amplo das mesmas políticas entre 1988 e 2008, por ocasião dos 20 anos da CF-1988).

<sup>117</sup> Denomina-se aqui *regulação do trabalho* à síntese dos processos de *estruturação e regulamentação* do mercado laboral, tal qual definidos no capítulo 1 desta Tese.

### ***3.1. Estruturação histórica das políticas centradas no Emprego***

Como o demonstra grande parte da experiência internacional, e também o caso brasileiro, a formação dos sistemas de proteção social respondeu à necessidade de regular as relações capital-trabalho durante as fases de atividade e inatividade dos trabalhadores. Em outros termos, os sistemas de proteção estiveram originalmente vinculados à regulamentação do mercado de trabalho e à concomitante estruturação da previdência social.

No Brasil, pode-se dizer que a institucionalização do SBPS teve início com a Lei Eloy Chaves (1923), que funda, por intermédio das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), um modelo de proteção social (previdenciária e médico-assistencial) organizado por empresa. Este sistema evoluiu, nos anos 1930, para a montagem de um sistema corporativista de relações de trabalho, no qual a proteção previdenciária esteve organizada por categorias profissionais. Consolidada com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), a política previdenciária de seguro social estruturou-se como produto da solidariedade intergeracional, pela qual gerações em atividade financiam os benefícios das gerações já em inatividade.<sup>118</sup>

Tal movimento ocorre sob comando do Estado, numa fase de intensa produção legislativa no campo social e do trabalho, que culminou com a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943.<sup>119</sup> Todo este conjunto de regulamentações ajudou a transformar o *status* da questão social no país. Tratava-se, em grande medida, de como regular o mundo do trabalho, associando ao assalariamento garantias no campo da proteção social. A proteção social prestada pelos IAPs expandia-se para além da dimensão previdenciária, com cobertura dos riscos tradicionais de incapacidade, velhice ou morte. Eram prestados aos segurados serviços de assistência médico-hospitalar, além de intervenções no campo da habitação e da alimentação, por meio das carteiras hipotecárias dos IAPs e do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS). Mas cabe ressaltar que, fora do âmbito de cobertura dos IAPs, nenhuma outra ação de

---

<sup>118</sup> Os institutos eram financiados por empregados e empregadores, além de contarem com contribuição pública nem sempre honrada pelo Estado. Cada IAP recebeu regulamentação específica, implicando benefícios e contribuições distintas, reflexo do poder de negociação de cada categoria. Sobre as diferenças entre os regimes de benefícios e contribuições nos diversos institutos, ver Oliveira e Teixeira (1989) e Malloy (1986).

<sup>119</sup> Deste período, é importante mencionar a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1931, a instituição da Carteira de Trabalho obrigatória em 1932, o início da transição do modelo previdenciário por empresa (Caixas de Aposentadoria e Pensão – CAPs) para o modelo previdenciário por categoria profissional (IAPs) em 1933, e a instituição do salário mínimo em 1940. A respeito, ver Oliveira (2002) e Biavaschi (2007).



peso no campo da prestação de serviços de saúde, alimentação ou habitação foi desenvolvida na esfera pública até meados da década de 1960.

A mudança da política previdenciária que teve início em 1960 com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (Lops) é aprofundada a partir de 1964, com o conjunto de reformas que ganham corpo no âmbito do Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg). Cabe destacar a extinção do SAPS, a eliminação da ação previdenciária no campo da habitação e a unificação institucional dos IAPs em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Em 1966 ocorreu ainda a incorporação à Previdência do seguro contra acidentes de trabalho e a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), uma alternativa ao seguro-desemprego, em troca do estatuto da estabilidade no emprego.<sup>120</sup> Outra inovação importante foi a criação, em 1970, do PIS (Programa de Integração Social), uma tentativa de vincular o trabalhador aos ganhos de produtividade advindos do crescimento da economia nacional.

Em suma, se é verdade que a política social se define por ordenar “*escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente*” (Santos, 1987, p. 37), pode-se afirmar que, entre 1930 e 1980, no campo da ação social do Estado, vigora princípio de justiça fundado na lógica da proteção do trabalhador assalariado. A legitimidade desta política deve ser levada em conta ao se buscar explicar a sua longa permanência em contexto de ampliação das demandas por justiça social. Esta política nasceu dirigida para enfrentar o problema da integração social da classe trabalhadora urbana; e é o que ela, em larga medida, ainda faz.

Contudo, a partir do início da década de 1970, a Previdência Social passa por reformas no sentido da ampliação da população coberta, algumas das quais incorporaram critérios que indicavam certo afrouxamento do vínculo contributivo. Em 1972 e 1973, foi estendida a cobertura previdenciária aos trabalhadores autônomos e domésticos. Entretanto, esta extensão foi fiel ao princípio contributivo, reafirmando a identidade desta política como seguro social. O reduzido impacto redistributivo inerente à lógica do sistema previdenciário impunha barreira ao acesso dos trabalhadores não-formais.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> A respeito, ver Ferrante (1978).

<sup>121</sup> Para se ter ideia, no caso dos trabalhadores domésticos, o número de contribuintes salta de 350 mil para 790 mil entre 1973 e 1988. Em termos percentuais, essa cobertura significou salto modesto em relação ao total de contribuintes da Previdência Social no período: de 2,9% em 1973 para 3,2% em 1988. No caso dos trabalhadores

Uma via mais promissora de reformas foi aberta nos anos 1970 com duas medidas que alteraram, ainda que de maneira parcial, a fidelidade ao princípio contributivo tradicional: a instituição do Prorural/Funrural (Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural) em 1971 e a criação da Renda Mínima Vitalícia (RMV) em 1974. O Prorural/Funrural permitiu a concessão de aposentadorias e pensões para trabalhadores da economia familiar rural sem a exigência de contribuições passadas. Era financiado a partir de contribuições incidentes sobre a folha de salário das empresas do setor urbano, mediante as quais se instituía transferência de renda para o Funrural. Este programa pode ser entendido como resposta tardia à nova questão social que se afirmara no país no final dos anos 1950: a chamada questão camponesa, estruturada em suas duas vertentes, a do acesso à terra e a da regulamentação do trabalho assalariado, ambas colocando em questão a natureza e o processo de acumulação no meio rural.

Já a RMV, em que pese pertencer à configuração diferente de políticas, repete a inovação do Prorural/Funrural no que se refere à busca de novas fontes de custeio. A RMV visava oferecer benefício a pessoas idosas ou inválidas carentes que já tivessem contribuído ao menos durante 12 meses com a Previdência Social. Apesar da exigência de contribuições passadas, este programa tinha fraca aderência à lógica contributiva. É importante ressaltar que a RMV se assentava na exigência de realização de trabalho pretérito pelo público-alvo e sua comprovação por meio de contribuições à Previdência, como também na legitimidade, típica do campo assistencial, da defesa dos pobres reconhecidamente inaptos para o trabalho (no caso, idosos de mais de 70 anos e inválidos).

Nos anos 1980, na esteira da redemocratização do país, as inovações institucionais ficam por conta da criação, ainda antes da Constituição de 1988, do Finsocial em 1982, embrião da atual Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), e do seguro-desemprego em 1986, embora ainda sem vinculação orçamentária específica. Não obstante a produção legislativa do período, as dinâmicas econômica e demográfica viriam a comprometer as virtualidades do modelo vigente de proteção social (modelo meritocrático-contributivo), num contexto de emergência de uma *nova* questão social em que a mobilidade ascendente se estancara. No âmbito

---

autônomos, o número de contribuintes passa de 911 mil em 1973 para algo como 1,9 milhão em 1988. Em termos percentuais, isto representou avanço também modesto frente ao conjunto de contribuintes: de 7,8% em 1973 para apenas 7,9% em 1988. Comparativamente, basta verificar que o universo de trabalhadores assalariados contribuintes passou de pouco mais de 10 milhões em 1973 para a casa dos 23 milhões em 1988. Para maiores informações acerca da evolução do número de contribuintes da Previdência Social brasileira, ver Andrade (1999).

do mercado de trabalho, a nova questão social brasileira tomava a forma da *desestruturação* do emprego formal e do aumento das desigualdades socioeconômicas, e, no âmbito da proteção previdenciária, se materializava no aumento da razão de dependência entre segurados e contribuintes, situação que – tudo o mais constante – tende a comprometer, no tempo, o financiamento do sistema.

Entre 1988 e 2002, período compreendido entre a nova Constituição e o término do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a relação entre o mundo do trabalho e a Previdência Social seria marcada por eventos contraditórios. De um lado, por certo avanço social trazido pela extensão de benefícios previdenciários (mormente a previdência rural) e pelo início da montagem de programas ligados ao chamado Sistema Público de Emprego (ampliação do seguro-desemprego, reativação do serviço de intermediação de mão-de-obra, fortalecimento das funções de qualificação profissional e criação de mecanismos de concessão de microcréditos produtivos). De outro lado, por reformas constitucionais e novas estratégias de ação do Estado no campo das políticas previdenciária (reforma do regime geral urbano e do regime próprio dos servidores públicos) e trabalhista (desregulamentação de itens importantes da legislação laboral), as quais, contudo, hoje se sabe, não se mostraram eficazes nem para aumentar a cobertura da previdência básica, tampouco para combater o quadro de heterogeneidade que marca o mundo do trabalho no Brasil.

Neste período (1995-2002), marcado por instabilidade persistente dos fundamentos da macroeconomia – a despeito da relativa estabilidade monetária – e por grande endividamento do setor público estatal, houve deterioração das condições intergeracionais de sustentação do modelo de proteção social *meritocrático-contributivo*. Não fosse a reversão das tendências então em curso, sobretudo o movimento recente (2004-2010) de expansão da ocupação da força-de-trabalho a frente do crescimento do PIB, fenômeno este associado – *conforme explicado no capítulo 4 desta Tese* – a intenso processo de formalização dos vínculos empregatícios, redução do desemprego aberto, recuperação das remunerações e diminuição das desigualdades salariais, prosseguiria em ritmo socialmente perigoso o aumento potencial da desproteção previdenciária futura para trabalhadores situados no espaço urbano, dependentes de relações de trabalho em geral não-contributivas e, portanto, não reconhecidas pelo Estado para fins previdenciários.

Vejam os rapidamente abaixo alguns dados gerais de cobertura social dessas políticas do eixo do trabalho e do emprego, bem como algumas das principais tensões ainda nelas presentes, para entendermos melhor a situação atual e futura.

### ***3.2. Abrangência e tensões das políticas centradas no Emprego e no Trabalho***

No caso brasileiro, é possível agrupar sob o rótulo das políticas de proteção social ligadas ao emprego e ao trabalho as seguintes políticas, conforme o Quadro 2:

- Previdência social: regimes urbano e rural;
- Previdência e benefícios aos servidores públicos: militares e estatutários;
- Políticas de apoio ao trabalhador: abono salarial, seguro desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, crédito para geração de emprego e renda, benefícios especificamente dirigidos aos servidores públicos; e
- Políticas ligadas à organização agrária: assentamento, consolidação e emancipação de trabalhadores rurais, crédito para agricultura familiar; e à política fundiária: gerenciamento da estrutura fundiária e gestão da política de desapropriação de áreas improdutivas para fins de reforma agrária.

Este conjunto de políticas e programas governamentais não esgota a totalidade da ação social do Estado no campo do emprego e do trabalho, mas fornece aproximação suficiente e bastante representativa. Importante ressaltar que, embora as nomenclaturas dos principais programas governamentais venham mudando ao longo dos PPA (Plano Plurianuais) 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, permanecem, em grande medida, praticamente as mesmas as diretrizes gerais de ação do Estado em âmbito federal. Ainda que várias delas tenham mudado de escala ou escopo, ganhando ou perdendo importância relativa ao longo dos anos, há certa inércia institucional no desenho e na operacionalização das políticas públicas mais relevantes, motivo pelo qual o foco de análise deste capítulo e desta Tese permanece válido ainda hoje.

## Quadro 2: Abrangência da Ação Social do Estado em Âmbito Federal. Brasil: 2002.

### Políticas organizadas com base no Eixo do Emprego e do Trabalho.\*

Eixo estruturante	Políticas de âmbito federal	% GSF 1995-2002	Principais programas
Emprego e Trabalho	1. Previdência Social Básica - RGPS	46,3	1.1 RGPS - urbano 1.2 RGPS - rural
	2. Previdência e Benefícios a Servidores da União **	20,3	2.1 Regime próprio de Militares 2.2 Regime próprio de Servidores Civis
	3. Políticas de Proteção ao Trabalhador ***	4,4	3.1 Valorização do Servidor Público 3.2 Abono e Seguro Desemprego 3.3 Intermediação e Qualificação Profissional 3.4 Geração de Emprego e Renda
	4. Organização Agrária e Política Fundiária	1,3	4.1 Assentamento, Consolidação e Emancipação de Trabalhadores Rurais 4.2 Pronaf: Agricultura Familiar 4.3 Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Gestão da Política Fundiária
	Subtotal 1	72,3	

Fonte: IPEA / Disoc. Elaboração própria.

Notas.: \* Ano de referência: 2002. Inclui todas as formas de trabalho e de emprego: emprego público (militar e estatutário); emprego assalariado com carteira; emprego assalariado sem carteira; trabalho doméstico (com e sem carteira); trabalho autônomo ou por conta própria; trabalho na construção para uso próprio; trabalho na produção para autoconsumo; trabalho não remunerado. \*\* Diz respeito, majoritariamente, a benefícios previdenciários. \*\*\* Diz respeito ao conjunto de políticas que definem, tradicionalmente, um sistema público de emprego.

De antemão, é preciso esclarecer que o núcleo central das políticas deste eixo – em termos institucionais e financeiros – está ainda hoje formado pelo regime urbano de previdência social (RGPS-urbano) e pelos programas Abono Salarial e Seguro Desemprego, todos subordinados à vinculação (presente ou pretérita) dos beneficiários ao sistema de assalariamento formal no mercado de trabalho. Este foi e continua sendo o princípio organizador fundamental das políticas sociais brasileiras voltadas aos trabalhadores ativos e à população inativa. Também se poderia agregar a este núcleo de políticas aquelas de cobertura previdenciária e de benefícios aos servidores públicos (militares e estatutários), na medida em que a relação de trabalho dominante neste caso toma a forma do assalariamento legal.<sup>122</sup>

<sup>122</sup> Esta é opção metodológica frequente, porém não consensual. Embora haja elementos a justificar tratamento diferenciado aos servidores do Estado, excluindo-os, por exemplo, do cômputo final dos gastos ditos sociais, optou-se por mantê-los como parte integrante das políticas públicas estruturadas em torno do emprego porque esses trabalhadores, a despeito do regime jurídico próprio que os regem (RJU), compartilham com os trabalhadores do setor privado uma série de obrigações e direitos de natureza social. Entre outros, os servidores do Estado recebem proventos sobre os quais incidem contribuições sociais próprias, possuem regimes de aposentadorias, pensões e alguns outros benefícios sociais derivados da sua condição de trabalhadores etc. Para efeitos deste capítulo, portanto,

Em adição às políticas que têm no emprego assalariado formal o seu eixo estruturante, cabe destaque àquelas que se pautam por relações de trabalho de outra natureza, como por exemplo o assalariamento informal e a auto-ocupação. Como observado em capítulos anteriores desta Tese, estas categorias, pertencentes ao mundo da informalidade urbana e da subsistência rural, se somadas, representam ainda hoje cerca de metade da população em idade ativa do país. Não obstante, ainda grassa grande vazão de proteção previdenciária para este contingente massivo de população, sobretudo porque a maior parte ou não possui capacidade contributiva ou está inserida em relações de trabalho que não garantem o horizonte temporal mínimo de contribuições exigidas pelas regras vigentes do sistema previdenciário urbano. É neste contexto que ganham relevância as políticas públicas centradas não exatamente no emprego, mas fundamentalmente no trabalho, tendo em vista a sua natureza heterogênea e complexa no Brasil.

Neste rol, a principal inovação institucional do período pós-CF-1988 parece ter sido a implementação do *subsistema rural de previdência social* (RGPS-rural). Na medida em que se inscreve como benefício previdenciário – ao invés de assistencial –, ele se legitima pelo exercício pretérito de trabalho socialmente útil, ainda que não-assalariado. Por este motivo, será tratado de modo exclusivo no capítulo 10 adiante nesta Tese.

Outra inovação importante do período diz respeito ao conjunto de *programas de apoio ao trabalhador* que também não exigem vinculação formal ao mercado de trabalho, realizando-se pela intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e concessão de microcréditos produtivos a pequenos empregadores, empresas familiares, autônomos ou simplesmente pessoas interessadas em começar pequenos empreendimentos.

Por fim, mas não menos importante, estão as políticas aqui classificadas como de *organização agrária e fundiária*. Embora tenham como fulcro a questão da função social da propriedade da terra, considera-se aqui que as ações de assentamento, consolidação e emancipação de trabalhadores rurais, crédito para agricultura familiar, gerenciamento da estrutura fundiária e desapropriação de áreas improdutivas para fins de reforma agrária, entre outras, são indissociáveis da questão do trabalho em suas várias e heterogêneas formas. Ou seja, é a garantia do trabalho para a reprodução social das populações rurais contempladas com recursos

---

não cabe entrar em maiores detalhes acerca das especificidades que envolvem a questão do emprego público. A respeito, ver Cardoso Jr. (2011) e capítulo 5 desta Tese.

institucionais e financeiros das políticas agrária e fundiária que justificam e legitimam a inclusão deste conjunto de programas governamentais no eixo das políticas do emprego e do trabalho.

A mera existência deste amplo conjunto de políticas centradas no eixo do Emprego e do Trabalho não garante, contudo, nem o atendimento integral da população-alvo desprotegida, tampouco a eliminação de tensões próprias a cada desenho operacional e de financiamento, aspectos que serão considerados a seguir para cada bloco de políticas.

Tendo ainda como referência o Quadro 2, é possível verificar o percentual médio do Gasto Social Federal (GSF) realizado em cada bloco de políticas deste eixo do Emprego e do Trabalho. Inicialmente, observa-se que foram responsáveis por 72,3% de todo o GSF no período 1995-2002. Destaca-se, neste conjunto, a política de previdência social, núcleo central de qualquer sistema abrangente de proteção, que somou 66,6% do GSF. Os gastos referentes às políticas de proteção ao trabalhador – em sua maior parte destinados ao pagamento dos benefícios do seguro desemprego –, por sua vez, corresponderam a 4,4% do GSF, enquanto as políticas ligadas à organização agrária representaram 1,3%.

Para fins analíticos, é também necessário distinguir o regime geral daquele regime de previdência dos servidores da União. O RGPS (urbano e rural) foi responsável por 46,3% de todo o GSF no período 1995-2002, enquanto 20,3% destes gastos foram destinados ao pagamento de benefícios vinculados aos regimes jurídicos próprios (RPPS) dos militares e funcionários públicos estatutários.<sup>123</sup> Informações mais atualizadas comprovam a importância relativa das políticas previdenciárias no conjunto das políticas sociais brasileiras, e sabe-se que atualmente a distribuição do GSF entre ambos os institutos de previdência é praticamente a mesma.<sup>124</sup>

Para complementar as informações sobre a composição do GSF, apresenta-se, no quadro 3, informações sumárias relativas aos benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS: benefícios previdenciários e acidentários) e pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE: seguro desemprego e abono salarial).

---

<sup>123</sup> É preciso esclarecer que, embora seja controversa a inclusão dos gastos com servidores públicos no cômputo total dos gastos sociais da União, optou-se por fazê-lo de modo a respeitar a metodologia de análise do GSF desenvolvida pelo IPEA. A respeito, ver Fernandes *et alli* (1998a, 1998b e 2000) e Castro *et alli* (2003).

<sup>124</sup> A respeito, ver Castro (2011) e Castro *et alli* (2012).

### Quadro 3: Indicadores da Ação Social do Estado em Âmbito Federal. Brasil: décadas de 1990 e 2000.

#### Políticas organizadas com base no Eixo do Emprego e do Trabalho.

Áreas de Atuação	Indicadores	Resultados/valores	
		Anos 1990	Anos 2000
Previdência Social	% da PIA (16 a 64 anos) coberta	-	64,9 (2008)
	% de cobertura da pop. de 65 anos ou mais	-	93,3 (2008)
	% de benefícios menores que 1 s.m.	-	2,0 (2007)
	% de benefícios maiores que 1 s.m.	-	42,0 (2007)
	% de domicílios com indivíduos de mais de 60 anos que recebem aposentadoria ou pensão	72,8 (1995)	73 (2007)
Trabalho e Renda	Taxa de Cobertura efetiva do seguro-desemprego	65,9 (1995)	62,9 (2007)
	Taxa de Reposição de renda do seguro-desemprego	50,9 (1995)	68,3 (2007)
	Taxa de aderência da intermediação	39,2 (1995)	47,5 (2007)
	Taxa de admissão da intermediação	1,5 (1995)	6,8 (2007)
Questão Agrária	Concentração Fundiária - índice de Gini para propriedade da terra	0,838 (1998)	0,816 (2003)

Fonte: IPEA (Acompanhamento e análise 17, 2009) e IPEA (ODM - Relatório Nacional de acompanhamento, 2010), *appud* Castro (2011).

Em linhas gerais, as informações apresentadas acima permitem evidenciar expansão em termos absolutos do número de benefícios ao longo do período 1995-2003. A tendência de expansão dos benefícios foi crescente tanto para o total de benefícios emitidos pelo INSS como para o total de benefícios concedidos pelo MTE.

No que se refere aos benefícios anuais emitidos pelo INSS, sabe-se que seu comportamento geral se explica fundamentalmente pela expansão dos benefícios previdenciários (aposentadorias por idade, invalidez e tempo de contribuição, pensão por morte, auxílio-doença, salário-maternidade e outros de menor importância), que passaram de 13,9 milhões em 1995 para 15,7 milhões em 1998, 18,1 milhões em 2002 e 22,7 milhões em 2009. Além do movimento demográfico natural de incorporação de novos beneficiários, a expansão previdenciária das décadas de 1990 e primeira de 2000 também refletiu alterações institucionais importantes, entre as quais se destacam a implementação da Previdência Rural a partir de 1992 e a antecipação de aposentadorias motivada pelas reformas da previdência em 1998 e 2003.

Mas apesar de as informações sobre a evolução do número de benefícios, bem como sobre a composição do GSF, serem valiosas em si mesmas, pouco elucidam sobre o estado da cobertura social da política previdenciária. Assim, o Quadro 3 apresenta indicadores de cobertura e proteção previdenciária para a população ocupada de 16 a 64 anos de idade. A informação que ali interessa destacar mostra que algo como 64,9% deste segmento estaria segurada por um dos regimes de proteção previdenciária oficial: RGPS urbano e rural ou regimes próprios de militares



e funcionários públicos estatutários. Adicionalmente, mostra que cerca de 73% dos domicílios do país possuem indivíduos de 60 anos ou mais recebendo aposentadoria ou pensão.

Por outro lado, com base em dados estatísticos extraídos da PNAD-2002, e utilizando recorte etário diferente (ou seja: 16 a 59 anos), Schwarzer, Paiva & Santana (2004) mostraram haver 29,7 milhões de contribuintes vinculados ao RGPS-urbano e cerca de 7,7 milhões vinculados ao RGPS-rural, estes na condição de segurados-especiais. Juntas, ambas as categorias representavam 53% da população ocupada entre 16 e 59 anos em 2002. Somando-se a estes, cerca de 4,8 milhões de contribuintes pertencentes aos regimes próprios dos funcionários públicos estatutários e militares, teríamos algo como 59,8% de vinculação direta entre a população ocupada e o sistema previdenciário de proteção social. O déficit de cobertura para o total da população ocupada seria, portanto, de 38,3% ou cerca de 27 milhões de pessoas ocupadas entre 16 e 59 anos.<sup>125</sup>

Desagregada por algumas categorias de análise selecionadas, tem-se um perfil aproximado da *desproteção previdenciária* em 2002 para parcela desta população trabalhadora desprotegida de 16 a 59 anos com rendimento superior a um salário mínimo mensal, tal que:

- como esperado, a maior parte da desproteção (93,6%) se concentra nas categorias ocupacionais dos assalariados sem carteira (inclusive domésticos) e dos autônomos;
- olhando a questão por setor de atividade, nota-se que a desproteção social se concentra no setor terciário da economia (57,2% – com destaque para as atividades de comércio, reparação e serviços domésticos), seguido do setor secundário (29,8%), dos quais mais da metade na construção civil;
- a faixa etária preponderante da desproteção está situada entre 25 e 39 anos de idade (43,8%). A franja superior deste grupo etário, somada ao percentual de desprotegidos entre

---

<sup>125</sup> Se considerada a população ocupada de dez anos ou mais, o contingente de desprotegidos subiria para algo como 30,5 milhões de pessoas, equivalente a 39,1% do total de pessoas ocupadas de dez anos ou mais de idade em 2002. Outro aspecto a ser ressaltado é que as ponderações de cobertura e não-cobertura previdenciária foram feitas, no trabalho supracitado, não sobre a população economicamente ativa total, mas tão-somente sobre a população ocupada, procedimento que, ao excluir a população desocupada, ajuda a inflar o percentual de cobertura previdenciária real. Exemplificando, caso se ponderasse, também com dados da PNAD 2002, a população ocupada entre 16 e 59 anos, segurada de algum regime previdenciário oficial, sobre a população economicamente ativa total entre 16 e 59 anos teríamos uma razão de cobertura de 54,2%, ao invés dos 61,7% encontrados no referido estudo. Sobre os procedimentos metodológicos utilizados e as justificativas teóricas que embasam essas diferentes formas de se calcular a cobertura previdenciária oficial, ver Schwarzer, Paiva & Santana (2004).

40 e 59 anos (32,9%), sugere que, tudo o mais constante, uma parcela expressiva da população ocupada de 16 a 59 anos e com rendimento do trabalho acima de um salário mínimo terá dificuldades para cumprir os tempos mínimos de contribuição ao sistema previdenciário.<sup>126</sup>

As informações acima implicam em situação prospectiva de *desproteção previdenciária* que confirma a situação de baixa cobertura média vigente durante praticamente toda a década de 1990, até pelo menos 2004, sobretudo para trabalhadores do mundo informal urbano, já que no caso dos trabalhadores rurais, o regime de previdência rural tem garantido ampliação até quase a universalização do acesso.

No que se refere ao âmbito das *políticas de apoio ao trabalhador*, existe certa precariedade nas informações sobre cobertura dos programas de qualificação profissional e de geração de emprego e renda, ao contrário do que ocorre com dados de cobertura e atendimento relativos aos demais programas. No caso do Seguro Desemprego, de longe o principal programa do conjunto de políticas de proteção ao trabalhador, a cifra de beneficiários ultrapassou nos anos 2000 a casa dos cinco milhões de trabalhadores oriundos do setor formal da economia, o que correspondeu, no ano de 2007, a praticamente 63% do total de trabalhadores demitidos sem justa causa no país, segundo informações do sistema Relação Anual de Informações Sociais (Rais)/Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) do MTE, presentes no Quadro 3.

No caso do Abono Salarial, as concessões cresceram em ritmo intenso desde 1999, de tal modo a ter ultrapassado em anos recentes a marca dos 6 milhões de beneficiários, o que representou cerca de 90% de cobertura junto ao total de trabalhadores com direito ao benefício, ou seja, aqueles com vinculação pretérita ao mercado de trabalho formal e recebedores de rendimento médio mensal igual ou inferior a dois salários mínimos. A trajetória de expansão de benefícios concedidos em nome do abono salarial pode ser explicada, em parte, pelo fato deste período ter coincido, grosso modo, com ampliação do emprego formal (pós-2003) associado a

---

<sup>126</sup> Reforça esta conclusão o fato de que 36,8% das cerca de 27 milhões de pessoas ocupadas desprotegidas percebiam em 2002 rendimentos inferiores a um salário mínimo, sendo de 51,1% o peso dos que recebiam entre um e três salários mínimos. Juntas, as pessoas situadas dentro destas duas faixas de rendimentos representavam cerca de 24 milhões de pessoas em 2002, segmento este com baixa capacidade contributiva e, portanto, com remotas chances de acessar o sistema de proteção previdenciário urbano, a ponto de conseguir, com as regras vigentes, garantir os períodos mínimos de contribuição. Ver Schwarzer, Paiva & Santana (2004).

rendimentos médios de até dois salários mínimos mensais, e alta rotatividade da mão-de-obra, em praticamente todos os setores da atividade econômica.

Em ambos os casos (seguro desemprego e abono salarial), apesar dos avanços constatados após a instituição do FAT como fonte principal de financiamento destas políticas, há que se reconhecer que continuam, em sua essência, presas à regulação do setor formal do mercado de trabalho.<sup>127</sup> De modo geral, é possível afirmar que o conjunto de programas voltados à proteção do trabalhador ainda carece de abrangência maior sobre a população não vinculada a relações de assalariamento formal. A ausência de ações mais amplas no campo das políticas de proteção ao trabalhador tem minimizado os efeitos agregados dos programas públicos do seguro desemprego, da intermediação de mão-de-obra, da formação profissional e da geração de emprego e renda a partir do microcrédito e do desenvolvimento de experiências locais. Esta constatação pode ser explicada não só pelo foco predominante destas políticas no emprego formal, mas ainda pelos efeitos das sucessivas crises contemporâneas sobre o mundo do trabalho no Brasil.

Por fim, no que diz respeito às políticas ligadas à *organização agrária e fundiária*, ressalte-se a atualidade dessas questões no contexto atual, assim como sobre a dominância econômica e política do agronegócio e suas consequências sobre a reprodução de expressivo setor de subsistência rural, não contemplado pela dinâmica de acumulação de capital naquele setor de atividade, tampouco por políticas públicas abrangentes o suficiente para permitir a incorporação produtiva daquele segmento populacional ou a mera proteção social básica a esta população em idade ativa. Por este motivo, concentrar-nos-emos agora no significado deste conjunto de ações governamentais para o enfrentamento da questão do acesso ao trabalho no campo.

Para o que interessa a este capítulo, basta ressaltar que a mera existência de políticas e programas governamentais destinados ao enfrentamento das questões agrária e fundiária não garante a suficiência dos recursos nem a aderência dos instrumentos institucionais aos problemas de acesso à terra e ao trabalho produtivo no campo. Para além dos problemas sociais e políticos envolvidos, tem-se que, do lado financeiro, estas são políticas que dependem basicamente de recursos do Orçamento Geral da União para se viabilizarem. Estes, no entanto, foram sendo crescentemente comprometidos, ao longo de toda a década de 1990, devido a seguidos

---

<sup>127</sup> Uma discussão mais profunda sobre as tensões existentes no campo das políticas de proteção ao trabalhador encontra-se desenvolvida em Cardoso Jr. et alli (2006), Moretto (2007) e adiante nesta Tese no capítulo 8.

contingenciamentos de gastos orçamentários, sobretudo os não vinculados a fontes explícitas de financiamento. Por sua vez, do ponto de vista dos instrumentos institucionais existentes no âmbito das políticas agrária e fundiária, é preciso chamar atenção para a baixa eficácia de mecanismos de mercado, bem como para a pouca adequabilidade dos instrumentos oficiais de desapropriação de terras, mesmo tratando-se daquelas reconhecidamente improdutivas ou das que não cumprem com o preceito constitucional da função social da propriedade.

Tudo posto, o conjunto de considerações anteriores guarda relação direta com a essência do modelo nacional de proteção social. A experiência brasileira perseguiu a montagem de sistema de tipo meritocrático-contributivo, sendo que o peso – em termos de recursos e pessoas envolvidas – das políticas de previdência social (regime urbano e dos servidores públicos) e parte das políticas de emprego (abono salarial e seguro desemprego) mostra que o núcleo central do SBPS ainda está preservado. Contudo, tanto a realidade do mercado de trabalho urbano nacional como da população remanescente ou oriunda do campo apontam para os limites de cobertura e proteção existentes no formato estritamente contributivo do SBPS.

Em outros termos: embora o emprego assalariado com carteira ainda seja o elemento central do acesso dos trabalhadores à proteção social durante as fases ativa e inativa de trabalho, as especificidades do mundo do trabalho no Brasil limitam o potencial de cobertura do sistema público vigente e contestam sua capacidade de ampliar no futuro o raio de proteção efetiva. Diante disto, o SBPS – e particularmente o conjunto de políticas organizadas em torno do Eixo do Emprego e do Trabalho – convive com dilema permanente de ter que inovar na estruturação institucional dos programas de proteção social (*por meio da Previdência Social Rural, dos programas de intermediação e qualificação profissional, dos programas de microcrédito para geração de emprego e renda no campo e nas cidades, e dos programas de assentamento, consolidação e emancipação de trabalhadores rurais*), sem, no entanto, poder romper efetivamente com a essência da cobertura assentada no emprego assalariado com carteira. Por conta disto, destaca-se a exclusão de parte significativa dos trabalhadores urbanos não-assalariados ou assalariados informais – a maioria dos quais, pobres – dos benefícios derivados das políticas desenvolvidas no Eixo do Emprego e do Trabalho. São os limites e tensões deste modelo de proteção social, frente às especificidades dos mundos urbano e rural do trabalho no Brasil, que deveriam estar no centro do debate político sobre o assunto, pois que precisarão ser

enfrentados por nova geração de políticas públicas especificamente dirigidas a esses problemas nacionais (cf. Pochmann, 2001).

É neste contexto que ganha importância a efetivação, na década de 1990, do RGPS rural no Brasil. Apesar de ser extensão tardia de direitos sociais e de proteção previdenciária a um expressivo contingente de trabalhadores oriundo do campo, a Previdência Rural, situada institucionalmente no âmbito da Seguridade Social, representa o rompimento parcial do vínculo contributivo para o financiamento dos benefícios previdenciários.<sup>128</sup> Embora de forma implícita e não totalmente consolidada, a Previdência Rural representa o reconhecimento de direito social vinculado ao exercício de trabalho socialmente útil, ainda que não necessariamente pautado no assalariamento registrado e contributivo.<sup>129</sup>

Em essência, o conjunto de programas situados no âmbito da Organização Agrária e da Política Fundiária também se pauta pelo reconhecimento oficial de direitos associados ao exercício do trabalho em suas mais variadas e heterogêneas formas. Neste caso, especialmente relevante é o fato de que a política pública está diante da possibilidade de viabilizar condições de trabalho, moradia e demais itens da proteção social à chamada economia familiar rural de subsistência. Este talvez seja, juntamente com o já referido conjunto de trabalhadores urbanos não-registrados da economia, o segmento populacional historicamente menos contemplado com políticas sociais inclusivas de Estado.

Desse modo, embora haja problemas de várias ordens a enfrentar, seja no âmbito das políticas agrária e fundiária, seja também no campo das políticas previdenciárias e de apoio ao trabalhador, é preciso não menosprezar a importância do fato segundo o qual a configuração atualmente em construção de políticas públicas em torno do eixo do Emprego e do Trabalho reconhece a insuficiência do assalariamento como princípio organizador único da proteção social. Este fato abre caminho, embora sob fogo cruzado, para o fortalecimento institucional de demandas sociais

---

<sup>128</sup> Sobre isso, não é desprezível, por exemplo, a informação de que a maior parte do gasto social federal com previdência no país seja autofinanciável, já que está atrelado à lógica contributiva que está na base de organização deste eixo de proteção social. Sobre aspectos ligados diretamente à questão do financiamento das políticas sociais brasileiras, ver o capítulo 7 desta Tese, bem como o já citado *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, notadamente seu anexo estatístico, que traz informações sempre atualizadas acerca da execução orçamentária do GSF e indicadores de cobertura e desempenho de cada política.

<sup>129</sup> Ver capítulo 10 adiante nesta Tese.

até então ignoradas ou tratadas como pouco relevantes no debate sobre o futuro da proteção social no Brasil.

Em suma, é importante ter claro que os casos aqui relatados ocorrem num contexto complexo, de transformações profundas no padrão de desenvolvimento nacional, em que nem os novos fundamentos da economia nem os do Estado estão ainda completamente claros. De qualquer modo, uma nova geração de políticas de proteção social parece estar levando em consideração, ainda que de maneira não totalmente consciente nem decidida, o critério de aplicação de outro princípio de institucionalização de políticas públicas, mais aderente à história vivida do trabalho no país, e isto talvez constitua novidade positiva, embora pouco consolidada, do período de transição pelo qual está passando o SBPS.

#### **4. Políticas Organizadas com base no Eixo da Assistência Social**

Ao lado das políticas relacionadas ao Eixo do Trabalho, a montagem do SBPS nos anos 1930 passou por ampla regulamentação no campo da Assistência Social, afirmando a presença do Estado em área até então restrita à atuação das entidades privadas e sob forte influência da Igreja Católica. Contudo, a intervenção do Estado consolidou-se historicamente, visando não à substituição, mas à colaboração com o trabalho filantrópico, institucionalizando progressivamente a transferência de recursos diretos e indiretos às entidades privadas, responsáveis pelo atendimento da população pobre. A atuação do Estado no campo assistencial organizou-se na forma de ações fragmentadas, que apenas nos últimos 10 anos vêm sendo desmontadas em favor da construção de uma Política Nacional de Assistência Social.

As dificuldades nesse processo são significativas. Além da herança filantrópica e da residualidade da ação estatal no âmbito da prestação de serviços assistenciais, o nascimento de políticas de transferência de renda voltadas aos estratos mais pobres da população e os esforços no sentido de consolidar políticas de combate à fome, desenham cenário de profundas tensões, ao mesmo tempo em que sinalizam para a abertura de novas perspectivas no campo da proteção social. Apresenta-se a seguir rápido retrospecto da evolução da ação do Estado no campo da Assistência Social para, em seguida, tratar de seu perfil geral, apontando alguns de seus alcances e limites.

#### ***4.1. Estruturação histórica das políticas centradas na Assistência Social***

Historicamente, as políticas de assistência social ganham densidade institucional para os grupos sociais que, desobrigados de garantir sua sobrevivência pelo trabalho, se encontram em condições de carência. Crianças desassistidas, mulheres pobres – notadamente as viúvas e/ou mães de filhos pequenos –, portadores de deficiências e idosos incapacitados para o trabalho, desde que sem outro tipo de proteção, compõem tradicionalmente o escopo da assistência que se organizou, no Brasil como em outros países, por meio da intervenção privada com base na caridade e na filantropia.

Na maioria dos países que vivenciaram a montagem e desenvolvimento dos estados de bem-estar social, a responsabilidade pela proteção social dessas populações foi assumida progressivamente pelo poder público. No Brasil, as respostas oferecidas para fazer frente às situações de carência e vulnerabilidade da população pobre não envolvida em vínculos formais de trabalho continuaram, entretanto, majoritariamente voltadas aos grupos isentos da obrigação de trabalho e oferecidas pelas instituições privadas. A criação do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS) e da LBA organizou a intervenção pública do Estado brasileiro na assistência social, ao mesmo tempo em que reafirmou a primazia da ação privada neste campo, ao qual o Estado passou a prestar sua cooperação. A regulação do subsídio público à ação privada marcou as décadas que se seguiram. Sucedem-se leis ampliando e normatizando o acesso a subsídios e a isenção de impostos e contribuições sociais em benefício das entidades consideradas beneficentes.<sup>130</sup>

A Assistência Social, neste contexto, não tratava senão parcialmente do tema da pobreza. Era sobretudo a vulnerabilidade de situações ligadas ao ciclo de vida da população pobre, e em especial a maternidade e a infância, o objeto de atenção dos serviços assistenciais. De fato, a pobreza, como já afirmou Telles (2001, p. 18), sempre foi tema do debate político no país, mas como espaço social que aguardava ser incorporado à modernidade, “*resíduo que escapou à potência civilizadora da modernização*”.

---

<sup>130</sup> Uma ampla descrição desta legislação é apresentada por Mestriner (2001). Sobre o debate parlamentar acerca das subvenções sociais entre 1945 e 1964, ver Jaccoud (2002).

Contudo, na década de 1980, tornam-se evidentes os limites apresentados tanto pela resposta econômica como pela filantrópica ao problema da vulnerabilidade de parcela ampliada da população, gerando a retomada do debate sobre a questão social. A precarização do mercado de trabalho nacional, a ampliação de expressivos contingentes de trabalhadores excluídos de situações estáveis de trabalho, e o risco permanente de ampliação da população em situação de indigência, tudo isso associado ao recrudescimento do debate democrático e da mobilização social em suas diversas formas, incitaram a transformação da pobreza *per se* em questão social. A partir deste momento, ela passa a ser objeto de amplo reconhecimento, instituindo nova prioridade de intervenção por parte do Estado, ainda que as primeiras medidas tenham sido tímidas e pontuais.<sup>131</sup>

Foi neste contexto que a Constituição de 1988 deu passo inovador, reconhecendo a assistência social como direito do cidadão e resgatando a responsabilidade do Estado no atendimento a populações vulneráveis, tradicionalmente público-alvo da assistência. A Constituição estende direitos aos idosos e portadores de deficiência pobres por meio da instituição de benefício mensal no valor de um salário mínimo, alargando assim a cobertura propiciada até então pela Renda Mensal Vitalícia (RMV), agora garantido como direito assistencial sem exigência de contrapartida contributiva. Reconhece ainda direitos à assistência da parte de outros grupos vulneráveis como a infância, a adolescência e a maternidade, e destaca a necessidade de proteção de crianças e adolescentes carentes. Afirma, porém, que a assistência será prestada *a quem dela necessitar*, incluindo, entre o público-alvo, a família.

A política nacional de assistência social, entretanto, consolida-se somente após a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993. A LOAS institui como eixos de ação uma política de mínimos sociais e uma política de atendimento de necessidades básicas, universalizada para grupos particularmente vulneráveis da sociedade: crianças, jovens, idosos e deficientes, além de famílias pobres. A Constituição de 1988 e a LOAS buscam realizar definição mais clara, apesar de ainda imprecisa, do público-alvo (crianças, jovens, idosos, portadores de deficiência e famílias), dos critérios de elegibilidade (cortes etários e de renda) e das ações assistenciais. Com isso, políticas assistencialistas antes discricionárias (por definição, circunstanciais e sujeitas a manipulações clientelistas e eleitorais) puderam tornar-se políticas de

---

<sup>131</sup> Sobre a reestruturação da Assistência Social e as políticas de combate à pobreza na década de 1980, ver Draibe (1998).



Estado, sujeitas a regras estáveis e, em alguns casos, de aplicação universal. Estes instrumentos legais têm ajudado a desmarginalizar – e em alguns casos, até descriminalizar – parcela da população potencialmente beneficiária da Assistência Social.

A construção de direitos sociais associados à Assistência Social tem elevado à condição da cidadania social grupos pobres da sociedade. Isto foi feito para idosos e portadores de deficiência pobres, que desde 1996 usufruem o direito constitucional de, sem contrapartida alguma, acessarem parte do excedente geral da sociedade sob a forma de benefícios monetários por intermédio do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Note-se, contudo, que os direitos preconizados no âmbito da Assistência Social estão condicionados a grupos específicos e a critérios bastante restritivos de renda, mantendo a exclusão de parte ainda significativa da população que depende fundamentalmente de estratégias individuais e particulares para a sobrevivência, mesmo para situações de incapacidade para o trabalho por doença ou velhice.

As ações de assistência social foram definidas pela LOAS – e posteriormente sacramentadas pelo SUAS – em quatro tipos: benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais. Os benefícios se subdividem em duas categorias: i) o BPC, garantindo renda permanente de um salário mínimo mensal a idosos e portadores de deficiência com renda mensal *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo, e ii) os Benefícios Eventuais, para assegurar o pagamento de auxílio por natalidade ou morte à população com renda mensal *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo.<sup>132</sup>

Os serviços assistenciais são definidos na lei como atividades continuadas que visam à melhoria de vida da população, e voltadas para atendimento das necessidades básicas. São considerados serviços as atividades de atendimento ou abrigamento, como por exemplo, creche, asilos, abrigos, serviços de habilitação de portadores de deficiência ou atividades de socialização de idosos e jovens. Os serviços assistenciais são realizados, em geral, por entidades privadas, e as ações federais neste campo referem-se a recursos transferidos para as esferas estadual e

---

<sup>132</sup> A LOAS indica ainda que poderão ser estabelecidas outras categorias de benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade. Cabe observar que este tipo de benefício continua sendo de competência da esfera municipal.

municipal, objetivando atender rede local de Serviços da Ação Continuada, a chamada rede SAC.<sup>133</sup>

Contudo, a residualidade<sup>134</sup> da política de assistência social continua sendo confrontada não apenas com o problema da pobreza da população não-trabalhadora, como também da população trabalhadora. Os pobres, não podendo mais ser tratados por um projeto futuro de incorporação à modernidade, afirmam-se como problema efetivo da ação pública. A tradicional opção à gestão filantrópica, em que pese seu recrudescimento recente,<sup>135</sup> passa a ser cada vez mais reconhecida como insuficiente. Assim, entre uma demanda de ampliação da intervenção do Estado no campo da proteção social e a proposta de sua redução pela via da focalização nos mais pobres, a década de 2000 inaugurou nova vertente de políticas federais no campo da assistência social: as políticas de transferência de renda. No âmbito federal,<sup>136</sup> os programas de transferência de renda tiveram início em 2001, com a criação do Bolsa-Escola, e do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde, conhecido como Bolsa-Alimentação. Em 2002 nasceu o Auxílio-Gás, vinculado ao Ministério das Minas e Energia.

Em 2003 surgiu o Cartão Alimentação, criado no bojo do Programa Fome Zero. A criação, neste mesmo ano, do Programa de Transferência Direta de Renda com Condicionalidades, o Bolsa Família, unificou todos os programas de transferência de renda sob responsabilidade do governo. O programa Bolsa Família visava atender, em seus primórdios, as famílias de renda mensal abaixo de R\$ 100,00 *per capita* a partir de dois tipos de benefício: o básico, composto por bolsa de R\$ 50,00, e o variável, que atendia gestantes e crianças de 0 a 15 anos, até o limite de

---

<sup>133</sup> A LOAS prevê ainda a implementação de programas e projetos de enfrentamento à pobreza. Dentre os programas federais, alguns têm merecido destaque por possuir certa estabilidade. São eles o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), criado em 1996 e em expansão desde então; o Programa Agente Jovem, criado em 1999; e o Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, criado em 2001. Os projetos são, via de regra, de iniciativa local, tendo expressão, no nível federal, por meio dos programas de geração de trabalho e renda. Importante ressaltar, tal qual alertado algumas páginas atrás, que, embora as nomenclaturas dos principais programas governamentais venham mudando ao longo dos PPA (Plano Plurianuais) 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, permanecem, em grande medida, praticamente as mesmas as diretrizes gerais de ação do Estado em âmbito federal. Ainda que várias delas tenham mudado de escala ou escopo, ganhando ou perdendo importância relativa ao longo dos anos, há certa inércia institucional no desenho e na operacionalização das políticas públicas mais relevantes, motivo pelo qual o foco de análise deste capítulo e desta Tese permanece válido ainda hoje.

<sup>134</sup> Uma análise do caráter residual da Assistência Social pode ser encontrada em Boschetti (2006).

<sup>135</sup> Entre outros, ver Paoli (2002) e Yazbeck (1995).

<sup>136</sup> As políticas de transferência de renda no Brasil tiveram origem na esfera municipal. Sobre sua história, ver Fonseca (2001) e Silva, Yazbeck & Giovanni (2006).

três pessoas, no valor de R\$ 15,00 por pessoa. As famílias com renda mensal *per capita* de até R\$ 50,00 podiam beneficiar-se com os dois tipos de benefícios. As famílias com renda entre R\$ 50,00 e R\$100,00 *per capita* faziam jus somente ao piso variável de R\$ 15,00 por criança de 0 a 15 anos, acumulando bolsa que podia chegar a R\$ 45,00. Os dois tipos de benefícios têm ainda hoje funções diferentes. Enquanto o variável está vinculado ao cumprimento de certas condicionalidades (presença das crianças na escola, frequência em postos de saúde, manutenção em dia das cadernetas de vacinação, entre outros), o pagamento básico visa combater a fome e a pobreza das famílias em situação mais vulnerável.<sup>137</sup>

Por fim, no que se refere às ações na área de Alimentação, pode-se observar também um quadro heterogêneo. O programa Merenda Escolar é a única ação estruturada e consolidada neste campo no país. Outros programas federais em matéria de alimentação se organizaram, em especial após 1972, quando foi criado o Instituto de Alimentação e Nutrição (Inan). Foram, entretanto, marcados pela descontinuidade.<sup>138</sup> Suas ações voltavam-se preferencialmente ao público materno-infantil, em torno do qual se organizaram programas tais como o Nutrição em Saúde, e para a distribuição emergencial de alimentos.

O Merenda Escolar é um programa antigo. Foi criado em 1955, no Ministério da Educação e Cultura, mas sua importância também parece ter sido restrita até o início da década de 1970. Sua expansão foi significativa nas décadas de 1970 e 1980, e em 1988 foi reconhecido como dever do Estado no âmbito da educação fundamental. Contudo, a situação do programa ainda se reveste de certa ambigüidade, carecendo de regulamentação mais ampla. Isto porque, de um lado, a Lei de Diretrizes e Bases não reconhece a merenda escolar como parte dos gastos em educação, sendo o programa, em nível federal, financiado com recursos da Seguridade Social.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Posteriormente, desde que foi criado, o Bolsa-Família foi sendo aperfeiçoado em termos normativos, operacionais e seus valores reajustados, em geral, de acordo com a inflação pretérita. Em 2011, estava em curso novo salto qualitativo do programa, visando erradicação da miséria até 2015. Para maiores informações, ver *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, em especial os capítulos de Assistência Social.

<sup>138</sup> Cabe lembrar que, no âmbito das políticas de proteção ao trabalhador assalariado, instituiu-se o campo da alimentação via SAPS. Extinto em 1967, este programa teve continuidade, alguns anos depois, com criação do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

<sup>139</sup> Cabe lembrar que em 1998 a institucionalização do programa sofreu avanço significativo com a implementação do procedimento de transferência direta dos seus recursos aos municípios, em substituição ao mecanismo de repasse via convênios. A normatização desta transferência instituiu-se na forma de *per capita* para todas as crianças matriculadas não apenas no ensino fundamental, mas também na pré-escola.

A alimentação, com a já mencionada exceção da merenda escolar, não é tratada como direito pela Constituição de 1988. Sua trajetória recente no conjunto das políticas sociais brasileiras continua marcada por forte descontinuidade e fragmentação. Esta política ganhou impulso durante a década de 1990, em decorrência da mobilização social que se seguiu ao movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, deflagrado por várias entidades da sociedade civil. Tendo ganhado institucionalidade durante o Governo Itamar Franco, com a elaboração do Plano de Combate à Fome e à Miséria e a instalação, em 1993, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), perdeu visibilidade durante o Governo Fernando Henrique Cardoso.<sup>140</sup>

Em 2003, por outro lado, a política de segurança alimentar recuperou parte de sua importância com o lançamento do Programa Fome Zero e a reconstrução do Consea. O Programa Fome Zero pretendia fazer com que “*todas as famílias tenham condições de se alimentar dignamente com regularidade, quantidade e qualidade necessárias à manutenção de sua saúde física e mental, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais*”. Abarcava ampla gama de ações – como, por exemplo, a reforma agrária, o fortalecimento da agricultura familiar, programas de geração de trabalho e renda, desoneração tributária dos alimentos básicos –, entre as quais destacavam-se, no âmbito da Assistência Social, os programas de transferências de renda e de distribuição de alimentos, ao lado do qual se incluía a merenda escolar. A evolução desta área, no entanto, não se deu da forma como pretendida a princípios de 2003, sendo os percalços a ela correspondentes passíveis de serem vistos no *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, em especial nos capítulos de Assistência Social.

#### ***4.2. Abrangência e tensões das políticas centradas na Assistência Social***

No Quadro 4, procura-se agrupar tanto as políticas de Estado construídas após 1988 para a Assistência Social, como as ações de transferência de renda e combate à fome e, na sequência, qualificar o escopo da política de assistência e combate à fome no Brasil, a partir da análise de

---

<sup>140</sup> O programa de distribuição emergencial de alimentos, que chegou a distribuir em seu auge (1998), cerca de 30 milhões de cestas de alimentos para públicos diversos em situação de risco (famílias em situação de indigência, vítimas da seca, trabalhadores rurais sem terra), foi extinto em 2001, e substituído por um programa de transferência de renda, o Bolsa Renda. Este visava à distribuição emergencial de renda para atender a famílias residentes em municípios em estado de calamidade pública. Ver IPEA/SEDH/MRE (2002).

alguns indicadores de cobertura e gasto. Posteriormente, busca-se avançar na apresentação das tensões atuais que se estruturam em torno deste eixo de políticas.

**Quadro 4: Abrangência da Ação Social do Estado em Âmbito Federal. Brasil: 2002.**  
**Políticas Organizadas com base na Assistência Social e Combate à Pobreza.\***

Eixo Estruturante	Políticas de âmbito federal	% GSF 95/02	Principais Programas
Assistência Social e Combate à Pobreza	1. Assistência Social	2,4	1.1 Atenção à PPD (RMV e BPC/LOAS) 1.2 Valorização e Saúde do Idoso (RMV e BPC/LOAS) 1.3 Atenção à Criança (SAC/LOAS) 1.4 Peti 1.5 Agente Jovem
	2. Alimentação e Nutrição	0,8	2.1 Merenda Escolar 2.2 Distribuição Emergencial de Alimentos, Assistência Alimentar e Combate a Carências
	3. Ações Diretas de Combate à Pobreza via Transferência de Renda		3.1 Auxílio-Gás 3.2 Bolsa-Alimentação 3.3 Bolsa-Escola 3.4 Bolsa Renda
	<b>Total</b>	<b>3,2</b>	

Fonte: IPEA / Disoc. Elaboração própria.

Nota: \* Ano de referência 2002. Inclui programas e ações sociais constitucionalizadas e eventuais.

Primeiramente, é necessário apontar para o fato de que o conjunto de políticas e programas governamentais que se estruturam em função da assistência social e do combate à pobreza consome percentual muito reduzido do gasto social federal total. Algo como 2,4% do GSF se destinaram, na média do período 1995-2002, ao custeio dos programas institucionais da Assistência Social, notadamente BPC, SAC, Peti e Brasil Jovem, financiados com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Já 0,8% do GSF teve como destinação o custeio da Merenda Escolar e de atividades voltadas à distribuição de alimentos e combate a carências.

Cabe indicar, entretanto, que durante a década de 1990 e até o final do Governo Lula, as políticas de assistência e transferências de renda mantiveram crescimento permanente de seus gastos, puxados sobretudo pelos sucessivos incrementos anuais de recursos destinados ao Bolsa-Família. Esta trajetória não se reproduziu, contudo, nos gastos com alimentação.

**Quadro 5: Indicadores da Ação Social do Estado em Âmbito Federal. Brasil: décadas de 1990 e 2000.**

**Políticas organizadas com base no Eixo Assistência Social e Combate à Pobreza.**

Áreas de Atuação	Indicadores	Resultados/valores	
		Anos 1990	Anos 2000
Assistência Social	% da população vivendo com menos de R\$ 131 <i>per capita</i> (linha superior de elegibilidade para o Bolsa Família em 2009)	27,3 (1995)	13,7 (2009)
	% da população vivendo com menos de R\$ 66 <i>per capita</i> (linha inferior de elegibilidade para o Bolsa Família em 2009)	10,7 (1995)	4,8 (2009)
Renda e Desigualdade	Renda domiciliar <i>per capita</i> média em US\$ PPC por dia	5,5 (1990)	12,1 (2008)
	Desigualdade de renda - Gini	0,601 (1990)	0,538 (2009)
	% da população vivendo com menos de US\$ PPC 1,25 por dia (situação de extrema pobreza) - critério ONU/ODM -	25,6 (1990)	4,8 (2008)
	População total vivendo com menos de US\$ PPC 1,25 por dia (situação de extrema pobreza) - critério ONU/ODM	36,2 milhões (1990)	8,9 milhões (2008)
	% da renda nacional detida pelos 20% mais pobres	2,2 (1990)	3,1 (2008)
	Salário mínimo em US\$ PPC por dia	4,0 (1990)	8,4 (2008)

Fonte: IPEA (Acompanhamento e análise 17, 2009) e IPEA (ODM - Relatório Nacional de acompanhamento, 2010), *appud* Castro (2011).

O cálculo da população atendida de fato pelos programas de transferências de renda é difícil de ser medido devido à possibilidade de inscrição em mais de um programa. Contudo, dados apresentados no Quadro 5 demonstram com clareza o impacto positivo do conjunto das políticas públicas de transferências de renda no combate à pobreza.<sup>141</sup> Nesse contexto, vale destacar três focos de tensão do Eixo da Assistência Social: a descontinuidade observada em face da política de previdência social, a importância crescente das ações de transferência de renda e a dependência da ação filantrópica.

O primeiro destes focos diz respeito à própria *abrangência* do SBPS. A ideia de um sistema público de proteção social se expandiu nos anos 1980 e encontrou eco no texto constitucional, que garante acesso à assistência social para quem dela necessitar. A situação de necessidade é resgatada pela LOAS, em seu artigo primeiro, que atribui à Assistência Social a função de prover mínimos sociais e de garantir atendimento às necessidades básicas. Dessa forma, a Assistência Social deixaria de restringir-se ao atendimento de grupos específicos da população, selecionados em função de sua pobreza e de sua incapacidade para o trabalho, e aproximar-se-ia de modelo de proteção social onde o direito a um mínimo social seria garantido também a grupos e situações não cobertos pela Previdência Social. Entretanto, a afirmação de obrigação do Estado diante da população pobre ainda é processo que enfrenta obstáculos recorrentes. A Assistência Social assegurou direitos referentes à sobrevivência a grupos ainda restritos da população, beneficiários

<sup>141</sup> Sobre o impacto da Previdência Rural no combate à pobreza, ver os trabalhos de Delgado & Cardoso Jr. (1999 e 2000). Uma análise dos impactos sociais dos benefícios não-contributivos, incluindo a Previdência Rural e o BPC, pode ser encontrada em Schwarzer & Querino (2002).

do BPC. Mas, em que pese os impactos altamente positivos desta política no combate à pobreza, sua ampliação vem ocorrendo com resistências.

Paralelamente ao BPC, as ações de *transferência de renda* que, como visto aqui, vem ganhando progressiva importância em anos recentes, parecem, à primeira vista, representar avanço no alargamento do SBPS. Contudo, também aqui surgem dificuldades. Estes programas, edificados como ações emergenciais de combate direto à pobreza, mantêm-se ainda associados a grupos específicos da população, principalmente o materno-infantil.

A centralidade conferida às ações focalizadas de transferência de renda para o combate direto à pobreza desperta tensão específica no campo da assistência social. Estes programas se assentam em vertente distinta da representada pela LOAS, e ganharam importância por serem vistas como alternativa, e não como complementares, a uma política social associada aos objetivos de garantir mínimos sociais. Associado a diagnóstico de crise do *Welfare State* nos países centrais, e de inadequação entre este sistema de proteção social e a nova dinâmica econômica mundial, correntes importantes do debate político brasileiro passaram a enfatizar a inviabilidade do sistema de seguridade social aprovado pela Constituição e a insistir na necessidade de alteração do sistema nacional de proteção social. O diagnóstico era ainda reforçado por interpretação de que as políticas tradicionais de proteção social no Brasil, de cunho previdenciário, refletiam privilégios de origem corporativa, deixando a descoberto os segmentos mais carentes e vulneráveis da sociedade brasileira. Nesta leitura, o objetivo da intervenção social do Estado deveria ser o combate à pobreza. Quanto mais focalizados estiverem os gastos sociais do governo nos grupos sociais de mais baixa renda, maior seria o impacto destes recursos sobre aqueles objetivos. As políticas compensatórias voltadas para as camadas mais pobres da população passaram a ser apresentadas, em larga medida, como alternativa à oferta universal de bens e serviços pelo Estado, ao mesmo tempo em que os direitos sociais passaram a ser associados a privilégios dos quais os mais vulneráveis estão excluídos.

Assim, a ênfase em políticas de combate direto à pobreza pode comprometer o avanço contido no esforço por tentar transformar a Assistência Social em parte integrante das políticas sociais de caráter universal, e da Seguridade Social. A primazia no combate direto à pobreza pode ter como consequência o enfraquecimento do caráter permanente e institucional das políticas de Estado,

deslocando a ação pública meramente para o que tem sido chamado de combate à exclusão.<sup>142</sup> Tais ações, se não associadas a políticas e programas universais, ancorados no princípio do direito social, e se não articuladas a políticas de desenvolvimento, conquanto louváveis em contexto de ampla presença da pobreza e da indigência, não poderão propiciar aos seus beneficiários garantias seja de acesso a serviços, seja de renda mínima de proteção social. Ao lado dos riscos de ampliação do caráter discricionário da política pública e pressões políticas de várias ordens, persistem neste campo dificuldades próprias de qualquer política focalizada: definições problemáticas para linhas de pobreza, mecanismos quase sempre falhos de controle das ações focalizadas, além de muitas vezes questionáveis no que respeita aos critérios de avaliação de efetividade, eficiência e eficácia das políticas. De política de Estado a programas de governo; de cidadão a cliente de programas de combate à pobreza. Esta é a tensão fundamental em curso no cerne das políticas sociais brasileiras, notadamente na área da Assistência Social.

Além deste problema intrínseco ao arcabouço institucional atual da Assistência Social, ligado às políticas de transferência de renda, uma terceira tensão tem se revelado como particularmente aguda neste campo de políticas. A Assistência Social continua marcada, até hoje, pela ação fragmentada das *obras assistenciais*, e pela forte presença das instituições privadas acompanhadas por ação residual e fragmentada da ação pública no que se refere à alocação de recursos, subsídios e implementação de programas e projetos. A regulação do Estado diante da ação realizada por instituições privadas é aspecto central do processo de construção da Assistência Social como política pública, na medida em que ela depende da capacidade de prestação de serviços, planejando seu crescimento e instituindo padrões básicos para a qualidade dos serviços prestados. A normatização do financiamento público indireto do qual se beneficiam as entidades assistenciais é aspecto também importante deste problema.

## **5. Políticas Organizadas com base nos Direitos Incondicionais de Cidadania Social**

O terceiro eixo de políticas sociais aqui identificado diz respeito às políticas sociais de escopo universal, cujo *acesso* não está condicionado por nenhum critério de seletividade, tendo por base

---

<sup>142</sup> A proposta de primazia ao combate à pobreza e/ou à exclusão tem estado largamente presente no debate político desde os anos 1990, defendendo a tese de que cabe ao Estado o combate às situações de pobreza absoluta entendida como incapacidade de acesso aos mínimos vitais, em especial de acesso à alimentação.



única a cidadania. Dele fazem parte as políticas de saúde e o ensino fundamental. Em que pese o fato do reconhecimento destas duas políticas, enquanto direito social de caráter incondicional, ter sido realizado em momentos diferentes, a partir de distintas trajetórias, ambas identificam-se hoje, no Brasil, com a própria ideia de cidadania social.

Assim, educação fundamental e saúde são políticas cujo acesso gratuito é assegurado em caráter obrigatório pelo Estado a todo cidadão brasileiro. Para isso, contam com alguma estabilidade de financiamento, estruturam-se em torno de pactos federativos e dispõem de garantias para seu usufruto pelo cidadão, refletidas não apenas na legislação infra-constitucional, como também em ampla e ativa fiscalização dos poderes públicos, entre eles, do Ministério Público.<sup>143</sup>

Entretanto, considerando a cidadania menos como *status* jurídico e mais como processo histórico, cumpre ressaltar que atualmente estes direitos sociais se encontram submetidos a fortes tensões e contradições. De fato, estão ameaçados hoje, de um lado, pelo que já foi chamado, segundo Vianna (1998), de “*americanização da pobreza*”: devido à baixa qualidade dos serviços ofertados, a proteção pública passa a ser consumida principalmente pelos pobres, dirigindo-se a classe média ao mercado para comprar tais serviços. Por outro lado, a garantia de acesso a serviços por meio do reconhecimento de direitos sociais também vem sendo contestada por discursos organizados em torno da problemática da pobreza transformada simplesmente em exclusão social.

Estes problemas serão discutidos adiante, de maneira não exaustiva, após rápida apresentação da estruturação histórica destas políticas e de sua configuração atual.

### ***5.1. Estruturação histórica das políticas de saúde e ensino fundamental***

O atendimento médico-hospitalar, hoje universalizado, foi durante mais de 40 anos uma garantia restrita aos trabalhadores vinculados ao sistema de previdência social. Para que se tenha

---

<sup>143</sup> Cabe lembrar aqui que a Constituição reconhece o dever do Estado no que se refere à educação infantil (creche e pré-escola) e aponta para a progressiva universalização do ensino médio gratuito. Contudo, estes dois níveis não podem ser considerados direitos sociais, carecendo ainda de garantias – além do próprio Fundeb – para sua oferta obrigatória por parte do Estado,

ideia da limitação da cobertura então vigente, em 1960 os segurados da Previdência Social somavam pouco mais de 7% da população brasileira, segundo dados de Mercadante (2002).

A partir da década de 1970, a assistência médica da Previdência Social passou a sofrer alterações, afastando-se progressivamente do Eixo do Emprego e assumindo nova configuração. Sucessivas reformas permitiram a ampliação da cobertura. Assim, em 1974, com o Plano de Pronto Ação implementado pelo Ministério da Previdência Social, os casos de emergência passaram a ser atendidos pela rede de serviços médicos da Previdência Social, independentemente do paciente ser ou não a ela segurado. Esta medida seria explicada como resposta a denúncias na imprensa de omissão de socorro, relativa folga no caixa previdenciário, além de fazer parte do esforço de legitimação do regime autoritário (Mercadante, 2002).

Anteriormente, em 1971, a Previdência Social realizou, via Funrural/Prorural, a incorporação da população rural também aos serviços médico-hospitalares, condicionados, contudo, à disponibilidade de recursos orçamentários. Em seguida, também em decorrência da incorporação ao sistema previdenciário, passaram a acessar os serviços médicos os autônomos e empregadas domésticas. Em 1975, o governo federal intervém no sentido de organizar o setor Saúde de forma sistêmica, definindo atribuições do Ministério da Saúde e do Ministério da Previdência e Assistência Social.<sup>144</sup> E em 1976, a instituição do Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento (Piass) avança, a princípio para o Nordeste e depois de 1979 para todo o país. Este programa foi um dos precursores na busca de maior articulação entre Previdência Social, Ministério da Saúde e as secretarias estaduais e municipais de Saúde.

É na década de 1980, porém, com a ampliação das lutas pela democratização e com a consolidação do Movimento pela Reforma Sanitária, que se afirma a bandeira da unificação das diferentes redes de prestação de serviços de saúde, da universalização do acesso à saúde e seu reconhecimento como direito social universal. Nesta década, e em especial no período da chamada Nova República, sucedem-se medidas no sentido de consolidar a articulação entre os serviços prestados pela rede previdenciária com os sistemas municipais e estaduais de prestação de serviços de saúde, afirmando-se os contornos de um atendimento universal.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Lei n° 6229, de 17 de julho de 1975, que dispunha sobre o Sistema Nacional de Saúde.

<sup>145</sup> É criada, em 1980, a Comissão Interinstitucional de Planejamento (Ciplan); em 1982 é criado o Plano de Reorientação da Assistência à Saúde no âmbito da Previdência Social (Plano Conasp); em 1984 foram implantadas,

A Constituição de 1988 representa a culminância do processo de construção de uma nova política nacional de saúde, instituindo no país um Sistema Único de Saúde (SUS) cujos princípios são os da universalidade e da integralidade, deslocando-se a política da saúde para o campo dos direitos do cidadão. Organizado a partir de rede regionalizada e hierarquizada e contando com oferta pública e privada de serviços, o SUS é modelo descentralizado de gestão financiado pelas três esferas de governo.

Visando apoiar a estratégia de universalização dos serviços de saúde e reorientar o modelo de prestação de serviços, várias iniciativas foram realizadas durante a década de 1990.<sup>146</sup> Talvez a principal estratégia governamental em prol da implementação de novo modelo de assistência em saúde tenha sido a criação do Programa de Saúde da Família (PSF), em 1994. Seu objetivo é ampliar a cobertura junto às comunidades mais pobres e promover a articulação das ações assistenciais com as preventivas e terapêuticas. Ancorado em um médico generalista e apoiado por outros profissionais, dentre os quais se destaca o Agente Comunitário de Saúde (ACS), o PSF pretende identificar e tratar preventivamente conjunto amplo de doenças, humanizando o atendimento, propiciando atendimento regular e garantindo atendimento integral à população.

Outra importante mudança, esta no campo do financiamento e da descentralização da gestão, foi a criação, a partir de 1993, de estratégia baseada na habilitação de estados e municípios em estratégias progressivas de descentralização e de automatismo nas transferências de recursos federais (repasses fundo-a-fundo). Na área da atenção básica de saúde deve ser citada a implementação, em 1998, do Piso Assistencial Básico (PAB), instituindo valor *per capita* mínimo para vincular o cálculo das transferências de recursos federais aos municípios. O PAB sofreu progressivas mudanças e aperfeiçoamentos, objetivando conciliar tanto o direito a um valor fixo que pudesse representar garantia mínima ao atendimento básico em saúde, como a promoção de atendimento em áreas consideradas estratégicas, como as ações preventivas, a vigilância epidemiológica e programas especiais.

Por fim, cabe lembrar a promulgação da Emenda Constitucional nº 29, de 2000, que determinou a vinculação de recursos para a área da saúde, avançando na definição de

---

como desdobramento deste plano, as Ações Integradas de Saúde (AIS); e em 1987 é criado o Programa de Desenvolvimento de Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde nos Estados (SUDS).

<sup>146</sup> Ainda sobre este processo, ver novamente Mercadante (2002).

responsabilidade entre as três esferas de governo. Cabe ressaltar, no entanto, que as questões do financiamento do SUS, bem como dos limites de cobertura e atendimento, atravessaram toda a primeira década de 2000 em permanente – e até hoje, insanável – disputa. Ou seja, a evolução desta área não se deu da forma como pretendida a princípios de 2003, sendo os percalços a ela correspondentes passíveis de serem vistos no *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, em especial nos capítulos de Saúde.

Se a saúde consolidou-se como política universal e direito social de cidadania apenas em 1988, na Educação, este processo se deu em outro ritmo. Na verdade, desde 1891, a educação primária é reconhecida como obrigatória. Entretanto, somente na década de 1930 se organiza no país um Sistema Nacional de Educação, a partir de amplo esforço de regulamentação setorial. Em 1930 é criado o Ministério da Educação e Saúde. Nos anos seguintes, serão enfrentados os desafios de elaboração de um Plano Nacional de Educação, da regulamentação do financiamento do ensino público, da fixação das competências nos diferentes níveis de governo e do reconhecimento da gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário (Freitag, 1980).

Até 1946, desenvolve-se amplo movimento de construção legal e institucional visando à consolidação da estrutura da educação nacional. Nesse período foram criados o Conselho Nacional da Educação, a Comissão Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Instituto Nacional do Livro, entre outras instituições no campo da educação. A implantação da rede pública pode ser acompanhada pela progressão acentuada, mesmo que ainda restrita, das matrículas.

Paralelamente, implanta-se o ensino profissionalizante, voltado para as classes “menos privilegiadas”, dando corpo a ensino de caráter dual que objetivava atender separadamente as demandas de formação geral das classes médias e das elites, e a necessidade de preparação da mão-de-obra industrial pela via do ensino profissionalizante. Nesse sentido, perfilam-se a promulgação em 1942 da Lei Orgânica do Ensino Industrial e, em 1943, da Lei Orgânica do Ensino Comercial, seguidas pela criação dos serviços nacionais de aprendizagem industrial e comercial, o Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e o Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial).<sup>147</sup> Por trás deste amplo esforço de organização está a ideia de

---

<sup>147</sup> Para detalhes adicionais, ver Draibe & Aureliano (1989).

*construção da nação*, embasando projeto de educação para o conjunto da sociedade brasileira, particularmente central no período do Estado Novo.

A nova conjuntura aberta em 1946 com a promulgação da Constituição é marcada pelo debate em torno da escola pública *versus* ensino privado. A promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1961, representou compromisso entre as duas posições, compromisso que marca ainda hoje o sistema educacional brasileiro. Em 1967, a nova Constituição amplia a obrigatoriedade do ensino primário de quatro para oito anos. No mesmo ano, cria-se o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), visando alfabetizar a população urbana de mais de quinze anos ainda analfabeta. Em 1971, é promulgada a reforma do ensino do primeiro e segundo graus, no qual se destacam a afirmação da profissionalização como objetivo do ensino médio, a introdução do ensino supletivo, e a consagração da obrigatoriedade do ensino primário de oito anos.

A década de 1970 é marcada por forte expansão do ensino, atingindo não apenas o primeiro grau, mas também os demais níveis. O crescimento das matrículas foi acompanhado de reformas no financiamento do sistema educacional, das quais a mais importante certamente foi a chamada Emenda Calmon de 1983, que estabelecia vinculações para gastos em educação nos três níveis de governo.<sup>148</sup> Contudo, mantinha-se indefinição no que se refere às atribuições de cada esfera de governo em relação à oferta de serviços em educação.

A Constituição de 1988 ampliou para 18% o valor dos recursos da União vinculados ao ensino, mantendo em 25% o percentual mínimo de aplicação para estados e municípios. Além disso, estabeleceu que, nos dez anos subsequentes à sua promulgação, um mínimo de 50% dos recursos vinculados à Educação fosse aplicado no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo. Mas a clara definição no que tange à responsabilidade pela oferta de serviços educacionais entre as esferas de governo veio com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação (LDB) em 1996. Segundo ela, cabe à União a coordenação da política nacional de educação. No tocante à educação básica, além da responsabilidade pela normatização e pelo estabelecimento de padrão mínimo comum, materializado inclusive no estabelecimento de custo

---

<sup>148</sup> A Emenda Calmon determinou que o percentual mínimo de aplicação de recursos da União na manutenção e no desenvolvimento do ensino não seria menor que 13% da receita resultante de impostos, enquanto estados, Distrito Federal e municípios deveriam aplicar no mínimo 25% destes mesmos recursos.

mínimo por aluno, cabe à União papel redistributivo e supletivo. A oferta do ensino fundamental é afirmada como responsabilidade de estados e, principalmente, de municípios.

A reforma do ensino fundamental contou também com inovações oriundas da aprovação de emenda constitucional que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), também em 1996. O Fundef, fundo contábil voltado ao financiamento do ensino fundamental, reafirmava as regras de vinculação instituídas pela Constituição Federal, e obrigava os entes federados a alocar 60% desses recursos nessa modalidade de ensino. Ele afirmava ainda a responsabilidade de complementação de recursos por parte da União no caso de impossibilidade dos recursos alocados por estados e municípios alcançarem o valor fixado de gasto mínimo por aluno. Já durante o governo Lula, o Fundef foi transformado em Fundeb, implicando na incorporação do ensino médio aos mesmos critérios de financiamento do ensino fundamental.

Dessa forma, cabe ao Ministério da Educação (MEC) atuar diretamente na coordenação da política nacional para o ensino fundamental, sendo responsável pela elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), além de responder por programas específicos que visam melhorar seu acesso e sua qualidade. É o caso do Programa Nacional do Transporte do Escolar (PNTE), do Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE), do Programa Nacional do Material Escolar (PNME), do Programa Nacional da Merenda Escolar (Pnae) e do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental/Dinheiro Direto na Escola (PMDE/DDE). São programas federais de execução descentralizada, em geral ancorados em valores *per capita* repassados aos estados e municípios, ou diretamente às escolas.<sup>149</sup>

Observa-se, assim, que as políticas de educação fundamental e de saúde trilharam, desde ao menos a década de 1980, trajetórias similares com a meta da universalização do acesso e do seu reconhecimento como direito social. Entre as características comuns na execução destacam-se a descentralização associada a atribuições diferenciadas e complementares entre as três esferas de

---

<sup>149</sup> Ainda que tais nomenclaturas tenham (ou possam ter) mudado ao longo do governo Lula, os programas e suas atribuições permaneceram praticamente as mesmas, talvez ampliadas. Para conhecer os principais desdobramentos das políticas educacionais durante o governo Lula, ver *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, em especial os capítulos de Educação.

governo, a execução sob responsabilidade última da esfera local,<sup>150</sup> a vinculação de receitas garantidoras de maior estabilidade em seu financiamento e a instituição de pisos mínimos *per capita* como base da transferência de recursos federais. Cabe salientar ainda que a construção da *nova institucionalidade* destas duas políticas foi acompanhada pelo esforço de instituir, de forma pactuada, seus instrumentos normativos e regulatórios, envolvendo, em que pesem as diferenças entre as duas áreas, os diversos atores sociais, e buscando o estabelecimento de compromissos entre eles. Por último, cumpre lembrar que estas políticas contam com substantiva presença do setor privado na provisão dos serviços, e que a regulação deste setor representa um dos pontos fortes de tensão para ambas.

## **5.2. Abrangência e tensões das políticas de saúde e educação**

O Quadro 6 apresenta informações sobre o conjunto principal de programas que compunham, em 2002, as políticas de saúde e educação, assim como apresenta o percentual médio do Gasto Social Federal (GSF) realizado em cada política. Observa-se neste quadro que as políticas da saúde e educação foram responsáveis por 21% do total do GSF no período 1995-2002.<sup>151</sup> Os gastos federais referentes à Saúde representaram 13,7% do GSF, enquanto os programas ligados à Educação representaram 7,3%, aí incluídos todos os níveis de ensino e mais a área de cultura.

Para fins analíticos, é importante identificar a participação da esfera nacional nos gastos destas duas áreas. Na saúde, as estimativas elaboradas para o ano de 2002 indicam que o governo federal foi responsável por 53% das despesas públicas, tendo ficado os estados responsáveis por 22%, e os municípios, por 25%.<sup>152</sup> Na educação, considerados todos os níveis de ensino, a União foi responsável em 2000 por 24,2% dos gastos públicos, os estados por 46,1%, e os municípios, por 29,5%. Considerado apenas o ensino fundamental, estes valores foram, respectivamente, de 11,9%, 47,2% e 40,9%, conforme Castro e Sadeck (2002).

---

<sup>150</sup> Em ambas as políticas, observa-se também a existência de críticas ao processo de descentralização, que teria resultado em uma municipalização, com esvaziamento do papel do governo estadual especialmente no caso da Saúde.

<sup>151</sup> Embora não se aborde aqui explicitamente a área de cultura, é preciso mencionar que os gastos federais ali alocados estão considerados neste eixo de políticas sociais. Vale ressaltar, também aqui, o mencionado antes, de que, embora as nomenclaturas dos principais programas governamentais venham mudando ao longo dos PPA (Plano Plurianuais) 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, permanecem, em grande medida, praticamente as mesmas as diretrizes gerais de ação do Estado em âmbito federal.

<sup>152</sup> Sistema de Orçamentos Públicos da Saúde – SIOPS/Ministério da Saúde.

**Quadro 6: Abrangência da Ação Social do Estado em Âmbito Federal. Brasil: 2002.**

**Políticas Organizadas com base nos Direitos Incondicionais de Cidadania.\***

Eixo Estruturante	Políticas de âmbito federal	% GSF 95/02	Principais programas
Direitos Incondicionais de Cidadania Social	1. Saúde	13,7	1.1 SUS: atendimento ambulatorial, emergencial, hospitalar e farmacêutico 1.2 SUS: prevenção e combate de doenças (inclui campanhas públicas) 1.3 Saúde da Família
	2. Ensino Fundamental**	1,3	2.1 Ensino Fundamental (Toda Criança na Escola e Escola de Qualidade para Todos)
Outras	3. Outras	6,0	4.1 Ensino Médio / Superior / Profissionalizante 4.2 Cultura
	<b>Total</b>	<b>21,0</b>	

Fonte: IPEA/Disoc. Elaboração própria.

Nota: \* Ano de referência 2002. Inclui programas e ações sociais constitucionalizadas e eventuais. \*\* O programa Toda Criança na Escola inclui, dentre outras, ações para os programas Dinheiro Direto na Escola, Transporte Escolar e Distribuição de Livros Didáticos.

Apesar da relevância das informações sobre o GSF, é importante analisar alguns dados sobre a cobertura destas políticas (cf. Quadro 7). Como se sabe, a progressão contínua observada nos indicadores de mortalidade infantil e de esperança de vida ao nascer permite sustentar não apenas a hipótese dos efeitos positivos da ampliação da cobertura na área de saúde, como também da relativa eficácia de conjunto importante de políticas e programas na área. A disparidade dos indicadores em nível regional, contudo, se mostra ainda extremamente elevada. Apesar disso, ambos os indicadores apontaram tendência à convergência nos anos 2000, tendo as regiões Norte e Nordeste reduzido a mortalidade infantil e avançado na esperança de vida ao nascer em níveis percentuais superiores aos das demais regiões do país.

**Quadro 7: Indicadores da Ação Social do Estado em Âmbito Federal. Brasil: décadas de 1990 e 2000.**

**Políticas organizadas com base no Eixo Direitos Incondicionais de Cidadania.**

Áreas de Atuação	Indicadores	Resultados/valores	
		Anos 1990	Anos 2000
Saúde	Taxa de Mortalidade Infantil (por mil Nascidos Vivos)	47,1 (1990)	19,0 (2008)
	Taxa de Mortalidade na Infância	53,7 (1990)	22,8 (2008)
	Esperança de Vida ao Nascer (anos)	68,5 (1995)	72,1 (2007)
Educação	Taxa de frequência à escola (0 a 3 anos)	7,5 (1995)	18,2 (2009)
	Taxa de frequência à escola (4 a 6 anos)	53,4 (1995)	81,3 (2009)
	Taxa de frequência à escola (7 a 14 anos)	86,6 (1992)	98,0 (2009)
	Taxa de frequência à escola (15 a 17 anos)	59,7 (1992)	85,2 (2009)
	Taxa de frequência à escola (18 a 24 anos)	22,6 (1992)	30,3 (2009)
	Taxa de analfabetismo (15 anos ou mais)	17,2 (1992)	9,7 (2009)
	Número médio de anos de estudos (15 anos ou mais)	5,2 (1992)	7,5 (2009)

Fonte: IPEA (Acompanhamento e análise 17, 2009) e IPEA (ODM - Relatório Nacional de acompanhamento, 2010), *appud* Castro (2011).



Na Educação, os indicadores de frequência líquida por faixa etária presentes no Quadro 7 mostram o movimento de quase universalização do acesso para o Ensino Fundamental. Pode-se também destacar que tal universalização teve repercussões expressivas na redução das desigualdades que marcavam o ensino fundamental ainda no início da década de 1990. Reduziram-se as disparidades de acesso entre regiões, entre áreas urbana e rural, assim como as desigualdades entre raças. As diferenças de gênero quanto à frequência no ensino fundamental foram totalmente superadas.

Em que pese a universalização do acesso conquistado pelas políticas de educação e da saúde, um cenário ainda amplo de problemas se configura em torno delas. Destacam-se aqui dois aspectos: a qualidade dos serviços e a universalização para os mais pobres.

No que se refere ao ensino fundamental, os problemas relacionados com qualidade da educação prestada têm sido objeto de amplo debate, intensificado após a implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) em 1990, cujos resultados periódicos apontam para insuficiência no desempenho de parcela importante dos estudantes avaliados.<sup>153</sup> Outros indicadores, como os índices de reprovação, repetência e evasão escolar, além dos de defasagem entre idade do aluno e série escolar frequentada, apontam também, inequivocamente, para os sérios problemas que enfrentam ainda hoje o ensino fundamental – e o ensino médio – no país.

Na Saúde, pode-se afirmar que há consenso entre os analistas desta política de que um dos maiores problemas se refere à qualidade, em sentido amplo, dos serviços ofertados. Este problema está refletido, principalmente, na baixa capacidade de resolução dos serviços básicos e na dificuldade de acesso a consultas e exames especializados. Esta baixa qualidade dos serviços tem sido associada à segmentação que estaria ocorrendo quanto ao público atendido. A universalização da saúde e do ensino fundamental no Brasil parece estar se realizando com base na exclusão de parte da classe média destes serviços. Na Saúde, o gasto público limita-se a 48% dos gastos totais na área, patamar próximo ao dos Estados Unidos, mas bastante inferior ao percentual do gasto público com saúde em países que desenvolveram sistemas universais de acesso. Em outras palavras, observa-se que menos da metade dos gastos realizados com saúde no

---

<sup>153</sup> O mesmo vale para o ensino médio, por meio de análise dos resultados do ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio.

Brasil está à disposição dos órgãos responsáveis por realizar a universalização do acesso a este direito, ao contrário dos 96,9% verificados na Inglaterra ou do patamar de 70 a 77% nos casos da Alemanha, Austrália, Canadá ou Espanha, segundo informações da própria OMS (2000). Neste contexto de reduzida participação do gasto público em saúde, cabe lembrar o crescimento verificado na provisão pelo sistema privado de saúde suplementar, organizado via planos e seguros de saúde, cuja ampliação da adesão representa em boa parte uma procura pela garantia de maior prestação no acesso a estes serviços.<sup>154</sup>

A cobertura universal em saúde e no ensino fundamental está, ainda, marcada por públicos segmentados em face da modalidade pública ou privada e da qualidade variável dos serviços oferecidos. As políticas de educação e saúde representam no Brasil os direitos incondicionais da cidadania social. Seus objetivos dizem respeito à presença da desigualdade como problema constitutivo das sociedades modernas, movendo o Estado a garantir a ampliação e a universalização do acesso a alguns serviços sociais. E é em torno desta questão que ainda residem seus maiores desafios.

## **6. Políticas Organizadas a partir do Eixo da Infraestrutura Social**

O quarto eixo de políticas sociais aqui proposto está estruturado em torno do que definimos como políticas de Infraestrutura Social, frequentemente classificadas como políticas urbanas, as quais dizem respeito a um tipo de intervenção fortemente carregada de sentido social e que abrangeria, grosso modo, as áreas de habitação e saneamento.<sup>155</sup> A maturação institucional tardia dessas duas áreas de atuação do Estado no Brasil, relativamente às demais áreas tratadas até aqui, reforça a ideia de movimento diferenciado na trajetória de construção destas políticas.

Em sequência ao percurso desenvolvido, faz-se nesta seção breve recuperação histórica da montagem das políticas de habitação e saneamento no país, para depois apresentar alguns dados relativos à abrangência física e financeira de ambas em período recente, procurando discutir, ao

---

<sup>154</sup> Entretanto, os conflitos recorrentes envolvendo os diversos atores do sistema de saúde complementar mostram que estas garantias não estão sendo efetivamente realizadas. Ver, a respeito, Ocke-Reis (2012).

<sup>155</sup> A rigor, também se pode considerar o setor de transporte coletivo urbano como parte integrante das políticas de infraestrutura social. Embora reconhecendo o seu evidente conteúdo social, não será incluído neste trabalho em função de ser uma política de responsabilidade municipal. A respeito, ver Gomide (2003).

final, as tensões mais importantes em pauta na atualidade que ainda limitam o potencial de êxito dessas duas políticas públicas.

### ***6.1. Estruturação histórica das políticas de habitação e saneamento no Brasil***

Em linhas gerais, é preciso registrar que ambas as áreas – habitação e saneamento – se estruturaram como políticas públicas tão-somente após 1964. Antes disso, inexistiam políticas de escala e escopo nacionais, de modo que as soluções para os problemas habitacionais e de saneamento se davam, em grande medida, no âmbito privado.<sup>156</sup>

No caso da Habitação, ainda havia certa vinculação aos IAPs, por meio dos quais os trabalhadores formalizados de algumas categorias profissionais podiam dispor de esquemas de financiamento para aquisição ou construção da casa própria.<sup>157</sup> Já no caso do Saneamento, consideradas aqui tão-somente as atividades de fornecimento de água e coleta de esgoto, havia apenas investimentos públicos esporádicos, não sistemáticos, localizados, sobretudo, nos grandes centros urbanos, onde os problemas de saúde pública (doenças de veiculação hídrica, mortalidade infantil etc.) derivados da falta de saneamento básico ameaçavam as condições de reprodução das populações locais.

A partir de 1964, quando tem início o movimento de institucionalização das políticas de habitação e saneamento, os mecanismos de financiamento e de regulação setorial passaram a subordinar a dimensão social destas políticas a objetivos políticos – de natureza econômica e/ou regional – pouco transparentes. Isto porque, embora as ações finalísticas das políticas de habitação e saneamento sejam em si mesmas de proteção e impacto social, ambas estão na fronteira entre políticas sociais e econômicas, tendo sido na prática acionadas mais como políticas de crescimento econômico do que propriamente como políticas de desenvolvimento regional ou social.

---

<sup>156</sup> Os mutirões comunitários de autoconstrução e a favelização dos grandes centros urbanos são formas contundentes de manifestação das soluções particulares para o caso da Habitação, assim como as teias clandestinas de despejo de esgoto e os próprios esgotos a céu aberto nas cidades o são para o caso do saneamento.

<sup>157</sup> A experiência da Fundação da Casa Popular, criada em 1946, foi muito incipiente e não pode nem mesmo ser considerada o embrião da política habitacional que se organizaria a partir do Sistema Financeiro da Habitação/Banco Nacional da Habitação (SFH/BNH) nos anos 1960.

Do ponto de vista do financiamento, a criação e a vinculação do FGTS como principal fonte de recursos para essas áreas de infraestrutura social introduziram o princípio do autofinanciamento como critério de alocação e seleção dos projetos, reduzindo com isso o poder redistributivo dessas políticas, situação que se manteve praticamente inalterada até os dias atuais. Por sua vez, do ponto de vista dos instrumentos de regulação setorial, o excesso de centralização decisória no nível tecnoburocrático federal e de ausência de participação e envolvimento tanto das populações como dos gestores locais na definição de estratégias de investimento e de prioridades de gastos acabaram contribuindo para a ineficiência social dessas políticas, mormente entre 1964 e 1995, quando tem início movimento de reorganização institucional (financeira e de gestão) das políticas de habitação e saneamento.

Uma breve recuperação histórica da montagem da política habitacional no pós-64, feita a partir de Santos (1999), mostra que é possível distinguir três momentos: 1964-1985, 1986-1994 e 1995-2002.<sup>158</sup> O período 1964-1985 pode ser caracterizado como de auge e declínio da política habitacional formulada e implementada pelo regime militar. Tem-se a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), fundado com recursos provenientes da arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) e, a partir de 1967, também com recursos do então criado Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Os recursos do SBPE (cadernetas de poupança e títulos imobiliários) destinavam-se ao financiamento de projetos habitacionais apresentados por construtoras particulares, obedecendo a critérios de mercado. Os recursos do FGTS, por intermédio do Banco Nacional da Habitação (BNH), deveriam financiar projetos habitacionais de interesse social, já que se tratava de fundo composto por contribuições compulsórias, recolhidas pelos empregadores sobre o total de remuneração devida aos trabalhadores com carteira assinada. Vale notar que, com isso, o eixo central da política habitacional construída no período atrelava-se ao mercado de trabalho formal, sendo o FGTS a forma dominante de financiar a compra ou a construção da casa própria para a classe trabalhadora. Por tratar-se de fundo de natureza patrimonial, exige-se sustentação atuarial

---

<sup>158</sup> Para o período posterior, entre 2003 e 2010, em que o tema e a agenda de habitação ganha impulso, ver os trabalhos de Ribeiro (2004), Abramo (2007) e Maricato (2011) e os documentos do próprio governo federal, em especial: i) *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)*. Brasília: Ministério das Cidades, 2003; ii) *Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004; iii) *Programa de Aceleração do Crescimento II*. Brasília: Presidência da República, 2010, dentro do qual se situa o programa *Minha Casa, Minha Vida*, sem dúvida, o esforço institucional mais ambicioso até o momento para tentar enfrentar o histórico problema do déficit habitacional brasileiro.

intertemporal, motivo pelo qual a utilização do FGTS para fins redistributivos (financiamento habitacional para trabalhadores não-formalizados ou de baixo poder aquisitivo) continua limitada.<sup>159</sup>

No período 1986-1994, a política habitacional inexistiu como política sistemática de governo, sendo a extinção do BNH em 1986 a prova de que o setor passava por séria crise institucional e indefinição de rumos.<sup>160</sup> Contudo, parece claro que *“a ideia de que a política habitacional [pudesse] ser feita mediante um sistema capaz de se auto-financiar (liberando os recursos do poder público para outros fins) foi praticamente sepultada, e o peso dos programas habitacionais alternativos, executados em sua maioria com recursos orçamentários e do FGTS, no total de financiamentos habitacionais, aumentou consideravelmente”* (Santos, 1999, p. 18). Apesar disso, houve na prática – até iniciar-se o período 2003-2010 – poucos avanços em termos da infraestrutura social dirigida aos segmentos sociais e localidades mais vulneráveis, uma vez que tal mudança de orientação da política habitacional se confrontava com restrições fiscais que, desde o início da década de 1980, operaram como limitador do gasto público de pretensão redistributiva.

Diante deste cenário, ganha especial importância o período 1995 a 2002 com a tentativa de reconstrução da política habitacional em âmbito federal.<sup>161</sup> A então nova Política Nacional de Habitação, de 1996, dava por esgotado o modelo anterior, acusando-o de regressivo e insuficiente frente ao déficit habitacional brasileiro, diagnosticado em 1995 em cerca de cinco milhões de unidades habitacionais, ou 14,4% do total de domicílios particulares permanentes do país (Morais, 2002, pp. 114-116).<sup>162</sup> Desse modo, e de acordo com a estratégia social mais geral encaminhada ao longo da década de 1990, o modelo então proposto buscava assentar-se sobre

---

<sup>159</sup> Esta observação é particularmente relevante quando se constata que 80% dos investimentos em habitação, saneamento e infraestrutura urbana foram financiados com recursos do FGTS entre 1995 e 2001 (Morais, 2002, p. 116).

<sup>160</sup> A partir desta data, e até a criação do Ministério das Cidades em 2003, a política habitacional foi pulverizada por entre vários órgãos governamentais. O Banco Central (Bacen) assumiu as funções normativas e fiscalizadoras, enquanto a Caixa Econômica Federal (CEF) passou à condição de agente financeiro do SFH e gestor do FGTS.

<sup>161</sup> A habitação apenas foi reconhecida como direito social pela Emenda Constitucional n° 26, de 14 de fevereiro de 2000.

<sup>162</sup> Este déficit representava algo como 5,3 milhões de unidades habitacionais em 1999, ou 12,3% do total de domicílios particulares permanentes do país. Deste total, 71,3% era o tamanho do déficit habitacional urbano e 28,7% o déficit habitacional rural. Ainda em relação ao total, é relevante mencionar que 92,4% do déficit habitacional estava concentrado, em 1999, na faixa populacional de renda domiciliar *per capita* até três salários mínimos, sendo de 99,3% o déficit habitacional concentrado na faixa de população até dez salários mínimos.

quatro pilares: i) aumento do grau de focalização do gasto público orçamentário (subsidiado ou a fundo perdido) sobre a faixa da população com renda igual ou inferior a três salários mínimos mensais, e financiamento de longo prazo com recursos do FGTS para a faixa da população com renda entre três e doze salários mínimos mensais; ii) reforço na estratégia de descentralização das políticas habitacionais para as esferas estaduais e municipais; iii) sofisticação dos mecanismos de participação, deliberação e controle social sobre a alocação de recursos e definição de prioridades; e iv) impulso à estratégia de mercado (privatização) para o atendimento à população com renda acima de 12 salários mínimos.<sup>163</sup>

No tocante às especificidades do setor Saneamento, vê-se que também esta área se estrutura como política pública de escala nacional apenas no período militar, pós-1964. Tal como na área de habitação, é possível dividir a história do setor saneamento nos mesmos três subperíodos: 1964-1985, 1986-1994, 1995-2002.<sup>164</sup> E tal qual no caso da habitação, também aqui no saneamento, poderíamos considerar o período 2003-2010 como um quarto momento na trajetória histórica de estruturação institucional desta área no Brasil.<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> Os programas pensados para reestruturar o setor habitacional foram então os seguintes: (i) Habitar-Brasil (cuja nomenclatura atual é Morar Melhor), financiado com recursos fiscais do OGU, e Pró-Moradia (a nomenclatura atual é Nosso Bairro), financiado com recursos do FGTS, ambos dirigidos às populações de baixa renda (até três salários mínimos mensais) e voltados sobretudo à melhoria das unidades habitacionais existentes (redução do déficit habitacional qualitativo); (ii) Carta de Crédito (CEF/FGTS) disponibilizável diretamente ao interessado (entre três e doze salários mínimos mensais) em construir, reformar ou comprar imóvel próprio, caracterizada por oferecer um crédito subsidiado, pois embora o FGTS seja um fundo cujo patrimônio deva ser preservado, pratica taxas de juros inferiores às taxas de mercado; e (iii) programas destinados à regulamentação e ao aprimoramento do mercado habitacional privado, voltado para a população com renda superior a doze salários mínimos mensais. Entre tais programas, destacavam-se: o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional, a criação do Sistema Nacional de Certificação e do Sistema Financeiro Imobiliário, para captação de poupança de longo prazo, além de medidas visando legislar sobre o uso do solo e questões ambientais. Por fim, vale ressaltar, também aqui, o mencionado antes: embora as nomenclaturas dos principais programas governamentais venham mudando ao longo dos PPA (Plano Plurianuais) 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, permanecem, em grande medida, praticamente as mesmas as diretrizes gerais de ação do Estado em âmbito federal.

<sup>164</sup> Dois pontos em comum entre habitação e saneamento permitem a utilização dos mesmos três subperíodos para resgatar os principais traços de cada uma das áreas. Primeiro, o fato de que ambas se viabilizaram financeiramente tendo o FGTS como fonte principal de recursos. Segundo, que os dois setores passaram por problemas institucionais semelhantes ao longo do tempo, como a extinção do BNH, que era o órgão gestor do FGTS, em 1986. Depois, o período de crise e indefinição de rumos que marcou o subperíodo 1986-1994. E, finalmente, a tentativa de reconstrução institucional e financeira de ambas as políticas no subperíodo 1995-2002. Para uma visão geral do setor saneamento no Brasil na década de 1990, ver os trabalhos reunidos na pesquisa coordenada pelo IPEA (1997).

<sup>165</sup> E da mesma forma, em linhas gerais, valeriam também para o saneamento as referências apontadas acima para a habitação, quais sejam: Ribeiro (2004), Abramo (2007) e Maricato (2011), além de documentos do próprio governo federal, em especial: i) *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)*. Brasília: Ministério das Cidades, 2003; ii) *Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004; iii) *Programa de Aceleração do Crescimento II*. Brasília: Presidência da República, 2010. Especificamente sobre saneamento, ver os relatórios de

A primeira fase, de estruturação institucional, foi marcada pelo lançamento do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) em 1971, por meio do qual se organizou a ação estatal no setor. A engenharia financeira previa ser o FGTS a fonte principal de recursos, sob gestão centralizada do BNH, mas com estratégia descentralizada de execução, que pressupunha a criação de companhias estaduais responsáveis pelas concessões municipais de serviços públicos de saneamento. Além do FGTS, o setor saneamento também contava, ainda que em menor medida, com recursos fiscais do OGU e com parte dos recursos provenientes do PIS/Pasep sob comando do BNDES. Neste primeiro subperíodo, houve grande expansão dos serviços de saneamento, com ênfase, sobretudo, no abastecimento de água. Os serviços de coleta e tratamento de lixo e de esgotos industriais e sanitários estiveram sempre um degrau abaixo da ordem de prioridades em saneamento, vindo a converter-se em problema ambiental e a ameaçar a qualidade dos recursos hídricos disponíveis.<sup>166</sup> Outros problemas consolidados nesta primeira fase foram a regressividade social da oferta dos serviços, que se manifestaria nas amplas desigualdades regionais e por faixas de renda quanto ao acesso aos serviços básicos, problemas de titularidade e responsabilidade entre estados e municípios na prestação de serviços de saneamento, e, por último, mas sem esgotar o assunto, problemas ligados à engenharia institucional e financeira do setor.

Este conjunto de problemas se veria agravado na segunda fase do setor saneamento no Brasil, entre 1986 e 1994. Tal qual ocorreu com o setor habitação: a extinção do BNH em 1986 e a transferência da gestão do FGTS para a CEF reduziram o *status* da política nacional de saneamento e engendraram prolongada crise institucional e de gerenciamento político no setor. Por sua vez, a crise econômica da década de 1980, as restrições fiscais dela advindas e os riscos de dilapidação patrimonial do FGTS, oriundos da desestruturação do mercado de trabalho (informalização das relações contratuais, precarização das ocupações e queda de rendimentos em geral), comprometeram severamente a capacidade de financiamento das ações de saneamento básico no período.<sup>167</sup>

---

aplicação de recursos federais em saneamento básico, produzidos pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades, por meio dos quais se constata vigorosa retomada de gastos públicos na área, em comparação com os dois decênios anteriores.

<sup>166</sup> Este parece ser um problema estrutural da forma como foi disposto o setor saneamento. Ver, a respeito, Fagnani (1999 e 2005).

<sup>167</sup> Esta informação pode se comprovada pelo fato de que “no período de investimentos mais intensos no setor, durante a década de 1970, os investimentos médios anuais alcançaram a taxa de 0,34% do PIB. Nos anos 80, a taxa

Por todo o exposto, não é de estranhar as dificuldades encontradas pelos governos recentes em tentar construir nova arquitetura institucional e financeira para o setor, iniciativas que marcariam o terceiro subperíodo, entre 1995 e 2002. Assim como sugerido para o setor habitação, os princípios gerais utilizados na montagem de nova estratégia social nos anos 1990 (*aumento do grau de focalização do gasto público; reforço na estratégia de descentralização fiscal das políticas para as esferas estaduais e municipais; sofisticação dos mecanismos de participação, deliberação e controle social sobre alocação de recursos e definição de prioridades; impulso à privatização*) também tentariam ser aplicados ao setor saneamento.

Para tanto, a então nova Política Nacional de Saneamento estruturou-se nesta fase a partir do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), que se propunha a reorganizar o papel do setor público na condução das ações de saneamento, tendo por base os princípios aqui apontados.<sup>168</sup> Os principais programas finalísticos foram:

- no âmbito do Plano Plurianual (PPA) 1996-1999: i) o Pró-Saneamento, financiado com recursos do FGTS e contrapartidas estaduais e municipais, destinava-se à prestação dos serviços de abastecimento de água, drenagem urbana, tratamento de esgoto sanitário e de resíduos sólidos urbanos, todos estes serviços prestados às famílias com rendimentos de até doze salários mínimos; e ii) o Programa de Ação Social em Saneamento (Pass), financiado com recursos fiscais do OGU e contrapartidas estaduais e municipais, tinha por meta prover os serviços básicos de saneamento (água, esgoto e lixo) exclusivamente às regiões urbanas de maior concentração de pobreza e mortalidade infantil, nos municípios selecionados à época pelo Programa Comunidade Solidária;<sup>169</sup>

---

caiu para 0,28%, e na década de 90, para 0,13%. O ano com maior taxa de investimentos é 1981, com 0,41%, e o pior, 1994, com 0,07%". (Pena & Abicalil, 1999, p. 119).

<sup>168</sup> Além do PMSS, havia também mais três programas destinados à reestruturação do setor saneamento: Programa de Qualidade da Água (PQA), Programa Nacional de Controle ao Desperdício da Água (PNCDA) e Programa de Apoio à Gestão de Resíduos Sólidos (Progest). Também aqui, o mencionado antes: embora as nomenclaturas dos principais programas governamentais venham mudando ao longo dos PPA (Plano Plurianuais) 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, permanecem, em grande medida, praticamente as mesmas as diretrizes gerais de ação do Estado em âmbito federal.

<sup>169</sup> Um terceiro programa finalístico, mas de menor vulto financeiro e abrangência populacional, foi o Prosege (Programa de Ação Social em Saneamento). Para um detalhamento da forma de funcionamento dos programas em saneamento e seus principais resultados no período 1995-1998, ver os capítulos de Calmon *et alii* e de Pena e Abicalil, ambos em IPEA (1999).



- no âmbito do PPA 2000-2003: i) o Saneamento é Vida, financiado com recursos do FGTS e contrapartidas estaduais e municipais, visava ampliar a cobertura e melhorar o atendimento dos serviços de saneamento básico em municípios com até 75 mil habitantes; e ii) o Saneamento Básico, financiado com recursos fiscais do OGU, objetivava apoiar ações de saneamento em municípios com até 20 mil habitantes, segundo critérios epidemiológicos.
- No âmbito dos PPA subsequentes – 2004-2007 e 2008-2011 – que não serão aqui analisados, ver o documento do IPEA (2010), *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, em especial o capítulo que trata da Política Nacional de Saneamento.

## ***6.2. Abrangência e tensões das políticas de habitação e saneamento***

O Quadro 8 apresenta a situação recente das políticas de infraestrutura social no Brasil, procurando destacar informações relativas aos principais programas em cada uma das áreas, bem como o percentual de gasto social federal envolvido. Inicialmente, vê-se que as áreas de habitação e saneamento consumiram somente 3,2% do GSF no período 1995-2002. Este é um percentual de gasto comparável, em magnitude, ao gasto com o conjunto de políticas de assistência social e combate à pobreza, conforme apontado em seções anteriores. De fato, neste período, uma série de fatores ajuda a explicar o comportamento pífio do gasto público em áreas tão importantes para o bem-estar social.

Em primeiro lugar, há histórico de contingenciamentos fiscais e financeiros que perduraram, grosso modo, entre o início dos anos 80 e meados da primeira década de 2000, afetando particularmente as áreas de infraestrutura social já vitimadas por heranças institucionais e de gestão política complicadas. Em segundo, o resultado geral do Quadro 8 deve ser qualificado com a informação de que a tímida trajetória de recuperação dos gastos em habitação e saneamento, verificada no período 1995-1998, foi interrompida no período seguinte (1999 a 2002) por conta do aprofundamento das restrições fiscais decorrentes da crise cambial de 1998 e das cláusulas de superávit primário negociadas à época com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

## Quadro 8: Abrangência da Ação Social do Estado em Âmbito Federal. Brasil: 2002.

### Políticas Organizadas com base no Eixo da Infraestrutura Social.\*

Eixo Estruturante	Políticas de âmbito federal	% GSF 95/02	Principais programas
Infraestrutura Social	1. Habitação **	2,3	1.1 Infraestrutura Urbana 1.2 Morar Melhor e Nosso Bairro
	2. Saneamento ***	0,9	2.1 Saneamento Básico e Saneamento é Vida 2.2 Pró-Água Infraestrutura
	<b>Total</b>	<b>3,2</b>	

Fonte: IPEA/Disoc. Elaboração própria.

Notas:\* Ano de referência 2002. Inclui políticas com claros impactos sociais, fundados em Direitos Coletivos Difusos. \*\* Inclui ações de urbanismo, segundo metodologia do GSF por área de atuação. \*\*\* Inclui ações de meio ambiente, segundo metodologia do GSF por área de atuação.

Assim, ao se falar especificamente da área de habitação, é importante ter claro que, a despeito das estruturas institucionais e de financiamento montadas entre 1995 e 1998, foram limitados os impactos sociais dos programas direcionados aos segmentos mais vulneráveis da população. Embora no período 1995-1998 o Pró-Moradia tenha contabilizado atendimento a 285 mil famílias e o Habitar-Brasil tenha atendido 437,5 mil famílias, apenas 24,2% delas foram contempladas com novas moradias. Ou seja, 75,5% das famílias atendidas pelos programas Pró-Moradia e Habitar-Brasil foram na verdade beneficiadas com obras de urbanização em geral, urbanização de favelas ou melhoria habitacional e infraestrutura urbana, ações que certamente colaboraram para reduzir o déficit habitacional qualitativo, mas foram insuficientes para resolver o problema do déficit quantitativo.<sup>170</sup> Já no período entre 1999 e 2002, assistiu-se a uma quase paralisia nos investimentos habitacionais de maior interesse social, posto que as restrições fiscais tornaram-se mais severas para a economia como um todo e acarretaram forte contingenciamento das linhas de crédito antes destinadas à cobertura dos déficits de habitação para as populações de baixa renda.<sup>171</sup>

<sup>170</sup> Ver dados completos de cobertura desses programas habitacionais em Santos (1999), Morais (2002) e Zamboni (2004).

<sup>171</sup> Apenas para se ter ideia do significado do contingenciamento fiscal no período 1999-2002, observe-se que “durante esses anos os recursos do FGTS aplicados em ações direcionadas para a população de até 3 s.m. passaram a representar cerca de 5% do total de financiamentos habitacionais do Fundo e praticamente cessaram as contratações no Pró-Moradia” (Zamboni, 2004, p. 10). Já no período subsequente, 2003-2010, houve forte recuperação dos gastos públicos aplicados em habitação, conforme pode ser visto em IPEA (2010), no capítulo que trata da Política Nacional de Habitação.

Como balanço geral da área de habitação na década de 1990, pode-se apontar que, embora tenha havido pequena diminuição relativa dos déficits habitacionais *quantitativo* – medido sobre o total de domicílios particulares permanentes, com redução de 14,2% para 12,3% entre 1992 e 1999 – e *qualitativo* – medido pelo adensamento domiciliar, com redução de 10% para 7,1% entre 1992 e 1999 –, houve sensível piora em termos do peso do aluguel na renda domiciliar, que subiu de 15,2% em 1992 para 27,4% em 1999, e do percentual de domicílios que comprometiam mais que 30% da sua renda com aluguel, que sofreu elevação de 12,1% em 1992 para 35,6% em 1999.

**Quadro 9: Indicadores da Ação Social do Estado em Âmbito Federal. Brasil: décadas de 1990 e 2000. Políticas Organizadas com base no Eixo da Infraestrutura Social.**

Áreas de Atuação	Indicadores	Resultados/valores	
		Anos 1990	Anos 2000
Saneamento e Habitação	% Abastecimento de Água (urbano)	82,3 (1992)	91,6 (2008)
	% Esgoto Sanitário (urbano)	66,1 (1992)	81 (2007)
	% Coleta de Lixo (urbano)	79,8 (1992)	97,6 (2007)
	% Domicílios urbanos com condições de moradia adequada	50,7 (1992)	65,7 (2008)
	Déficit Habitacional total (Habitações)	n.d.	5,7 milhões (2008)

Fonte: IPEA (Acompanhamento e análise 17, 2009) e IPEA (ODM - Relatório Nacional de acompanhamento, 2010), *appud* Castro (2011).

Somadas às informações anteriores as de que, primeiro, o déficit habitacional quantitativo na verdade aumentou em termos absolutos, passando de 4,9 milhões em 1992 para algo como 5,3 milhões de unidades habitacionais em 1999, e de que, segundo, o déficit qualitativo medido pela precariedade das moradias e inadequação da infraestrutura urbana é ainda considerável (Morais, 2002), tem-se então quadro ainda crítico da situação habitacional brasileira, sobretudo para a população de mais baixa renda, em que pesem os avanços institucionais e maior aporte de recursos verificados ao longo do período 2003-2010.

Em suma, permanece válida a afirmação de que a solução para grande parte dos problemas habitacionais brasileiros deve levar em conta a necessidade de seguir transformando os arranjos institucionais e financeiros para o setor, tal que o princípio do autofinanciamento para a compra ou construção da casa própria seja aplicado de modo progressivo às camadas de mais alta renda.<sup>172</sup>

<sup>172</sup> Ou seja, trata-se de reafirmar que “a utilização de fontes de natureza fiscal a fundo perdido no financiamento de políticas sociais no Brasil é a única capaz de atender a situações críticas de pobreza”. (Fagnani, 1999, p. 170).

No caso do setor Saneamento, também foram limitados os impactos sociais obtidos a partir das novas estruturas institucionais e de financiamento organizadas entre 1995 e 1998. Embora os serviços de saneamento básico (coleta de lixo, abastecimento de água e tratamento de esgoto sanitário) tenham apresentado *performance* positiva entre 1992 e 2002, persistiam carências e desigualdades de várias ordens. Do ponto de vista da prestação de serviços, chamava atenção o fato de que o esforço no tratamento de esgoto ainda permanecia em nível de cobertura bastante inferior aos demais serviços (faixa de 75% de cobertura nacional contra 90% para abastecimento de água, ao longo da década de 1990).

Informações sobre o déficit quantitativo dos serviços para 1999 indicavam que “*dos 42,9 milhões de domicílios particulares permanentes existentes nas áreas urbanas e rurais do país, aproximadamente 10,2 milhões não haviam sido atendidos por rede geral de água (sendo 80,9% na área rural); 11,5 milhões não possuíam serviços de esgotamento sanitário ou fossa séptica (50,7% na área rural); e 8,6 milhões não dispunham de serviço de coleta direta ou indireta de lixo (80,4% na área rural)*”. (Calmon, 2001, p. 113-114).

Se focalizado o período 1995-1998, a despeito das 1.202 operações de saneamento contratadas pelo programa Pró-Saneamento, beneficiando cerca de 3,7 milhões de famílias no Brasil, houve elevada concentração regional de recursos. Houve menor participação do Norte, Nordeste e Centro-oeste (34,2%), regiões estas que apresentam ainda hoje maior déficit percentual na cobertura de serviços, em face das regiões Sul e Sudeste (65,7%).<sup>173</sup> Já com relação ao PASS, apesar dos recursos fiscais aportados de apenas R\$ 1,5 milhão no período 1995-1998, parece ter havido bom aproveitamento geral, a julgar pelo fato de que a maior parte das obras contratadas estava concluída em 1998, beneficiando aproximadamente 1,7 milhão de famílias. Dado o desenho institucional do programa, houve melhor distribuição regional dos recursos e obras realizadas, com favorecimento relativo da região Nordeste, que absorveu 45% dos recursos totais do programa.<sup>174</sup>

Mesmo assim, o desempenho físico, financeiro e social de ambos os programas no período 1999-2002 ficou bem abaixo das metas previamente estabelecidas. No âmbito de negociações entre FMI e governo brasileiro ao final de 1998, por ocasião da obtenção de empréstimos

---

<sup>173</sup> A respeito, ver Calmon *et alii* (1999, p. 21).

<sup>174</sup> Calmon *et alii*, (1999, p. 28).

externos para fazer frente à crise cambial eminente, resoluções do Conselho Monetário Nacional contingenciaram recursos fiscais originalmente destinados a várias políticas públicas, sendo as de infraestrutura social uma das mais atingidas.<sup>175</sup>

Tais informações reforçam a ideia de que vigora de fato certa subordinação das políticas sociais em geral, e destas – de infraestrutura social – em particular, aos ditames da política macroeconômica restritiva, fato observado sobretudo entre 1999 e 2002, quando o imperativo fiscal se converteu na principal política de governo, sob a qual tiveram que se sujeitar todas as demais. E a despeito de avanços formais (de natureza institucional e regulatória) e financeiros no período 2003-2010, segue válida a percepção das dificuldades estruturais quanto às possibilidades de reversão no curto prazo do quadro de desigualdades que domina a estrutura social brasileira, sobretudo no que tange ao acesso das localidades e populações mais vulneráveis aos bens e serviços básicos de habitação e saneamento.

### **Considerações Finais**

Neste capítulo, conjunto amplo de questões foi levantado, no intuito de fornecer visão abrangente – embora não exaustiva – acerca da trajetória de montagem do aqui chamado Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), de sua dinâmica recente, bem como de algumas das tensões e contradições que permeiam os debates sobre a questão social assim como as políticas sociais brasileiras, finda já a primeira década dos anos 2000.

A fim de unir as dimensões teórica e histórica do SBPS, foi utilizada como recurso de análise a ideia dos Eixos Estruturantes da Política Social. Ao se optar por tal critério, a intenção era – e é – a de testá-los como critério de demarcação analítica, destinados a explicar o *agrupamento por semelhança* das diversas políticas sociais, segundo as *motivações específicas* que lhes deram origem, mas também de acordo com seus *princípios de acesso* adotados ao longo do tempo.

A validade das análises centradas na proposta de organização do SBPS em eixos estratégicos das políticas sociais pode ser atestada pela constatação de que, embora a análise do SBPS em momento qualquer expresse necessariamente o retrato de dado período e as circunstâncias

---

<sup>175</sup> No caso do programa Saneamento é Vida, não foi permitido efetivar nenhuma nova contratação para o exercício financeiro de 2000, enquanto no caso do programa Saneamento Básico conseguiu-se empenhar apenas 57% do total previsto para aquele ano, segundo Calmon (2001, p. 115).

particulares de composição e *status* das diversas políticas sociais, ela (a classificação por eixos) possui, em si mesma, perspectiva dinâmica. Em outros termos, apesar de ser fotografia do SBPS, a classificação das políticas sociais por eixos estruturantes não pretende ser análise estática. Ao contrário, busca permitir exercícios de reclassificação das políticas à medida que mudem de *status*, vale dizer, à medida que seus fundamentos explicativos se transformem com a própria transformação de sentido que a sociedade lhes atribui e dos riscos coletivos e situações de vulnerabilidade social que a mesma sociedade busque proteger.

Atendo-se à experiência brasileira de construção de um sistema de proteção social, é possível identificar certa precedência histórica na sua montagem, que vai do Eixo do Emprego e do Trabalho para o Eixo da Infraestrutura Social, passando pelos Eixos da Cidadania Social-Incondicional e da Assistência Social.

Para além de mero recurso de análise, acredita-se que a utilização dos Eixos Estruturantes das Políticas Sociais ajuda a clarificar os termos do debate corrente sobre a temática no Brasil. Ao evidenciar as tensões e contradições fundamentais em torno de cada eixo de políticas, e entre os diferentes eixos, tem-se facilitada a compreensão acerca das dinâmicas que regem as políticas sociais, assim como dos diversos discursos e projetos em disputa. Considera-se que esforços nesse sentido são cada vez mais necessários, visando contribuir para o debate acerca das reformas do SBPS, componente fundamental na construção de um Estado republicano e democrático, para uma sociedade menos desigual.

## CAPÍTULO 7

### **Economia Política das Finanças Sociais:**

#### **aplicação ao período 1995-2002**

Se no capítulo anterior as políticas sociais foram trazidas à análise a partir da estruturação histórica e abrangência contemporânea de cada um dos seus pilares fundamentais (trabalho e emprego, assistência social e combate à pobreza, direitos incondicionais de cidadania e infraestrutura social e urbana), neste capítulo, procuramos verificar as implicações trazidas pela estratégia de estabilização monetária pós-1994 ao financiamento dos gastos sociais. Este exercício é feito tendo por base apenas o período 1995/2002, para argumentar que a engenharia macroeconômica que permitiu o controle relativo da inflação conduziu o governo brasileiro a processo de endividamento financeiro crescente neste período.<sup>176</sup>

Para fazer frente a esta situação – e garantir a estabilização monetária – o governo federal foi obrigado a cortar gastos reais e a incrementar receitas próprias, fenômenos especialmente importantes ao longo do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999/2002), quando as fontes externas de financiamento da economia se reduziram e o governo foi levado a abandonar, na passagem de 1998 para 1999, a âncora cambial. Neste momento, o corte dos gastos sociais, em termos reais, atingiu itens de custeio da máquina pública, gastos em educação e saúde, investimentos em habitação e saneamento, entre outros.

Por sua vez, o aumento da carga tributária disponível em âmbito federal se deu com aumento da arrecadação de impostos e principalmente das contribuições sociais, o que permitiu fazer com que este item de receita ampliasse sua participação na composição total das receitas de governo. Este movimento esteve associado ao fato de as contribuições sociais serem tributos não repassáveis para estados e municípios, e também devido à possibilidade, facultada ao governo

---

<sup>176</sup> Uma discussão pormenorizada acerca deste argumento pode ser vista em Belluzzo & Almeida (2002) e Biasoto Jr. (2003). E no Anexo 1 deste capítulo, encontra-se listagem de fatos fiscais e financeiros marcantes (mas não exaustivos) para explicar o processo de endividamento público federal entre 1995 e 1998 no Brasil.

federal por meio de Emenda Constitucional específica, de desvincular parte de tais recursos para outros fins não estritamente sociais.

Em síntese, o aumento da carga tributária bruta (CTB) dependeu basicamente do aumento das contribuições sociais, que a despeito das vinculações constitucionais, não originou aumento dos gastos sociais na mesma magnitude devido à desvinculação patrocinada pelo governo federal. O que houve de fato no período foi forte incremento das despesas financeiras na composição total dos dispêndios públicos, sustentadas em parte por transferência de renda do lado real da economia. Por isso, podemos afirmar que a estratégia macroeconômica do período 1999/2002 imputou ao lado social o aumento da arrecadação, mas por outro, constrangeu o potencial de financiamento dos gastos sociais em seu conjunto.

Para estudar este conjunto de fenômenos, o capítulo está organizado, além desta introdução, em mais seis seções e 3 anexos. Na seção 1, apresentamos algumas definições utilizadas para relacionar Política Social e Áreas de Atuação Social do Gasto Federal. Na seção 2, mostramos a evolução dos gastos sociais de âmbito federal entre 1995 e 2002. Na seção 3, organizamos as informações relevantes ao estudo do financiamento e dos gastos sociais federais no Brasil, segundo dois critérios metodológicos: *eixos estruturantes das políticas sociais brasileiras* e *áreas de atuação social do gasto público federal*. Na seção 4, procedemos à análise da estrutura tributária nacional e da regressividade do financiamento social federal. Na seção 5, discutimos o padrão fiscal-financeiro do gasto público federal e concluímos o capítulo com a tese das restrições macroeconômicas às finanças sociais brasileiras. Por fim, como anexos, listamos, no Anexo 1, fatos fiscais e financeiros marcantes para explicar o processo de endividamento público federal entre 1995 e 1998 no Brasil; no Anexo 2, apresentamos quadro-resumo das bases tributárias para o financiamento social federal no Brasil, referenciadas ao ano 2002, mas em grande medida ainda vigentes; e no Anexo 3, relatamos os procedimentos metodológicos utilizados para construir as séries de dados relativas às finanças sociais brasileiras no período 1995/2002.<sup>177</sup>

---

<sup>177</sup> Ressalte-se que, a despeito deste capítulo ter extraído suas análises a partir de dados relativos apenas ao período 1995-2002, permanecem válidas a proposta de abordagem metodológica e as conclusões para a categoria de análise que aqui chamamos de *finanças sociais brasileiras*, para a qual os anexos incluídos, em especial o terceiro, são fundamentais.



À guisa de conclusão, a tese aqui defendida sugere que as chamadas âncoras cambial e monetária utilizadas na engenharia de estabilização do Plano Real, se por um lado conseguiram colocar sob relativo controle a inflação doméstica, por outro acabaram engendrando alta vulnerabilidade externa e persistente instabilidade interna à economia brasileira. Ambos os fatores viriam a se constituir em fonte permanente de constrangimentos à execução das diversas políticas sociais, particularmente quando olhadas da ótica dos seus esquemas de financiamento. Ao quadro de restrições macroeconômicas que operaram como teto superior à expansão dos gastos sociais, somamos as características próprias da estrutura tributária nacional e do padrão fiscal-financeiro do gasto público, para revelar o significado social mais profundo do ajuste econômico promovido entre 1999 e 2002 no país.

Desta maneira, agregamos um componente explicativo a mais à tese geral deste trabalho, por onde se demonstra a incompatibilidade intrínseca entre o modelo de proteção social brasileiro e modelos de desenvolvimento de cunho liberal. Tal como antecipado na Introdução, esta incompatibilidade se dá pela inadequação que existe entre a dinâmica econômica liberal, a natureza heterogênea e desigual do mercado de trabalho nacional, a qual compromete – pelo lado do financiamento social – o próprio modelo protetivo engendrado no país.

## **1. Políticas Sociais e “Áreas de Atuação Social” do Gasto Federal**

Ao longo desta Tese, a política social é entendida como conjunto de programas e ações do Estado, que tem como objetivo o atendimento de necessidades e direitos sociais fundamentais que afetam vários dos elementos que compõem as condições básicas de vida da população. Tais necessidades e direitos surgem a partir do processo histórico de cada sociedade. Em sentido mais amplo, pode-se dizer que a política social busca oferecer segurança ao indivíduo em determinadas situações de dependência, dentre as quais se destacam: a incapacidade de ganhar a vida no mundo do trabalho; diversas posições vulneráveis dentro do ciclo de vida do ser humano (crianças e idosos, por exemplo); ou situações de risco, como aqueles decorrentes de acidentes incapacitantes. Além disso, também objetiva atender demandas por maior igualdade – sejam de oportunidades ou de resultados – entre os indivíduos.

No caso do Brasil, a política social brasileira tem como marco jurídico/institucional a Constituição Federal (CF) de 1988, que discrimina a Seguridade Social – Saúde, Previdência e

Assistência, além do Seguro-desemprego – como área central de proteção social. Há também uma série de outras políticas que respondem a determinações tanto da CF quanto de leis ordinárias e que estão, de modo geral, voltadas para melhoria das condições de vida da população, sendo reconhecidas como direitos sociais e associadas diretamente ao núcleo de proteção social, que envolve programas e ações de Educação, Cultura, Trabalho, Habitação, Urbanismo e Saneamento Básico. Também fariam parte desse conjunto as ações e programas de Proteção ao Meio Ambiente, Organização Agrária e Ciência e Tecnologia voltados para a área social.

Neste capítulo, seguiu-se tal ordenamento como ponto de partida para organização e alocação dos programas e ações sociais por Área de Atuação. O conceito de *área de atuação* orienta o agrupamento das despesas de caráter social segundo o critério de *objetivo* ou *finalidade dos gastos*, na tentativa de promover a melhor aproximação possível da destinação efetiva dos dispêndios junto à população beneficiária. Esse conceito não se enquadra nas classificações funcionais ou institucionais geralmente utilizadas em estudos sobre os dispêndios do governo federal; a forma de agregação do gasto público vai além de mero registro de despesas por órgão setorial (critério institucional), bem como de simples levantamento de despesas por funções ou programas (enfoque funcional-programático).

Visto isso, a divisão do Gasto Social Federal (GSF) por *áreas de atuação* procura alocar as ações sociais em grupos diferenciados de acordo com o atendimento às necessidades e aos direitos sociais legalmente garantidos, a fim de facilitar a leitura e a compreensão dos rumos das políticas sociais adotadas no Brasil. As *áreas de atuação* para fins deste capítulo são: Previdência Social, Benefícios a Servidores Públicos, Emprego e Defesa do Trabalhador, Organização Agrária, Assistência Social, Educação, Cultura, Saúde, Alimentação e Nutrição, Saneamento e Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo.<sup>178</sup>

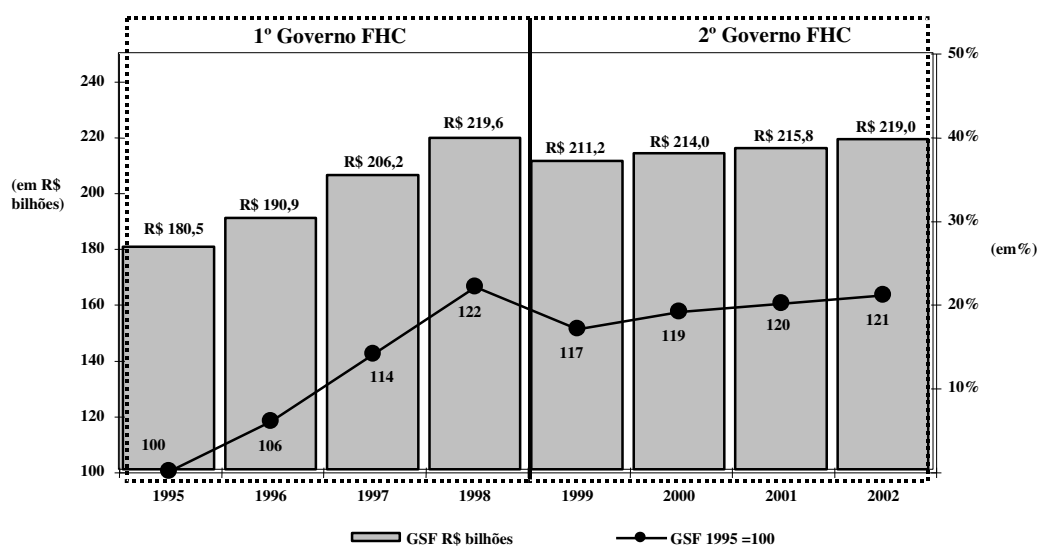
---

<sup>178</sup> A já tradicional linha de estudos e pesquisas sobre o gasto social brasileiro desenvolvida por McGreevey, Piola *et alii* (1987), Piola *et alii* (1989), Piola & Camargo (1994), Médici, Pacheco Filho & Maciel (1994), Médici & Maciel (1995), Oliveira (1999), Fernandes *et alii* (1998a), Fernandes *et alii* (1998b), Ribeiro & Fernandes (2000), Castro *et alii* (2003) quase sempre tomou como padrão as mesmas áreas sociais que foram adotadas neste capítulo. Esses estudos também sempre adotaram em suas análises o conceito de Gasto Público Social, inclusive os estudos mais recentes, como por exemplo Castro (2011). Salienta-se que a análise procura cobrir tanto as ações sociais da administração direta quanto aquelas desenvolvidas e executadas por órgãos da administração indireta que dispõem de recursos próprios. Com isso, evita-se perda de informação das entidades com atuação social descentralizada da administração.

## 2. Evolução do Gasto Social Federal (GSF) entre 1995/2002

Os primeiros anos da gestão de Fernando Henrique Cardoso beneficiaram-se da estabilização monetária e da política de liberalização comercial e financeira, além das renegociações de dívida externa e do início das privatizações das empresas estatais. Houve, neste momento, recuperação do crescimento econômico, ampliação do consumo pós-estabilização e aumento da renda, sobretudo nos setores informais. A recomposição de valor real do salário mínimo, ainda em 1995, além da busca por antecipação de aposentadorias, que ocorre depois do anúncio de propostas de reforma no sistema previdenciário, pressionaram para cima o gasto social federal (GSF), que cresceu expressivamente até 1998, como demonstram os dados do Gráfico 1.<sup>179</sup>

**Gráfico 1: Evolução do GSF real no governo FHC, 1995-2002.**  
Brasil: 1995 = 100. Fonte: SIAFI. Elaboração Disoc-Ipea.



<sup>179</sup> Adotou-se como deflator o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), aplicado mês a mês, para corrigir as séries de gasto social. A escolha desse deflator para atualização monetária foi feita a fim de “dar uma ideia mais precisa do custo que a área social possui para a sociedade e a economia na medida em que as contribuições sociais e os impostos que financiam a área social incidem sobre todos os setores e não apenas sobre os produtores de bens de consumo final” Schwarzer (2001). É importante salientar que o IGP é um índice que é afetado pelas flutuações da taxa de câmbio, devido ao peso dos bens *tradeables* no índice. Este fato já é bem conhecido, por isso se espera que em determinados momentos, principalmente de fortes mudanças cambiais, o aumento do IGP supere os demais deflatores.

O Gráfico 1 dá demonstração deste movimento e da distinção entre o primeiro e o segundo mandatos de FHC. No primeiro, observa-se crescimento real dos gastos sociais federais, correspondente a cerca de 5% a.a., o que permitiu que ele atingisse no ano de 1998 percentual quase 22% maior do que o verificado em 1995. Isto significou também maior representação do gasto social federal na relação com o PIB, que saiu de 12% para cerca de 13%.

A partir do final de 1997, novo risco de colapso do balanço de pagamentos, somado à instabilidade econômica mundial gerada pelas crises do leste asiático e da Rússia (em 1998), levou o governo a adotar medidas restritivas que tiveram como consequência redução no ritmo de crescimento do PIB e aumento das taxas de desemprego. Apesar disso, em 1998 ainda se observou crescimento real do GSF. Este aumento se deveu, em grande parte, ao fato de que naquele ano o processo já mencionado de antecipação das aposentadorias continuou, ao mesmo tempo em que cresceram os gastos com seguro-desemprego.

No segundo mandato, observa-se, diante de reorientação da política econômica e social, quebra da tendência à ampliação dos gastos, com decréscimo real dos gastos sociais federais, de cerca de 4% logo em 1999. A partir de então, com trajetória de recuperação do GSF mais lenta, o valor obtido em 2002 foi praticamente o mesmo do observado em 1998.

Posteriormente, entre 2003 e 2010, o GSF voltou a crescer em termos absolutos e relativamente ao PIB, *pari passu* com o próprio crescimento econômico e da arrecadação tributária, conforme se constata de fontes oficiais e de trabalhos publicados pelo IPEA ao final deste período.<sup>180</sup>

### **3. Estrutura de Financiamento e Gastos Sociais: eixos estruturantes e áreas de atuação**

A análise anterior é de grande relevância, ao apresentar tendências e correlações gerais com os agregados macroeconômicos, mas é limitada se o objetivo for compreender melhor o que de fato ocorreu na área social e quais suas condicionantes e tendências futuras. Para tanto, deve-se buscar combinar a análise anterior com outra que mostre algumas das especificidades de cada

---

<sup>180</sup> Em particular, ver IPEA (2011), *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise*; e IPEA (2010), *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, notadamente o volume I, que trata do comportamento macroeconômico e dos gastos públicos na primeira década de 2000. A série atualizada do GSF até 2010 pode ser vista aqui no capítulo 4 desta Tese, Gráfico 3.

uma das políticas sociais, configurando-se um tipo de análise mais meso. Propostas desse gênero não são triviais, o que torna necessário efetuar considerações e recortes analíticos, como, por exemplo, a divisão das políticas em *eixos estruturantes* da ação do Estado no campo social e em *áreas de atuação* das políticas sociais.

A ideia de *Eixos Estruturantes das Políticas Sociais* – ou Eixos Estruturantes do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) – provém do trabalho de pesquisa conduzido no IPEA ao longo de 2005, tal qual abordado no capítulo anterior desta Tese. Sucintamente, trabalha-se aqui com a ideia de *agrupamento por semelhança* das diversas políticas sociais, segundo as motivações específicas que lhes deram origem, mas também de acordo com princípios de acesso que elas adotam ao longo do tempo. Isto quer dizer que, embora a classificação do SBPS, em um momento qualquer, expresse necessariamente o retrato de dado período e as circunstâncias particulares de composição e *status* das diversas políticas sociais, ela – *a classificação por eixos* – possui em si mesma pretensão dinâmica. Em outras palavras, por ser, a cada momento do tempo, fotografia do SBPS naquele instante, a classificação das políticas sociais por eixos estruturantes não é (não pode, nem deve ser) algo imutável. Ao contrário, *ela permite um exercício de reclassificação das políticas à medida que elas mudem de status, vale dizer, na medida em que o seu fundamento explicativo se transforme com a própria transformação de sentido que a sociedade lhe atribui*. As motivações específicas para surgimento e desdobramento de cada política social estão relacionadas, em cada caso concreto, a certos riscos coletivos ou situações de vulnerabilidade social que se diferenciam em função de aspectos próprios, pertencentes aos eixos do Trabalho, da Assistência Social, da Cidadania Social e da Infraestrutura Social, conforme já visto em detalhes no capítulo precedente, mas cujos pontos explicativos principais serão abaixo relembrados.

A intenção, agora, é compatibilizar ambos os critérios de análise acima descritos, na tentativa de melhor entender o comportamento do GSF ao longo do período 1995/2002. O que se apresenta no Quadro 1 é tentativa de aplicar essa proposta analítica, a qual, como dito antes, permanece metodologicamente consistente e válida para ser reaplicada a estatísticas sempre atualizadas.

É importante lembrar que a análise aqui realizada não tem como foco a integralidade do SBPS, mas apenas aquela parte que está sob responsabilidade do Executivo federal. A presença desta esfera de governo – como regulador, gestor e financiador – é bastante variável a depender da

política em questão. Com efeito, uma série de fatores contribui para explicar esta situação, mas o destaque cabe ao significativo processo de descentralização das políticas sociais levado a cabo no período pós-1988.

Assim, no caso da Saúde e da Educação nos níveis fundamental e médio, embora boa parte dos gastos seja de responsabilidade de estados e municípios, reconhece-se a existência de políticas nacionais, que se espraiam para o país a partir de orientações gerais que emanam da esfera federal. Na Assistência Social, embora a esfera federal ainda responda pela maior parte dos gastos, já que os principais programas giram em torno de transferências diretas de renda – constitucionais ou não –, o fato é que as ações em serviços são há muito executadas de forma descentralizada por estados e municípios, diretamente ou por meio de entidades privadas.

No que se refere à Habitação e Saneamento, a esfera municipal aparece como a grande responsável pela execução dos gastos, ainda que, do ponto de vista do financiamento, elas estejam em grande medida na dependência de recursos provenientes de fundos geridos em nível federal. A política de Previdência Social Básica (RGPS), que inclusive responde pela maior parte dos gastos sociais efetivos, é realizada a partir do nível federal de governo, o que, de resto, garante robustez à escolha metodológica de se abordar aqui aquela parcela do SBPS que se organiza e se implementa a partir do âmbito federal.

O Quadro 1 agrupa as políticas sociais de âmbito federal segundo 4 eixos específicos, a saber: Trabalho e Emprego, Assistência Social e Combate à Pobreza; Direitos Incondicionais de Cidadania Social e Infraestrutura Social. Foi criado, em adição, um campo próprio para agrupar Outras Ações Sociais que não se explicam nem pelos eixos anteriores, nem por nenhum outro princípio exclusivo. O quadro também apresenta fontes de financiamento de alguns dos mais importantes programas sociais relativos às grandes áreas de atuação do gasto social federal.<sup>181</sup>

É importante mencionar que a estrutura de financiamento da área social no Brasil foi alterada, a partir da Constituição de 1988, rumo a promover incremento de recursos apoiado na diversificação de bases tributárias, as quais podem ser conferidas em detalhe no Anexo 2 deste

---

<sup>181</sup> Tal como enfatizado no capítulo anterior, vale aqui também a observação de que, embora as nomenclaturas dos principais programas governamentais venham mudando ao longo dos PPA (Plano Plurianuais) 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, permanecem, em grande medida, praticamente as mesmas as diretrizes gerais de ação do Estado em âmbito federal. Ainda que várias delas tenham mudado de escala ou escopo, ganhando ou perdendo importância relativa ao longo dos anos, há certa inércia institucional no desenho e na operacionalização das políticas públicas mais relevantes, motivo pelo qual o foco de análise deste capítulo e desta Tese permanece válido ainda hoje.

capítulo. Isto, aliado a vinculações sociais específicas, estabeleceria melhores condições materiais para a efetivação e preservação dos direitos inscritos na ideia de seguridade e na prática da universalização. Por meio do Quadro 1, podemos ver que existe, de fato, certa diversidade de fontes de recursos para a área social, bem como grande primazia das contribuições sociais na composição final do orçamento social.

Segundo o recorte analítico aqui adotado, é possível ver que as políticas do eixo do Emprego e do Trabalho consumiram no período 1995/2002 algo como 72,3% de todo o gasto social federal. Isto significa que praticamente  $\frac{3}{4}$  de tudo o que foi gasto na área social esteve de alguma maneira relacionado ao mundo do trabalho (Políticas de Proteção ao Trabalhador, Organização Agrária e Política Fundiária), bem como – e sobretudo – ao que se passa na fase de inatividade da força de trabalho (Regime Geral de Previdência Social e Benefícios a Servidores da União. Do total, 46,3% se destinaram ao pagamento de benefícios previdenciários do RGPS (sistemas urbano e rural) e 20,3% foram dirigidos aos benefícios (na maior parte previdenciários) dos servidores públicos (civis e militares).<sup>182</sup>

As políticas sociais derivadas da inserção das pessoas no mundo do trabalho – e dentro deste, no eixo do assalariamento – são a matriz original a partir de onde tem início o processo de construção das políticas sociais brasileiras. O assalariamento formal-legal (sancionado pelo Estado) foi – e em grande medida continua sendo – a porta de entrada das pessoas no mundo da proteção social, tanto no que se refere à cobertura de riscos sociais derivados das atividades laborais (casos do seguro contra acidentes de trabalho, seguro-desemprego, auxílio-maternidade, etc), como no que diz respeito à passagem para a inatividade por idade, tempo de contribuição, invalidez e viuvez.

---

<sup>182</sup> Tal como explicado no capítulo anterior, esta é uma opção metodológica frequente, porém não consensual. Embora haja elementos a justificar um tratamento diferenciado aos servidores do Estado, excluindo-os, por exemplo, do cômputo final dos gastos ditos sociais, optou-se por mantê-los como parte integrante das políticas públicas estruturadas em torno do emprego porque esses trabalhadores, a despeito do regime jurídico próprio que os regem, compartilham com os trabalhadores do setor privado uma série de obrigações e direitos de natureza social. Entre outros, os servidores do Estado recebem proventos sobre os quais incidem contribuições sociais próprias, possuem regimes de aposentadorias, pensões e alguns outros benefícios sociais derivados da sua condição de trabalhadores etc. Para efeitos deste capítulo, portanto, não cabe entrar em maiores detalhes acerca das especificidades que envolvem a questão do emprego público.

**Quadro 1: Abrangência da Ação Social do Estado em âmbito federal e Principais Fontes de Financiamento, Brasil, 2002.**

Eixos	Políticas Sociais	GSF-95/02 (em %)	Principais Programas/ações	Fontes de Financiamento <sup>(1)</sup>
Trabalho e Emprego *	1. Previdência Social Básica - RGPS	46,3%	1.1 RGPS - urbano 1.2 RGPS - rural	Contrib. Sociais (Cofins, Cetss, Cpmf)
	2. Previdência e Benefícios a Servidores da União	20,3%	2.1 Regime próprio de Militares 2.2 Regime próprio de Servidores Civis	Receitas Fiscais + Contribuições Sociais
	3. Políticas de Proteção ao Trabalhador	4,4%	3.1 Abono e Seguro-Desemprego 3.2 Intermediação e Qualificação Profissional 3.3 Geração de Emprego e Renda 3.4 Valorização do Servidor Público	Recursos do FAT Recursos do FAT Recursos do FAT Receitas Fiscais
	4. Organização Agrária e Política Fundiária	1,3%	4.1 Pronaf: Agricultura Familiar 4.2 Assentamento, Consolidação e Emancipação de Trabalhadores Rurais 4.3 Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Gestão da Política Fundiária (inclui desapropriação)	Recursos do FAT Receitas Fiscais + Fundo de combate a Pobreza Receitas Fiscais + Fundo de combate a Pobreza
	72,3%			
Assistência Social e Combate à Pobreza **	5. Assistência Social	2,4%	5.1 Atenção à PPD (RMV e BPC/LOAS) 5.2 Valorização e Saúde do Idoso (RMV e BPC/LOAS) 5.3 Atenção à Criança (SAC/LOAS) 5.4 PETI 5.5 Brasil Jovem	Contribuição Social para Seguridade + Fundo de Combate a Pobreza
	6. Alimentação e Nutrição	0,8%	6.1 Merenda Escolar 6.2 Distribuição Emergencial de Alimentos, Assistência Alimentar e Combate a Carências	Contribuição Social para Seguridade + Fundo de Combate a Pobreza
	7. Ações Diretas de Combate à Pobreza via Transferência de Renda	-	7.1 Bolsa-Escola Federal 7.2 Bolsa-Criança Cidadã 7.3 Bolsa-Alimentação 7.4 Bolsa-Renda 7.5 Auxílio-Gás 7.6 Agente Jovem	Contribuição Social para Seguridade + Fundo de Combate a Pobreza
3,2%				
Direitos Incondicionais de Cidadania ***	8. Saúde	13,7%	8.1 SUS: atendimento ambulatorial, emergencial, hospitalar e farmacêutico 8.2 SUS: prevenção e combate de doenças (inclui campanhas públicas) 8.3 Saúde da Família	Receitas Fiscais + Contribuições Sociais + Fundo de combate a Pobreza
	9. Educação <sup>(2)</sup>	1,3%	9.1 Ensino Fundamental (Toda Criança na Escola e Escola de Qualidade para Todos)	Receitas Fiscais + Contribuição Social do Salário-educação
15,0%				
Infraestrutura Social ****	10. Habitação <sup>(3)</sup>	2,3%	10.1 Infraestrutura Urbana 10.2 Morar Melhor e Nosso Bairro	Receitas Fiscais + FGTS + Recursos do FAT
	11. Saneamento e Meio Ambiente <sup>(4)</sup>	0,9%	11.1 Saneamento Básico e Saneamento é Vida 11.2 Pró-Água Infraestrutura outros	
3,2%				
Outras	Educação <sup>(2)</sup>	5,8%	9.2 Educação Infantil 9.3 Ensino Médio 9.4 Ensino Superior 9.5 Ensino Profissionalizante 9.6 Educação de Jovens e Adultos (EJA)	Receitas Fiscais + Recursos próprios
	Cultura	0,2%	12.1 Etnodes. das Sociedades Indígenas 12.2 Produção e Difusão Cultural 12.3 Preservação do Patrimônio Histórico	Receitas Fiscais + Contrib. Sociais (loterias e prognósticos)
6,0%				

Fonte: Disoc / Ipea. Elaboração dos autores. Notas:

(\*) Inclui todas as formas de Emprego e de Trabalho: emprego público (militar e estatutário); emprego assalariado com carteira; emprego assalariado sem carteira; trabalho doméstico (com e sem carteira); trabalho autônomo ou por conta própria; trabalho na construção para uso próprio; trabalho na produção para auto-consumo; trabalho não remunerado.

(\*\*) Inclui Programas e Ações Sociais constitucionalizadas e eventuais. (\*\*\*) Inclui Direitos individualizáveis e Direitos Coletivos Difusos. (\*\*\*\*) Inclui Políticas com claros impactos sociais, fundados em Direitos Coletivos Difusos.

(1) fonte principal do financiamento > 75% do total. (2) Embora o GSF em Educação contemple dispêndios em todos os níveis de ensino, é preciso atentar para o fato de que a maior parte das atribuições pelo Ensino Fundamental têm sido assumidas pelos municípios, assim como a maior parte das do Ensino Médio têm sido assumidas pelos estados. Quanto ao Ensino Superior e à Educação Profissional, é preciso ter claro que, a rigor, não atendem aos critérios usados para classificar as políticas que se organizam com base no eixo dos direitos sociais-incondicionais de cidadania. (3) Inclui ações de Urbanismo, segundo metodologia do GSF por área de atuação. (4) Inclui ações de Meio-Ambiente, segundo metodologia do GSF por área de atuação.

Ainda há, evidentemente, vazio de proteção social para segmento expressivo de pessoas em idade ativa, pertencentes ao mundo de atividades urbanas ou não-agrícolas. É o caso dos desempregados involuntários e também daqueles inativos pelo desalento, para os quais inexistem



mecanismos de transferência de renda temporária, nos moldes de um seguro-desemprego não atrelado às exigências do assalariamento formal-legal (leia-se: contributivo). É também o caso dos trabalhadores assalariados informais (ou não registrados, portanto, não contributivos), assim como dos autônomos e pequenos empregadores não contribuintes, além daqueles que se declaram na construção para o próprio uso ou na produção para o autoconsumo, todos das zonas urbanas, para os quais inexistem direitos previdenciários de qualquer tipo. No caso da população em idade ativa comprovadamente pobre (segundo os critérios de acesso aos programas e ações da Assistência Social), o governo disponibiliza ações sociais temporárias de proteção, conforme pode ser visto no Quadro 1.

Em todos esses casos, a proteção social possível, na forma de transferência de renda, depende da comprovação não do exercício (passado, presente ou futuro) de qualquer trabalho socialmente útil, mas sim da comprovação de incapacidade para o trabalho (caso dos inválidos ou idosos) ou da insuficiência de renda proveniente do trabalho realizado (caso da população economicamente ativa abaixo de linha hipotética de pobreza). Em outras palavras, a proteção social sob a forma de renda monetária depende da comprovação da pobreza como situação duradoura de vida.

As políticas originárias da condição de pobreza – e outras vulnerabilidades sociais específicas – situam-se portanto em torno do Eixo da Assistência Social, da Segurança Alimentar e do Combate à Pobreza. Para a população com 65 anos ou mais, também comprovadamente pobre (renda domiciliar *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo), há outro conjunto de ações e programas da Assistência Social, como o BPC/LOAS. Este conjunto de programas e ações representou, no período considerado, 3,2% do gasto social federal, tendo sido financiados pelo Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) mediante recursos provenientes do fundo de combate à pobreza e contribuições sociais vinculadas à Seguridade Social, especialmente a COFINS.

No que se refere às políticas do eixo Direitos Incondicionais de Cidadania, vale destaque para alguns dos programas da Saúde, como Atendimento Ambulatorial, Emergencial, Hospitalar e Farmacêutico; Prevenção e Combate de Doenças; Saúde da Família. No conjunto, a área Saúde representou no período 1995/2002 o terceiro maior fator de gasto social federal, com 13,7% do total, financiados em sua quase totalidade com aportes fiscais e contribuições sociais, das quais a COFINS, a CSLL e a CPMF foram as mais importantes. Cabe mencionar que no caso da Saúde

os gastos do governo federal representaram apenas 50% de todos os gastos efetuados, pois o SUS é sistema formado pelas ações e serviços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No período analisado, quando se intensificou a descentralização do SUS, houve redução da participação relativa da União no seu financiamento e aumento das demais esferas.

O quarto maior fator de gasto social federal no período foi a Educação (com 7,1% do total), embora seja preciso mencionar que os níveis de ensino fundamental e médio sejam na verdade financiados em sua maior parte por municípios e estados, respectivamente. Cabe à União o financiamento prioritário do ensino de nível superior (Desenvolvimento do Ensino de Graduação e Pós-Graduação).

Somados os aportes para as áreas da Saúde e Ensino Fundamental, tem-se que cerca de 15% do gasto social federal foram despendidos, no período 1995/2002, em nome de políticas e programas que estão se consolidando como direitos sociais-incondicionais de cidadania. Embora partindo de movimentos históricos e sociais distintos, Saúde Pública e Ensino Fundamental são duas áreas de políticas que paulatinamente foram adquirindo *status* independente dentro das políticas sociais brasileiras. A motivação específica, em cada um destes casos, não provém da vinculação das pessoas com o mundo do trabalho, nem tampouco se resume às camadas mais pobres da população. Ao contrário, ambas foram se consolidando como políticas de proteção necessárias e indispensáveis à plena realização da cidadania social.

Por fim, no eixo das políticas de Infraestrutura Social, encontramos nas áreas de Habitação e Saneamento, programas financiados em sua maior parte com recursos fiscais e fundos patrimoniais dos trabalhadores, como o são o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT – PIS/PASEP). O percentual de gasto social federal com ambas as políticas chegou, no período considerado, a 3,2% do total.<sup>183</sup>

Ao contrário dos direitos à proteção provenientes da vinculação das pessoas com o mundo do trabalho, dos direitos das pessoas à assistência social e dos direitos incondicionais de cidadania, que são todos, independente das suas motivações específicas, aplicáveis individualmente, ou dito de outra forma, de apropriação individual, os direitos ligados à infraestrutura social (habitação e urbanismo; saneamento e meio ambiente) são de apropriação coletiva, ou melhor, são de

---

<sup>183</sup> A área de Transporte Coletivo Urbano, embora classificável em política de Infraestrutura Social, é política que se efetiva totalmente na esfera municipal, motivo pelo qual não será tratada aqui.

aplicação ou materialização apenas social. Embora de origem antiga no Brasil, as políticas de Habitação e Saneamento apenas se institucionalizaram como políticas públicas nos anos 70. Mas problemas de ordem institucional e financeira produziram grande desarticulação das mesmas ao longo dos anos 80 e primeira metade dos 90. De modo que a tentativa de reordenamento institucional e econômico das políticas de infraestrutura social desde então apenas confirma o seu caráter tardio e ainda periférico dentro do processo de montagem das políticas sociais brasileiras.

Do que foi dito até aqui, importa ressaltar a existência de grande diversidade nos esquemas de financiamento das diversas políticas sociais, diversidade esta que congrega as seguintes fontes: recursos provenientes de impostos, contribuições sociais, contribuições econômicas e outras de menor importância, conforme pode ser observado na Tabela 1.

Conquanto esta diversidade de fontes possa ser característica institucional positiva em contexto nacional marcado por grande heterogeneidade social, a exigir soluções diferenciadas para problemas de natureza diversa, acaba, no caso brasileiro, contribuindo para a sensação de que tentativas de racionalização e definição de princípios tributários mais justos para o financiamento social, estariam fadadas ao fracasso, seja pela complexidade em si de tal empreitada, seja pelo conjunto de interesses divergentes envolvidos.

Embora saibamos que os marcos gerais desta institucionalidade tributária derive de circunstâncias e fatores de ordem econômica e também de interesses e disputas políticas importantes em cada arena decisória, não deixa de ser sintomático verificar, tal como antecipado no capítulo 3, que:

- *primeiro*, os princípios que deveriam estruturar os esquemas de financiamento das políticas sociais no país, embora em grande parte consagrados na legislação, não têm sido por inteiro aplicados na orçamentação da Seguridade Social;
- *segundo*, que isso acaba contrapondo, na luta cotidiana por recursos, interesses e setores inteiros das áreas sociais, os quais, de outra maneira, poderiam convergir, tendo em vista princípios comuns de justiça distributiva;

- *terceiro*, por fim, que o arranjo tributário em cada caso concreto das políticas sociais mascara (mas não esconde!) diversos graus de injustiça (e, portanto, ineficácia) distributiva.<sup>184</sup>

Os números referentes à importância relativa de cada fonte no financiamento dos gastos sociais federais no Brasil no período 1995/2002 são apresentados na Tabela 1.

**Tabela 1: Estrutura de financiamento das políticas sociais do governo federal. Brasil: 1995-2002.**

Fontes	1995	1998	1999	2002	Média s/ total	Varição 95/02
1 – Tesouro	94,0	94,8	96,8	97,6	95,7	3,8
1.1 Recursos Provenientes de Impostos	8,3	10,6	12,6	14,0	11,4	69,6
1.1.1 Recursos Ordinários	4,2	7,6	9,2	10,5	7,7	152,3
1.1.2 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	4,1	3,0	3,4	3,5	3,7	-14,2
1.2 Contribuições Sociais	56,5	61,7	72,8	77,8	68,6	37,5
1.2.1 Contribuição Social s/ o Lucro das Pessoas Jurídicas CSLL	4,8	4,9	4,4	5,3	4,6	11,9
1.2.2 Contribuição Financiamento da Seguridade Social Cofins	13,7	13,4	18,4	22,1	17,6	61,5
1.2.3 Contrib. p/Plano Seguridade Social do Servidor	2,1	1,8	2,0	1,9	2,0	-8,4
1.2.4 Contrib. do Salário-Educação	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	-8,7
1.2.5 Contrib. Empregadores e Trabalhadores p/ Seguridade Social	32,0	32,7	38,2	37,6	35,7	17,3
1.2.6 Contrib. dos Programas PIS/Pasep	3,2	2,6	2,8	3,3	3,1	4,0
1.2.7 Contribuição Provisória s/ Movimentação Financeira CPMF	0,0	5,5	6,2	6,8	4,7	-
1.2.9 Renda de Loteria e Concursos de Prognósticos	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	7,1
1.3 Contribuições Econômicas <sup>1</sup>	0,1	0,2	0,0	0,0	0,1	-91,0
1.4 Títulos do Tesouro Nacional	0,1	0,1	0,1	0,4	0,2	397,1
1.5 Operação de Crédito	2,3	0,4	0,5	0,5	1,0	-77,6
1.6 Recursos Diretamente Arrecadados	1,4	2,3	1,9	2,3	2,0	66,2
1.7 Crédito Educativo	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	-
1.8 Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	0,0	0,0	0,0	2,2	0,4	-
1.9 Alienação de Bens	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	167,9
1.10 Recursos do Fundo Social de Emergência	23,9	17,9	7,2	0,0	10,6	-100,0
1.11 Outros <sup>2</sup>	1,4	1,4	1,6	0,2	1,4	-83,1
2 Outras Fontes	5,7	2,5	1,2	1,0	2,4	-82,8
2.1 Diretamente Arrecadados	2,7	1,6	1,0	0,9	1,5	-67,5
2.2 Aplicação do Salário-Educação	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	-78,1
2.3 Outras Fontes <sup>3</sup>	2,7	0,7	0,1	0,0	0,8	-98,9
3 Recursos extra-orçamentários - FGTS	0,3	2,7	2,0	1,5	1,8	359,0
Total	100	100	100	100	100	

Fonte: Sidor/SOF, Siafi/STN e Disoc/IPEA. Elaboração própria.

1. Contribuição para os programas especiais; combustíveis automotivos; compensações financeiras.

2. Cota de previdência; taxa de fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários; custas judiciais – Funpen; taxa de fiscalização dos mercados de seguro, de capitalização e da previdência privada aberta; recursos de concessões e permissões; contribuição para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional; juros de mora da receita administrada pela Secretaria da Receita Federal (SRF); recursos do programa de administração patrimonial imobiliária; cota-parte do adicional ao frete para renovação da marinha mercante; receitas de honorários de advogados – Fundaf; multas incidentes sobre receitas administradas pela SRF/Ministério da Fazenda (MF); recursos das operações oficiais de crédito; reforma patrimonial – alienação de bens; títulos da dívida agrária; outros recursos vinculados; cota-parte da contribuição sindical; desvinculação de impostos e contribuições sociais; recursos de convênios; saldos de exercícios anteriores – recursos do Tesouro Nacional; doações de entidades internacionais.

3. Operações de crédito internas – em moeda; operações de crédito interna – bens e/ou serviços; operações de crédito externas – em bens e/ou serviços; receita de convênios; recursos diversos; Saldos de exercícios anteriores – operações de crédito; saldos de exercícios anteriores – recursos diversos; doações de entidades internacionais; doações de pessoas ou instituições privadas nacionais.

<sup>184</sup> Dadas as dimensões desta Tese, não se vai avançar na questão do tipo de progressividade / regressividade do financiamento social nem do tipo de redistributividade do gasto social federal. Estes temas ainda estão situados num nível exploratório de análise e requerem maior aprofundamento teórico e empírico para se consolidarem na literatura especializada sobre o assunto. De qualquer modo, o grau de progressividade / regressividade do financiamento social deve estabelecer confronto entre quem financia aqueles tributos e quem recebe os benefícios. Por sua vez, o grau de redistributividade do gasto social deve estabelecer confronto entre quem recebe os benefícios e seu respectivo nível de renda ou condições de vida.

É possível ver, em primeiro lugar, que os recursos provenientes de impostos gerais do orçamento federal representaram, na média do período 1995/2002, apenas a terceira fonte de custeio de gastos sociais (11,4% do total). Deste montante, note-se que 3,7% estiveram comprometidos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – redução de 14,2% entre os anos de ponta do período estudado – e tão somente 7,7% – a despeito do incremento de 152,3% entre 1995/2002 – foram recursos do orçamento geral aplicados por iniciativa do governo na área social.<sup>185</sup>

Uma segunda observação importante diz respeito ao fato de que 68,6% de todo o gasto social federal realizado no período 1995/2002 foi financiado com contribuições sociais, das quais as mais importantes foram a CETSS (35,7% do total) e a COFINS (17,6%). A CPMF, a CSLL e o PIS/PASEP (FAT) representaram, juntas, algo como 12,4% do financiamento social na média do período 1995/2002, com tendência de crescimento ao longo dos anos. Ainda dentre as contribuições sociais, destaque-se negativamente as participações decrescentes do salário-educação e das contribuições de servidores públicos para os seus regimes próprios de benefícios.

Em terceiro lugar, cabe menção especial aos recursos desvinculados em nome, inicialmente, do FSE, depois rebatizado como FEF e mais recentemente como DRU. Nota-se que de 1995 a 1998, uma parte destes recursos voltou para a área social, financiando parcela expressiva dos gastos totais (de 24% em 1995 a 17,9% em 1998). A partir de 1999, contudo, os recursos desvinculados deixam de contribuir exclusivamente para a área social e passam a compor a estratégia de superávit primário do governo federal. Por meio deste expediente, processa-se, então, transferência não desprezível de recursos do lado real da economia, e mais explicitamente, da área social, para a gestão *financeirizada* da dívida pública, tema que retomaremos na parte final do capítulo.

---

<sup>185</sup> É importante mencionar que a execução orçamentário-financeira do Gasto Social Federal, quando feita segundo as principais fontes de financiamento, revela participação de recursos provenientes de impostos (recursos ordinários do orçamento fiscal) em praticamente todas as áreas de atuação do GSF. No entanto, tais recursos constituem fonte relevante de financiamento social apenas nos casos do Ministério da Educação (onde representa pouco mais de 50% do gasto total) e naqueles que não dispõem de outra vinculação específica, como por exemplo, Ministério da Cultura, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Justiça, Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades e Secretaria Especial de Direitos Humanos. Em todos esses casos, os gastos finalísticos são financiados em sua maior parte com recursos do orçamento fiscal da União. A respeito, ver Anexo Estatístico do *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, produzido semestralmente pelo IPEA.

#### 4. Estrutura Tributária e Regressividade do Financiamento Social Federal

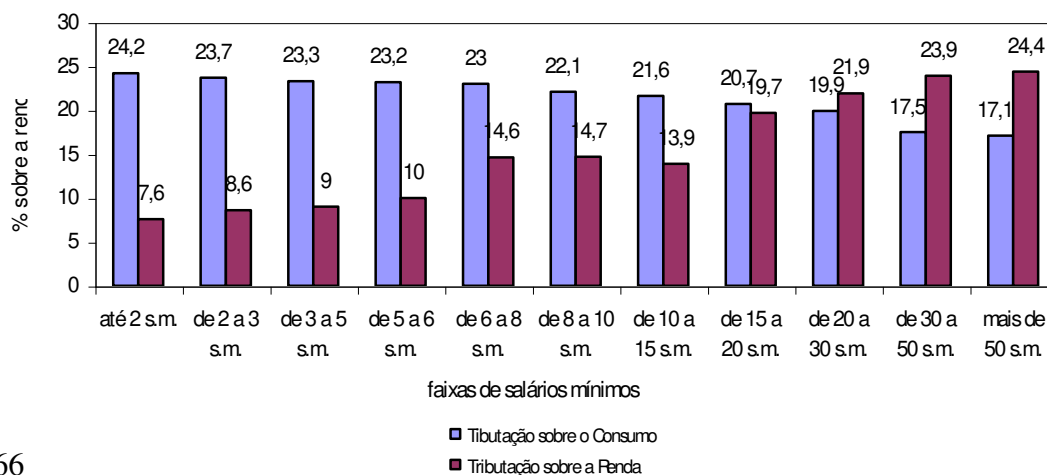
Pelo exposto até aqui, concluímos que estudos que procuram avaliar o impacto distributivo das políticas sociais somente pelo lado dos gastos, não são capazes de gerar resultados metodologicamente satisfatórios. Dada a complexidade das relações que existem entre, por um lado, a estrutura de financiamento social e, por outro, o padrão fiscal-financeiro dos gastos públicos, não é possível avaliar adequadamente os impactos sociais dos gastos sem considerar também, como dimensão crucial dos problemas de efetividade e eficácia distributivas, o lado do financiamento das políticas e programas governamentais da área social.

Esta conclusão – antecipada já no capítulo 3 deste Tese – leva-nos a sugerir que parte dos problemas de eficácia distributiva de algumas importantes políticas sociais de nível federal no Brasil reside nos arranjos tributários que sustentam o financiamento social como um todo.

Como podemos ver pelo Gráfico 2, a regressividade geral da estrutura tributária brasileira aumentou no período estudado. Por um lado, a tributação sobre o consumo de bens e serviços incide mais que proporcionalmente sobre as camadas de menores rendimentos da população; por outro, ela é historicamente a base de incidência mais importante para a composição da carga tributária nacional. De acordo com Afonso & Araújo (2003 e 2004), esta base de incidência representou, na média 1995/2002, 14,6% do PIB, contra tão somente 5,4% da base tributária sobre a renda, a qual, a despeito do número reduzido de alíquotas frente à situação de desigualdade de rendimentos do país, é fonte tributária progressiva por excelência.

**Gráfico 2: Incidência da Tributação Direta e Indireta sobre a Renda. Brasil: 2002.**

Fonte: IBPT, IBGE – Pesquisa de Orçamentos Domiciliares (POF), 2002. Elaboração própria.



Vários autores argumentam que o potencial de arrecadação de tributos sobre a renda é reduzido no Brasil porque o nível de rendimentos gerais é muito baixo e a base de incidência do IRPF muito estreita.<sup>186</sup> Por este motivo, acreditam que reformas tributárias, no contexto brasileiro, deveriam se preocupar, quase que exclusivamente, com aspectos ligados à racionalização dos impostos sobre o consumo, ainda que isto não seja suficiente para reverter a regressividade desta forma de tributação. Assim, defendem que se procure resolver o problema da desigualdade de rendimentos da sociedade brasileira mediante utilização de créditos fiscais e transferências monetárias aos segmentos ocupados de baixa renda e àqueles cobertos pelos programas focalizados de combate à pobreza.<sup>187</sup>

Ora, tanto o diagnóstico acima exposto quanto a proposta de solução parecem não levar adequadamente em consideração os seguintes aspectos:

- o quadro de extrema desigualdade e heterogeneidade que marca a estrutura de rendimentos das pessoas ocupadas no Brasil;
- os princípios de justiça distributiva e progressividade contidos nos impostos sobre a renda de pessoas físicas e também de empresas;
- o potencial não utilizado de arrecadação sobre a renda e também sobre o patrimônio das classes média-alta e alta da sociedade brasileira;
- a regressividade intrínseca de qualquer base tributária centrada sobre o consumo de bens e serviços, especialmente aquela proveniente da grande desigualdade e heterogeneidade presentes na estrutura de consumo da sociedade brasileira;
- o fato de que transferências monetárias de caráter assistencialista, ao visarem tão somente atenuar os resultados sociais do processo distributivo, ainda que possam servir como estratégia direta de combate à pobreza, não constituem solução estrutural para o problema da desigualdade de renda do país.

A regressividade dominante da estrutura tributária nacional também atinge parte não desprezível do financiamento social, já que COFINS, PIS/PASEP e CPMF são alguns dos principais tributos incidentes sobre o consumo de bens e serviços do país, tendo inclusive

---

<sup>186</sup> Sustentam este argumento, por exemplo, Rezende (2001) e Rocha (2002).

<sup>187</sup> Uma defesa desta posição pode ser vista em Siqueira, Nogueira & Levy (2003).

apresentado crescimento percentual sobre o PIB entre 1995 e 2002, como pode ser visto na Tabela 2, a seguir. As três contribuições sociais mencionadas representaram, em conjunto, algo como 35% de todos os recursos arrecadados em nome das finanças sociais federais (denominada de Carga Tributária Social Federal, na Tabela 2), que somaram entre 11,3% e 15,1% do PIB no período.<sup>188</sup>

A aqui chamada Carga Tributária Social Federal – cuja explicação completa acerca dos procedimentos metodológicos utilizados encontra-se no Anexo 3 deste capítulo – seria também formada, grosso modo, pela vinculação orçamentária para a Educação, as receitas de impostos vinculados às demais áreas sociais, a CSLL, a CETSS (Contribuição para a Previdência Social) e o FGTS. Estas duas últimas fontes de financiamento social compõem a base de arrecadação sobre a folha de salários da economia, tendo sido historicamente a principal base de incidência para o financiamento social federal no Brasil: 5,8% sobre o PIB na média do período 1995/2002, contra 5,4% do PIB na soma dos tributos incidentes sobre o faturamento (Cofins e PIS/Pasep), lucro (CSLL) e transações financeiras (CPMF).

Por fim, é preciso mencionar a baixa utilização que se faz do patrimônio como base de composição da carga tributária nacional. Nunca mais que 1% do PIB, como pode ser visto na Tabela 2, foi arrecadado no período em nome das diversas formas de propriedade existentes, a despeito do caráter potencialmente progressivo desta base de incidência.

Em resumo, queremos chamar atenção para o fato de que qualquer estratégia de ampliação das políticas (e, portanto, dos gastos) sociais só pode ter efeito redistributivo mais potente se colado a uma estrutura tributária (lado da arrecadação) condizente com princípios do tipo *rawlsianos* de justiça distributiva.<sup>189</sup> No caso concreto que estamos analisando, isso equivale a pensar uma

---

<sup>188</sup> Segundo Afonso e Araújo, “o aumento obtido entre 1988 e 2002 na arrecadação do PIS, Cofins e CPMF foi de 5,1 pontos percentuais do PIB. Para a União obter do IPI o mesmo montante de recursos para livre aplicação (ou seja, fora vinculações constitucionais de receita), aquele imposto federal teria que aumentar em mais de 10 pontos percentuais do PIB – isto é, a carga de IPI realizada em 1988 teria que ser multiplicada por aproximadamente 5,5 vezes. Isto teria sido impossível, dentre outros fatores, porque a base de incidência do IPI constitui-se apenas do valor adicionado na fabricação de produtos industrializados, e suas alíquotas já eram elevadas” (Afonso e Araújo, 2003, p. 10).

<sup>189</sup> Sucintamente, como visto no capítulo 3 desta Tese, o princípio *rawlsiano* de justiça social propõe que: i) as pessoas devem ter direitos iguais em um sistema abrangente de liberdades civis e políticas; ii) as desigualdades sociais e econômicas devem ser dispostas de tal forma que estejam ligadas a posições abertas (de acesso potencial livre) a todos os cidadãos, sob condições de igualdade de oportunidades. Além disso, prevê que o sistema favoreça sempre os menos privilegiados do regime de estratificação, isto é, que forneça o máximo de vantagens para as pessoas em piores condições e posições sociais, o que sugere um tipo de igualitarismo ativo que, portanto,



estrutura tributária centrada sobre o patrimônio (ou seja, estoque de riqueza real e financeira, tanto de pessoas físicas como jurídicas, cuja estrutura de distribuição no Brasil é vexatória) e progressiva no que tange aos fluxos de renda.

**Tabela 2: Carga Tributária Social Federal e Gasto Social Federal Tributário. Brasil: 1995-2002.**

Denominação	Em % do PIB									Média	Var. 95/02
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002			
<b>Carga Tributária Social Federal <sup>1/</sup></b>	<b>11,3</b>	<b>11</b>	<b>12,4</b>	<b>12,7</b>	<b>13,9</b>	<b>14</b>	<b>15,6</b>	<b>15,1</b>	<b>13,3</b>	<b>34,3</b>	
<b>Subtotal - Faturamento, Lucro, Transações Financeiras</b>	<b>4,0</b>	<b>3,6</b>	<b>4,3</b>	<b>4,1</b>	<b>5,4</b>	<b>6,3</b>	<b>6,6</b>	<b>6,8</b>	<b>5,1</b>	<b>72,6</b>	
COFINS	2,4	2,2	2,1	1,9	3,2	3,6	3,8	3,8	2,9	55,2	
PIS/Pasep (descontado repasse ao BNDES)	0,6	0,6	0,6	0,5	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	1,8	
IPMF/CPMF	-	-	0,8	0,9	0,8	1,3	1,4	1,5	0,8	-	
CSLL	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,7	0,9	0,8	1,6	
<b>Subtotal - Folha Salarial</b>	<b>5,3</b>	<b>5,7</b>	<b>6,2</b>	<b>6,1</b>	<b>5,8</b>	<b>5,7</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>	<b>9,2</b>	
CETSS	4,9	5,2	5,1	5,1	5,1	5,0	5,2	5,3	5,1	7,9	
Contrib. Serv. Público	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	-	
FGTS (efetivamente convertido em GSF)	0,1	0,2	0,8	0,7	0,4	0,4	0,3	0,2	0,4	99,0	
<b>Subtotal – Impostos</b>	<b>2,0</b>	<b>1,7</b>	<b>1,9</b>	<b>2,6</b>	<b>2,7</b>	<b>2,1</b>	<b>3,2</b>	<b>2,5</b>	<b>2,3</b>	<b>25,2</b>	
Vinculação para MDE – Educação	0,9	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	(9,3)	
Outras áreas sociais	1,1	1,0	1,2	1,8	1,9	1,4	2,4	1,7	1,6	51,5	
<b>Gasto Social Federal Tributário <sup>2/</sup></b>	<b>10,9</b>	<b>10,7</b>	<b>11,2</b>	<b>11,8</b>	<b>12,3</b>	<b>12,1</b>	<b>12,8</b>	<b>13,2</b>	<b>11,9</b>	<b>21,1</b>	

Fonte: Afonso e Araújo, 2004 e SIAFI/SIDOR Elaboração própria.

Obs. 1/ **Carga Tributária Social Federal** – é uma categoria que não existe nas Contas Nacionais. Agrupam-se sob uma mesma rubrica os tributos que existem em função de alguma necessidade de gasto social, tão-somente para oferecer uma dimensão dos recursos colhidos da sociedade em nome da área social como um todo. Cabe também advertir que a Carga Tributária Social não se confunde com o Orçamento da Seguridade Social, na medida em que inclui, além da Cofins, CPMF, CSLL, Contribuição à Previdência Social e PIS/Pasep, fontes próprias do OSS, os recursos provenientes do FGTS e os recursos impostos que financiam os gastos sociais e parte dos gastos com Educação. Fontes de menor importância na composição final da Carga Tributária Social não foram consideradas. Para uma descrição completa dos procedimentos metodológicos adotados na construção da CTSF, ver Anexo 2 deste trabalho.

2/ **Gasto Social Federal Tributário** – inclui apenas aqueles gastos efetuados com recursos de impostos e contribuições sociais e econômicas

Embora seja necessária toda uma engenharia política e tributária para alterar a estrutura final do financiamento público, posto tratar-se do mecanismo através do qual as sociedades interferem na distribuição primária da renda, é fundamental atentar para o princípio que historicamente

referendaria atitudes e intervenções públicas contra as desigualdades sistêmicas. Enquanto o critério de justiça liberal-paretiano sustenta que uma situação de estratificação social é melhor que outra sempre que pelo menos um dos seus membros esteja em situação mais vantajosa e desde que isso não coloque nenhum outro em uma situação pior, o critério de justiça liberal-rawlsiano sustenta que uma situação de estratificação é melhor que outra sempre que alguém menos favorecido esteja em melhor posição relativa, mesmo que isso implique o desfavorecimento de alguém originalmente em situação melhor (mas ainda mais vantajosa que a nova posição alcançada pela pessoa menos privilegiada). Ver Rawls, 2002.

justificou mudanças tributárias no passado, vale dizer, o princípio da vinculação entre base nacional da acumulação capitalista e base ótima de tributação.

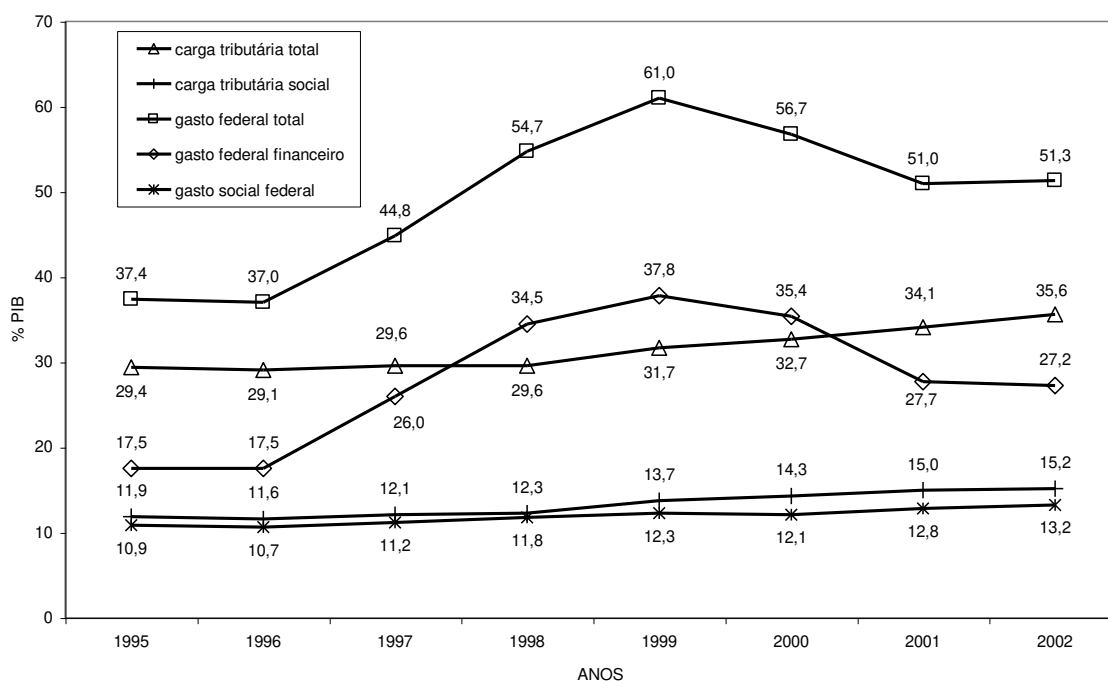
Resumidamente, é possível defender a assertiva de que, historicamente, no Brasil, ainda que de maneira não declarada ou totalmente consciente, a estrutura tributária foi sempre se movendo e se alterando em direção à chamada base ótima de tributação, aquela sob a qual se estrutura a dinâmica de acumulação de capital de um país. Não é à toa, por exemplo, que a tributação do período imperial no Brasil recaía sobre o comércio exterior, cujas atividades de importação e exportação foram a base da dinâmica econômica até a década de 1930. Com o deslocamento do núcleo dinâmico da acumulação de capital para o mercado interno, a estrutura tributária voltou-se para os impostos incidentes sobre o consumo interno e, posteriormente, com o aprofundamento da industrialização no país, a reforma do PAEG (1964/67) praticamente refundou os esquemas de financiamento público e partilha federativa, fazendo o principal da arrecadação incidir sobre a renda (IR, âmbito federal), produção (IPI, âmbito federal), circulação de mercadorias (ICM, âmbito estadual) e serviços (ISS, âmbito municipal). Finalmente, a Constituição de 1988 tentou diversificar as fontes e alargar ainda mais as bases de incidência dos tributos, mas uma série de circunstâncias ligadas à forma pela qual as mudanças foram sendo introduzidas acabou acentuando, ao invés de ir eliminando, a anacronia do sistema frente à nova realidade econômica da década de 1990. Por isso, ainda que modificações na institucionalidade do sistema tributário sempre ocorram com certo atraso inevitável, encontramos-nos novamente em situação na qual urge promover nova adequação entre base ótima de tributação e base nacional de acumulação de capital.

Se, então, é verdade que a diversificação das fontes de tributação, aliada à simultânea ampliação das bases de incidência, foram sempre respostas necessárias do poder público frente à complexificação do sistema econômico, é possível concluir que parte dos problemas atuais do nosso sistema tributário, portanto, estão ligados à situação de descompasso entre a dinâmica da economia real e o arcabouço institucional existente. Trata-se de descompasso entre a base principal sobre a qual se processa a acumulação capitalista numa era *financeirizada* e a estrutura de financiamento público anacrônica em sua conformação geral.

## 5. Padrão Fiscal-Financeiro do Gasto Público Federal

Uma forma de entender o conteúdo das afirmações anteriores é observar a evolução da carga tributária e do gasto público, destacando alguns de seus componentes principais. Através do Gráfico 3 é possível verificar a perversidade da imensa transferência de renda que se processou no Brasil, ao menos entre 1995-2002, tanto dos setores produtivos para os financeiros, como das classes trabalhadoras para as classes rentistas.

**Gráfico 3: Evolução da carga tributária e do gasto público no Brasil: 1995-2002, em % do PIB.**



Fonte: Afonso e Araújo, 2004 e SIAFI/SIDOR. Elaboração própria.

A observação relevante diz respeito ao ritmo de crescimento de algumas das grandezas consideradas no Gráfico. Apesar do crescimento da carga tributária total, vê-se que o gasto social federal se manteve em patamar relativamente constringido entre 1995/2002. O crescimento dos gastos das outras esferas (estados e municípios) na área social, pelas nossas estimativas, foi bem reduzido, de forma que não afeta esse resultado. O aumento da carga tributária total poderia, então, ser explicado, em sua maior parte, pelo aumento mais que proporcional da carga tributária social. Esta, por sua vez, esteve ancorada, sobretudo, em maior participação das contribuições sociais no total da arrecadação federal. Por outro lado, nota-se movimento de forte expansão da

despesa pública total sobre o PIB,<sup>190</sup> cujo componente explicativo mais importante foi, sem dúvida, a despesa financeira. Ou seja, a diferença de comportamento entre o gasto social federal e a despesa federal total pode ser explicada pelo movimento da despesa federal financeira, numa situação explícita de transferência de renda do lado real da economia para o lado financeiro.<sup>191</sup>

Particularmente importante para a compreensão deste argumento são as transferências que se observaram, principalmente do Orçamento da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal da União (e não o contrário, como estava previsto pela Constituição de 88). Como pode ser visto pelo Gráfico 4, há, durante todo o período 1995/2002, mas sobretudo a partir de 1999, uma situação na qual parte estimada entre 1% e 2% do PIB é arrecadada em nome da área social, mas a ela não integralmente repassada.<sup>192</sup> Mediante o FSE/FEF/DRU, desvincula-se 20% de recursos gerais do orçamento para uso “livre” por parte do governo federal. Sabe-se que parte desses recursos que voltava para o gasto social caiu fortemente, a partir de 1998 (cf. Tabela 1). Ou seja, grande parte desses recursos foram destinados à geração de superávit primário para o pagamento de parte dos juros da dívida pública.

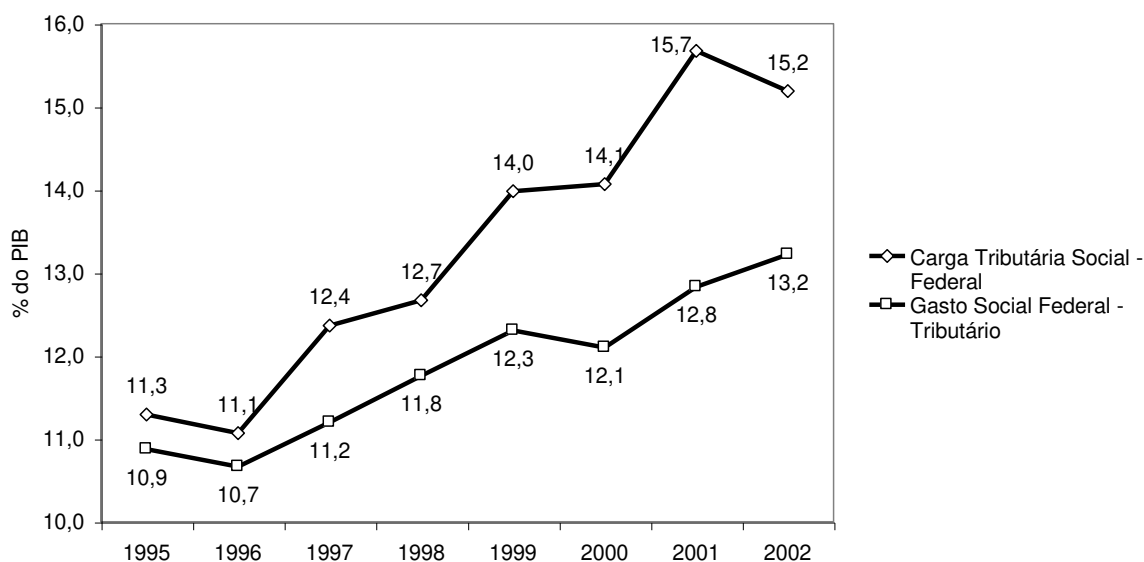
---

<sup>190</sup> Na Despesa Pública Total estão sendo computados a dívida total acumulada e os juros e encargos correntes de cada período.

<sup>191</sup> Seguindo outro percurso de cálculo, é possível dizer que tanto Gentil (2006) como Salvador (2010) chegam praticamente às mesmas conclusões.

<sup>192</sup> Observe-se que “ a Constituição Federal, ao estabelecer em seu art. 195 que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, mediante recursos dos orçamentos da União, remete necessariamente ao parágrafo 5º do art. 165, que reza que a lei orçamentária compreenderá: I. o orçamento fiscal; ... III. o orçamento da seguridade social. Desta forma, se o orçamento da Seguridade Social não for suficiente para o custeio de suas ações, caberá à sociedade o ônus de seu financiamento, por meio do orçamento fiscal.” (Fraga, 2000: 10).

**Gráfico 4: Carga Tributária Social Federal e Gasto Social Federal Tributário: 1995-2002**



Fonte: Afonso e Araújo, 2004 e SIAFI/SIDOR. Elaboração própria.

O descompasso entre a forma dominante de arrecadação tributária – baseada em tributos sobre o consumo, dentre os quais se destacam as contribuições sociais – e a utilização fiscal-financeira destes recursos pode também ser avaliado através das Tabelas 3 e 4 abaixo.

**Tabela 3: Comparações entre Gasto Social Federal e Carga Tributária no Brasil: 1995-2002**

Ano	GSF <sub>T</sub> /PIB em % (a)	União		Total das 3 Esferas CTB/PIB em % (d)	(a/b)	(a/c)	(a/d)	Número Índice 1995=100			
		CTS <sub>F</sub> /PIB em % (b)	CTB <sub>U</sub> /PIB em % (c)					(a)	(b)	(c)	(d)
1995	10,9	11,3	20,8	29,4	96%	52%	37%	100	100	100	100
1996	10,7	11,1	20,5	29,1	96%	52%	37%	98	98	98	99
1997	11,2	12,4	21,2	29,6	91%	53%	38%	103	109	102	101
1998	11,8	12,7	21,4	29,6	93%	55%	40%	108	112	103	101
1999	12,3	14,0	23,1	31,7	88%	53%	39%	113	124	111	108
2000	12,1	14,1	23,5	32,7	86%	51%	37%	111	125	113	111
2001	12,8	15,7	24,9	34,1	82%	52%	38%	118	139	120	116
2002	13,2	15,2	26,3	35,6	87%	50%	37%	122	134	126	121
Indicadores											
Média 95/02	11,9	13,3	22,7	31,5	90%	52%	38%				
Desvio 95/02	0,9	1,7	2,1	2,5	5%	1%	1%				

Fontes: Afonso & Araújo (2004) para Carga Tributária e Castro et alli (2003) para Gasto Social; IBGE para PIB.

GSF<sub>T</sub>: gasto social federal - tributário; CTS<sub>F</sub>: carga tributária social federal; CTB<sub>U</sub>: carga tributária bruta da união; CTB: carga tributária bruta; PIB: produto interno bruto.

Pela Tabela 3, vemos que a variação de 22% da relação  $GSF_T/PIB$ , entre 1995 e 2002, é inferior tanto à variação de 34% da relação  $CTS_F/PIB$  como à variação de 26% da relação  $CTB_U/PIB$ . Estes números indicam que, embora o aumento de carga tributária da União tenha sido puxado preponderantemente pelo aumento da carga tributária social, mais especificamente, pelas contribuições sociais, uma parte menos que proporcional foi de fato convertida em aumento de gasto social ao nível federal. A evolução do indicador  $GSF_T/CTS_F$  evidencia que, entre 1995 e 1998, o  $GSF_T$  subiu ligeiramente em relação a  $CTS_F$ , mas entre 1999 e 2002, esta relação se inverteu, tornando-se abertamente desfavorável ao  $GSF_T$ .

Por outro lado, os grandes agregados dos gastos efetuados pelo governo federal no período, apresentados na Tabela 4, confirmam que uma parte não desprezível do aumento do gasto público federal, resultado do aumento da carga tributária, não foi apropriada pelo GSF, mas pelas formas financeiras do gasto público.

**Tabela 4: Comparações entre GSF e Demais Dimensões do Gasto Público Federal. Brasil: 1995 a 2002.**

Valores em R\$ milhões correntes

Ano	Não-financeira <sup>1</sup>		Financeira <sup>2</sup>		Despesa Efetiva <sup>5</sup>	PIB	Comparações (em %)							
	GSF <sup>3</sup>	Total	Juros e Encargos <sup>4</sup>	Total			e = b + d	f	a/b	a/d	a/e	a/f	d/e	d/f
1995	78.893	127.621	16.766	113.279	240.900	646.192	61,8	69,6	32,7	12,2	47,0	17,5		
1996	92.429	150.717	19.511	136.442	287.159	778.887	61,3	67,7	32,2	11,9	47,5	17,5		
1997	107.623	160.444	21.033	226.348	386.792	870.743	67,1	47,5	27,8	12,4	58,5	26,0		
1998	118.743	181.717	30.812	315.115	496.832	914.188	65,3	37,7	23,9	13,0	63,4	34,5		
1999	127.967	220.173	45.356	364.627	584.801	973.846	58,1	35,1	21,9	13,1	62,4	37,4		
2000	146.972	227.967	38.835	384.510	612.477	1.101.255	64,5	38,2	24,0	13,3	62,8	34,9		
2001	164.287	271.596	52.816	328.627	600.223	1.198.736	60,5	50,0	27,4	13,7	54,8	27,4		
2002	190.477	314.875	55.261	360.053	674.928	1.346.028	60,5	52,9	28,2	14,2	53,3	26,7		
Indicadores														
Var 95/02							-2%	-24%	-14%	16%	13%	53%		
Média 95/02							62,4	49,9	27,3	13,0	56,2	27,8		
Desvio 95/02							3,0	13,2	3,9	0,8	6,6	7,6		

Fontes: GSF, DISOC/IPEA; CTB, SRF; PIB, IBGE. Elaboração própria.

(1) A diferença entre o Total e o GSF corresponde ao Gasto Não Financeiro Não Social, como custeio e investimentos.

(2) A diferença entre o Total e os Juros e Encargos corresponde ao Passivo Financeiro Acumulado, bem como as despesas com a manutenção do Banco Central do Brasil, único dos órgãos de intervenção financeira na economia que cons.

(3) Diminuiu-se do GSF a despesa efetuada com recursos do FGTS por não constarem do Orçamento Geral da União. Além disso, para manter a comparabilidade das informações, foram excluídos do total dos gastos sociais os pagamentos de juros e amortização da dívida.

(4) Abrange a totalidade dos registros de pagamentos de juros, encargos e amortizações da dívida pública (interna e externa).

(5) Elimina-se da despesa total do governo federal as transferências de recursos efetuadas entre órgãos da administração central e destes para a administração indireta (autarquias, fundações, fundos, empresas), movimentação que caracteriza dupla contagem.

As três primeiras colunas de comparações mostram que o GSF, no período 1995/2002, perdeu importância frente a outras dimensões do gasto público. Em especial, vale mencionar a variação

negativa de 2% frente ao total da despesa não-financeira do governo federal e de 14% frente à despesa total efetiva. A variação negativa de 24% frente ao total da despesa financeira mostra que a prioridade esteve de fato centrada no pagamento do serviço da dívida, em evidência clara acerca do sentido mais profundo do ajuste macroeconômico, sobretudo durante os anos de 1998 a 2000, auge da crise do projeto de estabilização monetária. Esta imensa transferência de renda – do lado real da economia para o financeiro – processou-se mediante mudança de composição do gasto público total que reflete, em última instância, primazia dos interesses econômico-financeiros necessários à estabilização monetária e certa hierarquia de compromissos políticos diante de interesses sociais divergentes – e sobretudo desiguais – no acesso e acúmulo de recursos estratégicos de poder.

Não é por outra razão que se pode constatar nas três últimas colunas da Tabela 4 movimento bastante desigual de apropriação do GSF e do gasto financeiro sobre o PIB. Enquanto o GSF frente ao PIB cresceu, entre 1995/2002, algo como 16%, o gasto financeiro cresceu 53% no mesmo período. Com isso, o gasto social federal pesou, na média do período, sobre o PIB, 13% e o gasto financeiro, por sua vez, representou em média 27,8% do PIB. Mesmo sobre o total da despesa efetiva do governo federal, houve crescimento da despesa financeira da ordem de 13% entre 1995/2002, representando, em média, 56,2% de tudo o que o governo gastou no período.

### **Considerações Finais**

O estudo das finanças sociais é importante para estabelecer relações da área social com o quadro – quase permanente – de restrições macroeconômicas, bem como com a estrutura tributária vigente, de tal modo a se visualizar os alcances e limites dos gastos sociais. Neste sentido, apesar de certo movimento de expansão do GSF frente ao PIB ter sido verificado em período recente (2003-2010),<sup>193</sup> parecem ser estruturalmente válidas as conclusões listadas abaixo a partir da análise feita para o período 1999-2002. Senão, vejamos.

Pelo lado do financiamento social, vimos que a estratégia governamental de ampliar e recentralizar a carga tributária esteve colada, principalmente, à política de sustentação financeira da estabilização monetária adotada em 1994. A necessidade do governo federal de robustecer seu

---

<sup>193</sup> Ver capítulo 4, Gráfico 3.

caixa para viabilizar sua estratégia macroeconômica fez com que optasse por expandir a arrecadação das contribuições sociais na composição total da carga tributária, já que a receita destes tributos não é repassada a estados e municípios. Mas dado que as contribuições sociais existem tendo por trás vinculações orçamentárias específicas, foi preciso que o governo criasse formas de desvinculação de parte destes recursos, o que foi feito em diferentes momentos pelo FSE, FEF e mais recentemente pela DRU.<sup>194</sup> Assim, olhando a questão apenas por este ângulo, pode-se afirmar que a estratégia de financiamento federal dos anos 90 no Brasil logrou deslocar recursos potenciais do orçamento social para o ajuste macroeconômico, colocando teto à capacidade de gastos sociais no período considerado.

Outro conjunto de constrangimentos às finanças sociais brasileiras está relacionado à estrutura tributária regressiva do país. Neste quesito, a discussão sobre a carga e a estrutura tributária é totalmente estéril se desvinculada de pelo menos dois aspectos. Em primeiro lugar, o problema não está necessariamente em quanto o Estado arrecada da sociedade como um todo, mas fundamentalmente em como arrecada, ou seja, em quão progressiva ou regressiva é a estrutura de arrecadação imposta à sociedade. Em segundo lugar, vem a questão de como se gasta aquilo que se arrecada, isto é, em quão progressiva ou regressiva é a estrutura de gastos públicos estatais.

Com relação ao primeiro aspecto, vimos que a arrecadação pública está concentrada em tributos sobre o consumo de bens e serviços cuja incidência é proporcionalmente maior sobre parcelas da população que detém os menores níveis de rendimentos. Tal regressividade se torna ainda mais problemática ao evidenciarmos o fato de que fazem parte destes tributos a COFINS, o PIS/PASEP e a CPMF, todas contribuições sociais destinadas ao custeio de programas sociais, em grande medida, financiados indiretamente por seus próprios beneficiários.

Embora não se possa acusar a tributação sobre a folha salarial de regressiva, a situação na qual os contribuintes destes programas financiam seus próprios benefícios também se repete neste caso.<sup>195</sup> Por fim, a tributação sobre a renda e sobre o patrimônio, a despeito de serem bases de incidência detentoras de grande potencial quanto à progressividade, são pouco aproveitadas para tanto, haja vista sua pequena expressão na carga tributária total.

---

<sup>194</sup> Um desenvolvimento completo deste argumento pode ser visto em Dain & Soares (1998) e Dain (2001).

<sup>195</sup> Na verdade, no caso da Contribuição à Previdência Social, devido à existência de teto de contribuição, há sim certa dose de regressividade, concentrada naquela parcela de contribuintes que recebem rendimentos acima do teto, os quais, na ausência deste, pagariam proporcionalmente mais sobre os seus rendimentos efetivos.



Do que foi dito, se conclui que é pequeno o potencial de combate às desigualdades a partir da estrutura tributária nacional atualmente existente, já que o princípio do autofinanciamento da política social está nela enraizada. Uma forma de ver isso é lembrar que praticamente 2/3 de todo o gasto social está vinculado a contribuições sociais feitas sobre a folha de salários. Ou seja, tendo em conta que o principal componente do GSF é representado pelo gasto previdenciário, tem-se que em sua maior parte, ele é financiado pelos próprios beneficiários, sendo o restante indireta e desproporcionalmente financiado pelas camadas mais pobres da população, através dos tributos que incidem sobre o consumo. Tomando por base, portanto, a regressividade da estrutura tributária, mais o fato de a maior parte dos impostos e contribuições devidos por empregadores ser repassada aos preços, conclui-se que as classes que vivem do trabalho (e dentre estas, as mais pobres) são as que, em verdade, financiam a maior parte dos gastos sociais no Brasil.

Com relação ao segundo aspecto, isto é, a forma pela qual se efetua a despesa pública, vimos que a queda na relação GSF sobre a Despesa Efetiva Total e particularmente sobre a Despesa Financeira Total demonstra ter havido deslocamento de recursos reais da área social para outras áreas de gasto federal, notadamente para a cobertura de despesas financeiras, fenômeno particularmente intenso no triênio 1998/2000, quando se concentrou o auge da crise de sustentação do Plano Real.

Em suma, como argumentado ao longo do capítulo, o conjunto de restrições macroeconômicas impostas à sociedade brasileira por conta da estratégia de estabilização monetária adotada a partir de 1994, representou constrangimentos à expansão do GSF,<sup>196</sup> o qual apenas pôde voltar a crescer depois de 2003, em contexto macroeconômico de maior crescimento do PIB e da arrecadação tributária. O GSF, embora tenha crescido em relação ao PIB no período 1995/2002, cresceu bem menos que proporcionalmente ao crescimento verificado em outras esferas do gasto público. Tal como esperamos ter demonstrado, a mudança de composição da despesa pública se deu em detrimento relativo da despesa não-financeira, sobretudo a de caráter social, e em favorecimento relativo da despesa financeira total, principalmente juros e encargos.

Assim, tudo o mais constante, a manter-se a função-objetivo primordial do governo federal, no sentido de manter superávits primários elevados para garantir o refinanciamento da dívida

---

<sup>196</sup> Defende também esta posição, entre outros, Fagnani (2005), Gentil (2006) e Salvador (2010).

pública, e transmitir a sensação de credibilidade e de governabilidade em prol da estabilização monetária, duas consequências se manifestam do ponto de vista da gestão social:

- as políticas sociais setoriais tornam-se insuficientes, diante do quadro de restrições macroeconômicas, para combater a estrutura profunda de desigualdades da sociedade brasileira;
- os gastos sociais tradicionais tendem a se transformar (depois da infraestrutura social: saneamento e habitação) em fronteira politicamente possível do superávit primário. Tal parece ser, aliás, o objetivo não declarado das recorrentes propostas em circulação, acerca da desvinculação do salário mínimo como indexador dos benefícios da previdência e da assistência social e da desvinculação que as contribuições sociais e demais impostos possuem em relação aos principais componentes do gasto social federal.

Em suma, argumentos que se mostram válidos – e ainda preocupantes! – mesmo considerando o período recente (2003 a 2010), de menos restrições fiscais relativas.

## ANEXO 1

### **Fatos Fiscais e Financeiros Marcantes (mas não exclusivos) para explicar o processo de endividamento público federal entre 1995 e 1998 no Brasil**

- Com a rápida desinflação a partir do segundo semestre de 1994, emergiram inconsistências reais entre as estruturas de gasto e de arrecadação do setor público estatal. No âmbito federal, o governo deu-se conta de que o novo pacto federativo estabelecido pela Constituição de 1988 desconcentrava recursos tributários para estados e municípios em proporção superior à descentralização de atribuições fiscais, o que gerava, no nível federal, necessidades imediatas de financiamento.<sup>1</sup>
- Em 1995, o governo federal promoveu aumento real do salário mínimo, cujos impactos fiscais se fizeram sentir em todos os níveis de governo, na medida em que a totalidade dos benefícios previdenciários (RGPS) e assistenciais (BPC/LOAS), além da maior parte dos salários do funcionalismo de estados e municípios, estão vinculadas ao salário mínimo.<sup>2</sup>
- Ainda em 1995, por ocasião da crise mexicana e das próprias dificuldades intrínsecas do sistema bancário nacional – que com a redução da inflação havia perdido uma de suas principais fontes de lucro –, o governo federal é levado a criar o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), um programa de socorro financeiro ao sistema bancário nacional, que não só custaria algo como 10% do PIB de gastos públicos diretos e indiretos, como ainda provocaria grande onda de desnacionalização e concentração econômica no setor.<sup>3</sup>

---

1. Nesse período, o aumento dos gastos reais são explicados, em boa medida, pelo crescimento das despesas com pessoal, sobretudo os inativos, benefícios do RGPS (previdência rural inclusa) e BPC/LOAS, além do aumento dos gastos de custeio e capital do governo federal. Embora já existentes desde pelo menos a Constituição de 1988, tais inconsistências eram acomodadas, num ambiente de alta inflação, pelo chamado efeito Patinkin: redução do déficit público real pelo adiamento do gasto nominal efetivo por parte do governo, de tal sorte a compensar o efeito Tanzi, que vem a ser a perda de receita real do governo, também em função da inflação, pela diferença de tempo que ocorre entre o fato gerador do tributo e a arrecadação efetiva. Ou seja, no caso brasileiro concreto, o efeito Patinkin era mais forte e favorável ao governo que o efeito Tanzi, pois enquanto as receitas públicas estavam de alguma maneira indexadas à inflação passada, os gastos se faziam em termos nominais, defasados no tempo, o que evidentemente significava redução do gasto público real, um artifício contábil e monetário favorável à gestão de caixa do déficit público. A respeito, ver Rezende (2001).

2. Na conversão da URV em real, em julho de 1994, o salário mínimo foi fixado em R\$ 64,79. Em setembro do mesmo ano, ele foi aumentado para R\$ 70,00 e, em maio de 1995, elevado para R\$ 100,00. Isso representou um aumento nominal de 43% e aumento real também expressivo, já que a inflação estava em queda acentuada no período. Além disso, com a sobrevalorização cambial, o poder de compra do salário mínimo percebeu incremento real, que logo se converteria em aumento de consumo para as classes “indexadas” ao mínimo.

3. “O surgimento de níveis de inadimplência muito acima da média histórica atingiu em cheio o sistema bancário, já fragilizado pela perda das receitas inflacionárias. A crise bancária de 1995 quebrou três grandes bancos, além de vários outros de menor porte, abrindo caminho para uma expressiva desnacionalização do setor. Um programa especial destinado a absorver a parte ruim dos ativos bancários para que a parte boa pudesse ser passada a uma outra instituição (de preferência estrangeira), o PROER, segundo o FMI, custou 4% do PIB em custos diretos ou 10% incluindo custos indiretos” (Belluzzo e Almeida, 2002, p. 392). As conseqüências em termos de custo (taxa de juros de empréstimo + spread bancário) e quantidade de crédito (volume de crédito disponível) para a população em geral, capital de giro e para empresas com novos projetos de investimento ainda estão por ser devidamente estudadas.

- No âmbito dos estados, a perda de receitas provenientes, em grande medida, da guerra fiscal em curso, bem como do resgate contábil de passivos orçamentários ocultos (os chamados “esqueletos” fiscais), fez o governo central conduzir intensa negociação das dívidas consolidadas, culminando, por um lado, com a federalização de parte dessas dívidas e o alongamento dos prazos e barateamento dos custos da parte ainda em poder dos governos estaduais. Por outro lado, culminou também com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, visando impor sanções críveis ao excesso de gastos de estados e municípios na condução de seus respectivos orçamentos.
- Ainda no âmbito dos estados, há que se mencionar o custo incorrido pelo governo federal, decorrente da federalização de alguns bancos estaduais antes de suas respectivas privatizações. Tal medida também fazia parte das negociações que visavam, por um lado, à absorção, pelo governo federal, de parte das dívidas estaduais concentradas em seus respectivos bancos e, por outro, à transferência patrimonial, via privatização daqueles bancos, a fim de impedir o financiamento perdulário e inflacionário dos estados.
- Diante das sucessivas crises internacionais ao longo do período 1995-1998, e do seu reflexo negativo sobre os passivos das empresas endividadas em moeda estrangeira, o governo federal estatiza parte dessa dívida externa privada, mediante a emissão de títulos públicos contendo cláusulas contra o risco cambial das empresas.
- Ainda durante o período 1995-1998, também para se precaver contra possíveis crises externas, o governo federal promove o fortalecimento das reservas cambiais em poder do Bacen, por meio de compra de dólares com dinheiro arrecadado via emissão de títulos a juros elevados.
- Já antes do término do primeiro mandato de FHC, há antecipação em massa de aposentadorias de funcionários públicos reticentes com as mudanças a serem aprovadas pela reforma da Previdência de 1998.
- Ao final de 1998, não é possível ignorar o custo de cerca de 6,5% do PIB, ou quase US\$ 50 bilhões em reservas cambiais perdidas entre a moratória russa e dezembro do mesmo ano, no esforço governamental destinada a transferir para depois da reeleição presidencial de outubro a mudança do já então condenado regime cambial brasileiro.<sup>4</sup>
- Além do custo devido à reeleição presidencial de FHC, há também que considerar o custo propriamente dito da desvalorização cambial, em janeiro de 1999, que envolveria outra soma não desprezível de recursos públicos federais.<sup>5</sup>

---

4. “Nesse processo, o Brasil perderia nada menos do que US\$ 25 bilhões em reservas, dos quais US\$ 20 bilhões somente no mês de setembro de 1998. ... Nos dois meses seguintes à vigência do acordo com o FMI (de US\$ 41,5 bilhões, sendo US\$ 9 bilhões para uso imediato), a fuga de capitais atingiu US\$ 15 bilhões. Dessa forma, um total como US\$ 45 bilhões – ou US\$ 50 bilhões se considerarmos o pico das reservas cambiais em abril de 1998 – foi o valor que, em termos líquidos, deixou o país ante a iminente queda do Real” (Belluzzo e Almeida, 2002, p. 397).

5. “Considerando o valor médio de R\$ 1,18 por dólar no período de remessa e uma cotação, em 1999, após a desvalorização de R\$ 1,80, o subsídio para quem remeteu dólares para fora do país foi de 52% para cada dólar remetido, R\$ 26 bilhões em montante global ou quase 3,5% de tudo o que foi produzido durante todo o ano de 1998 na economia” (Belluzzo e Almeida, 2002, p. 398).

## ANEXO 2

### Bases Tributárias Principais para o Financiamento Social Federal no Brasil

<b>Vinculações</b>	<b>Contribuinte</b>	<b>Base de Cálculo/ Incidência</b>	<b>Alíquota</b>	<b>Destinação</b>
Educação	População em geral	Receitas de impostos arrecadados e as provenientes de transferências de outros entes federados.	A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita de impostos, compreendida e provenientes de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)
<b>Contribuições sociais públicas</b>	<b>Contribuinte</b>	<b>Base de cálculo/ Incidência</b>	<b>Alíquota</b>	<b>Destinação</b>
Contribuições de empresas e trabalhadores para a Seguridade Social	Empresas em geral	Total da remuneração paga a todos que prestam serviços à empresa.	20% sobre a folha de salários com adicionais de 1% a 3% para acidentes de trabalho.	Previdência Social
	Instituições Financeiras	Total da remuneração paga a todos que prestam serviços à empresa.	20% sobre a folha de salários, mantido o adicional de 2,5%.	
	Empregados	Salário de contribuição	Alíquota de até 11% em função do salário de contribuição.	
	Autônomos	Escala de salário-base	20% sobre salário.	
	Empregadores	Escala de salário-base	20% de acordo com a escala de salário base.	
	Produtores rurais em regime de economia familiar	Receita bruta da comercialização da produção	2% da receita bruta da produção mais adicional de 0,1% para cobertura de acidentes de trabalho e 0,1% para o Senar.	
Produtores rurais (pessoa física)	Receita bruta da comercialização da produção.	2% da receita bruta da produção mais adicional de 0,1% para cobertura de acidentes de trabalho e 0,1% para o Senar.		

Contribuição para o Plano de Seguridade Social dos servidores públicos civis	Servidores da União regidos pela Lei nº 1.711/52 e pelo Decreto-Lei nº 5.452/43.	Sobre a remuneração mensal paga aos servidores civis ativos e sobre faixas salariais para os inativos até teto estabelecido.	11%	Plano de Seguridade Social do Servidor
Contribuições Rurais	Todas as empresas, urbanas e agroindústrias	Remuneração paga ou creditada aos empregados e avulsos que prestem serviços às empresas de atividade rural ou empresas em geral que contribuam para a Previdência Social.	2,5% de contribuição paga pelas empresas que desempenham atividades rurais; e 0,2% para as empresas em geral.	Destinada ao financiamento de serviços sociais no meio rural e em programas de aprendizado e aperfeiçoamento das técnicas agrícolas.
FGTS	Empregadores urbanos e rurais	Total da remuneração paga no mês anterior a cada trabalhador, excluídos os eventuais autônomos e os servidores públicos civis e militares.	8%	Parte dos recursos é utilizada para cobrir saques das contas individuais. O restante destina-se aos programas de habitação, saneamento e infraestrutura.
PIS/Pasep	A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, sociedades cooperativas, fundações públicas e privadas, demais pessoas jurídicas de direito privado ou a elas equiparadas pela legislação do Imposto de Renda	Faturamento mensal, assim entendido o total das receitas auferidas pela pessoa jurídica. O valor da folha mensal de salários pagos por templos de qualquer culto, partidos políticos, instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos e outras instituições.	1% das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital da União, estados, Distrito Federal e municípios. 0,65% das receitas orçamentárias, inclusas as transferências correntes e de capital das autarquias e entidades de fiscalização do exercício de profissões liberais. 0,65% da receita operacional bruta e das transferências correntes e de capital das empresas públicas e sociedades de economia mista. 1% sobre o total da folha de pagamento dos empregados das sociedades corporativas	Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); programas de desenvolvimento econômico a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

			e fundações. 0,65% da receita operacional bruta das pessoas jurídicas de direito privado ou a elas equiparadas pela legislação do Imposto de Renda.	
Cofins	Empresas públicas e privadas que realizam vendas de mercadorias e/ou serviços. Sociedades seguradoras. Empresas definidas como pessoas jurídicas ou a elas equiparadas na legislação.	Faturamento ou receita bruta mensal	3%	Seguridade Social
CSSL	Pessoas jurídicas de direito privado ou a elas equiparadas pela legislação do Imposto de Renda.	12% da receita bruta da venda de bens e serviços (até agosto de 2003). 12% da receita bruta nas atividades comerciais, industriais, serviços hospitalares e de transporte e 32% para prestação de serviços em geral, exceto a de serviços hospitalares e transporte; intermediação de negócios; administração, locação ou cessão de bens imóveis, móveis e direitos de qualquer natureza.	9%	Seguridade Social
CPMF	Os titulares de conta corrente, instituições financeiras.	Lançamento a débito, por instituição financeira, em contas correntes de depósito, em contas correntes de empréstimo, em contas de depósito de poupança, de depósito judicial e de depósitos em consignação	0,38%	Seguridade Social
Contribuição sobre a receita de concursos de	Apostadores em concursos de sorteio de números, loterias, apostas no âmbito	Total da arrecadação, deduzidos os	5%	Seguridade Social

prognósticos	federal, estadual e municipal.	valores destinados ao pagamento de prêmios, de impostos e de despesas com administração, dos concursos de prognósticos realizados pelos órgãos do poder público ou sociedades comerciais ou civis		
Salário-Educação	Empresas comerciais, industriais e agrícolas.	Calculada sobre o valor da folha do salário de contribuição, no caso das empresas vinculadas à Previdência Social urbana, e sobre o valor comercial dos produtos agrícolas, no caso das empresas vinculadas à Previdência Social rural.	2,5%	2/3 da arrecadação são destinados às secretarias de Educação das Unidades da Federação responsáveis pela arrecadação; 1/3 é destinado à União como receita vinculada ao FNDE.
Contribuição para o Ensino Aeroviário	Empresas privadas, públicas de economia mista e autarquias, federais, estaduais e municipais de transporte aéreo regular, não-regular, de táxi aéreo e de serviços aéreos especializados, de telecomunicações aeronáuticas, de implantação, administração, operação e exploração da infraestrutura aeroportuária e de serviços auxiliares de fabricação, reparos e manutenção ou de representação de aeronaves, suas peças e acessórios e de equipamentos aeronáuticos.	Total da remuneração paga aos empregados e avulsos das empresas do setor aeroviário.	2,5% da folha paga aos empregados e avulsos.	Fundo Aeroviário
Contribuição para o Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	Empresas de navegação marítima, fluvial ou lacustre, de serviços portuários, de dragagem e de administração e de exploração de portos.	Calculada sobre o salário de contribuição dos empregados e avulsos.	2,5%	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo



<b>Contribuições Sociais Privadas</b>	<b>Contribuinte</b>	<b>Base de Cálculo/ Incidência</b>	<b>Alíquota</b>	<b>Destinação</b>
Contribuições Senai, Senac, Sesi, Sebrae, Senar	Ao Senai, Sesi e Sebrae quando a pessoa jurídica contribuinte for uma indústria. Ao Sesc, Senac e Sebrae no caso de empresa comercial. Empresas que exerçam atividades agroindustriais; agropecuárias; extrativistas vegetais e animais, no caso do Senar.	Sobre a folha de salários no caso das contribuições para Sesi, Senac, Senai e Sesc e adicional sobre a folha no caso da contribuição ao Sebrae. Empresas que exerçam atividades agroindustriais, agropecuárias, extrativistas vegetais e animais, no caso do Senar. No caso do Senar, sobre o montante da remuneração paga a todos os empregados.	0,3 % devida ao Sesi, Senac, Senai e Sesc; 0,6% no caso do Sebrae e 2,5% no caso do Senar.	Os recursos são aplicados em programas que contribuam para o bem-estar social dos trabalhadores do respectivo setor. No caso do Sebrae os recursos são aplicados em atividades de apoio a micro e pequenas empresas.
<b>Contribuições de Caráter Econômico</b>	<b>Contribuinte</b>	<b>Base de Cálculo/ Incidência</b>	<b>Alíquota</b>	<b>Destinação</b>
Cide	São contribuintes da Cide o produtor, o formulador e o importador, pessoa física ou jurídica, dos combustíveis líquidos.	Quantidade comercializada do produto.	A Cide possui alíquotas específicas de acordo com o volume e o produto comercializado.	Financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás, e de programas de infraestrutura de transportes.

Fonte: Receita Federal; ano de referência: 2002. Elaboração própria.

## ANEXO 3

### **Procedimentos Metodológicos para construção da Carga Tributária Social Federal (Ctbf) e do Gasto Social Federal Tributário (Gfst)**

Para compreensão e análise da dinâmica das finanças sociais, é importante conhecer o que está ocorrendo com a relação entre o que é arrecadado junto à sociedade em nome da implementação de políticas voltadas ao atendimento de necessidades sociais da população e aquilo que é efetivamente gasto nessas políticas.

Para verificação dessa dinâmica, é necessário estudar como se está processando o fluxo de recursos (entradas = financiamento; saídas = gastos) para a área social. De forma geral, isso pode ser realizado comparando-se o montante do Gasto Social Federal (GSF) com o montante da Carga Tributária Bruta Federal (CTB<sub>F</sub>). No entanto, como não são grandezas totalmente coincidentes em seus conteúdos, optou-se aqui por algumas transformações tanto no indicador do GSF quanto no da CTB<sub>F</sub>, visando compatibilizar metodologicamente ambas as grandezas para fins de comparação.

No caso do GSF, fez-se necessário eliminar todos os gastos sociais efetuados com fontes não tributárias (GSF<sub>não-T</sub>), tais como: operações de crédito, recursos diretamente arrecadados etc. Após essa transformação, o que se tem é precisamente o Gasto Social Federal Tributário (GSF<sub>T</sub>), que pode ser escrito como:  $GSF_T = GSF - GSF_{n\grave{a}o-T}$

Pelo lado da arrecadação, criou-se a noção de Carga Tributária Social Federal (CTS<sub>F</sub>), que é uma categoria não existente nas Contas Nacionais. Foram agrupados sob uma mesma rubrica os tributos existentes em função de alguma necessidade de gasto social, tão-somente para oferecer uma dimensão dos recursos colhidos da sociedade em nome da área social como um todo. Nesse sentido, foram incluídas na CTS<sub>F</sub> apenas as arrecadações tributárias provenientes das contribuições sociais e dos impostos dirigidos – constitucionalmente ou não – à área social. Dessa forma, temos que:  $CTS_F = CTF_{Contribu\tilde{c}o\tilde{e}s\ Socialis} + CTF_{impostos}$  onde:  $CTF_{Contribu\tilde{c}o\tilde{e}s\ Socialis} = \Sigma CTF_{Contribu\tilde{c}o\tilde{e}s\ Socialis\ seguridade} + \Sigma CTF_{Outras\ ontribui\tilde{c}o\tilde{e}s\ Socialis}$

Ainda em relação à CTS<sub>F</sub>, foi necessário reduzi-la para captar apenas aquela parte que se destina ao fluxo corrente (anual) de gastos sociais. No caso das contribuições sociais, deduziu-se

do PIS/Pasep (FAT), já descontada a DRU, aquela parcela destinada ao BNDES. Do total arrecadado com o FGTS, por sua vez, foi incluída apenas a parcela relativa aos gastos efetivamente efetuados pelo governo federal nas políticas de habitação e saneamento.

Para os recursos provenientes de impostos, foram considerados dois tipos: (i) aqueles vinculados diretamente à área social, como é o caso dos recursos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) previsto na Constituição Federal; e (ii) aquela parcela de impostos que financia parte das políticas sociais, mas que não está prevista em termos de vinculação legal. Assim sendo, temos que:  $CTF_{\text{impostos}} = CTF_{\text{MDE}} + \beta * \Sigma CTF_{\text{impostos}}$

A segunda parte desta equação diz respeito a receitas gerais do Orçamento Federal que, embora não possuam vinculação explícita com a área social, financiam “voluntariamente” parte de seus gastos correntes. Adotou-se, para efeito deste trabalho, aquela parcela de impostos da União que anualmente se converte em Gasto Social Federal realizado e que não foi imputada à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Ou seja:  $\beta * \Sigma CTF_{\text{impostos}} \cong GSF_{\text{impostos}} - GSF_{\text{MDE}}$

Cabe, por fim, advertir que a Carga Tributária Social Federal não se confunde com o Orçamento da Seguridade Social, na medida em que inclui, além da Cofins, CPMF, CSLL, Contribuição à Previdência Social e PIS/Pasep, fontes próprias do OSS, os recursos provenientes do FGTS, os impostos que financiam gastos sociais e parte dos gastos com Educação.

Fontes de menor importância na composição final da Carga Tributária Social não foram consideradas.



## CAPÍTULO 8

### **Políticas de Emprego, Trabalho e Renda: desafios a um sistema público, integrado e participativo**

Como visto até aqui, sendo o eixo do Trabalho e Emprego fundamental e estruturante para o modelo meritocrático-contributivo (a partir do qual se organiza e se financia a principal via de acesso das pessoas ao mundo da proteção laboral e previdenciária), cabe então uma análise mais detida justamente sobre o conjunto de políticas, programas, iniciativas e ações governamentais, mormente de âmbito federal, que estão na base da montagem de um pretense sistema – de natureza pública, integrado e participativo – de emprego, trabalho e renda no Brasil.

Esta ênfase se explica, adicionalmente, pelo simples fato de que, tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) quanto na Constituição Federal Brasileira (1988), o direito ao trabalho digno (ou trabalho decente, conforme a Organização Internacional do Trabalho - OIT), aparece como elemento central e estruturante da sociedade.

Entretanto, segundo o documento Tendências Mundiais do Emprego, da OIT (2007), o número de pessoas desempregadas no mundo manteve-se elevado a níveis sem precedentes, em 2006, num contexto mundial de crescimento econômico. O estudo sublinha que a expansão capitalista aumentou a proletarização da força de trabalho disponível, implicando maior taxa de atividade, especialmente, entre mulheres e pessoas mais velhas. Entretanto, como a taxa de ocupação não se ampliou adequadamente à ampliação da taxa de atividade, os dois efeitos combinados resultaram na rigidez ou na elevação da taxa de desemprego mundial. Assim, ainda conforme o mesmo documento, embora haja mais pessoas trabalhando do que antes, o número de desempregados manteve-se em patamar muito elevado de 195,2 milhões de pessoas em 2006. O relatório conclui que para manter ou reduzir as taxas de desemprego deve ser fortalecido o vínculo entre crescimento e trabalho. Destaca que a criação de empregos decentes e produtivos, e não de qualquer emprego, é essencial para baixar o número de famílias que vivem em situação de pobreza, o que, por sua vez, se constitui em requisito para o desenvolvimento e o crescimento econômico no futuro.

Note-se que o referido relatório da OIT foi publicado em 2007, com dados vindos até 2006, portanto, ainda antes que os efeitos mais duros da crise econômica internacional em curso desde 2008 se manifestassem estatisticamente mundo afora. De todo modo, o mesmo relatório já destacava tendências que demarcam o panorama mundial recente do emprego e do desemprego no mundo, quais sejam:

- durante a última década o crescimento refletiu-se mais no aumento da produtividade que no de emprego. Entre 1996 e 2007, a produtividade aumentou 26%, enquanto que o número de empregados no mundo aumentou somente 16,6%;
- o desemprego atinge mais fortemente jovens entre 15 e 24 anos. Isso afeta a 86,3 milhões de pessoas desse grupo de idade, equivalentes a 44% de todos os desempregados do mundo contabilizados em 2006;
- permanece o hiato de emprego entre mulheres e homens. Em 2006, 48,9% das mulheres de 15 anos ou mais estava trabalhando, índice levemente abaixo dos 49,6% de 1996; enquanto a relação emprego-população masculina foi de 75,7% em 1996 e de 74% em 2006;
- em 2006, a presença do setor de serviços como provedor de empregos aumentou de 39,5% para 40% e pela primeira vez superou a agricultura, que baixou de 39,7% para 38,7%. O setor industrial proporcionou 21,3% do total de empregos.

Assim, fica patente que o ambiente de crescimento econômico mundial – mesmo nos anos imediatamente anteriores à crise mundial que se desenrola desde 2008 – não foi capaz de dirimir as inseguranças e assimetrias relacionadas ao mundo do trabalho, justificando reflexão mais amíúde sobre o papel das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, assim como o papel do Estado como indutor do desenvolvimento com inclusão social e laboral.<sup>197</sup>

Quanto ao Brasil, após praticamente vinte e cinco anos (1980/2003) de semiestagnação econômica, o país parece ter diante de si ambiente econômico e político mais adequado para sustentar taxas de crescimento econômico aliadas à ampliação das políticas de inclusão social. Entretanto, embora a instituição das políticas públicas de emprego no Brasil remontem à década de 70, com a instituição do SINE, ou antes mesmo, com a promulgação da CLT na década de 40,

---

<sup>197</sup> Sobre o papel dos sistemas públicos de emprego em perspectiva internacional, ver Ricca (1983), Thuy, Hansen & Price (2001) e Dedecca, Barbosa & Moretto (2006).

ou do FGTS na década de 60, a depender do recorte analítico utilizado, foi num período recente de baixo crescimento econômico (vale dizer: de 1986, ano de instituição do seguro-desemprego, a 2003, ano de crescimento econômico muito baixo) que elas buscaram se consolidar.

Este capítulo procura fazer revisão dessas políticas, assim como refletir seu alcance num ambiente de retomada de crescimento. Para tanto, divide-se em quatro seções, além desta apresentação. Na primeira serão apresentadas a evolução e a estrutura do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) brasileiro, além de suas principais limitações. Na segunda, será abordado o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), principal fonte de financiamento daquelas políticas, e serão comentadas alternativas de financiamento em prol do desenvolvimento produtivo que impactam na geração de emprego e renda. Na terceira seção será feito balanço sumário dos principais resultados dos programas e ações no âmbito do FAT, a partir de informações atinentes aos programas finalísticos do MTE. E na última, tecem-se considerações finais sobre desafios e perspectivas para a política pública de emprego, trabalho e renda no Brasil.

### **1. Evolução, Estrutura do SPETR e Principais Limitações**

É frente a um mercado de trabalho marcado, na maior parte do tempo, por desemprego elevado, alto patamar de informalidade e por renda média baixa e mal distribuída, que as políticas de emprego, trabalho e renda se organizaram a partir de meados da década de 1990 no Brasil. Neste sentido, embora o MTE possa ser questionado sobre a pequena abrangência e baixa eficácia de sua atuação frente à dimensão dos principais problemas do mercado de trabalho nacional, não resta dúvida de que, sobretudo desde a Constituição de 1988 e da Lei 7.998 de 1990,<sup>198</sup> criaram-se bases materiais para que políticas antes desconexas (como a intermediação de mão-de-obra e o seguro-desemprego) e novas políticas (como a qualificação profissional e a geração de emprego e renda) pudessem ser organizadas em torno de uma estratégia nacional de emprego, trabalho e renda no país.<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup> A Constituição de 1988 fixou, através dos artigos 7º, 22º e 239º, o seguro-desemprego como direito da seguridade social e estabeleceu o PIS/PASEP como sua fonte vinculada de financiamento. Já a Lei 7.998 de janeiro de 1990 regulamentou o referido artigo constitucional e ampliou as atribuições do FAT.

<sup>199</sup> Para entender a história de montagem dessas políticas no Brasil, ver Cacciamali & Pires (1995), Azeredo (1998) e Moretto (2007).

Na história recente do Brasil, o marco das intervenções do poder público central sobre o mercado de trabalho data de 1943, durante o governo Vargas, quando entra em vigor a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e, somente na década de 1960, no governo militar de Castello Branco, questões relacionadas à assistência de trabalhadores desempregados são incorporadas na agenda pública, com a criação do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), associado a um plano de assistência ao desempregado, e do FGTS. Por outro lado, a base de financiamento do que posteriormente viria viabilizar a constituição do FAT, estabelecido em 1991, data de 1970, durante o governo Médici, quando foram criados o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

Embora o Brasil tenha ratificado a Convenção 88 da OIT em 1957, somente quase duas décadas depois criou os fundamentos legais para implantar um serviço público de emprego, o que ocorreu com o decreto de 1975, durante o governo Geisel, que instituiu o SINE. Ao analisar o texto do decreto que instituiu o SINE, percebe-se que o entendimento adotado de serviço público de emprego já valorizava a função de geração de informações sobre o mercado de trabalho, instituindo desde logo a função de intermediação de mão-de-obra, mas ainda não englobava a qualificação profissional como função do sistema, e nem o seguro-desemprego, que à época sequer estava instituído.<sup>200</sup>

A evolução do SINE durante o regime militar foi marcada por baixa aderência de governos estaduais, e modestos resultados. Com a redemocratização, em 1986, durante o governo Sarney, é finalmente instituído o seguro-desemprego no Brasil, no bojo do Plano Cruzado, com finalidades de assistência financeira ao trabalhador desempregado. A partir de então, a legislação passa a estabelecer vínculos entre o SINE e o seguro-desemprego, sendo que o sistema de emprego teria doravante como atribuição a recolocação dos trabalhadores segurados no mercado de trabalho, assim como sua requalificação profissional.

---

<sup>200</sup> Conforme o decreto, eram já objetivos do SINE: organizar sistema de informações e pesquisas sobre mercado de trabalho, capaz de subsidiar a operacionalização da política de emprego, em nível local, regional e nacional; implantar serviços e agências de colocação em todo o país, necessários à organização do mercado de trabalho; identificar o trabalhador por meio da carteira de trabalho e previdência social; propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de emprego; prestar informações sobre o mercado consumidor de mão-de-obra e sobre a disponibilidade de recursos humanos; fornecer subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão-de-obra para elaboração de suas programações; e estabelecer condições para adequação entre a demanda do mercado e a oferta de trabalho em todos os níveis de capacitação.



Com a redemocratização, é promulgada nova Constituição Federal, em 1988, na qual se estabelecem direitos e garantias fundamentais do cidadão ao direito ao trabalho, e ao seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário. No capítulo concernente à organização do Estado, a nova Constituição estabelece a competência da União para legislar sobre a organização do Sistema Nacional de Emprego. Enquanto que no capítulo sobre a ordem econômica e financeira, estabelece, como princípio de ação do Estado, a busca pelo pleno-emprego.

Cunhada de a Constituição dos direitos sociais, suas maiores contribuições para a modernização do serviço público de emprego estão relacionadas à criação do FAT, fundo constituído a partir da arrecadação decorrente das contribuições para o PIS e para o PASEP, com a finalidade de financiar os programas do Seguro-desemprego e o Abono Salarial. Com relação ao FAT, a Constituição também estabelece que, pelo menos, 40% do Fundo deveria ser destinado ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com critérios de remuneração que lhes preservem o valor. Entretanto, o estabelecimento de contribuição adicional da empresa cujo índice da rotatividade da força de trabalho superasse o índice médio de rotatividade do setor, para financiamento do seguro-desemprego, ainda não foi regulamentado.

Assim, são as regulamentações do FAT que reformulam o sistema público de emprego no Brasil, não apenas porque, a partir de então, se estabelece que seus recursos passam a ser provenientes de um fundo de natureza financeira ao invés de orçamentária, como porque subordina o sistema ao Programa do Seguro-desemprego, cujo propósito faz fronteira com a dimensão da seguridade social. Esta última mudança é significativa, pois embute o entendimento de que o seguro-desemprego passa a ser a porta de entrada do trabalhador no sistema de proteção social, e que as demais funções devem ser concebidas para atender a trabalhadores desempregados segurados.

A Lei que regulamenta o Seguro-Desemprego, de 1990, estabelece que a finalidade do programa seja prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravidão;<sup>201</sup> auxiliar os trabalhadores

---

<sup>201</sup> A previsão relativa aos trabalhadores resgatados foi incluída pela Lei nº 10.608, de 20.12.2002.

na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

O FAT, instituído pela mesma Lei, é vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, sendo destinado ao custeio do Seguro-Desemprego, ao pagamento do Abono Salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Aqui cabe frisar que o desenho institucional de um fundo de natureza financeira, desvinculado da dotação orçamentária anual, visava garantir continuidade e sustentabilidade aos programas. Mas a regulamentação constitucional sobre a parcela destinada ao BNDES para promover programas de desenvolvimento econômico não os associou diretamente a uma política pública de emprego.

Outro aspecto a ser enfatizado na Lei é a instituição do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), composto por representantes de trabalhadores, empregadores e governo. Trata-se de conselho voltado para definir, financiar, aprovar e acompanhar os planos de trabalho dos programas no âmbito do FAT, assim como promover demais atividades relacionadas à gestão do fundo. Somente com esta regulamentação, a gestão do serviço público de emprego tornou-se efetivamente tripartite, como preconizava a Convenção 88 da OIT.

O marco seguinte na ampliação do escopo dos componentes do serviço público de emprego foi a Lei de 1991 que alterou a legislação do FAT. A partir dessa legislação estabeleceu-se que as disponibilidades financeiras do FAT poderiam ser aplicadas em depósitos especiais, remunerados e disponíveis para imediata movimentação, nas instituições financeiras federais. Tal regulamentação permitiu a criação de programas e linhas de crédito de geração de emprego e renda originariamente voltados para micro e pequenos empreendedores e empreendedores de mais baixa renda. Essas linhas e programas de crédito estariam sob coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego.

Esses normativos estabelecem novo arranjo de funções e ações básicas e complementares que passam a integrar institucionalmente o sistema público de emprego (SPE), concepção que passa a ser acrescida, posteriormente, dos termos trabalho e renda (SPETR). As funções definidas referem-se aos módulos de: seguro-desemprego; intermediação de mão-de-obra; orientação profissional; qualificação social e profissional; certificação profissional; fomento às atividades empreendedoras e informações sobre o mercado de trabalho. Tem como principais propósitos:

propiciar integração das ações e funções, a partir de planejamento integrado; estabelecer repactuação do papel dos atores que integram o Sistema, quanto ao planejamento e execução das funções e ações; além da criação de instrumento jurídico único para execução dessas funções.

Em suma, pode-se afirmar que está em construção no país algo que se poderia chamar de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), isto é, um conjunto de programas de governo dirigidos ao mercado de trabalho nacional, tendo em vista os objetivos de:

- combater os efeitos do desemprego (através de transferências monetárias como as previstas no seguro-desemprego);
- requalificar a mão-de-obra e reinseri-la no mercado (através dos programas de qualificação profissional e de intermediação de mão-de-obra); e
- estimular ou induzir a geração de novos postos de trabalho por meio da concessão de crédito facilitado a empresas e/ou trabalhadores que busquem algum tipo de autoocupação ou ocupação associada ou cooperativada.

Tendo por base este recorte analítico, o quadro seguinte oferece resumo da situação atual, concernente às políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil, operantes a partir do MTE. Naturalmente, os programas diferenciam-se acentuadamente quanto ao grau de consolidação institucional e sua importância em termos de recursos e pessoas beneficiadas. Porém, grosso modo, cobrem aquilo que poderia constituir um sistema integrado de emprego, trabalho e renda, que visasse garantir proteção monetária temporária contra o desemprego, requalificação e reinserção dos trabalhadores no mundo do trabalho.<sup>202</sup>

---

<sup>202</sup> Tal como dito em capítulos anteriores, vale aqui também a observação de que, embora as nomenclaturas dos principais programas governamentais venham mudando ao longo dos PPA (Plano Plurianuais) 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, permanecem, em grande medida, praticamente as mesmas as diretrizes gerais de ação do Estado em âmbito federal. Ainda que várias delas tenham mudado de escala ou escopo, ganhando ou perdendo importância relativa ao longo dos anos, há certa inércia institucional no desenho e na operacionalização das políticas públicas mais relevantes, motivo pelo qual o foco de análise deste capítulo e desta Tese permanece válido ainda hoje

**Quadro 1: Principais Programas Federais de Emprego, Trabalho e Renda. Brasil: 2005.**

Nome	Descrição	Ano de Início
<b>Abono Salarial</b>	Benefício no valor de um salário mínimo anual, assegurado aos empregados que percebem até dois salários mínimos de remuneração mensal, desde que cadastrados há 5 anos ou mais no PIS/PASEP e que tenham trabalhado pelo menos 30 dias em um emprego formal, no ano anterior.	1989 (1970 para contas individuais)
<b>Seguro-Desemprego</b>	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, dependendo do número de meses trabalhado nos últimos 36 meses, para um período aquisitivo de 16 meses, ou seja:  - três parcelas, se trabalhou pelo menos seis dos últimos 36 meses; - quatro parcelas, se trabalhou pelo menos doze dos últimos 36 meses; - cinco parcelas, se trabalhou pelo menos vinte e quatro dos últimos 36 meses.	1986: Trabalhador Formal 1992: Pescador Artesanal 2001: Trabalhador Doméstico 2003: Trabalhador Resgatado
<b>Intermediação de Mão-de-Obra / SINE</b>	Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego.	1977
<b>Qualificação Profissional</b>	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e micro empreendedores.	1995
<b>Primeiro Emprego para Juventude</b>	Promoção do ingresso do jovem no mundo do trabalho por meio de qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parcerias para contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos pelos jovens.	2003
<b>Geração de Emprego e Renda</b>	Concessão de crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos.	1995
<b>Economia Solidária</b>	Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários, pelo fomento direto, mapeamento das experiências e constituição de incubadoras.	2003

Fonte: MTE. Elaboração própria. Ano de referência: 2005.

Em que pesem as especificidades operacionais de cada programa, é possível constatar diferentes graus e formatos institucionais de *descentralização federativa*, *participação não-estatal* na provisão de serviços de emprego e *participação social* na formulação e controle público das ações, tais quais descritos no quadro seguinte.

**Quadro 2: Níveis de Descentralização, Participação Não-Estatal e Esferas de Participação Social nas Políticas do SPETR. Brasil: 2005.**

<b>Tipo de Política</b>	<b>Agentes Executores: Níveis de Descentralização e Participação Não-Estatal nas políticas do SPETR</b>	<b>Esferas de Participação Social</b>
<b>Intermediação de Mão-de-Obra</b>	Estados - Centrais Sindicais – Municípios	CODEFAT: conselho tripartite e paritário
<b>Seguro-Desemprego</b> <b>Habilitação</b> <b>Pagamento</b>	MTE-DRT – Estados – SINE- CEF CEF	CODEFAT: conselho tripartite e paritário
<b>Qualificação Profissional</b>	Estados - Municípios - Centrais Sindicais - Sistema S - ONGs	CODEFAT: conselho tripartite e paritário Comissões Estaduais e Municipais de Emprego
<b>Geração de Trabalho e Renda</b> <b>Primeiro Emprego</b> <b>Fomento à Economia Solidária</b>	Inst. Financeiras Oficiais (BB, CEF, BNB, BASA, BNDES). ONGs ONGs	Proger: CODEFAT Primeiro Emprego: Conselho Consultivo Economia Solidária: Conselho Consultivo

Fonte: MTE. Elaboração própria. Ano de referência: 2005.

### ***1.1. Gestão Pública Centralizada do SPETR***

A descentralização, entendida aqui como expansão da autonomia política e financeira de Estados e Municípios no âmbito da política social, recebeu impulso com a Constituição de 1988, tornando-se tendência dominante, para várias políticas sociais, desde então. No que se refere às políticas de trabalho e renda, no entanto, esta tendência é, por várias razões, ainda muito fraca, apenas recentemente esboçando-se como objetivo declarado dentro da área.

Tanto é assim que o próprio texto constitucional assegurou à União a competência exclusiva para legislar sobre a organização do Sistema Nacional de Emprego, além de dispor sobre o financiamento do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial. Por outro lado, no que tange aos Estados, estes são implementadores de políticas próprias de trabalho e renda desde a criação do SINE na segunda metade dos anos 70.

Ao contrário do serviço de Intermediação de Mão-de-Obra, a implementação do Seguro-Desemprego caracterizou-se sempre por maior centralização. O pagamento em si é centralizado: o trabalhador segurado pode sacar o benefício somente na CEF. Já a habilitação é feita por uma

variedade de agentes: o próprio MTE, por meio das DRTs; a CEF; e os vários postos do SINE, a cargo de Estados, Municípios e Centrais Sindicais.

O serviço de Qualificação Profissional passou a ter relevância no conjunto das políticas de emprego a partir de 1995, com o advento do Programa de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR). O PLANFOR se apoiou em convênios com as Secretarias Estaduais de Trabalho, que elaboravam os Planos Estaduais de Qualificação. Em 2003, ele foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), cujos Planos Territoriais continuaram a ser executados primordialmente pelos Estados, com abertura também a Municípios, a partir de 2003.

No caso dos Programas Federais de Geração de Emprego e Renda, a sua operação se concentrou quase que inteiramente nas instituições financeiras federais, especialmente BNDES, BB, BNB e CEF. A única atribuição das Comissões Estaduais de Emprego era acompanhar os empreendimentos financiados; depois de 1999, mesmo essa função se enfraqueceu, uma vez que as equipes estaduais deixaram de fazer o acompanhamento.

Algumas considerações podem ser extraídas frente ao processo descrito. Primeiro, a descentralização das políticas de trabalho e renda não se deu de forma coordenada: alternaram-se momentos de centralização e descentralização, tendo como resultado uma atribuição diferenciada de papéis conforme o tipo de ação de emprego. Em segundo lugar, essa diferenciação não se apoia em nenhum critério claro que defina esferas de competência, dado o grande vazio normativo a esse respeito, o que é corroborado pela existência de agências federais, estaduais e municipais incumbidas de tarefas parcialmente sobrepostas, particularmente no âmbito do SINE. Aparentemente, a única constante é o fato de caber aos órgãos federais maior responsabilidade pelas transferências monetárias (benefícios e créditos), concentrando-se Estados e Municípios na prestação de serviços ao trabalhador (orientação, qualificação etc.). Por fim, em terceiro plano, há carência de diretrizes para as atribuições de cada um dos níveis federativos, o que dificulta a integração das suas respectivas ações, sejam elas de iniciativa federal ou de iniciativa própria.

### ***1.2. Incipiente Participação Não-Estatal na Execução de Ações Específicas do SPETR***

A participação de setores não-estatais (lucrativos ou não) no SPETR assumiu três frentes no Brasil. A mais antiga é a autonomização dos serviços de aprendizagem (SENAI, SENAC,

SENAR e SENAT) e de apoio ao empreendedorismo (SEBRAE), cuja gestão se dá de forma privada, embora o financiamento advenha majoritariamente de contribuições paraestatais. Formadas a partir da década de 1930, essas entidades sempre atuaram independentemente do Executivo Federal, sendo sua gestão hegemonizada pelas Confederações Patronais.

Uma segunda frente consiste na provisão privada de Qualificação Profissional e de Intermediação de Mão-de-Obra. Apesar de ser atribuição do MTE regulamentar a prestação desses serviços pelo setor privado, nenhum movimento foi ainda feito nesse sentido. Desde meados da década de 1980, as empresas privadas de Intermediação de Mão-de-Obra deixaram de encaminhar os dados da sua movimentação ao MTE. Porém, observa-se que este setor é pujante: em 2004, havia 13,5 mil empresas privadas declarantes da RAIS no setor Seleção, Agenciamento e Locação de Mão-de-Obra. Tal qual o Sistema S, a provisão privada de serviços de emprego afigura-se hoje totalmente externa ao SPETR, embora não devesse sê-lo necessariamente.

Finalmente, há uma terceira frente de participação não-estatal, esta supostamente de natureza não-lucrativa, que é interna ao SPETR tal como ele se constitui atualmente: a incorporação de entidades da sociedade civil (sindicatos e ONGs) como executoras das ações de emprego. A entrada das entidades da sociedade civil iniciou-se pelas ações de Qualificação Profissional. O PLANFOR partia do pressuposto de que era necessário ampliar ao máximo a rede de entidades de educação profissional, uma vez que a rede pública de ensino técnico-profissionalizante não teria nem a abrangência nem a flexibilidade para atender a demanda da maior parte dos trabalhadores. Assim, em 2000 a maior parte da execução cabia a entidades da sociedade civil, especialmente sindicatos e ONGs, sobrepunhando tanto o Sistema S quanto as escolas técnicas e entidades educacionais especializadas. Em 2003, a substituição do PLANFOR pelo PNQ resultou em algumas mudanças: o Sistema S passou a ser o executor majoritário, mas o peso das ONGs e sindicatos continuou a ser muito grande na execução de serviços de qualificação.<sup>203</sup> Mais

---

<sup>203</sup> Possivelmente, o Primeiro Emprego foi o programa de trabalho e renda que mais peso conferiu à implementação via organizações não-governamentais. As modalidades que procuraram aliar qualificação social e profissional com a inserção no mercado de trabalho, ou com a formação de empreendimentos, eram legalmente executadas por meio de convênios com ONGs, sem intermediação de Estados ou Municípios. Na principal modalidade do programa, vigente com maior ênfase no primeiro governo Lula, os Consórcios Sociais da Juventude, estimulava-se a formação de redes de organizações da sociedade civil, das quais uma firmava Convênio com o MTE e se encarregava, juntamente com as demais, da oferta de cursos de qualificação e da inserção dos jovens no mercado de trabalho. Especificamente sobre a relação juventude e políticas sociais, ver Camarano (2003 e 2006) e Aquino, Andrade & Castro (2009).

recentemente, no entanto, esse cenário da qualificação profissional vem mudando. Por um lado, tem havido restrições à ampliação das ONGs como ofertantes de qualificação; por outro, iniciativas de governo têm caminhado rumo à centralização de ações de qualificação no âmbito do Pronatec, em estratégia que aponta para ampliação de escala e escopo deste tipo de programa, tal qual vivenciado em outros casos, dos quais o mais notório é o programa de transferência condicionada de renda, via Bolsa-Família e agora Brasil sem Miséria.

Já no âmbito do SINE, o CODEFAT autorizou, em 1998, a constituição de Agências de Emprego geridas por Entidades Sindicais, que tais como as Agências Estaduais, seriam responsáveis pela Intermediação de Mão-de-Obra e pela habilitação ao Seguro-Desemprego. Apesar de geograficamente circunscritas, essas agências de emprego chegaram a ser responsáveis, em 2000, por 23% dos trabalhadores inscritos, 16% dos colocados no mercado de trabalho e por 26% das vagas captadas pelo SINE, mas esta participação decresceu nos últimos anos.

Nas demais ações de emprego e renda, a participação não-estatal foi inexistente, como no caso do Seguro-Desemprego, ou pouco expressiva. Nos Programas de Geração de Emprego e Renda, as organizações não-governamentais tiveram papel importante na execução das linhas voltadas para o microcrédito, como o Programa de Crédito Popular Produtivo (PCPP) e o FAT Empreendedor Popular. Recentemente, foi criado o Programa Nacional de Micro-Crédito Produtivo Orientado (PNMPO), voltado exclusivamente para a operação via ONGs, em parte para suprir a lacuna deixada pela extinção do PCPP.

Alguns questionamentos têm rondado o papel das entidades da sociedade civil na execução de ações de emprego e renda. Primeiramente, há questionamentos (muitas vezes originados dentro do próprio governo) quanto à eficiência dessas entidades nas diferentes políticas. Em linhas gerais, argumenta-se que a prestação dos serviços por parte das mesmas implicaria em custo final maior. Um segundo questionamento diz respeito ao poder de cooptação do governo. Ou seja, ao tornar-se um dos principais financiadores das atividades dessas organizações, o Estado estaria se tornando capaz de controlar uma fonte potencial de críticas à sua ação. Essa contradição se agudiza na medida em que as mesmas entidades que executam a política também são as que devem elaborá-la e/ou fiscalizá-la por meio da representação que possuem em conselhos como o CODEFAT.



Por fim, o terceiro questionamento sugere que a incorporação de organizações da sociedade civil faria parte de um processo de desresponsabilização do Estado, na medida em que caberia às mesmas, cada vez mais, suprir a ausência ou insuficiência dos serviços públicos ofertados pelo Estado. No caso das políticas de emprego e renda, isso não se daria pela substituição de ações públicas, e sim pela delegação ao setor não-governamental da responsabilidade pela extensão dessas ações, por meio do manejo de recursos públicos. Nesse sentido, o problema não estaria propriamente na existência de executores não-estatais, mas na falta de engajamento do setor público, tanto na provisão dos serviços quanto na coordenação das políticas.

### ***1.3. Participação Deliberativa no CODEFAT***

Outra característica do SPETR no Brasil é o formato da participação social, ancorada em conselho tripartite e paritário – o CODEFAT – com poder decisório efetivo sobre a gestão da principal fonte de recursos das políticas públicas de emprego.

Na história da participação social na formulação, implementação e controle das políticas federais de emprego e renda no Brasil, é preciso lembrar que já em 1990 havia sido criado, no âmbito do MTE, outro espaço de expressão de interesses organizados e de construção de consensos em torno das políticas e programas governamentais desta área, então denominado Conselho Nacional do Trabalho (CNTb). Mais recentemente, durante o primeiro ano do governo Lula, o MTE criou o Fórum Nacional do Trabalho, uma instância destinada a reunir representantes do governo, dos trabalhadores, empresários e também de outros segmentos da sociedade civil, com vistas a discutir e pactuar conteúdos para tentar implementar reformas nas áreas sindical e trabalhista.<sup>204</sup> Também durante o governo Lula, foram criados o Conselho Consultivo do Programa Primeiro Emprego e o Conselho Nacional de Economia Solidária, ambos vinculados a programas que, por não utilizarem recursos do FAT para se financiar, situam-se fora do âmbito de deliberação do CODEFAT. Ainda no âmbito do MTE, esteve em funcionamento uma Comissão Quadripartite, de caráter consultivo, composto por representantes do governo, dos empresários, dos trabalhadores e dos aposentados e pensionistas, que ajudaram

---

<sup>204</sup> Com a passagem do comando do MTE, da CUT/PT para a Força Sindical/PDT, este Fórum esvaziou-se.

na formatação da proposta que redundou na atual prática de fortalecimento do salário mínimo.<sup>205</sup> Por fim, é preciso mencionar a existência de outras duas instâncias tripartites: a Comissão Tripartite de Relações Internacionais e a Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades de Gênero e Raça no Trabalho.

Dentre estas várias instâncias, o CODEFAT deve ser visto como a mais importante, já que para ele converge a participação da sociedade visando à estruturação de demandas específicas e a tomada de decisões finais sobre o melhor uso dos recursos do FAT. Este conselho é composto de 9 (nove) membros e respectivos suplentes, assim definidos: 3 (três) representantes dos trabalhadores; 3 (três) representantes dos empregadores; 1 (um) representante do Ministério do Trabalho; 1 (um) representante do Ministério da Previdência e Assistência Social; 1 (um) representante do BNDES. Compete ao CODEFAT gerir o FAT e deliberar sobre as seguintes matérias: aprovar e acompanhar a execução do Plano de Trabalho Anual do Programa do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial e os respectivos orçamentos; deliberar sobre a prestação de contas e os relatórios de execução orçamentária e financeira do FAT; elaborar a proposta orçamentária anual do FAT, bem como suas alterações; propor aperfeiçoamentos da legislação relativa ao seguro-desemprego e ao abono salarial e regulamentar os dispositivos desta Lei no âmbito de sua competência; decidir sobre sua própria organização, elaborando seu regimento interno; analisar relatórios do agente aplicador quanto à forma, prazo e natureza dos investimentos realizados; fiscalizar a administração do fundo, podendo solicitar informações sobre contratos celebrados ou em vias de celebração e quaisquer outros atos; definir indexadores sucedâneos no caso de extinção ou alteração daqueles referidos nesta Lei; baixar instruções necessárias à devolução de parcelas do benefício do seguro-desemprego, indevidamente recebidas; propor alteração das alíquotas referentes às contribuições a que alude o art. 239 da Constituição Federal, com vistas a assegurar a viabilidade econômico-financeira do FAT; fixar prazos para processamento e envio ao trabalhador da requisição do benefício do seguro-desemprego, em função das possibilidades técnicas existentes, estabelecendo-se como objetivo o prazo de 30 (trinta) dias; deliberar sobre outros assuntos de interesses do FAT.

---

<sup>205</sup> Na prática, tal programa consistiu no estabelecimento de uma regra de reajuste real permanente do salário mínimo, em vigor desde 2007. A respeito, ver edições 18, 19 e 20 do capítulo Trabalho & Renda no Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise, do IPEA, além do Apêndice ao capítulo 9 adiante nesta Tese.

Embora a participação social neste fórum esteja limitada pelo formato tripartite e paritário da representação, sua sistemática de funcionamento lhe confere certa autonomia frente à burocracia governamental, seja do MTE, seja de escalões superiores. Mas trata-se de autonomia decisória apenas relativa, pois ele nem está totalmente livre das pressões governamentais, nem tampouco está livre das pressões que advêm da força circunstancial de cada um dos interesses ali representados. Com isso, se nem é certo supor total submissão do CODEFAT aos ditames do poder Executivo, nem tampouco se pode aceitar a ideia de total independência de ação deste Conselho. Este tipo de tensão tem especial importância quando se sabe que a grande característica distintiva do CODEFAT, frente aos demais Conselhos de Políticas Sociais, reside no binômio “*formulação de políticas com deliberação sobre o uso de recursos públicos*”. Na condução cotidiana de seus trabalhos, a linha que separa a defesa corporativa-privatista do interesse genuinamente coletivo é tênue e por vezes violada. Além deste risco latente e mais visível de captura de interesses e recursos públicos por parte de comportamentos propensamente corporativos de natureza privada ou setorial, há que destacar outros três aspectos emblemáticos das limitações atuais que ainda cercam o bom funcionamento do CODEFAT.

Em primeiro lugar, há que mencionar dois casos recentes, um nos estertores do segundo mandato de FHC, e outro no início do governo Lula, em que o governo federal, ávido por implementar rapidamente novas linhas de crédito para geração de emprego e renda, valeu-se do uso de Medidas Provisórias para tanto. Em ambos os episódios, independente do mérito dos novos programas, houve clara desconsideração da gestão tripartite que caracteriza as decisões relativas a programas e recursos do FAT. Embora este tipo de ocorrência seja ainda esporádica, abrem-se precedentes perigosos no sentido de macular a gestão participativa / deliberativa que caracteriza as decisões deste Conselho.

Em segundo lugar, está o fato de que, embora o CODEFAT seja o mais importante fórum de resoluções dentro do MTE, ele se atém ao conjunto de programas e ações financiados pelo FAT. Isto dificulta que uma discussão mais abrangente sobre as questões do Trabalho e do Emprego no Brasil possa ser feita no âmbito intrinsecamente restrito de discussões do Conselho. Esse fato ganhou relevância maior nos anos recentes, quando foram instituídos programas como Economia Solidária e Primeiro Emprego, não financiados pelo FAT, e que acabaram por construir espaços de representação em separado, apesar de serem essencialmente políticas de trabalho e renda.

Por fim, uma questão adicional sobre a efetividade da participação social decorre dos próprios limites das políticas de emprego, pois elas não chegam a influir nos determinantes gerais do nível de emprego e de renda da economia, os quais dependem, antes e dentre outros, dos formuladores da política macroeconômica (Ministério da Fazenda e Banco Central). Assim, para além do espaço do CODEFAT, os representantes de trabalhadores e empresários passaram a reivindicar vagas no Conselho Monetário Nacional, na tentativa de ganhar peso nessas decisões. Até o momento, contudo, não há sinais de que essa reivindicação encontre receptividade nos órgãos mencionados.

## **2. O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT): dilemas e alternativas ao financiamento das políticas de emprego**

A constituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) como fonte de recursos para o seguro-desemprego e demais políticas de mercado de trabalho foi fundamental para o desenvolvimento, ainda que incompleto e inconstante, de um sistema público de emprego, trabalho e renda no país. Isso porque se assegura ao fundo a receita de tributos específicos (a contribuição PIS/PASEP), o que lhe permite acumular ativos que são remunerados. Por conta disso, o FAT acumulou, desde sua instituição, patrimônio crescente e dispõe de receita financeira secundária cuja importância tem sido grande para cobrir despesas correntes e refinar operações de crédito. Ainda assim, o FAT enfrenta limites para o financiamento das suas despesas correntes, o que tem levado à redução dos gastos não-obrigatórios, afetando principalmente a manutenção do Sistema Nacional de Emprego (SINE) e dos programas de qualificação profissional.

### ***2.1. A Estruturação do FAT***

O artigo 239 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a arrecadação do PIS/PASEP passaria a financiar o programa de seguro-desemprego e de abono-salarial. O mesmo artigo fixou que pelo menos 40% da arrecadação seriam destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico por meio do BNDES, com critérios de remuneração que preservassem o valor dos empréstimos realizados.

Em janeiro de 1990 foi efetivamente criado o FAT, pela Lei no 7.998/90, que veio a regulamentar o referido artigo constitucional. Essa lei também estipulou que o Programa do Seguro-Desemprego teria por finalidade, além da assistência financeira temporária, “*auxiliar os trabalhadores requerentes ao Seguro-Desemprego na busca de novo emprego, podendo, para esse efeito, promover a sua reciclagem profissional*”. Abriu-se assim a possibilidade de custear, com recursos do FAT, as despesas para manutenção do Sistema Nacional de Emprego e dos programas de qualificação profissional. Um segundo passo na consolidação do FAT foi dado pela Lei 8.352/91, a qual determinou que:

- parte das disponibilidades financeiras do FAT formasse a Reserva Mínima de Liquidez, destinada a garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao seguro-desemprego e ao abono-salarial;
- que os recursos da Reserva Mínima de Liquidez somente poderiam ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil; e
- que o montante das disponibilidades financeiras do FAT que excedesse o valor da Reserva Mínima de Liquidez poderia ser aplicado em depósitos especiais remunerados nas instituições financeiras oficiais federais, as quais o utilizariam como *funding* para linhas de crédito, desde que autorizado pelo CODEFAT.

Da mesma forma que os depósitos constitucionais, os recursos tanto da reserva mínima de liquidez quanto dos depósitos especiais geram remunerações que se constituem em receita corrente do FAT. Conformou-se a partir desse momento o desenho atual de funcionamento e organização orçamentária do FAT, conforme Quadro 3. De um lado, receita composta tanto de arrecadação de contribuições (principalmente PIS/PASEP) quanto de retornos financeiros (sobre depósitos constitucionais, depósitos especiais e sobre a reserva mínima de liquidez). De outro, despesas correntes com benefícios constitucionais (seguro-desemprego e abono-salarial), intermediação de mão-de-obra (SINE), programas de qualificação profissional e alocação de fundos para linhas de crédito ligadas a programas de geração de emprego e renda ou de apoio a microempreendimentos.

<b>Quadro 3: Estrutura Orçamentária Simplificada do FAT. Brasil: 2005.</b>	
<b>Principais Fontes (Receitas)</b> em R\$ milhões de dezembro / 2005	<b>Principais Usos (Despesas)</b> em R\$ milhões de dezembro / 2005
<p><b>1. Receita Primária:</b> 1.1 Arrecadação PIS / PASEP 1.2 Cota-parte da contribuição sindical</p> <p><b>2. Receitas Financeiras:</b> 2.1 Remuneração (juros + correção monetária) paga pelo BNDES sobre os repasses constitucionais 2.2 Remuneração (juros + correção monetária) paga pelos Agentes Executores sobre os depósitos especiais 2.3 Remuneração (juros + correção monetária) de aplicações próprias do FAT no BB Extramercado 2.4 Remuneração (juros + correção monetária) de recursos não desembolsados</p> <p><b>3. Outras Receitas:</b> 3.1 Restituição de benefícios não desembolsados 3.2 Restituição de Convênios 3.3 Multas e juros devidos ao FAT 3.4 Outras receitas patrimoniais: devolução de exercícios anteriores + multas judiciais</p> <p><b>TOTAL = 1 + 2 + 3</b></p>	<p><b>1. Desvinculações de Recursos PIS / PASEP</b> 1.1 FSE (E.C. n.01: 01/04/94 a 31/12/95) 1.2 FEF (E.C. n.10 e 17: 01/01/96 a 31/12/99) 1.3 DRU (E.C. n.27: 21/03/2000 a 31/12/2007)</p> <p><b>2. Repasse Constitucional BNDES 40%:</b> 2.1 Programa de Desenvolvimento Econômico e Social</p> <p><b>3. Despesas Constitucionais Correntes:</b> 3.1 Seguro-Desemprego 3.2 Abono-Salarial</p> <p><b>4. Outras Despesas Correntes:</b> 4.1 Intermediação de Mão-de-Obra (SINE) 4.2 Qualificação Profissional 4.3 Fiscalização Laboral 4.4 Segurança no Trabalho 4.5 Outras Despesas</p> <p><b>5. Reserva Mínima de Liquidez (Estoque):</b></p> <p><b>6. Depósitos Especiais Remunerados (Estoque):</b> 6.1 BNDES 6.2 Banco do Brasil 6.3 Caixa Econômica Federal 6.4 Banco do Nordeste 6.5 Banco da Amazônia 6.6 FINEP</p> <p><b>TOTAL = 1 + 2 + 3 + 4</b></p>
Fonte: CGFAT / MTE; Siafi / Sidor. Elaboração própria.	

## **2.2. Evolução das Receitas, Despesas e Patrimônio do FAT**

Do momento de sua criação até 1994, o fundo experimentou situação de significativa folga financeira, conseguindo acumular grande patrimônio nesse período. As despesas totais de custeio, incluídos o seguro-desemprego, o abono-salarial e os demais programas de apoio ao trabalhador, somadas às transferências ao BNDES, foram quase sempre inferiores à arrecadação líquida do

PIS/PASEP. A partir de 1995, entretanto, houve forte aumento de dispêndios decorrente da expansão do seguro-desemprego, acompanhado pela retenção de parte da receita bruta do PIS/PASEP pelo Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, atualmente, de Desvinculação de Receitas da União (DRU), visando à formação de superávit fiscal primário. A consequência imediata foi a formação de déficit das receitas primárias frente às despesas obrigatórias (seguro-desemprego e abono-salarial), obrigando o uso das receitas financeiras para cobrir os gastos correntes discricionários do MTE (SINE, qualificação etc) e expandir os depósitos especiais.

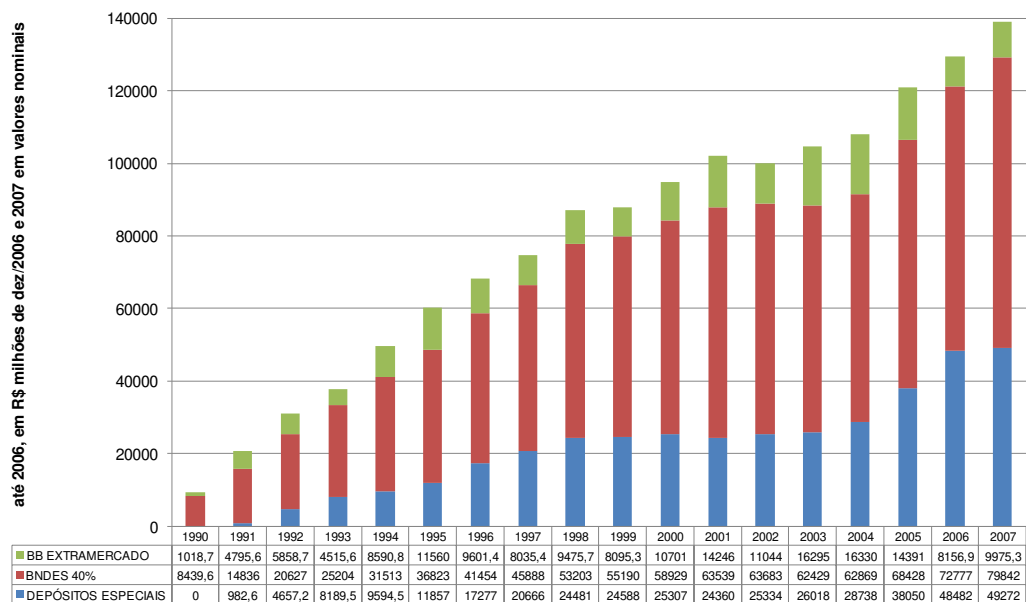
Mesmo com esse déficit primário, o patrimônio do FAT tem crescido de forma praticamente contínua ano após ano. Entre 1995 e 2007, sua taxa de crescimento foi de 7,3% ao ano, com uma única queda em 2002; em termos absolutos, passou de R\$ 60,2 bilhões para R\$ 139,1 no período. Esse desempenho é surpreendente porque está longe de refletir o ciclo econômico do período, que teve taxa anual média de crescimento de apenas 2,7% do Produto Interno Bruto (PIB). Dado que a arrecadação do PIS/PASEP cresceu em termos reais 4,3% a.a., deduz-se que foram as receitas secundárias, isto é, o retorno financeiro dos ativos, que permitiram essa valorização.<sup>206</sup>

---

<sup>206</sup> Para uma discussão que atualiza os dados e a análise dessa problemática, ver IPEA (2012, volume 2, capítulo 9).

**Gráfico 1: Evolução do Patrimônio do FAT segundo seus principais componentes.**

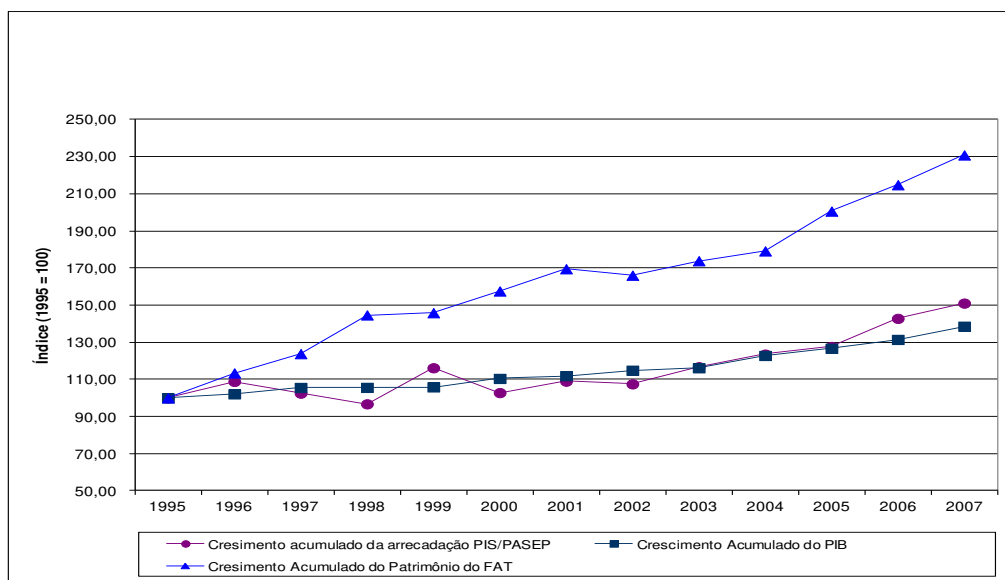
**Brasil: 1990 a 2007.**



Fonte: CGFAT/MTE. Elaboração própria.

**Gráfico 2. Crescimento acumulado do PIB, da arrecadação do PIS/PASEP e do patrimônio do FAT.**

**Brasil: 1995 a 2007. Fonte: CGFAT-MTE. Elaboração própria.**





O crescimento vertiginoso do patrimônio do FAT merece três considerações.

Primeiro, isso foi possível porque o FAT havia acumulado nos primeiros cinco anos de existência um volume de recursos considerável, e os seus ativos (compostos pelos repasses constitucionais, pelos depósitos especiais e pelo “extramercado”, a reserva aplicada em títulos públicos) foram remunerados por taxas de juros elevadas, geralmente situadas em patamar bem superior à inflação corrente. Ou seja: dado que, por conta da transferência constitucional de 40% ao BNDES, o FAT imobiliza grande parte da arrecadação PIS/PASEP a cada ano, seria de se esperar certa acumulação de patrimônio mesmo em contexto de taxas de juros menores. Porém, a magnitude da expansão do patrimônio do fundo em contexto de déficit primário só pode ser explicada pelo fato das taxas SELIC e TJLP (principais referências para remuneração dos empréstimos do FAT ao BNDES) terem excedido em muito a inflação e a variação real do PIB durante o período 1990/2010.

Em segundo lugar, é fato que parcela crescente do FAT corresponde a depósitos especiais, em sua maioria ligados a programas de crédito, como por exemplo o PRONAF e o PROGER. Esses programas indubitavelmente contribuíram para a democratização do acesso ao crédito, porém, precisamente pelo fato do *funding* desses programas ser o FAT, os mesmos operaram com taxas de juros elevadas para os tomadores finais. Implicitamente, isso já é reconhecido em alguns programas, na medida em que há no PRONAF, por exemplo, subsídio custeado por outros recursos, e que o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), lançado em 2005, opera basicamente com recursos extra FAT, remunerados a taxas de juros menores.

O terceiro ponto diz respeito ao custeio do Programa Seguro-Desemprego. O dispêndio do FAT com o custeio de programas cresceu, ao menos entre 2000 e 2007, a uma taxa menor que a arrecadação do PIS/PASEP, sugerindo à época perspectiva positiva para a relação receita primária/gastos correntes. No entanto, a análise do gasto de custeio, sobretudo para o período 2008 a 2010, revela rápido crescimento das despesas com pagamento de benefícios, acompanhado de redução do gasto em políticas voltadas para o reemprego do trabalhador (intermediação e qualificação). Em outras palavras: tem havido ajuste interno à rubrica “custeio de programas”, sendo parte do aumento do gasto com benefícios coberto pela redução da despesa com outros programas. Como a Tabela 1 demonstra, a partir de 2002 essa redução foi tão

acentuada que permitiu também a melhora do saldo de caixa até 2006 (grosso modo equivalente ao resultado primário do fundo).<sup>207</sup>

**Tabela 1: Demonstrativo da Execução Financeira do FAT. Brasil: 1995 a 2007. Em R\$ milhões\***

Ano	Arrecadação PIS/PASEP <sup>(1)</sup>	Receita MTE líquida/ A <sup>(2)</sup>	Custeio de Programas Constitucionais/ B <sup>(3)</sup>	Custeio do SINE e Qualificação/ C <sup>(4)</sup>	Outras despesas de custeio/ D <sup>(5)</sup>	Saldo final A-(B+C+D)
<b>1995</b>	12.942,4	7.834,2	9.753,1	283,0	82,4	<b>-2.284,3</b>
<b>1996</b>	12.817,3	7.170,3	10.098,4	742,7	472,8	<b>-4.143,6</b>
<b>1997</b>	12.921,2	7.679,4	9.717,7	938,1	561,2	<b>-3.537,6</b>
<b>1998</b>	13.875,5	8.960,9	10.857,7	1.058,8	719,8	<b>-3.675,4</b>
<b>1999</b>	12.981,1	7.819,3	9.643,3	856,8	680,5	<b>-3.361,3</b>
<b>2000</b>	14.693,3	8.836,3	8.915,0	952,9	627,5	<b>-1.659,1</b>
<b>2001</b>	15.100,3	9.103,9	10.017,3	1.014,3	690,1	<b>-2.617,8</b>
<b>2002</b>	15.603,3	9.277,8	10.810,2	374,1	676,1	<b>-2.582,6</b>
<b>2003</b>	15.792,1	9.159,8	10.232,7	167,5	373,5	<b>-1.613,9</b>
<b>2004</b>	16.891,0	9.949,9	10.481,3	163,4	349,0	<b>-1.043,8</b>
<b>2005</b>	17.713,6	10.601,4	11.810,4	175,5	387,2	<b>-1.771,7</b>
<b>2006</b>	20.046,3	12.257,3	15.203,7	173,6	511,2	<b>-3.631,2</b>
<b>2007</b>	19.348,6	11.701,0	17.830,0	151,5	486,4	<b>-6.766,9</b>

Fonte: CGFAT/MTE. Elaboração própria.

(\*) Os valores até 2006 foram corrigidos pelo IGP-DI para preços de 31/dez/2006. Em 2007, valores expressos em moeda corrente.

(1) Já descontada das Desvinculações (FSE, FEF e DRU).

(2) Já descontado repasse ao BNDES.

(3) Inclui despesas relativas ao pagamento de benefícios do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial.

(4) Inclui despesas relativas à Intermediação de mão-de-obra e aos planos de Qualificação Profissional (PLANFOR e PNQ).

(5) Inclui despesas relativas ao apoio operacional ao seguro-desemprego, ao abono salarial e ao PROGER, e à outros projetos/atividades.

O crescimento das despesas constitucionais em anos recentes decorreu do aumento de benefícios emitidos: o número de beneficiários cresceu 31% no caso do seguro-desemprego e 74% no caso do abono-salarial no período 2000/2007. Deve ser lembrado que esse crescimento – que prosseguiu em curso também no triênio 2008/2010 – não se deveu à maior liberalidade na concessão de benefícios, mas ao crescimento do número de trabalhadores que cumprem os requisitos legais para acessá-los. Dado o aumento de empregos formais e a manutenção dos elevados níveis de rotatividade, grande número de trabalhadores que antes não podiam solicitar o seguro-desemprego por não terem 6 meses de emprego formal, passaram a fazê-lo. Ademais,

<sup>207</sup> Para uma atualização dos valores relativos à Tabela 1, ver edições recentes do Boletim de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, notadamente o capítulo Trabalho & Renda.

como a maioria desses empregos estão remunerados na faixa de 1 a 2 salários mínimos, também geraram direito ao abono-salarial. É possível especular que se mantendo o ritmo recente de formalização dos empregos a baixos salários, a despesa com esses dois programas continue a crescer, em termos reais, a taxas superiores à arrecadação PIS/PASEP, pressionando ainda mais para baixo os demais gastos do MTE.<sup>208</sup>

O uso das receitas financeiras é limitado, porém, pelo fato de que as despesas por elas financiadas impactam negativamente o superávit primário. Uma vez que este é calculado pela diferença entre receitas e despesas correntes, não contabiliza as receitas financeiras; os gastos com programas de emprego, contudo, são despesas correntes. Como já visto, a consequência é a contenção de todos os gastos não-obrigatórios, já que os pagamentos do seguro-desemprego e do abono-salarial não podem ser suspensos. Assim, a partir de 2003 o déficit primário do FAT desceu ao patamar mais baixo desde 1995, quando se introduziu a prática das desvinculações. O uso das receitas financeiras se reverteu em favor dos depósitos especiais, que têm crescido principalmente pela criação de novas linhas de crédito e pela expansão das linhas voltadas ao capital de giro.

É verdade que, na medida que este excedente de recursos se transforma também em novas linhas de crédito, não é possível dizer que as receitas financeiras não contribuam para impulsionar as atividades produtivas. Todavia, é preciso levar em conta que é a desvinculação de recursos do FAT que produz, em primeira instância, o déficit primário do fundo, e que esse recurso ajuda na geração do superávit primário do governo federal como um todo. Indiretamente, é a restrição de gastos em serviços de emprego que permite a “sobra” que retornará ao FAT como receita financeira. Por outro lado, esse processo tem consequências negativas do ponto de vista da concepção do programa de Seguro-desemprego expressa na lei do FAT, a qual havia delineado um programa que associava a concessão do benefício a serviços complementares de emprego, como a intermediação e a qualificação profissional. Na medida em que o FAT deixa de financiar estes outros programas, começa a desfazer-se a ideia de sistema público integrado e mais abrangente de emprego.

---

<sup>208</sup> Na verdade, esta hipótese se confirmou para o período 2008/2010, como pode ser comprovado pelos capítulos Trabalho & Renda das edições n. 18, 19 e 20 do Boletim de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, do IPEA.

A restrição de recursos para os serviços de emprego traz consequências para sua eficácia e efetividade. No caso da qualificação profissional, isso é mais visível: passou-se de 3 milhões de trabalhadores treinados com recursos do FAT em 2000 para apenas pouco mais de 100 mil treinandos em 2007.<sup>209</sup> No caso do SINE, não houve tal diminuição de trabalhadores atendidos, até por conta da natureza contínua desse serviço. Deve ser ressaltado, todavia, que a diminuição dos recursos para o SINE pode ter tido consequências em termos da qualidade do serviço; indicativo disso é a queda na taxa de admissão, que mede a eficácia da intermediação realizada, a qual, depois de um pico de quase 9% em 2002, veio caindo anualmente até atingir 6,8% em 2007.<sup>210</sup>

Em suma, há vários vetores pressionando a disponibilidade e a alocação de recursos do FAT, dentre os quais vale destacar:

- a perda de parte substancial da receita por conta da DRU, que não é compensada pela adição de recursos de outras fontes para as políticas de mercado de trabalho;
- as restrições colocadas à utilização das receitas secundárias (de origem financeira) para gastos correntes não-constitucionais, por conta da política de geração de superávit fiscal primário do governo federal;
- o comprometimento crescente dos recursos do fundo com pagamento de benefícios constitucionais, mormente o seguro-desemprego e o abono-salarial.

### ***2.3. Alternativas para o Financiamento das Políticas Públicas de Emprego no Brasil***

Uma primeira proposta concreta seria simplesmente buscar o incremento da receita primária do FAT por meio da instituição do adicional da contribuição do PIS/PASEP para as empresas de maior rotatividade, dispositivo originalmente previsto no artigo 239 da Constituição, mas nunca regulamentado.

Outra proposta, lançada no II Congresso do Sistema Público de Emprego de 2005, seria vincular 8% da arrecadação PIS/PASEP para as funções do sistema, exclusive seguro-

---

<sup>209</sup> Vide seção 4 à frente.

<sup>210</sup> Vide seção 4 à frente.

desemprego e abono-salarial. Temos razões para crer que esta alternativa não resolveria o problema de financiamento do conjunto do sistema, pois a parte da arrecadação que fica com o MTE já se mostra insuficiente para cobrir até mesmo as despesas obrigatórias.<sup>211</sup>

Assim, alternativa mais vantajosa à proposta de vinculação de 8% da arrecadação PIS/PASEP, seria propor a revinculação de ao menos parte dos recursos que atualmente são subtraídos do FAT por meio da DRU. Não apenas a DRU retém muito mais recursos do que a proposta de subvinculação de 8% mencionada acima, como é possível argumentar que parte desses recursos revinculados retornaria ao FAT sob a forma de receitas financeiras, as quais poderiam ser usadas para cobrir parte das despesas correntes não-obrigatórias do MTE.<sup>212</sup>

É nesta direção que gostaríamos de sugerir proposta complementar à revinculação da DRU. Esta alternativa consistiria em explicitar e disciplinar o uso das receitas financeiras do FAT no financiamento de certos gastos correntes do MTE. É certo que este uso levanta o problema da preservação do patrimônio do fundo, mas embora esta seja de fato preocupação das mais relevantes, é preciso lembrar que desde 1995 este uso já tem se dado com intensidade variável. Assim sendo, argumentamos ser possível criar uma regra que preveja a utilização de determinado percentual das receitas secundárias do FAT em gastos correntes, separando-se outra parte para manter o valor real do patrimônio e outra ainda voltada à expansão dos programas de crédito. É claro que uma regra como esta deveria ser discutida com os atores representados no CODEFAT e em outros fóruns, mas nosso argumento é o de que isso não só evitaria que programas necessários ao SPETR fossem sistematicamente contingenciados, como também poderia viabilizar alguns programas de inclusão financeira (microfinanças etc) com juros abaixo das taxas oficiais, configurando espécie de “subsídio cruzado” entre as diversas linhas de crédito atualmente existentes.<sup>213</sup>

---

<sup>211</sup> Fazendo rápido exercício com dados de 2005, ano em que a arrecadação primária do FAT (já descontada a DRU) foi de R\$ 17 bilhões, esse percentual de 8% significaria algo como R\$ 1,36 bilhões por ano, valor cerca de 8 (oito) vezes superior aos R\$ 170 milhões gastos naquele ano com os programas de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional. Apesar disso, este montante não chega a ser excepcional, se comparado ao efeito da DRU sobre a arrecadação bruta PIS/PASEP. Como se sabe, a DRU desvincula 20% da arrecadação anual do PIS/PASEP, o que em 2005 significou algo como R\$ 4,2 bilhões, ou seja, uma perda da ordem de R\$ 1,7 bilhão para o BNDES e de R\$ 2,5 bilhões para o MTE. No caso do MTE, este valor é tão significativo que sua revinculação teria feito o déficit primário do FAT converter-se em superávit em 2005.

<sup>212</sup> Esta proposta pode ser vista também em Cardoso Jr. & Gonzalez (2007) e IPEA (2012, volume 2, capítulo 9).

<sup>213</sup> A ambas as propostas anteriores – a revinculação da DRU ao FAT e a conversão das receitas financeiras do fundo em mais uma fonte explícita de financiamento das políticas de emprego – deveríamos adicionar uma mudança na

Como nota final, sugere-se que seria mais interessante um equilíbrio do FAT em que a arrecadação primária apropriada para o sistema fosse maior, com receita financeira menor em função de menores taxas de juros pagas pelos títulos públicos. Esse seria um cenário que favoreceria o crescimento de empregos e salários, ao mesmo tempo que permitiria mais adequada institucionalização dos serviços de emprego.

### **3. Balanço da Política: principais programas no âmbito do MTE**

Nesta seção, pretende-se apresentar conjunto básico de informações atinentes aos principais programas finalísticos do MTE, agrupados de acordo com forma particular de classificação, qual seja:

- *Programas de garantia de renda: seguro-desemprego e abono salarial;*
- *Programas que realizam serviços: intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional;*
- *Programas de geração de emprego, trabalho e renda: Proger, economia solidária e micro-crédito produtivo popular; e*
- *Programas que fiscalizam as relações e condições de trabalho.*

#### ***3.1. Programas de Garantia de Renda: Seguro-Desemprego e Abono Salarial***

##### ***Seguro-Desemprego***

A baixa cobertura relativa do Seguro-Desemprego se deve, ainda hoje, a uma série de fatores, tais como o caráter tardio da montagem do SPETR no país, o nível ainda incipiente de integração

---

forma de contabilização das receitas e dos gastos correntes do MTE. A fim de conferir tratamento homogêneo para as categorias orçamentárias em jogo, seria necessário contabilizar como receita primária do MTE e/ou do próprio FAT, as receitas financeiras efetivamente utilizadas, segundo a prescrição acima, no custeio de parte dos gastos correntes do MTE. Fazendo isso, eliminar-se-ia um dos problemas atuais do FAT, por onde o déficit primário se vê exarcebado simplesmente pelo fato de que se computam as despesas totais com programas como custeio orçamentário, mas não se computa como receita primária aquela parte da receita financeira proveniente das aplicações e empréstimos do FAT, a qual foi efetivamente utilizada para financiar parcela importante das despesas correntes.

entre os principais programas, a diversidade de situações a serem enfrentadas no mercado de trabalho brasileiro, etc. Além desses, vale aqui ressaltar outros dois fatores dos mais importantes:

- a capacidade atualmente exaurida de gasto, presa que está à estrutura própria de financiamento da área; e
- o uso do vínculo assalariado contributivo como critério quase exclusivo de acesso dos beneficiários ao Seguro-Desemprego, este que é o principal programa do nosso SPETR, pelos recursos envolvidos e pelo grau de cobertura atingido.

Tendo em mente estes dois aspectos, é preciso dizer que, embora a base de financiamento do programa seja primordialmente o faturamento das empresas (e em menor medida a folha de salários), estabeleceu-se o vínculo assalariado contributivo como condição de elegibilidade porque, ao que tudo indica, ele seria meio tanto de valorizar e incentivar o assalariamento formal, quanto de impor melhores condições de fiscalização ao programa. Na prática, serviu também como teto à expansão da cobertura, tendo em vista o potencial limitado de financiamento de programa de seguro-desemprego mais abrangente.

Mas o problema é que, diante da elevação da taxa de desemprego aberto ao longo dos anos 90 e princípios dos anos 2000, do crescimento do desemprego de longa duração (associado ao desemprego de inserção para jovens e de exclusão para adultos e idosos), e da elevada proporção de contratos de trabalho atípicos (diferentes do contrato por tempo indeterminado) e precários (alta proporção de trabalhadores por conta própria, assalariados sem registro e trabalhadores produzindo para subsistência, principalmente no meio rural), um programa de Seguro-Desemprego centrado no assalariamento contributivo como condição de acesso estaria, por natureza, limitado a apenas um subconjunto de trabalhadores.

Deste modo, embora este programa consiga cumprir as prescrições contidas em seu marco legal e institucional – atender temporariamente com recursos financeiros os desempregados oriundos do setor formal da economia –, ele é pouco eficaz para fazer frente às características do problema contemporâneo do desemprego, aspecto que pode ser evidenciado pelos indicadores da Tabela 2.<sup>214</sup>

---

<sup>214</sup> Para uma atualização dos valores relativos à Tabela 2, ver edições recentes do Boletim de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, notadamente o capítulo Trabalho & Renda.

Em outras palavras, embora a taxa de habilitação (segurados / requerentes) tenha estado próxima dos 100% ao longo de todo o período estudado, a taxa de cobertura (segurados / demitidos sem justa causa do setor formal) tem girado em torno de 64,4%, patamar este que seria bem menor se levasse em conta o conjunto dos trabalhadores desempregados da economia em dado momento. Por outro lado, a taxa de reposição da renda (valor médio do benefício / valor médio do salário de demissão do segurado) melhorou continuamente entre 1995 e 2007: a taxa de reposição passou de 51% em 1995 para 68% em 2007.

**Tabela 2: Indicadores de Desempenho do Seguro-Desemprego. Brasil: 1995 a 2007, em Porcentagem (%).**

Programa														média 95/07
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
<b>Seguro-desemprego</b>														
Taxa de habilitação (1)	98,9	99,2	99,4	99,1	97,7	98,1	98,3	98,4	98,5	98,4	98,0	98,1	98,2	98,5
Taxa de cobertura (2)	65,9	63,4	65,5	65,6	67,2	62,1	63,9	66,3	67,0	62,4	62,3	62,7	62,9	64,4
Taxa de reposição da renda (3)	51,0	49,4	50,6	44,5	45,5	51,3	53,9	57,2	60,3	61,3	64,0	65,1	68,3	55,6

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Elaboração própria.

Notas: (1) segurados / requerentes; (2) segurados / demitidos sem justa causa; (3) valor médio do benefício / valor médio de demissão.

**Tabela 3: Número de Segurados do Seguro-Desemprego e Número de Abonos Salariais Pagos por Ano. Brasil: 1995 a 2007.**

Ano	Seguro-Desemprego (segurados)				Abono Salarial (benefícios emitidos)
	Formal	Pescador Artesanal	Trab. Doméstico	Trab. Resgatado	
1995	4.742.043	15.710	-	-	5.308.749
1996	4.360.917	20.090	-	-	5.023.939
1997	4.400.738	29.127	-	-	4.664.910
1998	4.357.528	30.997	-	-	4.467.820
1999	4.325.867	46.935	-	-	4.512.878
2000	4.185.673	57.861	-	-	4.819.813
2001	4.690.038	73.699	2.105	-	4.837.664
2002	4.811.169	91.973	8.016	-	5.618.806
2003	4.973.676	114.073	9.207	832	6.722.309
2004	4.815.067	185.990	9.490	1.965	7.853.189
2005	5.402.487	195.160	10.040	3.043	9.685.483
2006	5.742.298	308.031	10.846	2.651	11.095.398
2007	6.182.184	371.692	11.788	3.891	13.843.626

Fonte: CGSDAS/MTE; e SIGPLAN para 2005 a 2007. Elaboração própria.

Obs: (1) N° de segurados da modalidade Trabalhador Doméstico em 2001 compreende período julho-dezembro. (2) N° de segurados da modalidade Trabalhador Resgatado em 2005 compreende período janeiro-março. (3) N° de segurados da modalidade Formal inclui Bolsa de Qualificação Profissional.



Já pela Tabela 3 percebe-se que, em termos absolutos, ainda é a modalidade do seguro formal que responde pela maioria dos novos beneficiários, tendo este valor saltado de menos de 5 milhões, entre 1995 e 2004, para 6 milhões em 2007. Como não houve mudanças significativas nas normas de concessão do seguro-desemprego, o crescimento do número de beneficiários pode ser explicado pelas mudanças ocorridas no mercado de trabalho. Em virtude dos requisitos de acesso ao seguro-desemprego, o crescimento do número de segurados não é influenciado somente pela taxa de desemprego presente, mas também (e talvez preponderantemente) pela quantidade de trabalhadores que no ano anterior tiveram passagem por emprego formal e foram demitidos, isto é, pela alta taxa de rotatividade nos empregos formais.<sup>215</sup>

A questão, então, é saber até que ponto o seguro-desemprego é capaz de oferecer proteção efetiva ao desempregado, bem como favorecer sua reinserção no mercado de trabalho. A se manter o quadro recente, a tendência parece ser a de manter-se o ciclo em que os segurados esgotam rapidamente as suas parcelas (em média, 4 meses), sem obter colocação nem treinamento por parte do SPETR, e acabam aceitando ocupações mal-remuneradas e de curta duração. Por conta disso, o seguro-desemprego não cumpre a função anticíclica que desempenha nos países centrais: seu gasto aumenta em períodos de aceleração da atividade econômica, enquanto que se mantém relativamente rígido em períodos de elevação do desemprego. Também há certo consenso de que falta coordenação entre a concessão do auxílio e a oferta de serviços de emprego, como intermediação, requalificação etc.

Mas as propostas de mudança do seguro-desemprego não são convergentes. Em um extremo, critica-se sua suposta sobreposição com o FGTS, e há sugestões de fundi-los. Em apoio a este argumento, alega-se que o próprio fundo de garantia acaba funcionando como seguro por causa da alta rotatividade, que faz com que os saques sejam constantes, e os valores recebidos sejam bastante baixos. Essa proposta desconsidera as diferenças entre a natureza indenizatória do FGTS (um direito que não caberia condicionar à busca de emprego, por exemplo) e a natureza assistencial do seguro-desemprego (que pode ser interrompido caso haja recusa sistemática de

---

<sup>215</sup> Uma comparação simples ilustra este ponto. Durante o período 2004/2006, o número de trabalhadores desocupados nas regiões metropolitanas cobertas pela PME diminuiu cerca de 9% no período, enquanto que o número de segurados cresceu mais de 14% nas mesmas regiões. Ao mesmo tempo, o volume de trabalhadores desligados cresceu 21,6%, para as mesmas localidades, e a taxa de rotatividade medida segundo os registros do CAGED para o conjunto das regiões metropolitanas variou de 2,74% para 2,93%.

ofertas de trabalho). Na outra ponta, já houve reivindicações das centrais sindicais para aumentar o número de parcelas do seguro, em função do aumento da duração do desemprego e do crescimento dos desempregados de longa duração. O problema é que esse tipo de proposta, ao não mexer nas regras de acesso ao seguro, ampliaria a cobertura do tempo de desemprego para os que já o acessam, mas manteria inalterada a taxa de cobertura em relação aos demais trabalhadores.

### *Abono-Salarial*

Ainda pela Tabela 3, vê-se que entre 1995 e 2001, a quantidade de Abonos emitidos situou-se em patamar de pouco menos que 5 milhões ao ano, mas em 2002 este nível subiu para a casa dos 5,6 milhões, saltou para 9,6 milhões em 2005 e 13,8 milhões em 2007, num ritmo que impressiona, mas não surpreende. Uma das causas deste crescimento vertiginoso está ligada ao incremento no padrão de divulgação do programa, pois até recentemente, muitos trabalhadores com direito ao benefício, identificados pelo MTE através do seu número PIS/PASEP no sistema RAIS/CAGED, simplesmente deixavam de comparecer em tempo hábil às agências da CEF/BB para receber o Abono Salarial.

Outro motivo estaria relacionado ao período de 7 anos consecutivos (1996/2003) de queda dos rendimentos médios reais dos trabalhadores ocupados, inclusive dos trabalhadores assalariados com carteira, que recebendo ao longo do ano menos de dois salários mínimos mensais, fazem jus ao benefício.<sup>216</sup> Além disso, é preciso considerar o movimento recente de elevação do valor real do salário mínimo, fenômeno este que também faz aumentar o número de trabalhadores elegíveis, na medida em que os rendimentos superiores ao mínimo não cresceram na mesma magnitude. Isso significa que o crescimento dos beneficiários se deve ao crescimento de empregos formais na faixa de 1 a 2 salários mínimos, justamente a faixa de remuneração de cerca de 90% das novas ocupações assalariadas com carteira criadas nos últimos anos.

De todo modo, apesar do aumento expressivo de cobertura, parece haver certo consenso no fato de que, estando o valor do Abono limitado a 1 salário mínimo anual por trabalhador

---

<sup>216</sup> Apenas para se ter uma ideia, este contingente de trabalhadores passou de 13,1% para algo como 25,2% do total de ocupados do país, entre 1995 e 2005. Em termos absolutos, isto significou um salto de 7,3 para 17,4 milhões de trabalhadores com carteira e renda de até dois salários mínimos mensais, segundo a PNAD/IBGE.

contemplado, ele é pouco eficaz para combater a pobreza ou amenizar a desigualdade de rendimentos do trabalho, a despeito de ser um benefício concedido a trabalhadores pobres oriundos do setor formal da economia. Como o valor total gasto com o programa já ultrapassou o montante anual de R\$ 2 bilhões, talvez essa pudesse ser quantia aplicada de forma mais racional em outra(s) política(s) de proteção ao trabalhador, como o próprio Seguro-Desemprego, caso o objetivo seja manter o espírito de priorizar a garantia de benefícios sob a forma monetária.<sup>217</sup>

### 3.2. Programas que Realizam Serviços: Intermediação e Qualificação Profissional

#### *Intermediação de Mão-de-Obra*

Desde a década de 1990, houve progressiva ampliação e melhoria dos serviços oferecidos pelos postos de atendimento do SINE, decorrência direta do estabelecimento do FAT como fonte permanente de financiamento.<sup>218</sup> Com isso, o número de colocados no mercado de trabalho formal via SINE passou a crescer desde 1995, em resposta aos aperfeiçoamentos do programa ao longo do tempo. Com base na Tabela e Gráfico que seguem, vê-se que não apenas aumentou o número de trabalhadores inscritos, mas também o de vagas captadas junto às empresas e o número de trabalhadores efetivamente contratados. Também cabe ressaltar que o serviço aumentou sua eficácia, especialmente no que tange ao aproveitamento das vagas captadas, como pode ser visto pela Tabela 4.<sup>219</sup>

**Tabela 4: Indicadores de Desempenho da Intermediação de Mão-de-Obra. Brasil: 1995 a 2007, em Porcentagem (%).**

Programa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Intermediação de mão-de-obra via Sine</b>													
Taxa de aderência (1)	39,2	40,1	46,5	44,1	40,5	45,4	51,8	52,7	54,1	53,1	52,0	49,6	47,5
Taxa de admissão (2)	1,5	1,9	2,5	3,6	5,2	6,0	7,2	8,9	8,6	7,9	7,3	6,8	6,8

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Elaboração própria.

Notas: (1) colocados via Sine / vagas captadas pelo Sine; (2) colocados via Sine / admitidos segundo Caged.

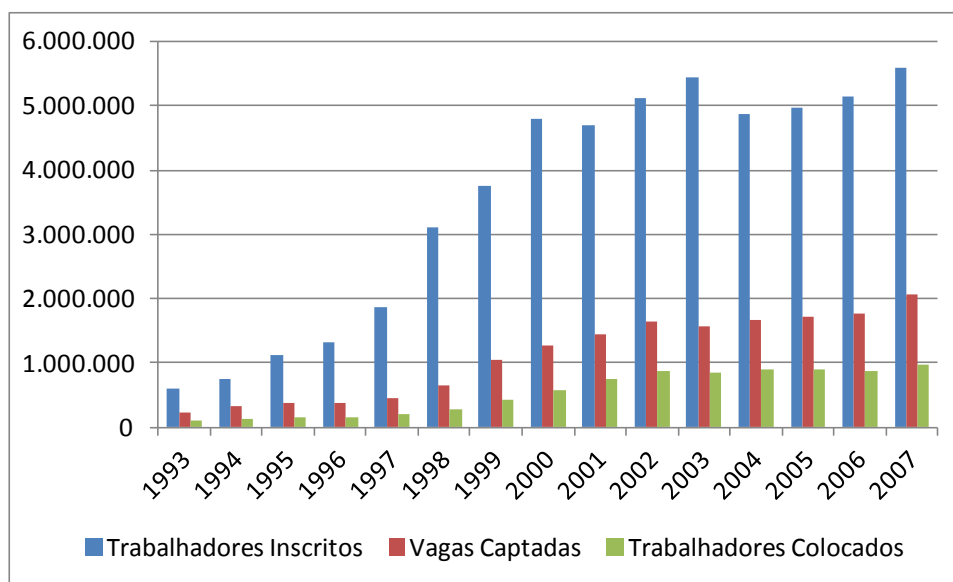
<sup>217</sup> Uma perspectiva alternativa seria atualizar o propósito original da criação do abono salarial, isto é, garantir a participação dos trabalhadores na renda nacional, por meio dos incrementos de produtividade geral da economia, para o que contribui a classe trabalhadora como um todo. Nesse sentido, o abono salarial poderia ser visto como parte de um conjunto de medidas destinadas a garantir patamar mínimo de renda a todos os cidadãos.

<sup>218</sup> Especificamente sobre as ações de intermediação, ver Borges (2003) e Cacciamali, Ligiéro & Mattos (2007).

<sup>219</sup> Para uma atualização dos valores relativos à Tabela 4, ver edições recentes do Boletim de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, notadamente o capítulo Trabalho & Renda.

Apesar disto, a atratividade do SINE tem sido maior para os trabalhadores que para as empresas, de modo que, embora este indicador tenha melhorado ao longo dos anos, ainda há proporção razoável de vagas que não são preenchidas pelos trabalhadores inscritos.

**Gráfico 3. Movimentação de vagas e trabalhadores pelo SINE. Brasil: 1993 a 2007.**



Fonte: MTE. Elaboração própria.

Esses indicadores sugerem que, conquanto o serviço de intermediação alcance fatia razoável do mercado de trabalho formal, sua contribuição para reduzir o desemprego, mesmo que apenas seu componente friccional, é na melhor das hipóteses limitada. De fato, o MTE encara as agências do SINE mais como “porta de entrada” para outros serviços de emprego do que exclusivamente como provedoras do serviço de intermediação.

### ***Qualificação Profissional***

No que se refere aos resultados dos primeiros anos deste novo formato da Qualificação Profissional, ancorado no PNQ, há indicações positivas do ponto de vista qualitativo, embora ainda tímidas do ponto de vista numérico. O principal indicativo desta mudança de qualidade é a

extensão da carga horária dos cursos, aproximando-se da meta de 200h, enquanto que em 2002 esta média havia caído para pouco mais de 60h, o que implicava que em muitos casos as oportunidades de formação ofertadas aos trabalhadores eram totalmente insuficientes para influir significativamente na sua inserção no mercado de trabalho.

Os indicadores do PNQ também mostram nível aparentemente alto de articulação com outras políticas: cerca de ¾ dos educandos são beneficiados por outras políticas de inclusão social ou de trabalho e renda. Além disso, acentuou-se a focalização em grupos mais vulneráveis, como desempregados, mulheres e jovens: os educandos desempregados passaram de 55,5% do total em 2000 para 64,4% em 2005. A participação de mulheres cresceu de 58,7% em 2002 para 61,1% em 2004, e a participação de jovens ampliou-se de 40,3% para 52,4% no mesmo período.

Como se vê pela Tabela 5, a tendência observada em anos recentes, de aumento da carga horária média dos cursos e do custo por educando/hora, convergem para as mudanças propostas em 2003 no que se refere à prioridade dos cursos de longa duração e da melhoria da qualidade dos mesmos.

**Tabela 5: Evolução da Qualificação Social e Profissional. Brasil: 2003 a 2007.**

Ano	Educandos Inscritos	Educandos Concluintes	Carga Horária Média - Concluintes	Custo Educando/Hora Concluintes R\$	Taxa de evasão
2003	144.557	139.433	110,88	2,35	3,5%
2004	155.145	147.352	176,70	2,47	5,0%
2005	124.518	117.430	184,34	2,54	5,7%
2006	119.332	112.650	195,20	2,54	5,6%
2007*	52.842*	31.978*	197,14*	2,69*	-

Fonte: MTE. Base de Gestão da Qualificação - em 15 de abril de 2008. Elaboração própria.

\*Os dados de 2007 são parciais, tendo em vista que a execução dar-se-á até 30 de abril de 2008 e as prestações de contas até maio de 2008.

Por outro lado, a diminuição do volume de recursos liquidados aponta para limitação do alcance do programa, a exemplo do que já vem se observando desde 2005.<sup>220</sup> Prova disso é que o número total de educandos abarcados por essas ações ainda é relativamente pequeno em relação à PEA.

<sup>220</sup> Vide seção específica sobre evolução dos gastos a frente.

No que tange à qualificação profissional de jovens, ela havia sido em parte assumida, no primeiro mandato do governo Lula, pelo Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE), voltado para inserção laboral de jovens entre 16 e 24 anos, de baixa renda e escolaridade. No seu primeiro ano de funcionamento (2003), este programa consistiu, sobretudo, no subsídio ao emprego de jovens, por onde parte do salário do jovem contratado era custeado com recursos governamentais durante 1 ano. Diante da pequena adesão das empresas, o foco do programa foi redirecionado para a oferta de qualificação profissional por meio dos Consórcios Sociais da Juventude, que eram redes de ONGs encarregadas também do encaminhamento do jovem ao mercado de trabalho. Em termos de jovens atendidos e de recursos aplicados, a vertente de qualificação do PNPE chegou a ter dimensão comparável ao do conjunto do PNQ.<sup>221</sup>

Mais recentemente, o governo passou a unificar as diversas ações de qualificação, até então dispersas por vários Ministérios setoriais, sob a rubrica atual do Pronatec, com vistas a alargar a escala de atendimento da qualificação no país, bem como o escopo do programa, aproximando-o das necessidades da demanda por qualificação profissional, identificadas por setor de atividade e por região do país.

### ***3.3. Programas de Geração de Trabalho e Renda: PROGER, PNMPO, ECOSOL***

#### ***Programas de Geração de Emprego e Renda***

Dentro do movimento de utilizar os recursos do FAT para incrementar as políticas de emprego no país, a Lei 8.352/91 determinou que as disponibilidades financeiras do FAT poderiam ser aplicadas em Depósitos Especiais remunerados, a cargo das instituições financeiras oficiais federais, o que abriu espaço para novas políticas voltadas à geração de emprego e renda.

---

<sup>221</sup> À época, a especificidade do PNPE era tornar-se um programa de qualificação voltado para jovens. A política nacional de juventude, anunciada em setembro de 2007, previa a unificação de todos os programas com estas características. As modalidades dos Consórcios Sociais da Juventude e do Juventude Cidadã, juntamente com o Programa Escola de Fábrica do Ministério da Educação, comporiam o Projovem Trabalhador. Especificamente sobre a experiência de implementação dos primeiros Consórcios Sociais da Juventude, ver Cardoso Jr. & Gonzalez (2006), que fizeram avaliação qualitativa desta vertente do programa.

A implementação destes programas foi feita por meio da abertura de Linhas Especiais de Crédito a setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro convencional, como micro e pequenas empresas, cooperativas e formas associativas de produção, além de iniciativas de produção próprias da economia informal. Os programas foram sendo efetivados a partir de 1995, tendo como Agentes Financeiros, inicialmente, o BB e o BNB. Posteriormente, foi incluída a FINEP e, mais recentemente, o próprio BNDES, a CEF e o BASA.

**Quadro 4: Programas de Geração de Emprego e Renda. Brasil: 1994 a 2005.**

<b>PROGRAMA</b>	<b>CRIAÇÃO</b>
1) Programa de Geração de Emprego e Renda Modalidade Urbana – PROGER Urbano.	Foi instituído pela Resolução nº 59 do CODEFAT em 25 de maio de 1994.
2) Programa de Geração de Emprego e Renda Modalidade Urbana – PROGER Rural.	Foi instituído pela Resolução nº 82 do CODEFAT em 3 de maio de 1995.
3) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF;	Criado pela Resolução nº 22.191 do Conselho Monetário Nacional de 24 de agosto de 1995.
4) Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador – PROEMPREGO	Foi instituído pela Resolução nº 103 do CODEFAT de 6 de março de 1996.
5) Programa de Crédito Produtivo Popular – PCPP;	Criado pela Resolução nº 124 do CODEFAT de 14 de outubro de 1996.
6) Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador – PROTRABALHO;	Foi instituído pela Resolução do CODEFAT número 171, de 27 de maio de 1998.
7) Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil – FAT HABITAÇÃO;	Foi instituído pela Resolução 273 do CODEFAT de 21 de novembro de 2001.
8) Programa de Apoio à Inovação Tecnológica da Empresa Nacional – PRÓ-INOVAÇÃO;	Instituído pela Resolução nº 310 do CODEFAT de 11 de dezembro de 2002.
9) Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil para Revitalização de Imóveis em Centros Urbanos Degradados e Sítios Históricos – FAT – REVITALIZAÇÃO;	Instituído pela Resolução nº 341 do CODEFAT de 10 de julho de 2003.
10) Programa de Fomento às Micro, Pequenas e Médias Empresas – FAT – FOMENTAR;	Criado pela Resolução do CODEFAT n ° 345 de 10 de julho de 2003.
11) Programa FAT – Exportar;	Instituído pela Resolução nº 344 do CODEFAT de 10 de julho de 2003.
12) Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO;	Criado pela Medida Provisória nº 226 de 29 de novembro de 2004 que foi convertida na Lei 11.110 de 25 de abril de 2005.
13) Programa FAT – INFRAESTRUTURA	Criado pela Resolução nº 438 do CODEFAT de 2 de junho de 2005.

Fonte: MTE. Elaboração própria.

A cada ano, várias linhas de crédito foram incorporadas ao Programa, que deixou de privilegiar sua função precípua – conceder empréstimos a pequenos empreendedores formais e informais com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro tradicional – e passou a suprir a escassez de crédito de diferentes setores da economia. Até 2007, conforme apresenta a Tabela 6, existiam 20 linhas de crédito no âmbito do Programa, sendo que grande parte delas não se destinava a pequenos empreendimentos populares, tendo, algumas vezes, compromissos questionáveis com os objetivos de geração de trabalho e renda.<sup>222</sup>

**Tabela 6: Evolução dos Programas de Geração de Emprego e Renda com recursos do FAT. Brasil: 2006 e 2007.**

PROGRAMAS	2006		2007		Variação	
	Qtd. Operações	Valor em R\$	Qtd. Operações	Valor em R\$	Qtd. Operações	Valor em R\$
PROGER Urbano	2.227.654	7.232.268.351,0	1.784.846	6.754.693.022,8	(0,20)	(0,07)
FAT-Empreendedor Popular	6.648	36.757.961,0	5.687	25.936.655,0	(0,14)	(0,29)
PROGER Turismo	2.017	74.285.803,0	2.290	104.650.190,2	0,14	0,41
PROGER Exportação	242	9.071.523,0	232	30.021.607,3	(0,04)	2,31
Jovem Empreendedor	179	2.181.604,0	63	922.763,3	(0,65)	(0,58)
PROGER Rural	2.610	68.719.994,0	997	27.980.433,0	(0,62)	(0,59)
PRONAF	386.301	2.243.415.327,0	169.811	1.637.801.739,3	(0,56)	(0,27)
PROEMPREGO	1.186	503.337.212,0	1.204	378.164.969,1	0,02	(0,25)
FAT-HABITAÇÃO	24	1.741.562,0	-	-	(1,00)	(1,00)
FAT-Material de Construção	114.802	245.944.853,0	89.317	222.551.477,3	(0,22)	(0,10)
FAT-FOMENTAR	7.079	2.120.213.716,0	13.692	3.326.829.718,1	0,93	0,57
FAT-INTEGRAR	2	2.069.690,0	-	-	(1,00)	(1,00)
FAT GIRO RURAL	6.399	2.081.901.617,0	3.946	716.344.391,3	(0,38)	(0,66)
FAT GIRO Setorial	7.566	1.824.542.606,0	7.077	1.063.264.128,1	(0,06)	(0,42)
FAT GIRO Coop. Agropecuário	27	33.764.522,0	11	6.550.000,0	(0,59)	(0,81)
FAT Inclusão Digital	10.013	11.600.028,0	1.866	2.074.854,4	(0,81)	(0,82)
IE Econômica	2.956	4.993.096.926,0	947	4.023.704.590,3	(0,68)	(0,19)
IE Insumos Básicos	607	1.489.712.456,0	203	510.940.956,6	(0,67)	(0,66)
FAT-EXPORTAR*	196	1.729.575.481,0	123	1.430.222.875,6	(0,37)	(0,17)
FINEP	50	349.975.958,1	55	232.911.939,6	0,10	(0,33)
Total	2.776.558	25.054.177.190,1	2.082.367	20.495.566.311,3	(0,25)	(0,18)
<b>Valor total/orçamento MTE</b>	-	<b>0,87</b>	-	<b>0,66</b>	-	-

Fonte: MTE. Departamento de Emprego e Salário. Elaboração própria.

Obs.: \* Não incluem os programas financiados com os depósitos constitucionais no BNDES.

Dados preliminares. Posição em 17 de março de 2008

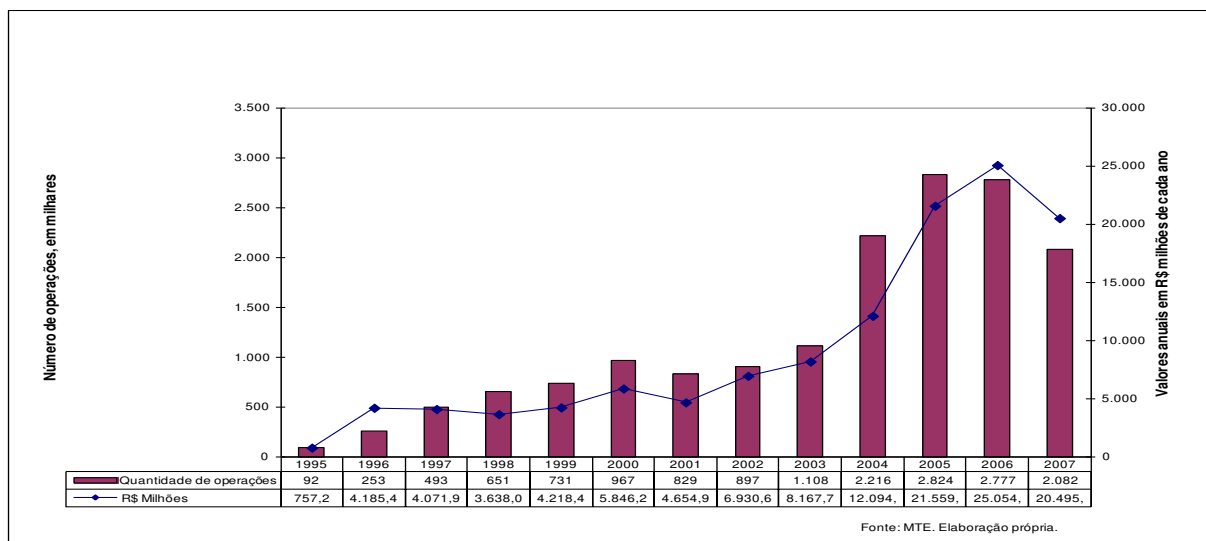
Além disso (ou por causa disso!), é preciso atentar para o fato de que o esquema de financiamento dos programas de geração de emprego e renda tem dado sinais de esgotamento. A acelerada elevação do montante de recursos aplicados em depósitos especiais nos últimos anos acarretou redução dos excedentes à Reserva Mínima de Liquidez (RML). Ademais, sabe-se que a

<sup>222</sup> A respeito, ver Passos (2004) e Costanzi (2005).



RML deve crescer de maneira a acompanhar a elevação dos gastos com os benefícios constitucionais. Nesse quadro, se a fonte de recursos dos depósitos especiais é parte do excedente da RML, e este excedente está escasseando, então novos aportes de recursos aos programas de geração de emprego e renda – via Programações de Depósitos Especiais (PDEs) aprovadas pelo CODEFAT – não conseguirão manter, em futuro próximo, os níveis que recentemente vinham atingindo.

**Gráfico 4. Evolução do número de operações de crédito com recursos do FAT e respectivos valores anuais. Brasil: 1995 a 2007.**



Em 2007, esta esperada inflexão na evolução dos programas de geração de emprego e renda parece ter ocorrido. Conforme pode ser observado pela Tabela 7, o número de operações de crédito naquele ano caiu 25% em relação ao verificado em 2006, e o valor total dessas operações teve uma queda de 18,2%, o que, em valores absolutos, representou quase R\$ 5 bilhões.

**Tabela 7: Evolução dos Depósitos Especiais, do Saldo Extramercado e das Reservas Mínimas de Liquidez do FAT. Brasil: 2000-2007.**

Ano	Depósitos Especiais		Saldo Extramercado (em 31/12)	RML (em 31/12)	(em milhão de R\$)
	Saldo (em 31/12)	Alocações			Excedente à RML (em 31/12)
2000	15.782	2.131	6.673	2.812	3.861
2001	15.192	2.232	8.885	3.645	5.240
2002	19.972	5.481	8.707	2.567	6.140
2003	22.083	5.673	13.830	4.957	8.873
2004	27.350	6.902	15.541	5.006	10.535
2005	37.692	13.920	11.621	6.822	4.799
2006	48.482	16.202	8.157	7.552	605
2007	49.242	9.533	9.975	9.489	486

Fonte: MTE. Coordenação-Geral de Recursos do FAT. Elaboração própria.

Certamente, redução no número e no valor total das contratações não evidencia *per se* que os programas de geração de emprego e renda começam a enfrentar limites ao seu crescimento. A verificada retração poderia advir, por exemplo, de reorientação das diretrizes dos programas, tornando-os mais focados nos seus objetivos originais de conceder crédito à população excluída do sistema financeiro, em projetos que priorizem a geração de emprego e renda. Poderia, também, ser resultado de entraves administrativos e/ou políticos para a aprovação da alocação de depósitos especiais por parte do CODEFAT. Ou, ainda, poderia significar que recursos alocados em depósitos especiais ficaram represados nas instituições financeiras oficiais, sem que tivessem sido emprestados aos tomadores finais.

Entretanto, das hipóteses levantadas, a que parece mais factível remete à questão do financiamento. Por um lado, informações analisadas não permitem dizer que ocorreu reorientação dos programas de geração de emprego e renda. As quedas no número e no valor total das contratações foram generalizadas, tendo impactado praticamente todas as linhas de crédito. Além disso, nota-se crescimento do valor médio das operações contratadas, resultado bastante improvável caso os empréstimos tivessem priorizado o acesso aos pequenos empreendedores formais ou informais. Por outro lado, análise mais atenta a respeito da evolução das alocações em depósitos especiais e dos excedentes à RML parece dar evidências suficientes de que o esquema de financiamento do sistema público de emprego tem causado constrangimentos também às políticas de geração de trabalho e renda (cf. IPEA, 2012, volume 2, cap. 9).

Neste contexto, algumas considerações se fazem pertinentes. Aceitando as regras de gestão financeira do FAT como dadas, as restrições de recursos para as alocações em depósitos especiais colocam em primeiro plano a necessidade de se racionalizar os programas de geração de emprego e renda, reduzindo a pulverização de recursos entre linhas de crédito de impactos duvidosos sobre a geração de trabalho e promovendo democratização mais efetiva do acesso ao crédito. Nesta direção, parece oportuno rediscutir o desenho institucional dos programas de geração de emprego e renda, uma vez que a sua trajetória evidenciou resultados muito tímidos no que diz respeito à democratização e à difusão do acesso ao crédito.

Na atual arquitetura institucional, quem define a alocação dos recursos do FAT, em última instância, são as instituições financeiras oficiais federais, que em geral operam segundo lógica de mercado, revelando profundo desinteresse em atingir as camadas mais vulneráveis da população,

percebidas como o segmento de maior risco. Assim, dentre as questões centrais que merecem ser reconsideradas, estão: a obrigatoriedade de remuneração mínima do FAT vinculada à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP); as formas de participação e os mecanismos de controle social; a articulação dos programas de geração de emprego e renda com as demais políticas de trabalho e renda; e a exclusividade das instituições financeiras oficiais federais em receber os repasses diretos do FAT.

Por outro lado, há que se avaliar, também, a pertinência de se alterar as atuais regras de gestão financeira do FAT, desde que tais alterações não comprometam *ad eternum* o patrimônio do Fundo e, muito menos, o pagamento dos benefícios constitucionais. Por alguns anos, os recursos do FAT, na forma dos programas de geração de emprego e renda, supriram a escassez de crédito de diferentes setores econômicos, representando expressiva injeção de crédito na economia. Assim, reconhece-se que é importante estudar se a reorientação dos programas de geração de emprego e renda e, conseqüentemente, a extinção de algumas linhas, provocariam gargalos à produção nacional, ou se essa demanda de crédito poderia ser suprida pelos bancos de desenvolvimento, agências de fomento e bancos comerciais.

### ***Programas de Microcrédito Produtivo***

O FAT, na área de micro-crédito, liberou em 1996 recursos para o BNDES no âmbito do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), que buscava formar uma rede de instituições privadas capazes de financiar pequenos empreendimentos. Esse programa, todavia, havia financiado apenas 300 mil empreendimentos até 2001. Assim, em 2002 foi criado novo programa de microcrédito com recursos do FAT, o FAT Empreendedor Popular, que buscava expandir a capacidade de financiamento de pequenos empreendimentos no Brasil. Na mesma linha do micro-crédito, mas no âmbito do próprio MTE, foi criado em 2004 o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituído com objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre os micro-empresendedores populares. Por microcrédito orientado entende-se aquele baseado em metodologia na qual existe o relacionamento direto do chamado “agente de crédito” junto aos empreendedores no local onde é executada a atividade econômica.

Em 2007, o PNMPO apresentou continuidade na sua trajetória de crescimento, ainda que a taxas mais baixas que a verificada no ano anterior. O volume de operações de microcrédito

naquele ano foi de 963,5 mil, representando crescimento de 16,24% em relação a 2006. O total de recursos liberados foi da ordem de R\$ 1,1 bilhão, cabendo ressaltar que grande parte desse valor referiu-se à atuação do CrediAmigo – vinculado ao Banco do Nordeste – que já opera com microcrédito há muitos anos.

**Tabela 8: Evolução do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO. Brasil: 2005 a 2007.**

<b>Ano</b>	<b>Qtde de operações concedidas de Microcrédito</b>	<b>Crescimento no ano (em %)</b>	<b>Valor Concedido (em R\$ 1,00)</b>	<b>Crescimento no ano (em %)</b>
<b>2005</b>	632.106	-	602.340.000,0	-
<b>2006</b>	828.847	0,31	831.815.600,8	0,38
<b>2007</b>	963.459	0,16	1.100.375.829,9	0,32
<b>Total</b>	2.424.412		2.534.531.430,7	

Fonte: MTE. Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Elaboração própria.

Além de concentrado em praticamente uma única instituição (BNB), destaca-se que o volume de recursos emprestado esteve bastante abaixo do potencial existente, uma vez que os agentes financeiros poderiam ter usado recursos da exigibilidade bancária, que, caso não fossem aplicados, seriam recolhidos pelo Banco Central sem qualquer remuneração. Para se ter ideia desse potencial, a exigibilidade bancária em dezembro de 2007 foi de R\$ 2,98 bilhões. Entretanto, tudo indica que o Programa não conseguiu criar incentivos suficientes para que operações de microcrédito se tornassem atrativas aos interesses privados dos bancos e se difundissem de modo socialmente desejável.

### ***Programa de Economia Solidária***

Por fim, em 2003 criou-se programa voltado ao fortalecimento da Economia Solidária, segmento constituído pelos empreendimentos autogestionários, isto é, administrados pelos próprios trabalhadores. Apesar de contar com poucos recursos (que não provêm do FAT) e de ainda não ser evidente sua inclusão no rol das políticas de emprego, este programa é mencionado aqui pelo fato de ser dos poucos que se propõe, explicitamente, a atuar com trabalhadores fora da relação de assalariamento, sem ser ao mesmo tempo programa vinculado essencialmente ao

crédito: suas ações incluem o mapeamento dos empreendimentos existentes, a constituição de rede de incubadoras e o apoio a fóruns de articulação das redes de economia solidária.

Essa proposta vem tendo, porém, grandes dificuldades para avançar mais rápido, em decorrência, principalmente, da discrepância que se verifica entre o volume dos desafios com que se defronta e os recursos disponibilizados para o financiamento das suas ações. Tal disparidade faz com que os escassos recursos alocados – tanto financeiros como de pessoal – sejam distribuídos entre diversas frentes de intervenção, colocando em questão a própria capacidade das ações virem a ter a efetividade pretendida.

Assim, a manutenção das bandeiras da economia solidária, sintetizadas na sua capacidade de contribuir para modelo de desenvolvimento econômico que seja ética, social e ambientalmente superior, terá que estar cada vez mais ancorada no desempenho que chegar a ter no campo estritamente econômico, sendo aí fundamental o fortalecimento das políticas públicas de apoio ao setor.

### ***3.4. Evolução dos Gastos do SPETR com seus Principais Programas***

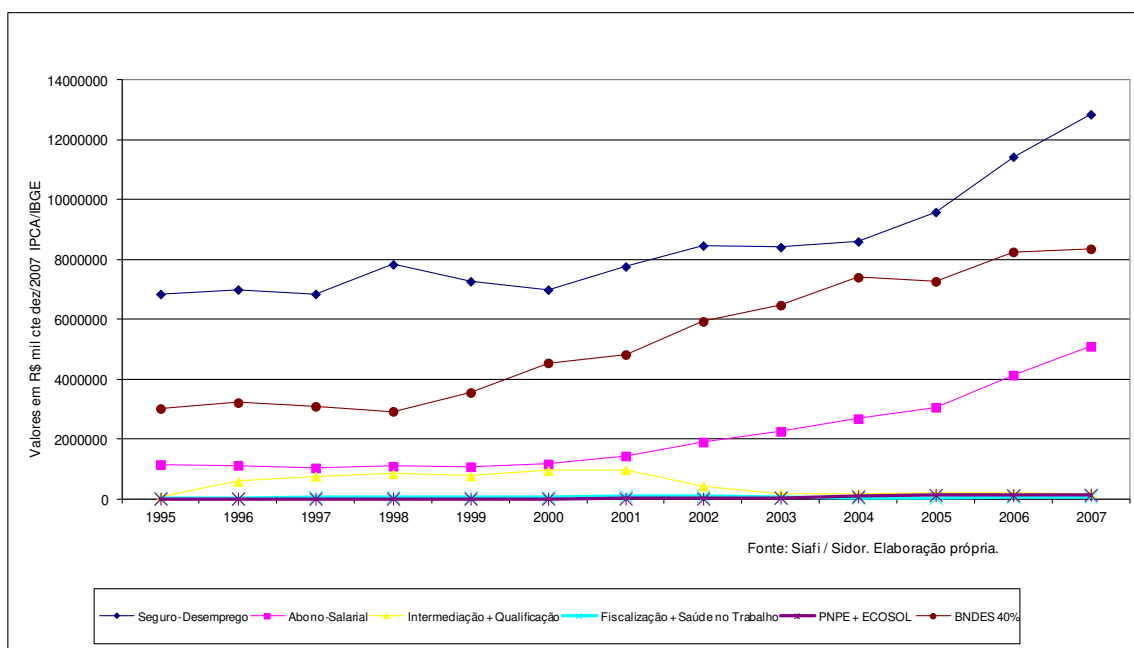
No que se refere aos gastos, é possível evidenciar alguns pontos interessantes a partir do Gráfico que segue, lembrando, no entanto, que:

- a receita primária do FAT não é a única fonte de recursos do MTE para financiar o conjunto de suas ações, embora seja, realmente, a mais importante;
- alguns programas do MTE dispõem de recursos que não aparecem no Orçamento Fiscal ou da Seguridade Social. São os casos, por exemplo, do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e dos Programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER, PRONAF, PNMPO). Em relação a estes, a maior parte dos recursos é composta de créditos concedidos pelas instituições financeiras oficiais, que por sua vez são financiadas com aportes do FAT por meio dos Depósitos Especiais remunerados.

Isto posto, cabe observar que, olhando o SPETR exclusivamente pelo lado dos gastos realizados, transpõe longa distância de patamar entre os seus diversos programas. Enquanto os *programas de garantia de renda* (Seguro e Abono) alcançaram, no ano de 2007, o patamar de R\$12 e R\$5 bilhões ao ano respectivamente, os *programas que realizam serviços* (Intermediação,

Qualificação, Fiscalização e Segurança e Saúde no Trabalho) jamais suplantaram a casa de R\$1 bilhão em qualquer ano da série. E como indicado acima, não há perspectiva aparente para mudança desses patamares de gasto, porque o seu financiamento já está a depender dos retornos financeiros do FAT (nos casos da Intermediação e da Qualificação Profissional) ou de recursos ordinários (nos casos da Fiscalização e da Segurança e Saúde no Trabalho), ambas as fontes, limitadas e incertas pela natureza discricionária que possuem.<sup>223</sup>

**Gráfico 5. Evolução dos gastos do SPETR/MTE e BNDES 40%. Brasil: 1995 a 2007.**



Por fim, quanto aos dois programas criados em 2003 (Primeiro Emprego e Economia Solidária), basta dizer que eles nem mesmo utilizam a fonte FAT para se financiarem. Em ambos os casos, a tendência é a de se fixarem em recursos ordinários do Tesouro, a despeito do caráter discricionário – e supostamente mais frágil – desta fonte. Este aspecto evidencia um dos problemas centrais do SPETR nas atuais circunstâncias, pois quaisquer novas iniciativas que visem alargar a cobertura dos programas já existentes ou mesmo abrir novas frentes de atuação

<sup>223</sup> Na verdade, esta hipótese se confirmou para o período 2008/2010, como pode ser comprovado pelos capítulos Trabalho & Renda das edições n. 18, 19 e 20 do Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise, do IPEA.

governamental no mundo do trabalho ver-se-ão limitadas pela capacidade exaurida de gasto desta área.

E o problema é que ainda não existem no Brasil políticas públicas de geração de trabalho e renda para segmentos expressivos da população em idade ativa que estejam ou desempregadas por longo período (tanto no conceito de desemprego aberto como pelo desalento) ou subempregadas em condições precárias (em termos de estabilidade na ocupação, regularidade de rendimentos, contribuição previdenciária, apenas para ficar nos aspectos mais importantes).

As propostas recentes em torno da ideia de economia solidária parecem promissoras, mas são ainda muito incipientes para afetar a magnitude dos problemas presentes em nosso mercado de trabalho. Por sua vez, a família de programas de concessão de bolsas (ou transferência direta de renda com condicionalidades), visando o combate direto e imediato à fome e à pobreza, nasceram e estão se desenvolvendo mais pelos campos da assistência social, saúde e educação, o que os torna pouco eficazes para enfrentar a questão da inserção pelo mundo do trabalho. Assim, políticas tradicionais como seguro-desemprego, intermediação e qualificação profissional, porquanto importantes, têm sido pouco eficazes para enfrentar esta situação de heterogeneidade e precariedade do mercado de trabalho nacional, e este é justamente o desafio posto para as novas políticas e programas governamentais no campo do trabalho.

### ***3.5. O Grau de Maturidade do SPETR a Fins do Governo Lula***

O tema da reorganização das políticas públicas de trabalho e renda em torno de um sistema integrado e mais eficaz foi recolocado em pauta a partir da realização do II Congresso Nacional do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPETR) em julho de 2005, precedido de cinco congressos regionais. O II Congresso teve o propósito explícito de elaborar resoluções para a normatização do sistema, englobando as políticas de seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação e certificação profissional, geração de emprego e renda e inserção da juventude no mundo do trabalho. Foram definidos “princípios gerais de construção” do SPETR, tais quais os descritos no Quadro 5.

**Quadro 5: Princípios Gerais de Construção do SPETR no Brasil, segundo resoluções do II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, realizado em 2005 pelo MTE.**

- Erradicação da pobreza, da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais pela via do trabalho, tendo como bases o desenvolvimento sustentado em âmbito nacional, regional e local;
- Fortalecimento das políticas ativas, especialmente de geração de emprego, trabalho e renda;
- Fortalecimento e participação ativa dos atores sociais na gestão do SPETR;
- Articulação do SPETR com ações e programas dos diversos órgãos governamentais e não-governamentais que atuam na área social, notadamente os que utilizam recursos da seguridade social;
- Universalização das ações do SPETR como direito, com ações afirmativas para segmentos populacionais específicos e mais vulneráveis à exclusão social;
- Integração à elevação de escolaridade, visando ao pleno desenvolvimento dos trabalhadores e trabalhadoras para o exercício da cidadania e da qualificação para o trabalho;
- SPETR integrado em todas as suas funções, descentralizado, capilar, informatizado e com informações acessíveis sobre o mercado de trabalho para todos os atores sociais, visando à efetividade social das políticas de emprego, trabalho e renda e à estruturação de um sistema único.

Fonte: MTE. Elaboração própria.

As resoluções aprovadas diziam respeito à integração das funções do SPETR (inclusive por meio de sistema informatizado único), à atualização do marco normativo, à repactuação das competências entre os níveis federativos e organizações da sociedade civil executoras, à participação social e fortalecimento da gestão tripartite, ao financiamento do sistema, à integração do SPETR com políticas educacionais e com a rede de educação profissional e à articulação das ações do sistema com políticas de desenvolvimento. Esse conjunto continha desde indicações de mudança legislativa até demandas para abertura de fóruns de discussão, ou seja, conjunto amplo de proposições por meio das quais se planejava estruturar algumas direções claras para a ação futura do MTE, mas que foram paralisadas ou amortecidas desde a mudança de comando havida neste Ministério em 2007. Vejamos.

### ***Novos Instrumentos de Gestão Pública***

Embora grande parte das resoluções se referisse à integração das diferentes políticas de trabalho e renda entre si, e do SPETR com outras políticas, as que indicavam mudanças mais concretas se concentraram em instrumentos de gestão, destacando-se a unificação dos convênios referentes às funções do SPETR, e a determinação de que as unidades de atendimento adotassem padrão nacional, passando a se denominar “Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e



Renda”. Outras resoluções importantes apontavam para a garantia da continuidade das operações do sistema por meio da liberação programada de recursos, e para a importância de considerar as especificidades regionais na dotação de recursos.

### ***Intermediação de Mão-de-Obra e Qualificação Profissional***

Especificamente em relação à intermediação de mão-de-obra, mereceram destaque as resoluções que determinavam respectivamente a prioridade dos trabalhadores inscritos no SINE para as ações de qualificação profissional e a estruturação de ações específicas para os serviços autônomos. No primeiro caso, tratava-se de reafirmar proposta que ainda está por ser efetivamente implementada. No segundo caso, embora as ações voltadas aos trabalhadores autônomos já existam separadamente (intermediação, crédito, qualificação), sua articulação permitiria ao SPETR atuar junto à parcela não-estruturada do mercado de trabalho de maneira mais efetiva. Outras resoluções propunham cumprimento da função de orientação profissional (inclusive com profissionais especializados) e regulação dos serviços prestados pelas agências privadas de intermediação. Ambas as propostas implicavam na construção de novas competências em relação ao que atualmente realiza o SINE.

Cabe destacar que as resoluções referentes à qualificação profissional limitavam-se às ações desenvolvidas diretamente pelos órgãos públicos e seus executores; as entidades do Sistema S foram explicitamente mantidas de fora do SPETR. Embora várias resoluções propugnem articulação entre o SPETR, o Sistema S e as instituições de educação profissional, não constou do documento final qualquer menção à convergência entre o primeiro e o segundo. Sem dúvida, isso foi consequência do bloqueio da representação patronal a qualquer iniciativa que pudesse implicar gestão tripartite e paritária dos recursos do Sistema S.

### ***Seguro-Desemprego e Recolocação Laboral***

Quanto à integração do seguro-desemprego com os demais serviços, foi aprovada resolução, mas que não especificava em que sentido esse processo ocorreria. Mesmo que não tenha havido declaração explícita de que se estava optando pelo caminho da “ativação”, isto é, da imposição de contrapartidas para os beneficiários, referente à sua participação em políticas ativas, foi aprovada

resolução que determinava expansão da rotina de recusa, procedimento em que é suspenso o pagamento do benefício caso o trabalhador desempregado recuse repetidamente o encaminhamento a vagas de trabalho. Paralelamente, outras resoluções propunham ampliação da cobertura do seguro-desemprego a fim de contemplar “*processos de reestruturação e depressão econômica e grupos vulneráveis e específicos de trabalho sazonal*”. Assim, o aprofundamento da integração implicaria em revisão da legislação então vigente do seguro-desemprego, já que sua duração limitada e o fato de cobrir precariamente os grupos com maiores taxas de rotatividade, restringiam severamente sua função de apoiar a reinserção no mercado de trabalho dos trabalhadores mais necessitados.

### ***Programas de Geração de Emprego e Renda***

Sobre o papel dos programas de geração de emprego e renda dentro do SPETR, a única indicação concreta foi a de que os mesmos deveriam desenvolver ações específicas para os desempregados de longa duração e de fomento à constituição e sustentabilidade de formas coletivas de organização do trabalho, combinadas com políticas de micro-crédito orientado e assistido. As resoluções não se aprofundaram na relação entre essa função do sistema e as redes de economia popular solidária. Também não se mencionava qual deveria ser o papel dos níveis estadual e municipal, dado que alguns deles já desenvolviam programas do tipo “banco do povo”. Maior ênfase foi dada na discussão de como constituir mecanismos alternativos de garantia e vedar que o registro em serviços reguladores de crédito (como SERASA) impedisse o acesso ao crédito.

### ***Participação Social***

No que tange ao tema da participação social, foram aprovadas diversas resoluções visando fortalecer a gestão tripartite do SPETR. Foi dada ênfase ao papel das Comissões Municipais e Estaduais de Emprego, indicando a necessidade de capacitação, de estrutura e orçamento próprios, bem como de diálogo com o CODEFAT. Mencionava também que deveriam ser criadas condições para que as mesmas funcionassem como conselhos deliberativos; as quais seriam envolvidas na formulação e acompanhamento das políticas de emprego, trabalho e renda; que

seria garantida sua participação na elaboração de planos de desenvolvimento sustentável; e que sua composição deveria incluir entidades da sociedade civil dedicadas a projetos de geração de emprego e renda e economia solidária. Cabe lembrar que as comissões foram progressivamente marginalizadas no processo de decisão acerca da execução dos programas, tornando-se, em muitos casos, apenas instâncias de chancela de ações dos executivos locais ou dos agentes financeiros (no caso do PROGER). Para além das comissões, uma resolução propunha que se estabelecesse na legislação a realização de conferências municipais, estaduais e nacionais do SPETR, a exemplo do que já acontece em outras áreas sociais.

### **Considerações Finais**

Este capítulo procurou traçar amplo panorama sobre como estão estruturadas no Brasil as políticas públicas de trabalho e emprego, assim como destacar seus principais indicadores de evolução em anos recentes. Essas considerações finais se aterão, contudo, a destacar alguns dos principais desafios atuais e perspectivas que se impõem às políticas públicas de trabalho e emprego no Brasil, finda já a primeira década do século XXI.

Como síntese das considerações feitas ao longo do capítulo, é possível dizer que:

- dado o caráter tardio do nosso SPETR, não é de estranhar que ele ainda careça de integração entre seus principais programas e de maior participação social em suas mais importantes resoluções;
- dado o seu caráter imitativo, primordialmente centrado em programas que atuam pelo lado da oferta de trabalho, não é de estranhar também o seu baixo impacto agregado frente aos principais problemas de um mercado de trabalho ainda marcado por grande heterogeneidade e precariedade de condições;
- para ser mais eficaz, as políticas e programas do SPETR precisariam estar mais integradas entre si e melhor sintonizadas com políticas nacionais de desenvolvimento socioeconômico.

Não obstante, em linhas gerais, deve-se reconhecer que o MTE tentou ir adequando o desenho de seus programas aos problemas mais sérios do mercado de trabalho, embora sempre com atrasos, insuficiência de meios e, muito importante, pouco espaço de influência na definição da

política macroeconômica, responsável que é, em última instância, pelos principais determinantes agregados do nível e qualidade das ocupações e rendimentos dos trabalhadores. Alie-se a isso, a ênfase conferida pelo MTE a políticas ditas passivas (seguro-desemprego e intermediação de mão-de-obra), as quais atuam sobre características da oferta de trabalho. Neste contexto, uma vez que o pleno emprego não faz parte do horizonte de decisões políticas fundamentais da sociedade, reduz-se o potencial macroeconômico de geração de postos de trabalho e de melhoria das ocupações a partir das políticas tradicionais de emprego e renda. Os instrumentos clássicos do SPETR tornam-se, em grande parte, compensatórios e de baixa eficácia, posto atuarem, principalmente, sobre condicionantes do lado da oferta do mercado de trabalho (intermediação e qualificação profissional). Estes, por si mesmos, são incapazes de engendrar a abertura de novas vagas, já que os principais determinantes do nível e qualidade das ocupações não fazem parte do conjunto de programas e ações sob alcance do SPETR/MTE.

Neste sentido, cabe ressaltar que ainda há questões importantes que permanecem sem equacionamento adequado, particularmente no que se refere aos públicos “não-tradicionais” destas políticas. O problema da relação do SPETR com o setor não-estruturado do mercado de trabalho, que hoje é coberto por iniciativas isoladas, foi abordado em algumas resoluções do II Congresso do SPETR realizado em 2005, as quais remetiam, fundamentalmente, à articulação do sistema a outras iniciativas, especialmente aquelas voltadas a estimular o desenvolvimento territorial, como os investimentos dos fundos constitucionais e as agências de fomento, cujos programas deveriam ter metas de emprego. O congresso também apontou a necessidade de que o Ministério do Trabalho e Emprego participasse dos fóruns governamentais que definem as políticas econômicas, e propôs especificamente que o Conselho Monetário Nacional passasse a ter representação tripartite, incluindo o MTE, representantes de trabalhadores e empregadores.

Assim, ao relacionar o problema da informalidade e da inclusão de grupos vulneráveis com políticas de desenvolvimento, o II Congresso abordou a principal limitação do SPETR, isto é, que ele pode apenas tentar gerenciar eficazmente determinado nível de emprego. Os determinantes do desemprego e da precariedade das ocupações não estão ao alcance das políticas tradicionais de emprego, pois estas agem, como dito acima, sobre a oferta de mão-de-obra; e mesmo os programas que atuam sobre a demanda, o fazem no nível micro, isto é, procurando viabilizar pequenos negócios, enquanto que o nível de emprego geral depende na verdade da demanda agregada da economia.

No lado da integração com políticas de desenvolvimento territorial, a questão ultrapassa o escopo dos serviços públicos de emprego, e a governabilidade do MTE continua pequena, já que: i) como mencionado, a arquitetura dos programas de geração de emprego ancorados no FAT, via de regra, deixa o poder de decisão com as instituições financeiras, e ii) as iniciativas de desenvolvimento territorial estão dispersas por uma variedade de entes governamentais e geralmente envolvem algum grau de pactuação entre os níveis federativos. Assim, embora existam experiências bem sucedidas de convergência das ações federais em determinados locais, isso geralmente ocorre em circunstâncias específicas e por indução de um ator local suficientemente articulado. Consta-se, portanto, que o SPETR carece de mecanismos institucionais para atuar nos territórios onde as oportunidades de emprego são restritas.

Outro ponto crítico é que os ganhos potenciais da conjuntura atual podem se perder caso não se assegure fluxo estável de recursos. Isso por sua vez tem sido cada vez mais difícil para o MTE garantir, tendo em vista não apenas a diminuição das dotações orçamentárias, como também os sucessivos contingenciamentos que ameaçam a continuidade e o equilíbrio entre as funções do SPETR. Em particular, lembre-se haver vários vetores pressionando a disponibilidade e a alocação de recursos do FAT, tais como: i) a perda de parte substancial da receita por conta da DRU, que não é compensada pela adição de recursos de outras fontes para as políticas de mercado de trabalho; ii) as restrições colocadas à utilização das receitas secundárias (de origem financeira) para gastos correntes não-constitucionais, por conta da política de geração de superávit fiscal primário do governo federal; iii) o comprometimento crescente dos recursos do fundo com o pagamento de benefícios constitucionais.

Formas alternativas de financiamento tornam-se, portanto, desafio fundamental para a continuidade e ampliação das políticas de trabalho e emprego no Brasil. Neste capítulo foram discutidas algumas alternativas, tais como: i) a proposta lançada no II Congresso do SPETR, que sugere vincular 8% da arrecadação PIS/PASEP para funções do sistema, exclusive seguro-desemprego e abono-salarial; ii) a revinculação de ao menos parte dos recursos que atualmente são subtraídos do FAT por meio da DRU; iii) o uso de receitas financeiras – decorrentes das aplicações remuneradas do FAT – para cobertura de parte dos gastos correntes do MTE.

Independente da alternativa a ser adotada, ela já se faz realmente premente na situação atual, que é de esgotamento dos esquemas vigentes de financiamento das políticas do SPETR.

Esgotamento este que se dá em contexto de pressão política tanto para a criação de novos tipos de serviços, como para expansão dos serviços tradicionais, em direção a segmentos populacionais até então à margem das políticas, o que certamente implicará em fonte de tensão sobre os recursos existentes.

## CAPÍTULO 9

### **Trabalho, Previdência e Proteção Social:**

#### **desafios a um plano de benefícios adequado à realidade nacional**

Se no capítulo anterior avançamos na compreensão das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, mormente para entender algumas das tensões ou limitações a que estão expostas com vistas ao cumprimento de seus objetivos institucionais para com a eficácia do modelo meritocrático-contributivo brasileiro, a este capítulo cabe fazer algo semelhante tendo como foco, de modo mais geral, o sistema de proteção laboral e previdenciária nacional.

Após 20 anos de vigência da Constituição que estatuiu a cobertura previdenciária universal como princípio, quase metade dos trabalhadores brasileiros encontra-se ainda sem qualquer acesso a ela. A melhora dos indicadores relativos ao emprego, observada entre 2004 e 2010, ainda não se traduziu em mudança sensível deste quadro, que resulta do descompasso entre as condições sociolaborais da população e a concepção meritocrático-contributiva do plano de benefícios da Previdência.

A reversão desse descompasso e das lacunas protetivas que ele enseja é o norte deste capítulo, que se complementa, ao final, com um Apêndice que busca dar destaque, especificamente, a efeitos (micro e macroeconômicos) benéficos de uma política nacional de valorização real e fortalecimento institucional do salário mínimo sobre a sociedade brasileira.<sup>224</sup>

Do ponto de vista técnico, isso é algo que tem se mostrado – pelo menos desde 2007 – plenamente factível. As maiores dificuldades são de outra ordem. A discussão que vem sendo travada entre distintas concepções a respeito da Previdência é reflexo da disputa entre diferentes

---

<sup>224</sup> É importante sublinhar que, em sintonia com procedimento semelhante adotado em outros capítulos, optou-se aqui neste capítulo por privilegiar as informações de natureza histórica e institucional que, segundo nossa concepção, mais bem ajudam a explicar a configuração ainda atual do sistema previdenciário federal brasileiro. Por isso, dados estatísticos atualizados de cobertura e gastos previdenciários (e assistenciais) poderão ser mais bem apreciados no *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, notadamente em seu anexo estatístico, que o IPEA produz e publica semestralmente desde 2000. Em particular, ver do referido periódico as edições n. 13 (com balanço empírico abrangente das políticas sociais federais entre 1995 e 2005) e n. 17 (com balanço analítico amplo das mesmas políticas entre 1988 e 2008, por ocasião dos 20 anos da CF-1988).

setores sociais e econômicos pelos recursos que a ela aportam e/ou dela recebem. E, nesse embate, a correlação de forças tem sido, historicamente, desfavorável à população trabalhadora.

Como resultado dessa situação, o debate corrente contém ainda todas as distorções que a referida situação provoca na percepção de segmentos importantes da opinião pública. Isto se reforça pelo fato de a Previdência encontrar-se na estratégica e paradoxal situação de ser, de um lado, espelho da sociedade e do Estado brasileiros; de outro, o principal contraponto a tais iniquidades, e em cuja superação tem papel-chave.<sup>225</sup>

Criar as condições políticas necessárias à mudança dessa correlação é algo que só pode ser feito pela própria população trabalhadora, diretamente ou por meio de seus representantes. É possível, todavia, delinear, neste capítulo, algumas bases da reforma que a Previdência Social necessita para cumprir a função que a origina e que justifica sua existência: *amparar esta população nas circunstâncias que a impeçam de obter, pelo trabalho, o próprio sustento.*

## **1. Causas e Dimensões da Desproteção Social Previdenciária**

### ***1.1. As condições de acesso aos benefícios na cidade***

A Previdência Social brasileira é organizada, nas cidades, sob a forma de seguro. A concessão de seus benefícios depende da existência de vínculo contributivo, da “qualidade de segurado” e/ou de certa quantidade de contribuições prévias (carência).<sup>226</sup> O Quadro 1 mostra quais são, na atualidade, os critérios de acesso a cada um deles.

---

<sup>225</sup> Esse duplo caráter manifesta-se, por exemplo, na relação entre a Previdência e os trabalhadores rurais. Por um lado, a previdência os trata como cidadãos de segunda classe (no bojo desta discussão, o Movimento de Mulheres Camponesas incluiu entre suas reivindicações recentes “humanizar o atendimento do INSS”). Por outro, o reconhecimento de sua condição de “portadores de direitos” com o piso previdenciário atrelado ao salário mínimo ampliou, simbólica e materialmente, seu grau de cidadania.

<sup>226</sup> Perde a condição de segurado quem deixa de contribuir por mais de um ano (“período de graça”), prazo que se prorroga por igual período no caso de o segurado provar o recebimento de seguro-desemprego e no de já ter vertido mais de 120 contribuições sem perda da qualidade de segurado (Lei 8.213, art. 15).



**Quadro 1: Critérios de Acesso a Benefícios Previdenciários e Assistenciais. Brasil: 2010.**

<b>Benefício</b>	<b>Carência</b>	<b>Necessidade de qualidade de segurado</b>	<b>Concedido no “período de graça”?</b>	<b>Outros requisitos</b>	<b>Categorias de segurados</b>
<b>Aposentadoria por invalidez comum</b>	12 contribuições (a) (b)	Sim	Sim	Incapacidade laboral total e permanente (c)	Todas
<b>Aposentadoria por invalidez acidentária</b>	Não tem	Sim	Não	Idem, em virtude de acidente (c)	Exceto empregada doméstica
<b>Auxílio-doença comum</b>	12 contribuições (a) (b)	Sim	Sim	Incapacidade laboral total e temporária (c)	Todas
<b>Auxílio-doença acidentário</b>	Não tem	Sim	Não	Idem, em virtude de acidente (c)	Exceto empregada doméstica
<b>Pensão por morte (d)</b>	Não tem	Sim	Sim		Todas
<b>Auxílio-acidente</b>	Não tem	Sim	Sim	Incapacidade laboral parcial e permanente (c) (e)	Exceto empregada doméstica e contribuinte individual
<b>Auxílio-reclusão (d)</b>	Não tem	Sim	Sim	Salário-de-contribuição não maior que R\$ 676,27 (2007)	Todas
<b>Salário-família</b>	Não tem	Sim	Não	Salário-de-contribuição não maior que R\$ 676,27 (2007); filhos menores de 14 anos	Empregados (exceto domésticos) e avulsos
<b>Salário-maternidade</b>	10 meses para contribuintes individuais e seguradas especiais	Sim	Não (f)	Manutenção do vínculo contributivo	Todas
<b>Aposentadoria por idade</b>	180 contribuições (g)	Não	Sim	65 anos de idade (homem) ou 60 (mulher), na cidade; no campo, respectivamente, 60 e 55 anos	Todas
<b>Aposentadoria por tempo de contribuição</b>	180 contribuições (g)	Não	Sim	35 anos de contribuição (homem) ou 30 (mulher) (h)	Exceto segurado especial
<b>Aposentadoria especial</b>	180 contribuições (g)	Não	Sim	25 anos, em regra, de exercício de atividade penosa, perigosa ou insalubre; em alguns casos, 20 ou 15	Todas

(a) Exceto para as doenças listadas no art. 151 da Lei 8.213.

(b) Em caso de perda e recuperação da qualidade de segurado, há uma carência adicional de 4 contribuições após a nova inscrição.

(c) A incapacidade precisa ser posterior à filiação ao RGPS; o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) adota como parâmetro a última filiação.

(d) Benefícios pagos à família. Os atributos devem ser preenchidos pelo segurado instituidor.

(e) Caso a incapacidade se relacione a perda auditiva, o benefício só é concedido em caso de acidente de trabalho.

(f) Exceção, a partir do Decreto 6.122 (13.06.2007) para as seguradas inscritas como empregadas.

(g) Para o trabalhador com inscrição previdenciária anterior a 24.07.1991, aplica-se a Tabela progressiva do art. 142 da Lei 8.213 desde que não haja perda da condição de segurado, hipótese na qual o INSS toma como parâmetro de definição da carência a nova filiação.

(h) A modalidade proporcional, em extinção, tem os seguintes requisitos: idade mínima de 53 anos (homem) e 48 (mulher) e, respectivamente, 30 e 25 anos de contribuição, acrescidos de 40% do tempo faltante, em 15.12.98, para completar este tempo.

O rol de eventos cobertos tem – *exceto para as empregadas domésticas* – abrangência razoável: idade avançada, incapacidade laboral (total ou parcial, permanente ou temporária) maternidade, necessidade de prover o sustento de filhos menores, exercício de trabalho nocivo à saúde, morte e reclusão.<sup>227</sup> Os critérios de acesso a essa cobertura revelam-se, porém – *principalmente se contrastados com as características sociolaborais preponderantes da população brasileira* – bastante restritivos.<sup>228</sup> Sua vinculação à capacidade contributiva e à inserção de médio e longo prazo no mercado formal de mão-de-obra, conjugadas às características deste, dificulta o acesso de grande contingente da força de trabalho brasileira à proteção previdenciária efetiva.

Isto equivale a dizer que qualquer avaliação da abrangência dominante do sistema previdenciário brasileiro deve-se reportar, fundamentalmente, à análise do comportamento do *emprego formal*, uma vez que o grau de cobertura da previdência pública é estruturalmente suscetível às oscilações dos indicadores relativos ao mercado de trabalho estruturado, tal como visto ao longo da primeira parte desta Tese.

Não obstante, considerando segmentos setoriais e ocupacionais em que a formalização cresce, há que se observar que os dados da PNAD, por exemplo, referem-se aos trabalhadores que contribuíram para o INSS na semana de referência e, face aos efeitos da rotatividade, nem todos eles desfrutam de proteção previdenciária plena.<sup>229</sup> Esta precariedade atinge pelo menos a metade

---

<sup>227</sup> A Constituição prevê também cobertura previdenciária do desemprego involuntário e proteção à gestante. O seguro-desemprego, porém, é gerido pelo Ministério do Trabalho, sendo regulado por legislação própria e possuindo fontes próprias de financiamento. A proteção à gestante não foi implantada, a não ser que se considere como tal o salário-maternidade pago no nono mês da gestação.

<sup>228</sup> Alguns são mais rigorosos que os de um seguro privado. Um exemplo é a negativa de cobertura à incapacidade laboral preexistente à inscrição previdenciária (arts. 42, prg. 2º e 59, prg. Único da Lei 8.213), prática vedada aos planos de saúde após 2 anos de contribuição (Lei 9.656/98, art. 11). Outro é a perda da condição de segurado por decurso de tempo. O Judiciário proíbe às seguradoras privadas negar pagamentos a clientes com mensalidades em atraso sem constituí-los antes em mora, mas ao INSS é permitido negar benefícios por falta da qualidade de segurado sem qualquer notificação prévia a respeito de sua perda.

<sup>229</sup> A título de exemplo, segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS-MPS), aproximadamente 45 milhões de pessoas contribuíram para o RGPS nas cidades em 2005. O número de contribuintes urbanos aferido pela PNAD, entretanto, foi 32,5 milhões (cifra idêntica ao número médio mensal de contribuintes calculado no AEPS). A diferença verificada entre as duas fontes resulta do (e demonstra o) fato de que grande número de trabalhadores contribuía em dado mês e deixava de fazê-lo no(s) seguinte(s), dando lugar a outros que também contribuía por poucos meses e logo perdiam a colocação. Com isso, conquanto possam escapar da desproteção absoluta, estes trabalhadores demonstram acesso a uma proteção previdenciária tão instável e precária quanto sua inserção ocupacional. Uma referência atual sobre o assunto pode ser vista em Dieese, 2011.

da população contribuinte urbana. De acordo com o AEPS 2006, por exemplo, dos 45 milhões de trabalhadores urbanos que verteram contribuição ao INSS em 2005, apenas 19 milhões o fizeram nos 12 meses do ano e 27,5 milhões o fizeram por 9 meses ou mais (o que pode, talvez, ser tido como indicativo de certa estabilidade de sua inserção no mercado laboral).<sup>230</sup> A instabilidade dos vínculos contributivos atinge drasticamente todas as categorias de segurados urbanos. Entre os empregados, 38,5% dos que haviam contribuído haviam-no feito por menos de 9 meses. Entre os contribuintes individuais, a proporção era de 44,2%; entre as empregadas domésticas, de 42,5%; e entre os contribuintes facultativos, 43%.

Tal como antecipado no capítulo 6, esta é situação prospectiva de desproteção previdenciária que contrasta com as informações de cobertura para a população de 60 anos e mais, tal qual observável nas estatísticas correntes. Isto porque, embora tenha de fato havido forte movimento de entrada de pessoas idosas no sistema de cobertura previdenciário ao longo dos últimos 20 anos, trata-se de informação que precisa ser vista em perspectiva dinâmica e de longo prazo, para que as relativamente altas taxas de cobertura obtidas recentemente não encubram o fato de que se referem, primeiro, ao forte movimento de ingresso de segurados no sistema de previdência rural e, segundo, a beneficiários que construíram suas trajetórias profissionais antes que tivessem início as complicações da economia e do mercado de trabalho nas décadas de 1980 e 1990.

Já com relação aos dados positivos de cobertura previdenciária evidenciados ao final da primeira década de 2000 (cf. tabelas 1 e 2 do capítulo 4), ficam relativizados justamente por conta da alta rotatividade e demais precariedades do mercado de trabalho nacional, as quais ainda sugerem baixa capacidade contributiva efetiva ao longo do ciclo laboral para grande parte da população em idade ativa.

---

<sup>230</sup> A mensuração da rotatividade da mão-de-obra com base no número de contribuições vertidas ao INSS está sujeita a erro porque pode ocorrer, por exemplo, que a empresa deixe de incluir algum trabalhador na Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP) do mês, o que faz com que, mesmo estando formalmente empregado no período, este trabalhador não tenha sua contribuição contabilizada. Para avaliação do grau de proteção previdenciária, no entanto, o critério revela-se adequado porque, ainda que a responsabilidade pelo registro e recolhimento das contribuições dos empregados caiba ao empregador, a prática do INSS é não contabilizar, para qualquer efeito, em favor do empregado, as contribuições que o empregador não repassou, ainda que a relação de emprego seja provada pela CTPS.

## 1.2. Trabalho, proteção e desproteção no campo

A situação dos trabalhadores do campo merece análise à parte porque, muito embora o trabalho rural e/ou agropecuário também tenha sido atingido pelas condições macroeconômicas verificadas a partir dos anos 90, não é nos indicadores relativos ao emprego formal que as transformações observadas se expressam de forma mais reveladora. O assalariamento formal é ainda minoritário entre as diferentes modalidades de relação laboral que vigem no campo.<sup>231</sup>

Del Grossi (2007) apresenta dados que permitem vislumbrar, em linhas gerais, características laborais da população rural brasileira e suas relações com o sistema de proteção social, em especial com a Previdência. A Tabela 1 mostra a distribuição da mão-de-obra agrícola em 2005.

**Tabela 1: Distribuição da Força de Trabalho Agrícola. Brasil: 2005.**

Tipo de ocupação	Número (em milhões)	%
Economia familiar (a)	7,1	57
Empregado permanente com carteira	1,2	10
Empregado permanente sem carteira	1,3	11
Empregado temporário com carteira	0,3	2
Empregado temporário sem carteira	2,0	16
Empregador	0,5	4
Total	12,5	100

FONTE: Del Grossi (2007). Elaboração própria.

(a) Número obtido pelo somatório dos trabalhadores "por conta própria" (o que inclui tanto pequenos proprietários como parceiros e arrendatários) com o de trabalhadores que declararam estar ocupados, mas não receber remuneração (o que, com alguma margem de erro, corresponde aos membros do grupo familiar).

A segunda grande diferença entre a realidade previdenciária rural e a urbana é que, exatamente em virtude dessa distinção quanto às formas de exploração do trabalho predominantes em cada âmbito, o plano de benefícios da Previdência estrutura-se de forma sensivelmente distinta no campo e na cidade.<sup>232</sup> O vínculo previdenciário (qualidade de segurado) no meio rural decorre automaticamente do trabalho na lavoura e não tem requisitos contributivos. Mas isso não é o mesmo que dizer que “o trabalhador rural não contribui”. Apenas não se condiciona o benefício à prova da contribuição. Este é, aliás, o elemento definidor do caráter previdenciário do subsistema rural, erroneamente tratado por alguns como pertencente ao campo da Assistência. O

<sup>231</sup> Contrariamente ao que se poderia pensar, a mecanização da agricultura e o crescente peso da grande empresa agroindustrial fizeram com que *diminuísse* o assalariamento formal no campo, ao longo da década de 1990: segundo Corrêa e Figueiredo (2006), dos 11 milhões de empregos eliminados no Brasil entre 1991 e 2001 em virtude da modernização tecnológica, 9 milhões estavam no setor agropecuário, que registrou, no período, saldo negativo de 3 milhões de vagas.

<sup>232</sup> Para detalhes adicionais acerca do regime de previdência social rural, ver Delgado & Cardoso Jr. (2000), bem como capítulo 10 nesta Tese.

direito à proteção previdenciária deriva, no campo como na cidade, do trabalho produtivo e socialmente útil. O fato de os benefícios rurais trazerem, como nota peculiar, a desnecessidade da mediação contributiva não implica assistencialismo. Ademais, a previdência rural se legitima como sistema previdenciário diferenciado pela ótica da seguridade e não pode, por definição, ser julgada com critérios do sistema de seguro-contributivo. Isto explica porque a população rural está mais coberta que a urbana – em que pesem a enorme informalidade que caracteriza as relações de trabalho no campo e a menor capacidade contributiva do trabalhador rural.

Não se deve, todavia, concluir daí que o acesso da população camponesa aos benefícios a que faz jus se dê facilmente. O reconhecimento do trabalho rural para fins previdenciários depende, no âmbito administrativo ou judicial, de prova documental datada do período cujo cômputo se pleiteia.<sup>233</sup> A proteção previdenciária permanece, assim, vinculada indiretamente à inserção no mercado formal agropecuário. Tal inserção tem como pressuposto a produção de excedente comercializável e/ou a titularidade formal da terra (na condição de proprietário, arrendatário ou parceiro) por parte do interessado ou de alguém de seu grupo familiar, já que os meios utilizados para provar a condição de agricultor são as notas de venda de produtos agropecuários, os documentos relativos ao Imposto Territorial Rural (ITR), as escrituras de registros de imóveis, o cadastro de imóveis rurais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e as certidões de registro civil. No caso da aposentadoria, a atividade rural pode ser provada por documentos emitidos dentro do número de meses estabelecido nos artigos 142 e 143 da Lei 8.213. No que toca, porém, aos demais benefícios, torna-se quase impossível o acesso a eles para quem não tenha emitido nota de venda do excedente ou realizado algum trâmite burocrático no último ano.

Em virtude disto, há, entre os diversos segmentos que compõem a força de trabalho ocupada na agricultura, diferentes graus de acesso à proteção previdenciária.

---

<sup>233</sup> Até 1995, a falta de documentação podia ser suprida por declaração do sindicato rural da localidade onde se deu o trabalho, referendada pelo Ministério Público – ou então do próprio MP. Esta possibilidade foi eliminada pela Lei 9.063. Além de afigurar-se esdrúxula num país em que a Justiça do Trabalho sempre reconheceu vínculos com base em prova testemunhal, a exigência de documentos é, em muitos casos, impossível de ser atendida. Os contratos verbais de trabalho e uso da terra sempre foram admitidos pela legislação agrária e, até 1966, o cadastro de imóveis rurais do INCRA e o próprio INCRA não existiam, bem como, em vários estados, os blocos de nota de venda de produtos agrícolas.

No ano de 2005, e ainda de acordo com Del Grossi (2007), 40% das famílias de trabalhadores rurais por conta-própria e 36% das de trabalhadores rurais agrícolas em igual condição tinham pelo menos um aposentado ou pensionista. Entre as famílias de empregados rurais, todavia, esta proporção era de apenas 18%, caindo para 15% entre as de empregados rurais agrícolas. Além de mostrar que a cobertura rural é mais abrangente que a urbana, essas cifras sugerem, de duas coisas, pelo menos uma: i) que é mais difícil para o trabalhador agrícola ter acesso aos benefícios do INSS se não detiver alguma forma de titularidade da terra; ii) que é mais fácil para as famílias que recebem benefícios previdenciários manter sua autonomia social e fugir da proletarização.

Reforça a primeira dessas duas inferências o fato de que, ao mesmo tempo em que a renda familiar do conjunto dos trabalhadores rurais agrícolas é maior que a do subgrupo composto pelos que trabalham como empregados, o peso relativo da renda previdenciária permanente na renda dos primeiros é 2,5 vezes maior que na dos últimos (30% contra 12%), o que mostra de maneira inequívoca que o grau de cobertura é maior entre os trabalhadores por conta-própria. A segunda inferência é reforçada pelo alto peso relativo da renda previdenciária na composição da renda familiar dos trabalhadores rurais agrícolas por conta própria (30%), o que é indicativo da fulcral importância dessa renda para a reprodução de seu *modus vivendi*.

Outro aspecto que chama atenção é o maior peso da população inativa sobre a população total, verificado no campo em relação à cidade. Enquanto a PEA urbana equivalia, em 2005, a 50% da população urbana total, a rural perfazia 46,9% de toda a população rural. De um lado, isto é reflexo da migração de jovens do campo para a cidade, certamente bem menor hoje do que há algumas décadas, mas persistente em virtude da dificuldade da agricultura brasileira de absorver, sob suas formas capitalistas de organização, os braços disponíveis.<sup>234</sup> De outro, o maior peso da população inativa no campo faz com que seja maior, também, o peso do sistema previdenciário para a sociedade e economia rurais.<sup>235</sup>

---

<sup>234</sup> Ver, a este respeito, Delgado (2013).

<sup>235</sup> Entre os domicílios rurais cujos membros estavam inativos, 80% tinham pelo menos um aposentado ou pensionista em 2005. A proporção é a mesma verificada entre os domicílios urbanos em igual condição; todavia, o peso desses domicílios sobre o total de domicílios é maior no campo que na cidade.

### ***1.3. A precarização direta da cobertura previdenciária***

Além da deterioração quantitativa que decorre da precarização laboral na medida em que a concepção do plano de benefícios atrela as duas coisas, a proteção previdenciária sofre também deterioração qualitativa, produzida no âmbito da própria legislação. Esta se desdobra num ciclo vicioso sobre as condições do mercado de trabalho.

Os mesmos fatores que ampliam a exclusão previdenciária empurram para os balcões do INSS grande parte daqueles que, bem ou mal, conseguem escapar dela. A concessão de benefícios experimentou crescimento anormal entre 1995-2005, resultante tanto da elevação do desemprego naquele período quanto de seus efeitos sobre a população empregada.

Num contexto de excesso de oferta de mão-de-obra, a classe laboral perde sua capacidade de organização e reivindicação. Isto tem, naturalmente, reflexos no âmbito dos próprios locais de trabalho. Estes reflexos são a extensão da jornada e a intensificação do trabalho, que têm efeitos devastadores sobre as condições de saúde e segurança laboral da população trabalhadora.

Em 1999, quando o desemprego passava de 10% (IBGE), 41,2% dos assalariados trabalhavam mais de 44 horas semanais (DIEESE, PED Metropolitana). A partir de 2000, a quantidade de horas suplementares diminui junto com a desocupação. A extensão da jornada, ao forçar o trabalhador além de seus limites físicos, reflete-se no aumento dos acidentes e doenças profissionais – para o que também contribui sobremaneira a intensificação do trabalho.<sup>236</sup> A dimensão deste fenômeno é revelada menos pelo número de acidentes registrados (que também cresce a partir de 1995) do que pelas cifras relacionadas à concessão de benefícios por incapacidade laboral (tratadas adiante), já que os médicos peritos do INSS têm por costume a recusa a reconhecer o nexo causal entre a condição clínica do trabalhador e suas condições laborais.<sup>237</sup>

---

<sup>236</sup> Para uma análise teórica aprofundada, ainda que elaborada em outro contexto, ver Marini (2000), especialmente pp. 224-230. Ver também, em Chagas, Salim & Servo (2011), estudo em parceria entre IPEA e Fundacentro, sobre aspectos institucionais, sistema de informações e indicadores em segurança e saúde do trabalho no Brasil.

<sup>237</sup> Esta afirmativa, que pode soar temerária, é comprovada por diversos estudos de caso. A título de exemplo, a incidência de Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho (DORT) nas fábricas de calçados do Vale dos Sinos (RS) é estimada em 35% da força de trabalho (Carvalho, 2002), mas os casos de doenças profissionais reconhecidos pelo INSS na indústria de calçados em 2003 não passavam de 317 para um total de 344.341 vínculos empregatícios (menos de 0,1%). Sob diversos outros ângulos, a precarização das condições de trabalho pode ser vista em Antunes (2006), Druck & Franco (2007) e Dal Rosso & Sá Fortes (2008).

Desta forma, a concessão de benefícios cresce. O baixo peso político da população trabalhadora cria condições para que a eficácia dos benefícios previdenciários como renda substitutiva e garantia de sobrevivência seja comprometida por sucessivas alterações legais. Expressão deste fenômeno são os dados relativos a dois benefícios: *aposentadoria por tempo de serviço/contribuição* e *auxílio-doença*, os quais analisamos brevemente na sequência.

### ***O esvaziamento da aposentadoria por tempo de serviço (1995-99)***

A aposentadoria por tempo de serviço (comum ou especial) desempenhou, historicamente, o papel de reguladora da oferta de mão-de-obra, em especial nos setores qualificados da força de trabalho. A redução do emprego industrial durante o contexto de abertura comercial e sobrevalorização cambial dos anos 90, e a deterioração das condições de trabalho que a acompanharam, ao incidir de maneira particularmente drástica sobre a população com mais de 50 anos, fizeram explodir a demanda por este benefício. Como resultado, sua concessão cresceu 42% em 1995, 12% em 1996 e 30% em 1997, o que significou, em números absolutos, elevação de 220 mil (1994) para 417 mil (1997).

O governo FHC contra-atacou procurando estancar a concessão destas aposentadorias. Entre 1995 e 1998, restringiu a possibilidade de cômputo diferenciado de períodos de exercício de atividades nocivas à saúde. Em 1997, através da Portaria 4273, o MPS anulou para as mulheres uma das maiores conquistas dos trabalhadores brasileiros pós-Vargas – o cômputo do trabalho no campo para aposentadoria na cidade – ao exigir a apresentação de documentos probatórios da atividade rural em nome do próprio interessado. Ocorre que esses papéis, quase sempre, são emitidos em nome do homem, ainda mais considerando o contexto de 30 ou 40 anos atrás. Mesmo os homens foram impedidos de ter reconhecido o trabalho rural anterior à idade adulta, já que os documentos referentes a esses anos estão sempre em nome de seus pais.<sup>238</sup> Em 1998, iniciou-se a extinção progressiva da aposentadoria proporcional, com a imposição de idade

---

<sup>238</sup> A importância desse direito e o impacto de sua restrição medem-se pelos dados do censo. Em 1940, o Brasil tinha 80% de sua população no campo e 20% na cidade; em 1991, essa proporção se inverte. A trajetória histórico-geográfica de mais de metade da população brasileira é do campo para a cidade – e são justamente essas gerações que estão ou estiveram em vias de aposentar-se na última década e foram vitimadas por esta restrição.



mínima, por meio da EC n. 20. E, em 1999, o valor dos proventos passou a ser calculado pela sistemática do fator previdenciário, visando reduzir ou congelar o valor dos benefícios.<sup>239</sup>

Estas medidas revelaram-se eficazes em face de seu objetivo. Como resultado, a concessão de aposentadorias por tempo de serviço ou contribuição, segundo denominação vigente a partir da EC n. 20, caiu, em relação ao ano anterior: 28,6% em 1998, 51,6% em 1999 e 20,4% em 2000 (cf. AEPS 2005, Suplemento Histórico). A idade média de acesso a este tipo de aposentadoria subiu para 57,5 e 52,9 anos, respectivamente para homens e mulheres, em janeiro de 2000, e com isso, o número de aposentadorias por tempo de serviço/contribuição concedidas caiu de 417,5 mil em 1997 para 114 mil em 2000.

### *Efeitos sobre a saúde da população e restrições aos benefícios por motivo de saúde*

São mais que discutíveis, porém, as vantagens que traz, sob qualquer prisma, fechar portas de saída do mercado laboral onde suas condições são estruturalmente desfavoráveis. Ao ampliar o excesso de mão-de-obra, as medidas descritas no item anterior ampliam também seus efeitos sobre as condições de saúde da população trabalhadora, o que se expressa na concessão de benefícios por incapacidade.

O ataque à garantia representada por estes benefícios havia se iniciado no governo FHC: a Lei 9.032 eliminou o limite etário para verificação da permanência da incapacidade laboral (55 anos) para os trabalhadores que os recebem e para os pensionistas inválidos. Mas é a partir de 2004 que eles se tornam o ponto sensível do debate sobre a despesa previdenciária.

O número de auxílios-doença urbanos concedidos a pessoas entre 45 e 59 anos (faixa etária mais prejudicada pelo fator previdenciário e demais restrições à aposentadoria por tempo de contribuição) passa de 21 mil em 1997 para 602 mil em 2005. Neste ano, a concessão de aposentadorias por invalidez (241,6 mil) supera em muito, nas cidades, a de aposentadorias por tempo de contribuição (153 mil) e idade (170 mil), segundo dados do AEPS-MPS.

No campo, a universalização, ainda que imperfeita, produz panorama diferente: a concessão de aposentadorias por idade mantém-se expressivamente maior que a de aposentadorias por

---

<sup>239</sup> Lei 9.876, em processo de revisão no Congresso Nacional para sua possível revogação.

invalidez (280 mil contra 42 mil, em 2005). A concessão de auxílios-doença, todavia, cresceu, relativamente ao ano anterior: 28% (2000), 52,7% (2002), e 16,5% (2004).

Este crescimento pode ser encarado, ao menos em parte, como resultado da transferência, para os benefícios por incapacidade, da despesa anteriormente destinada à aposentadoria por tempo de serviço. De acordo com o IBGE (PNAD, 2005), 64,5% da população entre 50 e 64 anos sofrem de alguma doença crônica. Se até 1999 isso não se expressava integralmente na concessão de benefícios por motivo de saúde, é porque era dado ao trabalhador aposentar-se antes de precisar deles.

Cedendo, todavia, à pressão conservadora pela contenção da despesa com o auxílio-doença,<sup>240</sup> o MPS buscou limitar, primeiro, seu valor e o acesso a ele, através da MP 242 (2005), que limitou o valor do benefício ao último salário do beneficiário e instituiu a necessidade de cumprir novamente a carência do benefício em caso de perda e reaquisição da qualidade de segurado. E depois, buscou limitar sua duração, por meio da Cobertura Previdenciária Estimada (Copes, instituída após a declaração da inconstitucionalidade da MP 242 pelo STF e sua rejeição pelo Senado), que passou a permitir o cancelamento do auxílio sem a aferição das condições clínicas do trabalhador.<sup>241</sup>

A antecipação do término do auxílio-doença tem, sobre a oferta de trabalho, o mesmo efeito do retardamento da aposentadoria por tempo de serviço ou da depressão de seu valor, ou seja: despejar de volta ao mercado laboral algumas centenas de milhares de trabalhadores idosos e doentes, levados a competir nele em condições particularmente desfavoráveis. Isto tem consequências altamente negativas sobre a abrangência e eficácia da cobertura previdenciária, já que o aumento da mão-de-obra excedente pressiona, como se sabe, todos os demais fatores de desproteção conhecidos.

---

<sup>240</sup> Ver, a título de exemplo, Cechin e Giambiagi (2004).

<sup>241</sup> O beneficiário pode pedir a prorrogação do auxílio um mês antes de seu fim. Esta “solução”, no entanto, cria novo problema: ela atribui ao trabalhador o ônus de provar que está incapacitado. É nesta sutileza que reside a perversidade da cobertura estimada: antes, em tese, as perícias eram realizadas sem nenhum juízo pré-concebido a respeito do estado clínico-laboral do beneficiário; agora, cria-se oficialmente uma presunção que cabe à parte mais frágil da relação (o trabalhador) desconstruir.

#### ***1.4. Níveis e ciclos de (des)proteção***

A partir da análise dos fatores até aqui tratados, é possível identificar quatro níveis de (des)proteção social previdenciária, a saber:

- ***Proteção Nula.*** Na cidade, caso daqueles que permaneceram durante todo o ano sem verter contribuição, ressalvada a hipótese de manutenção da condição de segurado por circunstâncias anteriores. No campo, caso dos que exercem trabalho totalmente informal, sem qualquer forma de titularidade da terra (“bóias-frias”). O contingente de trabalhadores nesta situação pode ser dividido em dois grupos: i) os atingidos pela exclusão previdenciária em virtude da precarização de suas condições laborais – o que abrange, por exemplo, autônomos com baixa capacidade contributiva e trabalhadores que perdem o vínculo com o INSS em virtude do desemprego de longa duração; e ii) os excluídos por definição, universo no qual situam-se aqueles que, pela natureza de sua atividade, não se enquadram em nenhuma das categorias de segurado previstas na Lei 8.213 (por exemplo, os trabalhadores na autoconstrução).
- ***Proteção Baixa.*** Na cidade, caso dos que: i) verteram entre 1 e 11 contribuições durante o ano; ii) mesmo não o tendo feito, mantiveram a condição de segurado durante o ano de referência, sem ter cumprido anteriormente, contudo, a carência do auxílio-doença e da aposentadoria por invalidez comuns. Esses trabalhadores têm garantido o acesso à pensão e auxílio-reclusão para os dependentes, ao auxílio-doença e aposentadoria por invalidez acidentários (estes, exceto para as empregadas domésticas e apenas durante o período contributivo) e ao auxílio-acidente (exceto também para as empregadas domésticas).
- ***Proteção Média.*** Na cidade, caso daqueles que: i) verteram 12 contribuições durante o ano; ou ii) já o tendo feito em outro momento da vida, contribuíram ao INSS no ano de referência durante pelo menos 4 meses, garantindo o direito ao auxílio-doença e à aposentadoria por invalidez comuns; iii) tenham cumprido a carência exigida para estes benefícios em algum momento da vida e mantido, durante o ano, a condição de segurado, mesmo sem contribuir; iv) ainda que tenham, cumulativamente com pelo menos um dos requisitos anteriores, cumprido a carência das aposentadorias por idade e tempo de contribuição ou estejam em vias de cumpri-la, sejam empregadas domésticas, categoria cujo grau de proteção não pode ser considerado alto face às restrições já apontadas. No

campo, situação dos que conseguem comprovar o trabalho rural no último ano, garantindo o acesso a esses benefícios e aos do item anterior.

- **Proteção Alta.** Nas idades, caso dos que, além de preencher os requisitos do item anterior, já tenham cumprido a carência exigida para aposentadoria por idade, tempo de contribuição e especial ou tenham uma situação laboral suficientemente consolidada para que se possa supor que o farão num futuro próximo. No campo, situação dos que, estando próximos da idade de aposentadoria, consigam comprovar o trabalho rural.

A quantificação dos trabalhadores que se encontram em cada situação é extremamente difícil com as bases de dados existentes.<sup>242</sup> Não obstante, é possível identificar os mecanismos de produção e reprodução do quadro descrito. Sua raiz situa-se, fundamentalmente, na inadequação dos instrumentos de proteção social existentes ao perfil ocupacional da população brasileira, tanto no âmbito da Previdência quanto do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, conforme já abordado nos capítulos 6 e 8 desta Tese. A estruturação desses instrumentos em forma de seguro vinculado ao emprego formal de média e longa duração encontra-se na raiz do problema, na medida em que dificulta ou impede o acesso da população excluída desse tipo de relação de trabalho aos sistemas de proteção, quando é justamente esta população que, por suas acentuadas condições de risco e vulnerabilidade, mais necessita deles.

Exemplos cada vez mais frequentes deste fenômeno estão constituídos por eventos em cadeia que se iniciam com o seguinte paradoxo: o aumento da incidência de situações de desemprego ou subemprego dificulta o acesso ao seguro-desemprego. Como este só pode ser concedido a cada 16 meses (caso o requerente tenha sido assalariado formal durante os 6 meses imediatamente anteriores à concessão) ou a cada 2 anos (para o que se faz necessário que o interessado tenha sido assalariado formal durante 15 dos 24 meses anteriores), os trabalhadores vitimados pela alta rotatividade ficam, assim, privados deste benefício. Acontece que o recebimento do seguro-desemprego é um dos critérios para a extensão do “período de graça” (ver Quadro 1 neste

---

<sup>242</sup> À título de exemplo, é razoável imaginar que o total de componentes totalmente desprotegidos da PIA urbana não se distancie muito daqueles que não verteram contribuição durante o ano (72 milhões de pessoas em 2005), o que, acrescido dos 7,5 milhões de trabalhadores rurais sem proteção identificados a partir da PNAD 2005, resultaria numa soma de 79,5 milhões de pessoas. É plausível também supor que os trabalhadores urbanos que contribuíram durante os 12 meses do ano (19 milhões em 2005) teriam inserção consolidada no mercado laboral, desfrutando de proteção alta ou média.

capítulo), mas o tempo médio de procura de trabalho tem sido maior que a duração ordinária daquele benefício; assim, estes trabalhadores perdem também a cobertura previdenciária. Ainda que esta seja posteriormente recuperada, as lacunas contributivas resultantes deste processo, conjugadas com a elevação da carência das aposentadorias por idade e tempo de contribuição, têm o efeito de retardar ou impedir o acesso a elas.

## **2. Propostas para uma Reforma Previdenciária Inclusiva**

Do conjunto de informações analisado, é possível, mesmo preliminarmente, extrair conclusões sobre o panorama da proteção social no Brasil e identificar episódios críticos e recorrentes de desproteção a serem enfrentados. Embora a elaboração de um programa completo de reforma previdenciária dependa de estudos mais aprofundados e, sobretudo, de processo complexo de equacionamento político levado a cabo pelos atores sociais envolvidos na questão, pode-se, a partir da identificação das demandas previdenciárias mais prementes da população brasileira, apontar algumas linhas de reforma necessárias à adequação da estrutura do RGPS a suas características socio-ocupacionais.

Dividiremos as medidas em dois grupos: um, composto de linhas mais amplas e ambiciosas, destinadas à reforma estrutural do sistema; o outro, constituído por medidas complementares às linhas de reforma do primeiro item, mas compatíveis também com o atual plano de benefícios. O eixo orientador de ambos os grupos de propostas corresponde ao norte histórico da luta pela expansão da cobertura previdenciária no Brasil e aos dois grandes desafios que o RGPS tem pela frente: a extensão de sua cobertura à quase metade da população que se encontra ainda hoje com baixíssimo ou nenhum acesso a ela e o aprimoramento da proteção à população já coberta.

### ***2.1. Bases para a universalização da proteção social***

O enfrentamento do primeiro desafio depende, fundamentalmente, da desvinculação entre o acesso à proteção social e a inserção de médio e longo prazo no mercado formal de mão-de-obra, pois isso não é realidade para contingente expressivo da força de trabalho brasileira. Neste sentido, é necessário conceber novos requisitos de acesso e novas fontes de financiamento para esta proteção, desvinculados do contrato formal de trabalho.

É verdade que se a raiz da desproteção é o descompasso entre os critérios de concessão de benefícios e a estrutura do mercado laboral, ela poderia, em tese, ser revertida a partir de qualquer das duas esferas. Num contexto de fortalecimento político do mundo do trabalho, seria natural que se produzissem mudanças nos marcos de organização do mercado laboral e em sua dinâmica. No limite, qualquer ampliação do emprego formal refletir-se-ia sobre a cobertura previdenciária, mesmo sob a concepção vigente – como, aliás, tem ocorrido nos últimos anos, cf. retratado nos capítulos 4, 5 e 6 desta Tese. É necessário, porém, considerar que a imensa maioria dos trabalhadores hoje em idade ativa – isto é, as gerações que irão se aposentar daqui a 10, 20 ou 30 anos – foi indelevelmente marcada pelo quadro dos últimos 30 anos pelo menos. As lacunas contributivas daí resultantes terão reflexos em toda a sua vida. Recobra atualidade, assim, uma das conquistas inacabadas das lutas sindicais e camponesas da década de 1980: a *universalização da cobertura previdenciária*.

Pedra angular da concepção de Seguridade Social inscrita na Constituição de 1988 (art. 194, IV), a universalidade da cobertura e do atendimento foi observada de forma plena apenas na Saúde. No regime anterior, o acesso aos serviços públicos de Saúde dependia de contribuição ao Instituto de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). Conceitualmente, e sem entrar no mérito da qualidade do atendimento prestado, o SUS representou a concretização da diretriz que deveria ter sido seguida também nos outros dois segmentos (Previdência e Assistência).

Na Previdência, esta diretriz foi seguida – com as já aludidas limitações referentes aos meios de prova – no campo. Como resultado, pode-se dizer que o Brasil tem hoje dois subsistemas previdenciários: i) um estruturado em forma de seguro, nas cidades; ii) outro universal, no campo. A comparação entre eles revela a nítida superioridade do subsistema rural no que toca à extensão e efetividade da cobertura: pela Série Histórica do AEPS aqui utilizada (1980-2005), o número de aposentadorias rurais por idade foi muito maior que o de aposentadorias urbanas. E isso apesar de: i) o Brasil ter, desde 1980, aproximadamente 80% de sua população vivendo nas cidades, conforme os censos do IBGE;<sup>243</sup> ii) a aposentadoria rural só ter sido concedida, até 1991, a um membro por família, com requisito etário equivalente ao maior que existia no meio urbano; iii) a carência da aposentadoria urbana, até 1992, ser de apenas 60 contribuições, tendo começado a aumentar gradualmente em 1993; iv) os entraves à aposentadoria rural criados ou agravados

---

<sup>243</sup> Mesmo os críticos da metodologia empregada pelo órgão, como Veiga (2004) não estimam a população rural em mais de 1/3 da população residente no país.

pelo governo FHC no que se refere à prova do trabalho no campo, o que apenas evidencia a força inclusiva da universalização, ainda que imperfeita.<sup>244</sup>

Se esta amplitude não se refletia, até 1991, em proteção efetiva, é porque o valor dos benefícios era irrisório. Bastou, porém, elevá-lo ao piso do salário-mínimo e permitir a concessão de mais de um benefício por família, para revesti-lo de caráter econômica e socialmente estratégico.<sup>245</sup> Os benefícios rurais, além de constituir a principal fonte de sustento das famílias que os recebem são, provavelmente ainda hoje, o mais importante fator de reprodução da agricultura camponesa, vale dizer, constituem a base material da reprodução do *modus vivendi* da população atendida e de sua identidade social.<sup>246</sup>

O sucesso da universalização no campo – ainda que restrita – faz desta experiência o melhor parâmetro de reforma para expandir a cobertura do RGPS ao enorme contingente de trabalhadores urbanos dotados – por força da instabilidade e precariedade de seus rendimentos – da mesma incapacidade contributiva estrutural que justificou, na origem – e justifica, ainda hoje – a adoção de critérios diferenciados para os trabalhadores do campo. Ela atenderia principalmente os trabalhadores cujo acesso à proteção social é baixo ou nulo. Entretanto, há ainda um último elemento a ser considerado, que diz respeito aos trabalhadores com grau de proteção médio e que acentua a necessidade de um regime previdenciário universal: por força da conjugação entre elevada rotatividade e duração do desemprego, e a ampliação da carência, grande número deles, não obstante consiga lugar no mercado formal por certo tempo e ainda que cheguem a receber benefícios temporários, não se aposentarão com base na vigência das regras atuais.<sup>247</sup>

---

<sup>244</sup> Sobre impactos do Regime Rural de Previdência Social, ver capítulo 10 adiante nesta Tese.

<sup>245</sup> Por este motivo, ver Apêndice sobre Salário Mínimo e Desenvolvimento, neste capítulo.

<sup>246</sup> A renda previdenciária respondia, em 1999b, por 70,8% do orçamento familiar rural no nordeste e 41,5% no sul (Delgado e Cardoso Jr., 1999). Como notam os autores, a renda previdenciária “*propicia a formação de um pequeno excedente na renda dos domicílios componentes do S1 (setor de aposentados e pensionistas rurais), que é praticamente reinvestido na própria atividade produtiva familiar, criando condições para uma “reprodução ampliada” dessa economia familiar*”.

<sup>247</sup> Uma clara amostra dos efeitos da ampliação da carência é a queda na concessão de aposentadorias por idade urbanas de 148 mil (1993) para 75 mil (2001). Em 2002, a concessão do benefício volta a crescer por força da MP 83 (depois Lei 10.666), através da qual o governo curvou-se a um posicionamento judicial de 30 anos: a *desnecessidade da condição de segurado na data do requerimento*. Por conta disto, a concessão deste benefício chega a 180 mil em 2003 e 215 mil em 2004 (o que se deveu à demanda reprimida), mas volta a cair para 170 mil em 2005 e 162 mil em 2006.

### *Alguns aspectos operacionais*

No âmbito normativo, cumpre salientar que, muito embora a expansão da cobertura universal às cidades constitua profunda alteração na estrutura do RGPS, é possível empreendê-la a partir do marco institucional existente. A ampliação de sua cobertura aos trabalhadores informais urbanos dependeria, nesta esfera, de duas medidas:

- ampliação do conceito de segurado especial, de modo a incluir os trabalhadores na autoconstrução, os trabalhadores para o autoconsumo e os da pequena economia familiar urbana;<sup>248</sup> e
- extensão aos trabalhadores urbanos do previsto no art. 143 da Lei 8.213, que garante o acesso dos empregados e autônomos informais do campo à Previdência.

Ambos os dispositivos, se tornados permanentes, assegurariam não apenas a extensão da cobertura universal à cidade como também sua manutenção no campo. No que tange aos critérios de acesso e valor dos benefícios, o parâmetro a ser adotado seria também aquele que a Lei 8.213 define para os segurados especiais: garantia de um salário mínimo mediante comprovação do trabalho.

Por fim, e para dar efetividade a estas medidas, seria necessário readequar os requisitos normativos de comprovação de exercício de atividade às condições do trabalho informal. A exigência de prova documental é, como visto, o principal entrave à concessão de aposentadorias no campo, e a exigência de que esta prova esteja em nome do próprio interessado é a principal barreira ao reconhecimento do trabalho rural para aposentadoria na cidade. Para tornar plena a universalização no campo, restabelecer na prática o direito ao cômputo do trabalho rural para aposentadoria urbana e evitar que o vazio protetivo que atinge, por exemplo, os safristas e boias-frias, manifeste-se também na cidade, é necessário permitir o reconhecimento de períodos de trabalho por prova testemunhal pura. Tal medida significaria nada mais que estender à Previdência o que a Justiça do Trabalho já faz desde sua criação, em 1943, no que toca ao reconhecimento de vínculos empregatícios. Em relação ao período anterior a 1991, significaria, ainda, estender ao trabalho rural o critério que o Decreto n. 4.827 estabeleceu para as atividades

---

<sup>248</sup> Constituída, por exemplo, por micro estabelecimentos comerciais de bairro, ou por atividades no setor de serviços pessoais em que os pais são auxiliados pelos filhos.



especiais: definição dos meios de prova em função dos critérios vigentes na época do trabalho que se quer comprovar.

### ***Por uma proteção social integrada***

A desvinculação entre o acesso às prestações do RGPS e a capacidade contributiva teria o efeito de bloquear o desdobramento do ciclo estrutural de pobreza em ciclo de vulnerabilidade. É necessário ter em mente, contudo, que não cabe ao RGPS atender, sozinho, toda a demanda por proteção social existente no Brasil. Tanto por funcionalidade quanto por imposição constitucional, sua estruturação deve articular-se aos componentes de dois sistemas: a Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência) e o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), constituído pelo conjunto das políticas públicas nestes setores – das quais nos interessa especialmente o seguro-desemprego.<sup>249</sup>

Á título de exemplificação, tomem-se dados do IPEA relativos a 2005, englobando as principais regiões metropolitanas do país, e mostram que, no conjunto, o seguro-desemprego não tem sido suficiente para financiar a busca por emprego de sequer metade dos trabalhadores com direito ao benefício. Isso porque dos trabalhadores que tiveram direito a 3 parcelas do seguro, 65% permaneceram desocupados após 4 meses. Para os trabalhadores com direito a 4 e 5 parcelas, respectivamente, o percentual de trabalhadores que permaneceram desocupados após 5 e 6 meses foi de 58% e 53%, respectivamente, conforme Tabela 2.<sup>250</sup>

Esta insuficiência do seguro-desemprego (que deriva de fatores como a limitação do acesso em função da permanência no mercado formal de mão-de-obra, a baixa duração e o teto irrisório), além de comprometer o atendimento do objetivo que o origina, sobrecarrega o RGPS ao levar grande número de trabalhadores desempregados a recorrer a ele para suprir a ausência de renda. Benefícios como o auxílio-doença (a partir de 2001) e a aposentadoria por tempo de serviço (até 1997) atuaram, em grande medida, como sucedâneos de um seguro-desemprego insuficiente.

---

<sup>249</sup> Novamente, as referências analíticas a estes assuntos foram apresentadas nos capítulos 6 e 8 nesta Tese.

<sup>250</sup> Estes dados mostram também que há grande variação entre as regiões metropolitanas. Enquanto em Belo Horizonte e Porto Alegre a quantidade de parcelas do seguro-desemprego foi suficiente para financiar mais da metade dos trabalhadores habilitados, no Rio de Janeiro e em Salvador, por outro lado, mais de 68% dos trabalhadores permaneceram desempregados após o período de cobertura do seguro. Para dados atualizados, ver Boletim de conjuntura do *Mercado de Trabalho: acompanhamento e análise*, IPEA.

**Tabela 2: Duração do desemprego e eficácia do seguro-desemprego por região metropolitana. Brasil: 2005.**

Região metropolitana	Trabalhadores que permaneceram desocupados após o término das parcelas do seguro-desemprego (em %)			Duração mediana do desemprego
	3 parcelas	4 parcelas	5 parcelas	
Recife	60,4	52,7	47,6	6
Salvador	78,5	73,5	70,0	12
Belo Horizonte	33,3	24,7	19,8	3
Rio de Janeiro	77,4	72,2	68,5	12
São Paulo	64,3	57,0	52,1	7
Porto Alegre	47,7	39,1	33,6	4
<b>Brasil</b>	<b>65,3</b>	<b>58,2</b>	<b>53,4</b>	<b>7</b>

Fonte: dados estimados a partir da PME/IBGE. Elaboração própria.

A reforma da concepção deste benefício é estratégica para os objetivos aqui traçados, por duas razões. Primeiro, um seguro-desemprego universal (e de duração condizente com a realidade do mercado brasileiro de mão-de-obra) limita a formação do ciclo estrutural de pobreza. Segundo, o fortalecimento do sistema de seguro-desemprego teria o efeito de possibilitar redistribuição de despesas entre os componentes da Seguridade Social e do SPETR, desonerando a Previdência.

É necessário estendê-lo aos trabalhadores informais e aos camponeses na entressafra,<sup>251</sup> garantir a contagem do tempo de seu recebimento para fins previdenciários (como ocorre com o auxílio-doença) e elevar sua duração.<sup>252</sup> Diante dos dados da Tabela 2 e das informações da PED/Dieese sobre a elevação do tempo médio de procura de trabalho, a duração do benefício deveria ser ampliada para no mínimo 1 ano e tornada maior para trabalhadores de idade mais avançada, aproximando-se de padrões internacionais.

## ***2.2. Parâmetros para o aperfeiçoamento da cobertura***

O conjunto de dados aqui analisados permite identificar também algumas linhas de reforma necessárias ao aperfeiçoamento da proteção atualmente ofertada à população já coberta pelo

<sup>251</sup> A exemplo do que ocorre com os pescadores artesanais durante o defeso, na única e notável exceção à regra de condicionamento do benefício à inserção de média e longa duração no mercado formal de trabalho.

<sup>252</sup> Esta última medida, por sinal, já foi objeto de consenso no Fórum Nacional de Previdência Social.

RGPS. Partindo de pressupostos existentes no sistema, tratar-se-iam de medidas destinadas a dotá-lo de maior eficácia no que tange a seu papel de garantia de renda na inatividade.

*Necessidade de tratamento isonômico às categorias de segurados.*

É fato conhecido que a proteção previdenciária – como todo o complexo de direitos que caracteriza o Estado de Bem Estar – restringia-se, de início, no Brasil, ao segmento formal urbano da força de trabalho. Isto equivale a dizer que havia dois grandes grupos de excluídos: os trabalhadores rurais e os domésticos.<sup>253</sup>

Como resultado de longo processo de lutas sociais, os trabalhadores rurais desfrutam hoje, como visto, de proteção até mais abrangente que aquela garantida a determinados setores da força de trabalho urbana. Quanto às trabalhadoras domésticas, no entanto, e em que pese sua incorporação ao RGPS ser anterior à dos camponeses, o atual plano de benefícios carrega ainda a marca da discriminação que historicamente as vitimou – o que é particularmente grave se considerarmos que este segmento abrange algo em torno de 20% da PEA feminina.

Não obstante sua baixa capacidade contributiva, estas trabalhadoras contribuem para a Previdência de forma idêntica aos demais empregados; entretanto, e não obstante isto, permanecem sem direito ao auxílio-doença e à aposentadoria por invalidez acidentários,<sup>254</sup> ao auxílio-acidente e ao salário-família. Além disso, não têm acesso ao abono anual do Programa de Integração Social (PIS) nem, via de regra, ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e

---

<sup>253</sup> Estes últimos foram regidos, até 1972, pelo Decreto 16.107, de 1923, razão pela qual não há que se falar, a rigor, em informalidade absoluta. Todavia, além de nunca ter sido respeitado, esse decreto não assegurava ao trabalhador doméstico nenhum direito além da contraprestação salarial pelo trabalho (sem observância, sequer, do valor do salário mínimo) e de um aviso prévio de oito dias em caso de demissão. Aliás, nem sequer reconhecia a relação de emprego desses trabalhadores, tratando-os como “locadores de serviços domésticos”. Apenas o Decreto-Lei 3.078, de 1941 (que nunca foi regulamentado), veio a reconhecê-los como empregados, mas sem garantir-lhes nenhum direito além dos previstos na norma de 1923.

<sup>254</sup> Se uma empregada doméstica apresenta quadro de incapacidade laboral total (permanente ou temporária) em virtude de acidente de trabalho, poderá valer-se do auxílio-doença e da aposentadoria por invalidez comuns. Mas, para isto, terá que cumprir os requisitos contributivos (carência de 12 contribuições mensais, mais 4 em caso de perda e posterior recuperação da condição de segurada) de acesso a esses benefícios, que inexistem na modalidade acidentária. Além disso, o recebimento de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez acidentários garante o direito de 12 meses de estabilidade após a volta ao trabalho, o que não existe no caso dos benefícios comuns e, portanto, fica também fora do alcance das empregadas domésticas.

ao seguro-desemprego.<sup>255</sup> A explicação “técnica” disto reside, aparentemente, no favor fiscal de que desfrutam seus empregadores, cuja alíquota de contribuição previdenciária é inferior à dos demais (12% contra 20%), além de não contribuírem para o Seguro de Acidentes de Trabalho (SAT), nem para o FGTS e nem para o PIS.

Trata-se, portanto, de uma das maiores iniquidades do Sistema Brasileiro de Proteção Social, uma vez que não se revela jurídica e socialmente legítimo fazer com que essas trabalhadoras arquem com o custo de um tratamento diferenciado que o Estado concede não a elas, mas a terceiros. Isto não se verifica em relação a nenhuma das demais situações de tratamento diferenciado previstas na legislação previdenciária.<sup>256</sup> Esta distorção revela-se particularmente grave no que toca ao salário-família. Isto porque a Constituição de 1988 não apenas não restringe a concessão deste benefício por categoria de segurado, como determina que ele seja concedido ao trabalhador de baixa-renda – situação de quase 100% das empregadas domésticas.

Pode-se falar, portanto, da existência de grave vazio protetivo, que atinge 1 em cada 5 mulheres trabalhadoras. O tratamento isonômico a elas, relativamente aos demais segurados da Previdência, com a garantia dos benefícios acidentários e do salário-família, é uma necessidade ética, jurídica e social.

### ***Vulnerabilidade feminina e diferenciação quanto aos requisitos contributivos.***

Embora o caso das empregadas domésticas seja particularmente grave, a desproteção feminina é mais acentuada que a masculina também nos demais segmentos da força de trabalho. Os dados do AEPS mostram que a participação feminina na concessão de benefícios previdenciários é inversamente proporcional à rigidez dos requisitos de inserção no mercado formal de mão-de-obra para cada um deles.

---

<sup>255</sup> Contribuir ou não para o FGTS fica a critério do empregador doméstico. Além disso, a legislação condiciona o acesso delas ao seguro-desemprego à contribuição de seus patrões ao FGTS - o que se afigura, ademais, bastante esdrúxulo em vista do fato de que a contribuição ao fundo não é fonte de custeio desse benefício.

<sup>256</sup> Podemos citar como exemplo o caso dos empregados das pequenas e microempresas. Os sistemas Simples e Supersimples reduziram consideravelmente as alíquotas de contribuição dessas empresas, que, em não poucos casos, são menores que a alíquota do empregador doméstico. Os direitos previdenciários destes trabalhadores, contudo, permaneceram intactos.

Entre os trabalhadores que se aposentaram por tempo de contribuição em 2005, 35,5% eram mulheres. Isto se deve, em parte, às restrições impostas a partir de 1997 ao cômputo de trabalho rural feminino para aposentadoria urbana. O ponto principal, porém, é que permanecer 30 anos no mercado formal de mão-de-obra é mais difícil para a mulher do que é, para o homem, permanecer 35 anos. A participação feminina sobe para 41% entre os aposentados por invalidez e 56% entre os que passaram a receber aposentadoria por idades, segundo dados do AEPS de 2005.

Ao contrário do que leitura superficial possa sugerir, este último dado não desmente a tese aqui enunciada. A maior participação feminina na concessão de aposentadorias por idade explica-se, primeiro, pela menor participação feminina na concessão de aposentadorias por tempo de contribuição, já que grande parte das que não preenchem as condições de acesso a este benefício, aposentam-se por idade. E, segundo, pelo fato de a mulher poder aposentar-se por idade aos 60 anos e o homem apenas aos 65. Esta última vantagem, porém, é anulada – e este é o cerne de nosso argumento – para as mulheres mais pobres pelo fato de exigir-se delas a mesma carência dos homens, apesar de sua inserção ocupacional mais precária.<sup>257</sup>

Isto ajuda a entender por que 15,7% das mulheres que se aposentaram por idade em 2005 no meio urbano tiveram que esperar cinco ou mais anos além da idade mínima para fazê-lo. O adiamento da aposentadoria está ligado à baixa capacidade contributiva, que dificulta o cumprimento da carência. São minoria, porém, aquelas que conseguem esperar o cumprimento da carência em boas condições de saúde. Essas afirmações indicam que a elevação, imposta pela Lei 8.213, da carência das aposentadorias por tempo de contribuição e idade, torna necessário considerar, em sua determinação, as características da inserção ocupacional feminina no mercado de trabalho, com adoção de critérios especiais para as mulheres – como, aliás, sempre ocorreu com os requisitos tempo de contribuição e idade. A determinação da carência ideal para homens e mulheres dependeria, contudo – e em que pese a existência de um parâmetro consagrado (redução

---

<sup>257</sup> Enquanto a taxa de desemprego masculina passou, entre 1995 e 2005, de 5 a 7%, a feminina saltou de 7 para 12,1%, segundo dados do IBGE/PNAD. O tempo médio de procura de emprego em 2005 também era maior para as mulheres em todas as regiões metropolitanas pesquisadas pelo DIEESE/PED em 2005. E embora a proporção de assalariadas formais entre as mulheres ocupadas (40,5%) quase tenha igualado a dos homens (41,5%) em 2005, estas representavam fração menor do universo das mulheres ativas ou em idade ativa do que a verificada entre os homens. Reflexo disto é que apenas 39,3% dos contribuintes do INSS em 2005 eram mulheres. O volume dessas contribuições, por sua vez, não ultrapassava 31,4% do total – o que revela as precárias condições de remuneração da mulher trabalhadora.

de 5 anos para as mulheres, a exemplo do que ocorre com os requisitos idade e tempo de contribuição) – de estudos mais aprofundados.

### *A questão do limite mínimo para aposentadoria por idade.*

A elevação da expectativa de vida vem dando ensejo à ideia de que os limites etários para a concessão de aposentadoria deveriam ser ampliados, de modo a que o prolongamento da vida inativa do trabalhador seja contrabalançado, sob o prisma fiscal, pelo prolongamento de sua vida ativa. Trata-se, a nosso ver, de ideia que não condiz – até o momento – com a realidade brasileira.

O prolongamento compulsório da vida ativa dos trabalhadores é decisão que deve ter como critério sua efetiva condição biológica e laboral na idade que se quer instituir como limite mínimo para aposentadoria, e não sua expectativa de vida. Em outras palavras, não é o fato de alguém viver até os 80 anos que determinará se está ou não apto, aos 60, para operar um torno, dirigir um ônibus ou lecionar para uma classe de 40 crianças.

No item anterior, vimos, ainda que em linhas gerais, os efeitos do prolongamento do trabalho sobre a saúde das mulheres e como evoluiu mal, com a idade, a capacidade contributiva feminina. Em relação aos homens, que têm, em regra, melhores condições de permanência no mercado formal, as mesmas tendências se verificam: qualquer vantagem de que desfrutem se anula com a idade.

É fato notório a dificuldade de encontrar emprego em idade avançada. Além disso, o trabalho masculino requer, em regra, maior vigor físico, acuidade auditiva e visual e agilidade – características que, com o passar dos anos, ficam seriamente comprometidas. A perda da capacidade contributiva masculina se expressa, como a feminina, na queda do valor médio das aposentadorias por idade na concessão. Mas onde a inadequação do prolongamento do trabalho masculino revela-se mais nitidamente é nas cifras relacionadas à concessão de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez – que refletem os efeitos da permanência em atividade sobre a saúde do trabalhador idoso (nos países em desenvolvimento, aqueles com mais de 60 anos, de acordo com os critérios da Organização Mundial de Saúde).

O número de homens com mais de 60 anos que passaram a receber estes benefícios nas cidades em 2005 (aproximadamente 80 mil, dos quais 65 mil na faixa dos 60-64 anos) foi maior

que o de aposentados por idade (75 mil). No campo, onde são particularmente duras as condições de trabalho, os dados são ainda mais eloquentes. Entre os 30 e os 54 anos, o número de auxílios-doença concedidos em 2005 a homens e mulheres é muito semelhante em todas as faixas quinquenais. Entre os 55 e os 59 anos, quando a mulher pode aposentar-se por idade e o homem não, a concessão deste benefício é quase 8 vezes maior para homens que para mulheres; a de aposentadorias por invalidez, quase 4 vezes maior.

Estes dados evidenciam que não é razoável, *pelo menos nas atuais condições do mercado de trabalho brasileiro*, que alguém trabalhe (ou procure trabalho) na terceira idade. A conclusão que se extrai deles aponta para a necessidade da manutenção – ainda hoje, ao menos – dos atuais limites etários para aposentadoria feminina por idade (60 anos na cidade e 55 no campo) e da não-elevação dos masculinos (65 anos na cidade e 60 no campo).

### ***Revisão de dispositivos restritivos.***

No que tange à aposentadoria por tempo de contribuição, merecem destaque, igualmente, os efeitos nocivos dos mecanismos de retardamento do acesso aos benefícios colocados em prática durante o governo FHC.

A revogação do mais notório deles (o fator previdenciário) é reivindicação que consta da agenda do movimento sindical brasileiro, sendo objeto de pelo menos um projeto de lei em tramitação no Congresso (PLS 296/03, do senador Paulo Paim). Trata-se, sob o prisma técnico, de reivindicação procedente na medida em que o fator previdenciário, além de deprimir o valor do benefício, produz pelo menos três outras graves distorções.

Em primeiro lugar, sua natureza móvel inviabiliza a programação da aposentadoria. Por conta do contínuo crescimento de uma das variáveis envolvidas em sua determinação (a expectativa de sobrevida), ele torna-se, mantidos constantes os demais elementos, menor a cada ano. Verifica-se assim, com frequência, que o trabalhador que optou por postergar a inativação por três ou quatro anos com objetivo de fazê-lo em condições mais vantajosas, termine por receber provento menor que o que lhe seria pago caso se aposentasse logo que cumpridos os requisitos.

Em segundo lugar, o fator – como, aliás, qualquer meio de retardamento da aposentadoria em função da idade – produz dupla distorção em favor de quem começa a trabalhar mais tarde. Como

o elemento idade pesa mais em seu cálculo do que a variável tempo de contribuição, os que começaram a trabalhar mais jovens são penalizados na determinação do coeficiente. Em tese, poderiam elidir isto optando por se aposentar mais tarde. Mas além da redução contínua do fator previdenciário em virtude do anteriormente apontado, há que se levar em conta que aqueles que ingressam no mercado laboral mais cedo dedicam-se, em regra, ao trabalho manual – precisamente o tipo de trabalho que se torna penoso com a idade.

Outro aspecto que é objeto de unânime protesto dos sindicatos é a cessação do auxílio-doença por estimativa. Trata-se de outra reivindicação dotada de forte embasamento técnico, na medida em que a permanência ou não da incapacidade só pode ser verificada se houver efetiva apuração das condições clínicas do trabalhador, sob pena de ocorrer grande número de situações em que o benefício é cessado sem que a capacidade laboral tenha sido recobrada. Ainda em relação aos benefícios por incapacidade, parece-nos necessária a existência de limite etário máximo para seu cancelamento, como ocorria até 1995. Por todas as razões já apontadas, não se afigura razoável obrigar um segurado idoso a retornar ao mercado laboral após longo tempo de afastamento, ainda que sua condição clínica apresente alguma eventual melhora, nem tampouco submetê-lo ao tormento de sucessivas aferições de sua condição de saúde – o que tem, ademais, um alto custo administrativo.

### ***2.3. Apontamentos sobre o problema do custeio***

Qualquer proposta de ampliação da cobertura previdenciária não passará de boas intenções se não enfrentar o tema do custeio. Embora o perfeito equacionamento entre a despesa advinda das alterações aqui propostas e os recursos necessários seja tarefa que ultrapassa o fôlego desta etapa de nosso trabalho, procuramos estabelecer, desde logo, algumas bases para sua realização.

A complexidade desta tarefa reside não exatamente na disponibilidade de recursos, mas na quantidade de variáveis e interesses envolvidos. Como princípio correlato da universalidade da cobertura e do atendimento na esfera do custeio, a Constituição de 1988 determinou a diversificação da base de financiamento da Seguridade Social (art. 194). Esta determinação foi cumprida – o que significa que o RGPS já tem estrutura de financiamento prevista, em termos gerais, a uma previdência universal.



É provável que boa parte da necessidade adicional de recursos decorrente das reformas aqui propostas possa ser atendida pelos recursos excedentes do Orçamento da Seguridade Social,<sup>258</sup> principalmente se considerarmos que o dimensionamento da despesa deve levar em conta a economia de recursos com auxílio-doença e benefícios assistenciais resultante do abrandamento dos critérios de aposentadoria e da ampliação do seguro-desemprego, que tem fontes de financiamento externas ao OSS.

Faz-se necessário, neste sentido, afastar a ideia de que a ampliação da cobertura social resultaria em explosão do gasto público. Trata-se, em grande medida, de redistribuir recursos no interior do sistema de proteção social e inclusive do RGPS (caso, por exemplo, da economia com benefícios por incapacidade possibilitada pelo abrandamento das condições de acesso à aposentadoria). A dificuldade maior, mais uma vez, é de ordem política e diz respeito ao enfrentamento com setores interessados em apropriar-se dos recursos da Seguridade Social, em especial o setor financeiro, conforme analisado no capítulo 7 desta Tese.

Adicionalmente, há forte percepção, na opinião pública, de que a carga tributária já é muito elevada – o que é verdade para alguns setores, mas não para outros. A esse respeito, é preciso desmontar alguns mitos sobre a relação entre ela e a Previdência.

Em primeiro lugar, deve ser ressaltado que a ampliação da cobertura previdenciária determinada pela Constituição de 88 não resultou em aumento expressivo da tributação. As novas contribuições sociais elevaram a carga, entre 1988 e 1993, de 22,4 para 25,8% do PIB. Mas no período 1993-2005, em que ela mais cresceu (de 22,4 para 39% do PIB), o peso relativo da arrecadação previdenciária caiu, aumentando pouco em proporção ao PIB: dos 16,6 pontos de aumento da carga, 3 se deveram à Cofins, 0,1 à contribuição sobre a folha e 0,3 a CSLL (cf. Araújo, 2001 e 2005).

Isto não quer dizer, no entanto, que a estrutura de financiamento do RGPS não carregue distorções. Reproduzindo tendência verificada no conjunto da tributação, a responsabilidade pelo custeio do sistema previdenciário é dividida de forma extremamente desigual entre os diferentes setores de atividade.

---

<sup>258</sup> Ver, entre outros, Gentil (2006) e Salvador (2010).

Em primeiro lugar, o peso da contribuição empresarial sobre a folha onera desproporcionalmente setores intensivos em mão-de-obra, favorecendo outros intensivos em capital e tecnologia.<sup>259</sup> Esta situação se vê agravada pela existência de possibilidades de elisão fiscal disponível para as empresas de grande porte, em especial as do setor financeiro e as de capital aberto.<sup>260</sup> E mais recentemente, atente-se para a “política” de desonerações tributárias encampadas pelo governo Dilma.

Em segundo lugar, distorção semelhante verifica-se no que diz respeito à contribuição dos trabalhadores. A alíquota de 20% sobre o rendimento mensal, aplicável aos trabalhadores por conta-própria (contribuintes individuais) é excessivamente onerosa para grande parte deles, constituindo fator adicional não somente de desproteção como também de perda de receita para a Previdência. Esse percentual chega mesmo a ser incoerente ante o fato de que, ao prestar serviço a uma empresa, o contribuinte individual tem sua alíquota de contribuição reduzida para 11%.

Qualquer alteração na estrutura de custeio destinada a assegurar o financiamento das reformas aqui propostas deve observar, em relação às contribuições, os mesmos princípios defendidos no que se refere aos benefícios, vale dizer: *desvinculação do contrato formal de trabalho e adequação à capacidade econômica do contribuinte*. É necessário, também nesta esfera, inverter o fluxo iniciado no governo FHC, reduzindo o peso relativo da contribuição sobre os salários tanto na arrecadação do RGPS quanto nos gastos das empresas, com sua substituição progressiva pela tributação sobre o faturamento e o lucro.<sup>261</sup>

É necessário, sobretudo, tornar mais progressivas e seletivas as alíquotas das contribuições destinadas ao custeio da Seguridade Social. É necessário, por fim, distinguir entre os contribuintes individuais de maior e menor renda, assegurando a estes últimos (micro

---

<sup>259</sup> Um contraponto a esta regra foi a adoção do Simples (Lei 9.317/96), que reduziu a alíquota de contribuição para pequenas e microempresas.

<sup>260</sup> O mais importante entre esses artifícios talvez seja a dedução, da base de cálculo da CSLL, da remuneração paga pelas empresas de capital aberto aos acionistas, que atinge em cheio a CSLL, ocasionando, anualmente, perdas de arrecadação superiores a 1 bilhão de reais (Hickman e Salvador, 2007). Esse esvaziamento parcial da CSLL revela-se grave também em virtude do fato de esta ser, entre as fontes de custeio do OSS, a que melhor atende aos pressupostos da justiça fiscal.

<sup>261</sup> Uma mudança desta natureza encontra suporte constitucional no art. 195, § 13, segundo redação dada pela EC 47. A exceção é constituída pelas horas suplementares – que, acreditamos, devem continuar sendo oneradas, como desestímulo à sua existência e como compensação aos danos que elas causam à saúde do trabalhador, danos que se refletem em despesas para a Previdência.

empreendedores, diaristas e trabalhadores para o autoconsumo) formas de participação no custeio que esteja ao alcance de sua capacidade contributiva.

### **Considerações Finais**

Tanto a ideia de ampliação da cobertura previdenciária quanto as demais linhas de solução aqui traçadas, apontam, todas elas, para a mitigação do papel do componente contributivo-atuarial do sistema, que apresentam divergências com o senso comum conservador que se cristalizou, ao longo da década de 1990, a respeito da questão previdenciária. A concepção que origina este senso comum traz como marca a suposta necessidade de restringir o acesso às prestações do RGPS. O discurso sobre essa necessidade é fundamentado na ideia de que a ampliação da expectativa de vida cria problemas fiscais capazes, no limite, de inviabilizar os sistemas previdenciários, em virtude seja do aumento do número de beneficiários, seja da extensão da duração média dos benefícios.

Nosso pressuposto é precisamente o inverso: *a tendência ao crescimento do número de idosos e de seu peso relativo na população torna necessário conceber, desde logo, políticas públicas destinadas a assegurar-lhes, no futuro, a sobrevivência, sob pena de a sociedade brasileira deparar-se, daqui a algumas décadas, com gravíssimo problema, presente na existência de grande número de pessoas sem renda e sem condições, em virtude da idade avançada e saúde debilitada, de obtê-la pelo trabalho.* Desta forma, não são os direitos conquistados pelos trabalhadores brasileiros ao longo de décadas que precisam ser retalhados para que a atual estrutura do RGPS possa absorver seus beneficiários futuros, mas a forma de organização do RGPS (e, num sentido mais amplo, de todo o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda) que precisa ser repensada para que se possa garantir proteção efetiva aos idosos de amanhã.

Embora se trate, antes de tudo, de necessidade social, cabe salientar, sob o prisma macroeconômico, os efeitos positivos do gasto previdenciário e assistencial – mormente aquele indexado ao salário mínimo – em seu sentido amplo. O sistema público de proteção social ancorado no salário mínimo tem, para o conjunto da economia brasileira, o mesmo papel de

garantia contra conjunturas difíceis que tem para as famílias trabalhadoras cobertas por ele, tal como se apresenta, em detalhes, no Apêndice a este capítulo.<sup>262</sup>

O melhor exemplo desta afirmativa é constituído pelo subsistema de atendimento aos trabalhadores do campo. Os benefícios rurais representam o principal ingresso financeiro dos municípios onde elas vivem, atuando decisivamente sobre a dinamização econômica e melhoria das condições de vida do interior do país.<sup>263</sup>

Seu efeito benéfico sobre as condições de vida de quem os recebe desdobra-se sobre todos os segmentos da economia – e com isto não nos referimos apenas à economia local. Os recursos transferidos da União aos municípios por meio de pagamentos do INSS diferenciam-se dos repassados através do FPM pelo fato de irem diretamente para as mãos da população. Isto não somente tem reflexo direto sobre o comércio local – sustentado, em grande medida, por aposentados e pensionistas – como se reflete sobre toda a economia brasileira. Entre 1991 e 1998, por exemplo, cresceu fortemente, entre as famílias camponesas que passaram a receber proventos do INSS, o acesso a bens de consumo duráveis.<sup>264</sup> Além do que isto representa em termos de melhoria de suas condições de vida, fica claro o impacto desta demanda sobre o nível de atividade na produção destes bens. A inclusão dos trabalhadores urbanos informais na esfera de cobertura do RGPS e o aperfeiçoamento da universalização no meio rural, ademais do que representariam em termos de aprimoramento das condições materiais e simbólicas de cidadania desses trabalhadores, revestem-se, também, de caráter economicamente virtuoso na medida em que serviriam à ampliação desse papel estratégico.

---

<sup>262</sup> “A cada 100 postos de trabalhos abertos atualmente no setor urbano, 34 dependem diretamente do gasto social (...). Sem a elevação do gasto social, a taxa de desemprego de 9,03% (8,2 milhões de desempregados) registrada em 2004 (IBGE-PNAD), poderia ter alcançado 11,4% (10,4 milhões de desempregados).” (Pochmann, s/d.). A respeito, ver também IPEA (2010) e Campos (2011).

<sup>263</sup> Em 2003, a soma transferida pelo governo federal via pagamentos do INSS superou o repasse de verbas pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em 67,85% dos municípios do país. (França, 2004). Existe relação direta entre a renda previdenciária e as condições econômicas e sociais dos municípios brasileiros, demonstrada por levantamento efetuado na mesma obra: “Considerando-se os 100 municípios melhor situados com relação ao Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M) – Brasil-Municípios - 2000 (PNUD/IPEA/FJP - Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil), verifica-se que nada menos do que em 92 deles o pagamento de benefícios é superior ao FPM.(...) Já nos 100 piores o número de municípios com benefícios previdenciários em volume superior ao FPM cai para 28”.

<sup>264</sup> Ver Delgado & Cardoso Jr. (2000b). Entre as famílias rurais que compõem o universo de pesquisa deste item no trabalho citado, o acesso a eles cresceu da seguinte maneira: 31% (fogão a gás), 39,8% (geladeira), 43,6% (televisor), 63,8% (freezer) e 156% (máquina de lavar).

Em outras palavras: a política social brasileira, comumente considerada, por analistas e setores conservadores da sociedade, como peso morto e elemento antagônico do crescimento econômico, pode e deve, na verdade, dentro da perspectiva ética e analítica aqui adotada, ser vista como parte integrante de um projeto de desenvolvimento de longo prazo para o país, pois coloca a população – particularmente aquela vinculada ou circundada pelo salário mínimo – no centro desta estratégia.

O Apêndice a seguir – Salário Mínimo e Desenvolvimento – explora e demonstra, justamente, esses impactos virtuosos que o salário mínimo exercita sobre a economia brasileira e seu mercado de trabalho, em termos de nível de ocupação e formalização, distribuição de rendimentos, nível geral de preços, potencial de combate à pobreza e às desigualdades regionais de renda, bem-estar coletivo e até mesmo finanças públicas.



## APÊNDICE

### **Salário Mínimo e Desenvolvimento: efeitos benéficos de uma política nacional de valorização do salário mínimo**

Na literatura econômica sobre o assunto, não existe consenso teórico nem evidência empírica definitiva sobre esta complexa relação que em cada sociedade se estabelece entre salário mínimo e mercado de trabalho. Não obstante, desde que o país reconquistou certa estabilidade monetária em 1994, o debate sobre o papel do salário mínimo na sociedade brasileira – em suas várias dimensões – recrudesciu. Mas ainda paira no ar certa frustração de expectativas porque, com a mesma rapidez com que os debates em torno desta questão são anualmente retomados, eles também se dissipam velozmente depois que se efetiva o respectivo reajuste anual, sem que nenhuma resolução política mais duradoura tenha sido tomada, além é claro daquela pertinente à definição de um novo valor de referência nacional.<sup>265</sup>

De todo modo, a chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República em 2003 trouxe para dentro do governo (notadamente para o Ministério do Trabalho e Emprego) parte dos segmentos sociais que sempre defenderam a posição de que o salário mínimo deveria ser objeto explícito e ativo de política pública, indo, portanto, na contramão de uma longa ausência de preocupação governamental neste campo. Isso se manifesta na trajetória de queda sistemática do seu poder aquisitivo real, desde pelo menos o início dos governos militares, queda esta somente estancada (mas não totalmente recuperada) a partir de 1995. Este fator deve ter contribuído, na primeira década dos anos 2000, não só para o acirramento do debate público sobre o tema, mas também pela instituição – via Decreto Presidencial de 20 de abril de 2005 – de Comissão Quadripartite, de caráter consultivo, atuante no âmbito do MTE, composta por representantes do governo, dos empresários, dos trabalhadores e dos aposentados e pensionistas, para propor um Programa Nacional de Fortalecimento do Salário Mínimo.

No entanto, a despeito do intenso debate teórico e político que foi travado no interior desta Comissão (fato em si mesmo benéfico para elevar a qualidade das discussões públicas), a única

---

<sup>265</sup> Cabe lembrar que entre 1997 e 2007 o reajuste anual do salário mínimo foi atribuição exclusiva do Poder Executivo, não havendo regra explícita nem índice de preços pré-definido de indexação.

resolução prática tomada a respeito do salário mínimo – até aquele momento – havia sido a fixação de novos valores de referência nacional que incorporavam ganhos reais de algo como 7,9% em 2005 e 13% em 2006, fazendo os valores nominais saltarem, respectivamente, para R\$ 300,00 e depois para R\$ 350,00.

Não obstante as dificuldades políticas para se consolidar programa minimamente consensual de fortalecimento do salário mínimo, tal qual previa a referida Comissão, havia na ocasião – e continuam válidos ainda hoje – elementos teóricos e empíricos suficientes para sustentar as posições daqueles atores sociais que defendiam a criação de uma Política Nacional de Valorização do Salário Mínimo, superando os limites da visão fiscalista até então dominante tanto no debate intragovernamental como naquele conduzido pela mídia.

Desde a perspectiva analítica aqui pleiteada, a questão do salário mínimo numa sociedade como a brasileira, marcada por grandes desigualdades sociais, regionais e salariais, adquire caráter vital que ultrapassa a mera questão orçamentária em pauta. No fundo, trata-se de saber se se justifica, no âmbito governamental, a instauração de políticas ativas para regular não só as condições de utilização e proteção social da força de trabalho, mas também as condições de remuneração de parte expressiva da população ocupada, bem como de parte ponderável da população inativa detentora de direitos constitucionais de natureza previdenciária e assistencial.<sup>266</sup>

Em outras palavras, a construção de uma Política de Valorização do Salário Mínimo é meritória, no contexto brasileiro, porque envolve ao menos cinco dimensões diretamente atreladas ao padrão de desenvolvimento nacional, o que lhe confere caráter estruturante no rol das políticas públicas de corte federal.

---

<sup>266</sup> Estimativas feitas por Montagner (2005) com base em informações da PNAD/2003 davam conta de que algo como 30% da população brasileira fosse de alguma forma afetada pelas decisões que circundam o salário mínimo, já que também as famílias das pessoas ocupadas (com carteira, sem carteira, autônomos e domésticas), aposentadas, pensionistas, desempregadas sob abrigo do seguro-desemprego e pessoas extremamente pobres sob o abrigo do BPC/LOAS, estariam sendo afetadas pelas resoluções em torno do salário mínimo oficial.



## 1. Salário mínimo, nível de ocupação e distribuição dos rendimentos

A primeira e mais clara dimensão de análise é aquela que procura relacionar os impactos que possíveis aumentos reais do salário mínimo teriam sobre o mercado de trabalho, tanto no que diz respeito ao nível de emprego agregado como sobre a determinação do nível e distribuição dos salários. De antemão, cabe a advertência de que qualquer efeito de aumentos reais do salário mínimo (e outros salários) sobre qualquer variável econômica do sistema não pode jamais ser desvinculada do ambiente geral no qual ocorrem, particularmente, dentro do contexto macroeconômico que no fundo é quem vai sancionar ou não os movimentos deflagrados por determinado aumento real do salário mínimo.<sup>267</sup> Exemplificando: é de se esperar que em contexto de crescimento do produto agregado, ou melhor ainda, de *expectativa de crescimento futuro do nível de renda*, aumentos reais de salários sejam mais facilmente incorporáveis às estruturas de custos das empresas e famílias, do que em contextos de retração das atividades econômicas.<sup>268</sup>

Assim sendo, aumentos reais de salário mínimo poderão ter impacto positivo sobre o mercado de trabalho, tanto no que diz respeito ao nível de emprego como ao nível dos salários, sempre que a trajetória esperada de comportamento de variáveis-chaves da economia – como investimento, produto, renda e lucro – forem ascendentes. Em tais condições, não só o nível geral de emprego não deve se reduzir, como há indicações de que o aumento real do salário mínimo não informalize as relações de trabalho. Ademais, no que se refere ao nível salarial e sua distribuição, é de se esperar que ele afete tanto as remunerações de base do mercado de trabalho formalizado, como também as remunerações de base do mercado informal. Em ambos os casos, ainda que a influência não seja direta e imediata (repasses automáticos), ela funcionará indireta e diferidamente no tempo como uma espécie de farol ou guia de referência para futuras negociações. Evidente que o poder de barganha sindical em cada categoria profissional definirá as possibilidades de sucesso da empreitada. Mas independente disto, também em ambos os casos,

---

<sup>267</sup> Esta advertência de cunho metodológico é pertinente porque muitos estudos empíricos em torno desta questão simplesmente esquecem este detalhe, extraíndo conclusões gerais de contextos bastante particulares.

<sup>268</sup> A menção também às famílias é importante porque grande parte das trabalhadoras que recebem em torno do salário mínimo são domésticas em residências particulares.

é provável que, subindo o nível salarial da base da pirâmide distributiva, ocorra alguma redução na enorme heterogeneidade do leque de remunerações.<sup>269</sup>

No contexto brasileiro dos últimos anos (notadamente entre 2004 e 2010), esta conjunção favorável de fatores parece ter ocorrido. Apesar do comportamento oscilante do PIB e das inúmeras especificidades setoriais, as expectativas empresariais eram *majoritariamente* positivas com relação às perspectivas de crescimento econômico e sua sustentação no futuro imediato. Isto parece ter sido verdade particularmente para os setores econômicos vinculados às exportações e àqueles sensíveis à expansão do crédito pessoal verificada no período (setores produtores de bens de consumo duráveis, como automotivo, eletroeletrônico e moveleiro; e setores produtores de bens de consumo não-durável, como têxtil, calçados, bebidas e alimentos). Com isso, os aumentos reais de salário mínimo puderam ser absorvidos pelo sistema econômico *em simultâneo* a aumentos do nível geral de ocupações, da formalização dos contratos de trabalho e da redução da desigualdade de rendimentos, evidenciando a não-inexorabilidade das teorias que advogam em favor de um *trade-off* inevitável entre aumentos reais de salários e queda do nível de emprego ou informalização dos contratos.

## 2. Salário mínimo e nível geral de preços

Uma segunda dimensão importante de análise se refere aos impactos decorrentes de aumentos reais do salário mínimo sobre o nível geral de preços da economia. Também neste caso, vale a advertência metodológica feita acima: qualquer impacto que se venha a obter é *contexto-dependente*. Em outras palavras, um aumento real de salário mínimo apenas se converterá em inflação se os setores econômicos afetados pelo reajuste estiverem operando com capacidade instalada plena ou quase-plena. Em caso contrário, premidos pela concorrência, tanto os mercados competitivos (*flex price*) como os mercados oligopolizados (*fix price*, mas contestáveis num ambiente de abertura comercial externa e dólar desvalorizado), devem ter alguma dificuldade em repassar, imediata e automaticamente, seus aumentos de custos aos preços finais. Além disso, como dito acima, se as expectativas destes setores econômicos forem otimistas

---

<sup>269</sup> De fato, em ampla compilação de estudos sobre o assunto, Corseuil & Servo (2001) contabilizaram muitas evidências de determinação positiva entre salário mínimo e demais salários da economia, como também entre salário mínimo e melhoria da distribuição de renda.

quanto à evolução futura de variáveis como investimento, produto, renda e lucros, aumentos de custos podem ser absorvidos, até certo ponto, sem que as margens esperadas de rentabilidade precisem ser sacrificadas.

Esta combinação de fenômenos virtuosos também parece ter ocorrido na experiência brasileira recente (2004 a 2010), pois aumentos reais do salário mínimo se deram *em simultâneo* à queda da inflação esperada e ao aumento da lucratividade geral da economia, ainda que para ambos os eventos tenha contribuído a política de juros altos da maior parte do período.<sup>270</sup>

### **3. Salário mínimo, combate à pobreza e bem-estar social**

A terceira dimensão relevante de análise se reporta aos impactos propriamente sociais decorrentes de aumentos reais do salário mínimo. Como dito acima, se o contexto macroeconômico for promissor, aumentos reais do salário mínimo não devem comprometer nem o nível geral de emprego, nem o nível de formalização do trabalho, nem tampouco o piso e o poder aquisitivo real das remunerações do mercado. Evidente que nesta hipótese otimista, aumentos reais de salário mínimo converter-se-iam em aumento de bem-estar social para trabalhadores ocupados (estatutários, com carteira, sem carteira, autônomos e domésticas) afetados por esta política de valorização. Além destes, ganhos de bem-estar também seriam visíveis para aposentados, pensionistas, desempregados sob o amparo do seguro-desemprego e pessoas extremamente pobres sob a guarida da assistência social (BPC/LOAS), já que para todas estas categorias vale o preceito constitucional que estabelece o salário mínimo como piso vinculado (e nacionalmente uniforme) dos benefícios da seguridade social.

Na literatura nacional sobre o assunto, é dominante a bibliografia que comprova estatisticamente a correlação positiva entre aumentos reais do salário mínimo e redução dos

---

<sup>270</sup> Com respeito à relação entre salário mínimo e inflação, note-se que a média dos índices de preços INPC, IGP-DI, IGP-M e INPC-Fipe reduziu-se ao longo do período sob vigência de aumentos reais do salário mínimo, segundo cruzamento de informações do Bacen (para inflação) e do MTE (para o salário mínimo). Acerca da relação entre salário mínimo e desempenho empresarial, veja-se que os aumentos reais para o salário mínimo, ocorreram em ambiente macroeconômico no qual “*salvo em alguns segmentos, houve melhora de certa forma generalizada na condição financeira das grandes empresas industriais*” (Jacob & Almeida, 2005). Com base neste mesmo trabalho citado, “*observa-se que considerando cinco instituições financeiras (Banco do Brasil, Bradesco, Itaú, Unibanco e Banespa) classificadas entre as dez maiores no ranking do Banco Central, a taxa de retorno anualizada sobre o Patrimônio Líquido no terceiro trimestre de 2005 foi de 31,4%, registrando um forte aumento em relação ao mesmo período de 2004 (23,1%).*” (Jacob & Almeida, 2005).

níveis absoluto e relativo da pobreza, não só entre os ocupados no mercado de trabalho, mas principalmente em domicílios nos quais há pelo menos um membro recebendo benefícios da seguridade social vinculados ao salário mínimo.<sup>271</sup>

#### 4. Salário mínimo e desenvolvimento territorial

Associado aos impactos sociais apontados acima, haveria uma quarta dimensão necessária de análise, ligada aos impactos de ordem propriamente regionais (estaduais e municipais), provenientes de aumentos reais do salário mínimo. Esta é dimensão particularmente importante no caso brasileiro, pois o salário mínimo constitucionalmente vinculado ao piso dos benefícios sociais da previdência, assistência e seguro-desemprego, representa parte importante de estratégia eficaz de combate às desigualdades territoriais de renda. Evidente que a isto deveriam acoplar-se outras políticas de desenvolvimento local, inclusive para garantir que impactos territoriais decorrentes de aumentos reais de salário mínimo possam também ser absorvidos pelos mercados de trabalho locais.

Mas na ausência de políticas explícitas de desenvolvimento territorial-local, os benefícios da seguridade social transferidos diretamente a indivíduos residentes em regiões de renda *per capita* inferior à média nacional, têm cumprido papel extremamente relevante na sustentação dos níveis de renda e de consumo locais. Em muitos casos, mais precisamente em 3.773 municípios, de 5.561 existentes no Brasil em 2003 (68% do total),<sup>272</sup> o montante transferido monetariamente em nome da seguridade social (aposentadorias, pensões, benefícios assistenciais e seguro-desemprego) foi maior que o montante transferido em nome do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), demonstrando o poder da seguridade social (e do preceito constitucional que

---

<sup>271</sup> Em trabalho de relatoria realizado na Câmara dos Deputados no início de 2000, o deputado federal Eduardo Paes produziu uma grande compilação de trabalhos técnicos sobre os impactos sociais de aumentos reais do salário mínimo. Ancorado nestes estudos, concluiu que: “*O atual sistema previdenciário brasileiro, baseado em regime de repartição simples, possibilita sua utilização pelo Estado como a mais importante instância de distribuição de rendas e combate à pobreza. (...) Nesse sentido, pode-se afirmar que a Previdência Social representa hoje, em pleno limiar do século XXI, um verdadeiro fundo de combate à pobreza para quase 65% dos seus beneficiários e familiares.*” (pg. 105). Para maiores detalhes, ver Paes (2002). Estes mesmos resultados foram posteriormente comprovados em outros estudos, dos quais vale mencionar, dentre tantos: Barros et alli (2000d e 2000e); Camarano (2004); Dain & Lavinias (2005) e Delgado & Theodoro (2005).

<sup>272</sup> Ver Montagner, P. (op. cit., pg. 53) e França (2004).

vincula seus benefícios ao salário mínimo) em transferir renda para regiões mais pobres, estimulando o desenvolvimento local.

## 5. Salário mínimo e finanças públicas

Por fim, uma quinta dimensão inescapável de análise deve levar em conta um duplo efeito de aumentos reais do salário mínimo sobre as finanças públicas. De um lado, o impacto fiscal decorrente do aumento dos gastos públicos; de outro, o impacto tributário decorrente do aumento da arrecadação de impostos e contribuições sociais. Estas duas dimensões do problema caminham juntas e precisam ser tratadas *simultaneamente* para fins de análises mais isentas e precisas do assunto.<sup>273</sup>

Do lado dos impactos fiscais (praticamente o único que é considerado em grande parte das análises correntes), haveria que se analisar não só o peso de aumentos reais do salário mínimo nas contas propriamente sociais (previdência, assistência e seguro-desemprego), mas também o peso destes aumentos no orçamento público como um todo, a fim de se ponderar corretamente as prioridades de gasto em curso na economia (gastos sociais, dívida pública, juros, investimentos, gastos com pessoal, etc.) e os respectivos deslocamentos que continuamente estão se processando no interior do orçamento público. Além disso, seria preciso investigar os efeitos redistributivos destes gastos associados a aumentos reais do salário mínimo, confrontando-os com os objetivos sociais do governo e da sociedade.

Do lado dos impactos tributários (aspecto praticamente ignorado no debate corrente), haveria que analisar efeitos potencialmente virtuosos sobre a economia e sobre a arrecadação de impostos e contribuições sociais, provenientes de aumentos reais do salário mínimo que, incorporados às estruturas de custos das empresas, convertem-se paulatinamente em aumento da massa salarial tributável e em expansão do consumo corrente também tributável. Em ambos os casos, a despeito da regressividade dominante na estrutura de arrecadação ainda vigente no país, trata-se, em grande medida, de fontes de financiamento constitucionalmente criadas e vinculadas aos gastos

---

<sup>273</sup> Alguns trabalhos recentes produzidos no IPEA buscam dar respostas para ambas as questões. Em particular, ver: IPEA (2010) e Campos (2011).

sociais impactados por aumentos reais do salário mínimo, quais sejam, benefícios mínimos da previdência, assistência e seguro-desemprego.<sup>274</sup>

Em suma, das observações relativas a esta última (mas não menos importante) dimensão de análise, cabe ressaltar dois aspectos cruciais. Primeiro, que tais observações relativizam a visão acerca do suposto “déficit explosivo da previdência”, já que, constitucionalmente, os gastos previdenciários, assistenciais e do seguro-desemprego possuem fontes explícitas de financiamento e, de fato, estão sendo cobertos pelo conjunto de recursos a eles destinados, com destaque para a Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para o INSS, o PIS/PASEP (FAT), a COFINS, a CSLL e a CPMF.<sup>275</sup> Segundo que, olhando com atenção os dados relativos ao desempenho corrente das finanças sociais federais, fica claro que o movimento de disputa distributiva no interior do orçamento público federal se dá – corriqueiramente – a favor dos encargos da dívida pública, em detrimento de todas as demais categorias de gasto, sobretudo os investimentos (comprometendo produto, renda e emprego) e os de natureza social, pois o Orçamento da Seguridade Social vem crescendo sistematicamente à frente dos Gastos Sociais Federais atrelados a aumentos do salário mínimo.<sup>276</sup>

### **Considerações Finais**

A partir do recorrente debate conjuntural sobre salário mínimo e mercado de trabalho, fez-se discussão acerca de possíveis efeitos benéficos que uma política de valorização real e de fortalecimento institucional do salário mínimo poderia ter sobre a sociedade brasileira. Em síntese, o conjunto de argumentos acima levantados encontrou respaldo na experiência brasileira dos últimos anos (mormente entre 2004 e 2010), prevendo-se para os próximos anos – tudo o mais constante – uma repetição das mesmas condições.

---

<sup>274</sup> Tais fontes compõem o negligenciado Orçamento da Seguridade Social, que entre outros tributos, recolhe exclusivamente para si a Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para o INSS, o PIS/PASEP (FAT), a COFINS, a CSLL e a CPMF. Com exceção da primeira, todas as demais contribuições sociais têm perdido algo como 20% de seus totais, transferidos ao Tesouro Nacional por meio da DRU (Desvinculação de Recursos da União), com vistas ao cumprimento das metas anuais de superávits fiscais.

<sup>275</sup> Para um acompanhamento sistemático acerca destas questões, ver IPEA - Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, vários números, especialmente os capítulos referentes à Seguridade Social e à Previdência Social.

<sup>276</sup> A comprovação empírica deste argumento pode ser vista nos seguintes trabalhos: Araújo (2005) e Cardoso Jr. & Castro (2005, 2006a e 2006b).

É claro que uma política desta natureza deve buscar, em primeiro lugar, o fim dos reajustes anuais erráticos, pois estes tanto aumentam a incerteza do ambiente econômico como podem comprometer a sustentabilidade fiscal de outras políticas.<sup>277</sup> Em segundo lugar, conferindo ao sistema econômico dose maior de previsibilidade e de sustentabilidade ao longo do tempo, é louvável que a atual política nacional de recuperação real do salário mínimo esteja à evolução do PIB real, segundo a sistemática que lhe foi atribuída desde 2007.

De qualquer modo, o fato relevante é que, tendo estado o ambiente macroeconômico relativamente estabilizado e, na visão dos empresários, com perspectivas de crescimento sustentado para o futuro imediato, os aumentos reais do salário mínimo observados no período 2004/2010 puderam ser absorvidos pelo sistema econômico em simultâneo ao aumento da ocupação e da formalização dos contratos, da recuperação real dos rendimentos do trabalho, do aumento da massa salarial total, com alguma redução das desigualdades de renda (proveniente, desde 2005, de aumentos mais que proporcionais dos rendimentos dos decis inferiores da distribuição), da queda da pobreza absoluta e relativa e – detalhe crucial – com a carga tributária de vinculação social crescendo acima dos gastos sociais federais. Portanto, conjunção de fatores acontecendo de modo pró-cíclico ao comportamento econômico mais geral, e não em contradição com ele, como infelizmente continuam a supor algumas análises mais conservadoras ou ideologicamente orientadas sobre o assunto.

---

<sup>277</sup> Especialmente as políticas sociais de corte federal que usam o salário mínimo como piso e/ou indexador de seus benefícios (previdência social, assistência social e seguro-desemprego), além das finanças públicas municipais e estaduais que utilizam o salário mínimo como piso e/ou indexador salarial local.





## CAPÍTULO 10

### **Universalização de Direitos e Proteção Social: a previdência rural como vanguarda institucional**

O caso brasileiro de universalização da previdência rural, em curso desde sua instituição pela CF-1988, é exemplo dos mais eloquentes acerca das relações virtuosas que existem entre seguridade social – através do princípio constitucional que vincula o salário mínimo como piso dos benefícios previdenciários e assistenciais – e certa dinamização econômica com bem-estar social.

Na realidade, a década de 1990 presenciou mudanças importantes em alguns eixos da política social que apenas recentemente têm sido mais bem avaliadas.<sup>278</sup> No caso específico que este capítulo procura analisar – o da *extensão dos direitos previdenciários aos trabalhadores oriundos do meio rural* (homens maiores de 60 anos e mulheres maiores de 55) – as mudanças parecem ser de mão dupla. Houve evidentes mudanças no subsistema de proteção social do “setor rural” a partir da Constituição de 1988; e houve, simultaneamente, mudanças na agricultura brasileira com o fim da chamada “modernização conservadora”, na década de 1990, e ingresso do país no processo contraditório de liberalização da política agrícola e posterior configuração, durante a primeira década de 2000, de novo pacto de economia política fundado na relação entre Estado e economia do agronegócio.<sup>279</sup>

Respeitando a lógica geral desta Tese, este capítulo parte de constatação factual muito expressiva: a constituição de um setor de aposentados e pensionistas da Previdência Rural com cobertura social universal e acesso a um seguro de renda mínima do sistema. A dimensão socioeconômica desse setor e o impacto desse seguro de renda sobre o setor rural, principalmente

---

<sup>278</sup> Em particular, ver a edição n. 17 do Boletim de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* do IPEA, em que se fez balanço de todas as políticas sociais federais brasileiras ao longo de vinte anos entre 1988 e 2008.

<sup>279</sup> A respeito da trajetória que vai “*do capital financeiro na agricultura brasileira nas décadas de 1970 e 1980 à nova economia do agronegócio nos anos 2000 no Brasil*”, ver Delgado (2013, no prelo).

sobre o seu segmento familiar, constituía – a meados da década de 1990 – novidade histórica que este capítulo busca mais bem apresentar.

O debate teórico que situa de maneira conveniente essa novidade histórica nutre-se de diferentes contribuições. Em parte, é debate calcado nas teorias do estado de bem-estar e nos fundamentos das políticas sociais; em outra parte, é debate agrário e/ou das novas concepções do mundo rural e do desenvolvimento agrícola no país. Todo esse debate precisou ser trazido à realidade histórica do Brasil e de sua sociedade desigual, para finalmente desaguar na conjuntura dos anos 1990 e primeira década de 2000.

A desorganização econômica e social do setor rural brasileiro que ocorreu com o fim das políticas agrícolas intervencionistas que vigoraram do pós-guerra até o final dos anos 80, deixou profundamente alteradas as condições de reprodução capitalista na agricultura brasileira. O efeito cumulativo da liberalização comercial e financeira, do fim da intervenção nos mercados de *commodities* e da desvalorização patrimonial do estoque fundiário, culminaram, na década de 1990, com o rompimento do chamado pacto da “modernização conservadora”.<sup>280</sup> Na década de 1990, a resultante desse movimento político tomou a forma de estagnação relativa do *agribusiness* brasileiro e simultânea ampliação de um setor de economia familiar no espaço rural, onde nele sobressaía de forma magnificada o seu subsetor de subsistência.

É nesse contexto que ocorreu a ampliação de direitos sociais preconizados pela Constituição de 1988. Ela introduziu o *princípio do acesso universal de idosos e inválidos de ambos os sexos à previdência social, em regime especial, cuja principal característica foi a de incluir o chamado setor rural informal, constituído pelo “produtor, parceiro, meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como respectivos cônjuges que exerçam suas atividades em regime de economia familiar sem empregados permanentes”* (Art. 195, § 8, Constituição Federal de 1988).

Essa ampliação de direitos sociais, no contexto histórico em que se deu, engendrou o surgimento desse novo espaço rural, ou seja, o *setor dos aposentados e pensionistas rurais*, cuja

---

<sup>280</sup> E na década primeira de 2000, culminaram com o surgimento de um novo pacto de economia política assentado em relação estreita entre o Estado e a economia do Agronegócio, o qual, não obstante, não será tratado neste capítulo. A este respeito, ver Delgado (2013, no prelo).

dinâmica e vitalidade dependem fundamentalmente do acordo político que prevaleça para mantê-lo vivo no contexto das instituições da política social brasileira.

## **1. Reconfiguração do Espaço Rural à Luz do Setor de Aposentados e Pensionistas**

A aplicação do princípio contido no Art. 195, § 8º da Constituição Federal significa, na prática, estender os direitos previdenciários a idosos (com redução de limite de idade) e inválidos de ambos os sexos, independentemente da capacidade contributiva dessas pessoas. Isto acarretou ampliação significativa da cobertura do seguro social com acesso ao salário mínimo, tendo ocorrido em circunstância histórica muito peculiar, na qual o próprio setor rural se descapitalizava e empobrecia, ao longo dos anos 90. Por esta razão, a emergência de um grupo social específico, amparado pelo seguro social (dos aposentados e pensionistas rurais), veio se constituindo em novo ator social, cujos papéis, dinâmica e significação clamam – ainda hoje – por melhor conhecimento e explicação.

Do ponto de vista macro-social, o impacto da reforma implementada a partir de 1992 pode ser descrito com base em alguns dados gerais que resumimos na Tabela 1.<sup>281</sup>

---

<sup>281</sup> Vale ressaltar que, neste capítulo, manteremos as informações de natureza histórica e institucional que, segundo nossa concepção, permanecem atuais e úteis a explicar a configuração do regime de previdência social rural. Isto se deve, entre outros motivos, ao fato de que a estatística do setor de aposentados e pensionistas da Previdência Rural ( $S_1$ ) – ver diagrama logo a frente – foi obtida a partir de pesquisa amostral para as regiões Nordeste e Sul do Brasil. As amostras regionais de 3.000 domicílios (ou meso-regionais de 1.000) foram significantes do ponto de vista estatístico, no sentido de que a esperança matemática dos parâmetros amostrais [ $E(p) = P + e$ ] era muito próxima dos parâmetros do universo contido no Cadastro de Nomes e Endereços da Previdência. Com isso, tivemos condições de definir, por inferência estatística, o tamanho do  $S_1$  regional do Sul e do Nordeste – conforme diagrama logo a frente – e todas as suas características socioeconômicas, a partir dos resultados pesquisados na amostra domiciliar dos 6.000 domicílios inquiridos na pesquisa de campo. Para uma descrição detalhada do Plano Amostral da Pesquisa ver Delgado *et alli* (1999a). Já os dados estatísticos atualizados de cobertura e gastos desta política, poderão ser mais bem apreciados no *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, notadamente em seu anexo estatístico, que o IPEA produz e publica semestralmente desde 2000. Em particular, ver do referido periódico as edições n. 13 (com balanço empírico abrangente das políticas sociais federais entre 1995 e 2005) e n. 17 (com balanço analítico amplo das mesmas políticas entre 1988 e 2008, por ocasião dos 20 anos da CF-1988).

**Tabela 1: Alguns Indicadores Globais da Universalização Previdenciária pós-1992. Brasil: 1991 a 1998.**

anos	valor dos benefícios mensais pagos (em US\$ mil)	nº total de benefícios	nº de benefícios por idade	valor unitário dos benefícios rurais (em US\$)
1991	180,0	4.080,4	2.240,5	44,1
1992	234,4	4.976,9	2.912,8	47,1
1993	403,8	6.001,0	3.855,9	67,3
1994	526,8	6.359,2	4.176,2	82,8
1995	637,8	6.332,2	4.126,8	100,7
1996	705,2	6.474,4	4.102,2	108,9
1997	725,3	6.672,3	4.140,2	108,7
1998	749,8	6.913,1	4.305,3	108,5

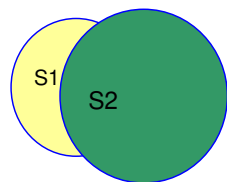
Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social - AEP 1991 a 1998.

Àquela altura, os dados já evidenciavam que entre 1991 e 1998 praticamente dobra o número absoluto de benefícios por idade acumulados no sistema rural, enquanto seu valor unitário passava de US\$ 44,1 mensais para US\$ 108,5 no mesmo período. O impacto financeiro dessa reforma mais do que quadruplicou o gasto mensal com benefícios permanentes (aposentadorias e pensões pagas), que cresceu de US\$ 180 milhões mensais para perto de US\$ 750 milhões. Anualizado, este gasto situou-se em torno de US\$ 10,0 bilhões em 1998, em valores da época.

Em termos de quantidades, a Previdência Social Rural pagou, em 1998, 6,91 milhões de aposentadorias, pensões, rendas mensais vitalícias e amparos previdenciários aos seus segurados do setor rural. Por sua vez, a pesquisa domiciliar de residências seguradas pela Previdência Rural revela que em média pagou-se 1,78 benefícios por domicílio na região Sul e cerca de 1,70 na região Nordeste, sendo as duas regiões responsáveis, ao final da década de 1990, por cerca de 65% dos benefícios previdenciários permanentes pagos anualmente.

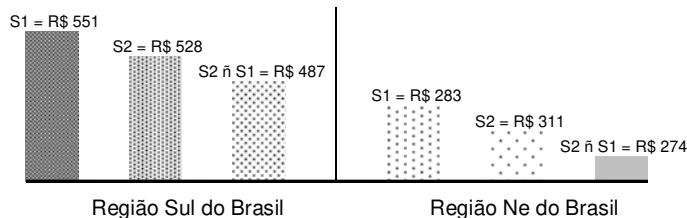
Na falta de informações definitivas, cremos que tenha sido lícito tomar uma média dessas duas relações regionais (benefícios / domicílios = 6,91 / 1,72) e aplicá-la ao Brasil como um todo. Esse indicador revela que cerca de quatro milhões de domicílios no Brasil constituiria – à época – o setor amparado pela Previdência Rural, que aqui denominaremos de S1. De posse dessa informação, podemos comparar o setor S1 com o setor rural tradicional das estatísticas da PNAD e observar algumas diferenças significativas para uma variável chave do inquérito de campo, a renda domiciliar.

Figura 1: Configuração do espaço rural. Brasil: 1998.



S<sub>1</sub>: setor de aposentados e pensionistas rurais  
 S<sub>2</sub>: setor de domicílios rurais da PNAD

Figura 2: Renda média domiciliar comparada - Sul e Ne do Brasil - 1998



As Figuras acima permitem extrair duas informações relevantes: i) a proporção de domicílios de aposentados e pensionistas (S1) relativamente ao universo de domicílios do setor rural (S2); e ii) a renda domiciliar no setor S1 (aposentados e pensionistas) em relação ao setor S2 (setor de domicílios rurais da PNAD), definindo por exclusão um setor ‘S2 não S1’ que, para efeitos analíticos, serviria como amostra de controle, vale dizer: espaço onde não há, por definição, domicílios rurais com residentes aposentados ou pensionistas.

**Box 1: Configuração Geral do S1 e S2 da Pesquisa de Campo. Brasil: 1998.**

O setor S1 para o Brasil como um todo representava em 1997 4,0 milhões de domicílios. O setor S2 para o país, segundo dados da PNAD-1997, possuía 8,1 milhões de domicílios (exceto Região Norte). O setor ‘S2 não S1’, ainda segundo a PNAD-1997, possuía 5,2 milhões de domicílios. Finalmente, o setor ‘S1 ∩ S2’ possuía 2,46 milhões de domicílios. A estatística do setor de aposentados e pensionistas da Previdência Rural (S1) foi obtida a partir de pesquisa amostral para as regiões Nordeste e Sul do Brasil. Os aposentados e pensionistas dessas duas regiões receberam em 1998, segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social, cerca de 65% dos benefícios totais pagos ao “setor rural” da previdência no Brasil. As amostras regionais de 3.000 domicílios (ou meso-regionais de 1.000) são significantes do ponto de vista estatístico, no sentido de que a esperança matemática dos parâmetros amostrais [E(p) = P + e] é muito próxima dos parâmetros do universo contido no Cadastro de Nomes e Endereços da Previdência. Isto posto, tivemos condições de definir, por inferência estatística, o tamanho do S1 regional do Sul e do Nordeste e todas as suas características socioeconômicas, a partir dos resultados pesquisados na amostra domiciliar dos 6.000 domicílios inquiridos na pesquisa de campo. A amostragem de domicílios foi extraída do Cadastro de Nomes e Endereços do INSS, do qual se selecionou todos os titulares de “benefícios de duração continuada” (aposentadorias, pensões, rendas mensais vitalícias e amparos previdenciários) presentes no mês de março de 1998 relativamente ao “público rural”. Esse cadastro, discriminado por município, foi objeto de uma primeira seleção, onde foram aleatoriamente escolhidos 300 municípios nas duas macrorregiões e, dentro de cada município, 20 domicílios, observando-se para cada região uma mesorregionalização que dividiu o espaço regional em três mesorregiões.

Fonte: Delgado et alli, 1999a. Elaboração própria.

Em agosto/setembro de 1998, o nível de renda domiciliar médio do S1 na região Sul era de R\$ 551, enquanto o nível médio da renda domiciliar rural da PNAD (setembro de 1998) era de

R\$ 528 e o nível de renda de ‘S2 não S1’ era de R\$ 487 (setembro de 1997). Para a região Nordeste, os números foram respectivamente de: S1 = R\$ 283, S2 = R\$ 311 e ‘S2 não S1’ = R\$ 274. No caso da região Sul, a renda dos domicílios com acesso aos benefícios previdenciários situava-se, em média, 13,1% acima da renda dos domicílios sem acesso ao seguro social [S1 / (S2 não S1)], enquanto no caso da região Nordeste este percentual estava, em 1998, apenas 3,6% acima, também em termos médios.

Esses dados de renda domiciliar já evidenciavam à época a diferença significativa que fazia ter ou não ter acesso ao sistema de proteção previdenciária, fato que se manteve inalterado ao longo dos anos subsequentes à pesquisa de campo. O setor de domicílios sem acesso à previdência, seja no Sul, seja no Nordeste, percebia nível de renda domiciliar que apenas no caso do Sul situava-se, em 1998, acima da linha da pobreza, medida por renda domiciliar per capita mensal maior que ½ salário mínimo, como será visto mais adiante.

## **2. O Debate do “Novo Rural” na Década de 1990**

Ao longo, sobretudo, da segunda metade da década de 1990, houve debate teórico difuso, que para propósitos de identificação das problemáticas e correntes de pensamento envolvidas neste assunto, chamaríamos de debate sobre o “novo rural brasileiro”.<sup>282</sup> Nesse debate, compareceram vários autores e teorias que delimitavam pelo menos três problemáticas inter-relacionadas, a saber: i) a reconceituação do setor rural à luz dos “novos” aspectos demográficos e socioeconômicos da ruralidade; ii) as “novas” funções do setor agrícola no processo de desenvolvimento, enfatizando-se “novos” aspectos da teoria do desenvolvimento; e iii) o enfoque no território e na pluriatividade como “novas” dimensões do setor rural.

Observe-se que com qualquer uma das três vertentes teóricas supracitadas, poderíamos tentar explicar o setor de aposentados da previdência. Mas esta não seria explicação muito apropriada. Na verdade, nenhum desses aspectos recortados do debate teórico internacional sobre o “novo rural” podia ser adequadamente transposto para a economia brasileira da segunda metade da década de 1990, de sorte a servir de teoria explicativa para o conjunto de mudanças que aqui ocorreram nesta época. A discussão teórica do “novo rural” apontava para importantes questões,

---

<sup>282</sup> A respeito, ver Abramovay (1999), Cardoso (1998), Graziano da Silva (1999) e Wanderley (1997).

que puderam retomar no Brasil uma apropriada ligação com as transformações então em curso no nosso setor rural.

A reconceituação do “setor rural” (Wanderley, 1997), à luz da dicotomia rural-urbana (Cardoso, 1998), das novas funções e espaços da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo, com ênfase no papel do território (Abramovay, 1999) ou da pluriatividade e/ou das fontes de renda alternativas que as famílias rurais realizam (Graziano da Silva, 1999), trazia evidentes contribuições ao debate agrário e inovaram a compreensão do espaço rural. Nesse sentido, ajudaram-nos a compreender o espaço rural além de sua restrita expressão empírica ou estatística calcada nos critérios de “estabelecimentos agropecuários” e/ou de “domicílios rurais”.

*O espaço social dos aposentados e pensionistas da previdência rural*, especialmente este espaço construído a partir do avanço da política social para o âmbito do “regime de economia familiar”, era teoricamente convergente com as novas leituras do setor rural pós “modernização conservadora”. Mas para tanto, era necessário que se fizessem algumas mediações para incluir este novo espaço social derivado da previdência rural no enfoque então em voga do “novo rural” brasileiro.

Neste sentido, foi preciso incorporar aspectos históricos concretos da evolução do setor rural brasileiro para compreendê-lo diversamente daquilo que vinha sendo traduzido como “novo rural” à luz do debate teórico europeu e norte-americano. Para tanto, destacamos dois aspectos profundamente diferenciadores do nosso “setor rural” que foram afetados pelas mudanças da política social e agrária dos anos 90, e que se situam – ainda hoje – em campo diverso do debate teórico europeu e norte-americano.

Em primeiro lugar, o peso significativo, em termos demográficos, de um “setor de subsistência” na economia agrária brasileira é algo que tem raízes históricas na nossa formação econômica calcada no escravismo e na grande propriedade, e que não foi eliminado com os processos de industrialização e modernização da agricultura desde o pós-guerra. Esse setor de subsistência, remanescente do período colonial, reforçou-se com o fim do escravismo e transportou-se ao século XX praticamente sem transformações. Passou pela modernização do pós-guerra como fonte inesgotável de mão-de-obra barata para o setor urbano, e chegou aos anos 90, antes da desmontagem da política agrícola brasileira, correspondendo a cerca de metade da força de trabalho e/ou dos residentes do setor rural, segundo medições feitas a partir das PNAD’s.

Nos anos 90, verificamos que por outras causalidades, esse setor de subsistência na verdade tendia a se ampliar a partir da dinâmica excludente dos mercados, contraditada apenas pelas ações e movimentos da política social que adiante explicitaremos.

O segundo aspecto importante e diferenciador do setor rural brasileiro na ocasião era o seu desempenho estagnacionista nos anos 90, diferentemente da dinâmica produtiva e ocupacional do sistema agro-industrial norte-americano ou do caráter socialmente mais homogêneo do setor rural europeu, protegido por sua política agrícola comum. Nesta década, e especialmente no período 1995/99, o setor agrícola brasileiro apresentou indicadores múltiplos de reversão daquilo que fora nas duas décadas anteriores. Essa relativa decadência ocorreu *pari passu* à desmontagem dos aparatos de política agrícola, presentes em pelo menos três subsistemas de política agrícola e comercial brasileira no pós-guerra, a saber: i) nos regimes de intercâmbio de *commodities* e de garantia de preços, relativamente protegidos pelas políticas cambial, tarifária e de preços vigentes anteriormente; ii) nos sistemas de crédito rural e favores fiscais vigentes no antigo regime; e iii) no próprio mercado de terras, altamente valorizado.

O processo de liberalização comercial, a desmontagem da intervenção estatal, e as condições especiais da estabilização monetária vigentes na década de 1990 tiveram por contrapartida a queda acentuada da renda agrícola e da renda fundiária, a relativa estagnação do produto agrícola e redução mais que proporcional do emprego produtivo no setor agrícola e nas atividades conexas dos complexos agro-industriais (Delgado & Flores, 1998).

Isto posto, tivemos ao menos duas condições diferenciadoras do “setor rural brasileiro”, frente às condições de emergência do que se chamou à época do “novo rural” nas experiências de alguns países desenvolvidos. Uma de caráter histórico-estrutural, ligada à heterogeneidade estrutural de nossa economia, derivada da herança de um enorme setor de subsistência. A outra, manifesta nas condições históricas da década de 1990, relacionada à perda de dinamismo econômico do setor rural nacional, sob as condições de convivência política que lhes foram impostas no contexto da liberalização econômica ao longo daquele período. Essa dupla caracterização – alta heterogeneidade social e baixo dinamismo econômico – trazia consequências teórico-interpretativas e prático-políticas da maior relevância para o debate acerca do “novo rural” brasileiro, bem como para o debate acerca da significação deste novo espaço social formado pelo público dos aposentados e pensionistas da previdência rural.



Por um lado, quisemos alertar para a realidade nacional de uma economia e de um setor rural relativamente estagnados na década de 1990, que não demonstravam ter o dinamismo pluriocupacional (rural ou urbano) que se lhe queria emprestar a partir de uma mimética interpretação do *agribusiness* e do mercado de trabalho norte-americanos. Na década de 90 no Brasil não se criaram novas ocupações, nem se inventaram novos produtos e novos processos produtivos na velocidade e diversidade em que isso acontecia em um sistema econômico com alto grau de inovação técnica e mobilidade social. Ao contrário, houve desativação produtiva no país, com relativa estagnação dos complexos agro-industriais, queda do emprego e da produção, antes relativamente defendidos no regime da “modernização conservadora”.

Por outro lado, o que crescia nessa situação de crise era o “setor de subsistência” e as formas relativamente integradas da “agricultura familiar” mais resistentes aos efeitos da queda nas taxas de crescimento das rendas agrícolas e do trabalho. Nesse contexto histórico, *é a política social inovadora que viabiliza a inclusão de amplos segmentos da economia familiar e, em particular, o próprio setor de subsistência da economia rural, sob a salvaguarda de um seguro social conferido pela política previdenciária, seguro este disponibilizado constitucionalmente na forma de seguro de renda mínima para idosos e inválidos*. Em outras palavras: no contexto de desenvolvimento liberal da década de 1990 no Brasil, tal segmento de política social foi, efetivamente, um *fato novo* no espaço rural brasileiro, com implicações duradouras sobre as condições de vida e de reprodução social do grupo populacional por ela abrangido.

Sendo, portanto, política, e não de caráter mercantil, a origem da mudança mais importante do setor rural brasileiro naquela década, dependerá da continuidade e aprofundamento da política de proteção social aos segmentos típicos do regime de economia familiar, incluindo aí o amplo setor de subsistência do mundo rural, a possibilidade de alterar qualitativamente o próprio perfil socioeconômico do setor rural no país.

Se aceitarmos a tese positiva de que o que há – ainda hoje – de efetivamente mais importante em termos de contribuição à renda e à subsistência das famílias rurais pobres no Brasil é a sua inclusão no setor de aposentadorias e pensões, teremos vencido a barreira da incredulidade com uma hipótese de impacto efetivo de política social, corroborável por amplo conjunto de indicadores que apresentamos neste e em outros textos elaborados a partir de extensa pesquisa de

campo levada a cabo pelo IPEA ao longo do biênio 1998/1999. (Delgado, 1997; Delgado & Cardoso Jr., 2000b; Delgado & Theodoro, 2003).

Há algo além do impacto de efetividade nesse setor de aposentados e pensionistas rurais. Que lições significativas poderíamos ainda tirar de uma avaliação de eficácia desse seguro social sobre o seu público alvo? Seria ele apenas mecanismo de renda compensatória, ou esse sistema estaria afetando as condições de reprodução da economia familiar a partir de movimento inverso ao da economia de mercado, qual seja, o da transformação da economia de subsistência em economia familiar produtiva e excedentária?

Essa segunda tese pressupõe efeitos transformadores, provocados pelo seguro social da previdência rural, que vão além dos objetivos geralmente declarados e aceitos da política social. A revitalização da agricultura familiar, constatada nos resultados da pesquisa de campo, não é resultado inesperado, haja vista a inclusão do regime de economia familiar no público alvo do regime especial da Previdência Rural (Art. 195 § 8º da Constituição Federal). Contudo, o que há de novo na situação é a permanência, na metade dos domicílios pesquisados, de estabelecimentos agropecuários em produção, compondo estratégia de reprodução econômica dessas famílias e tendo, em geral, o aposentado como responsável, na condição de chefe de domicílio (o beneficiário ou seu cônjuge eram chefes de domicílio em 84% das situações pesquisadas).

Nesse campo, há que considerar o aspecto altamente significativo que é a magnitude da combinação da Figura do aposentado com o de responsável por estabelecimento rural em produção, que foi de 48% na amostra Sul e de 43% na amostra Nordeste. Este resultado, se extrapolado para o país em seu conjunto, *configuraria um segmento social muito vasto, de cerca de dois milhões de estabelecimentos agropecuários à época (1998), os quais, de posse do seguro previdenciário da aposentadoria ou pensão, convertiam-no de várias formas numa espécie de seguro de renda agrícola.*

Essa conversão do seguro previdenciário em seguro agrícola era efetivamente um resultado inesperado da pesquisa, mas que introduzia elemento novo na política previdenciária, qual seja, o seu impacto sobre a produção agrícola do numeroso setor de agricultura familiar de todo o país. Essa informação era da maior relevância porque significava – *e provavelmente continua a significar* – a conversão do seguro previdenciário no principal instrumento de suporte da política agrária para apoiar a agricultura familiar e até mesmo o vasto segmento de agricultura de

subsistência presente no semiárido brasileiro. Em outras palavras, acredita-se – ainda hoje – que esse mecanismo de proteção propicia a formação de um pequeno excedente na renda dos domicílios componentes do S1 (setor de aposentados e pensionistas rurais), que deve ser a todo momento reinvestido na própria atividade produtiva familiar, criando condições para uma espécie de “reprodução ampliada” dessa economia familiar, tal qual procuramos demonstrar em seguida.

### **3. Condições de Reprodução da Economia Familiar Rural**

Um dos principais objetivos da pesquisa de campo consistiu em investigar o papel desempenhado pelo pagamento dos benefícios previdenciários rurais no conjunto de estratégias domiciliares para sua reprodução econômica. Como apontado na seção anterior, o benefício rural cumpre não só a *função precípua de seguro previdenciário*, ou seja, operando dentro do escopo original que orientou sua concepção, mas também atende de maneira fundamental, ainda que indiretamente, *função que muito se aproxima de um seguro agrícola*, pois reprograma e alarga o potencial produtivo das unidades familiares.

Assim, com o intuito de explorar mais detidamente alguns dos aspectos envolvidos nesta questão, dividimos esta seção em quatro itens que analisam, respectivamente, a estrutura de rendimentos domiciliares e condições de atividade dos domicílios (item 3.1), as relações de trabalho e condições de inserção ocupacional dos beneficiários (item 3.2), a estrutura de gastos domiciliares (item 3.3) e, por fim, a estrutura do excedente econômico domiciliar (item 3.4), tudo isso, bem entendido, com base em informações extraídas da já citada pesquisa de campo, portanto, necessariamente referidas ao ano de 1998.

#### ***3.1. Estrutura dos Rendimentos Domiciliares e Condição de Atividade***

A análise das condições de vida das famílias amparadas pela Previdência Rural revela efeitos muito importantes do impacto das aposentadorias e pensões junto a seu público alvo, notadamente quando se comparam domicílios “com” ou “sem” acesso ao sistema, ou “antes” e “depois” do início dos recebimentos. Um efeito direto bastante evidente é a mudança para cima no patamar da renda domiciliar das famílias que obtiveram ao menos um benefício do sistema previdenciário, trazendo consequências não desprezíveis sobre suas condições familiares de reprodução econômica e social.

As famílias dos beneficiários dispõem em geral de rol muito limitado de fontes de renda e ocupações, que são em última instância os meios de subsistência do grupo familiar. Esses meios se transformam quantitativa e qualitativamente ao serem somados aos benefícios rurais, pois estes cumprem não só função de seguro de *proteção social*, como também atendem indiretamente uma função que muito se aproxima de um *seguro agrícola*, ampliando o potencial produtivo da economia familiar. Esta linha de argumentação está explicitamente desenvolvida nesta seção, a partir da estrutura de rendimentos domiciliares expressa na Tabela 2 a seguir.

A partir da pesquisa de campo, tornou-se empiricamente demonstrável que o rendimento domiciliar médio mensal na região Sul era de aproximadamente R\$ 552,00 no segundo semestre de 1998, sendo de R\$ 283,00 na região Nordeste. A maior contribuição à média provinha, no caso da região Sul, dos rendimentos domiciliares oriundos da ocupação principal, que somaram perto de R\$ 287,00, representando 52% da renda domiciliar total. No caso da região Nordeste, ao contrário, o peso da renda oriunda da ocupação principal, que era de aproximadamente R\$ 75,00, representava apenas 26,3% da renda domiciliar total, o que evidencia a importância da contribuição advinda do benefício previdenciário na composição da renda domiciliar das famílias nordestinas: média de 71,2% na estrutura de rendimentos totais.

Tabela 2: Estrutura de Rendimentos dos Domicílios Pesquisados, segundo a Contribuição de Cada Fonte à Renda Total, por Faixa de Salário Mínimo - Sul e Nordeste. Brasil: 1998.

REGIÃO NORDESTE								
fx. s.m. renda domiciliar	% de domicílios	% acumulada	benefício previd.		renda da ocup. princ.		Total	
			peso %	R\$ per dom	peso %	R\$ per dom	renda s.m.	R\$ per dom
de 0,01 a 1 s.m.	22,40	22,40	99,92	128,90	0,06	0,08	0,99	129,00
de 1,01 a 2 s.m.	39,77	62,18	87,47	200,26	11,43	26,16	1,76	228,96
de 2,01 a 3 s.m.	23,02	85,20	74,05	235,14	23,32	74,04	2,44	317,54
de 3,01 a 5 s.m.	11,37	96,57	51,05	251,35	45,75	225,24	3,79	492,37
de 5,01 a 10 s.m.	3,00	99,57	30,77	254,03	61,48	507,51	6,35	825,52
mais de 10 s.m.	0,43	100,00	30,81	669,85	65,91	1.432,83	16,72	2.173,83
<b>Total</b>	100,00	-	71,24	201,76	26,31	74,50	2,18	283,21
REGIÃO SUL								
de 0,01 a 1 s.m.	11,03	11,03	99,97	129,77	0,00	0,00	1,00	129,80
de 1,01 a 2 s.m.	24,13	35,16	90,00	216,12	8,21	19,72	1,85	240,13
de 2,01 a 3 s.m.	20,79	55,95	69,20	227,08	25,93	85,09	2,52	328,11
de 3,01 a 5 s.m.	23,06	79,01	48,46	247,77	44,66	228,37	3,93	511,24
de 5,01 a 10 s.m.	15,71	94,72	30,78	270,33	61,33	538,56	6,75	878,00
mais de 10 s.m.	5,28	100,00	10,27	302,74	81,70	2.407,56	22,67	2.946,81
<b>Total</b>	100,00	-	41,54	229,26	51,97	286,85	4,25	551,91

Fonte: Pesquisa de Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Rural - Fase II, 1998.

Enquanto na região Sul o peso do benefício previdenciário na composição do orçamento domiciliar representava perto de 41,5% do total, na região Nordeste este peso era de 71,2%, em

média. A observação da Tabela 2, segundo a contribuição de cada um dos dois principais componentes da renda domiciliar por faixa de salário mínimo, permite comprovar situação tal que o benefício previdenciário se mostra tão mais importante na conformação da renda domiciliar quanto menores as faixas de rendimentos consideradas, ocorrendo o inverso com o rendimento proveniente da ocupação principal dos membros da família.

Em outras palavras, tem-se que o benefício previdenciário representava, por ocasião da pesquisa de campo, no mínimo 70% da renda domiciliar para famílias situadas na faixa de 0 a 3 s.m. de renda total, pesando cerca de 30% para os domicílios que se situavam nas faixas de renda mensal entre 5 e 10 s.m. Note-se que cerca de 56% dos domicílios pesquisados na região Sul encontravam-se no intervalo de 0 a 3 s.m., sendo de 85% este percentual no caso do Nordeste.

Mesmo para os domicílios situados nas faixas superiores de rendimentos, o benefício previdenciário continuou sendo componente bastante representativo da renda total das famílias, ao contrário da contribuição advinda dos rendimentos da ocupação principal, que somente passavam a ser significativos para as famílias com rendimentos domiciliares acima de 3 s.m.

Esta é situação que pode, por si só, demonstrar a importância do benefício previdenciário nas condições de sustentação da renda domiciliar rural, cuja condição de atividade dos domicílios pesquisados, bem como o padrão de inserção ocupacional dos beneficiários e demais membros da família, apenas reforçam os argumentos até aqui elencados. Seja operando meramente como *seguro de renda vitalícia*, situação na qual o benefício responde por praticamente toda a renda domiciliar, seja servindo também como *seguro agrícola*, onde aparece como fundamental nas estratégias de ampliação da renda rural, ou meramente viabilizando a geração de uma *renda extra de subsistência*, cabe ressaltar a importância das relações existentes entre as unidades familiares beneficiárias da Previdência Rural e as atividades econômicas a sua volta.

Os dados presentes na Tabela 3 mostram que 48% dos domicílios da região Sul e 43% dos domicílios do Nordeste eram responsáveis por estabelecimentos rurais ativos. A agricultura era a atividade predominante em 72% dos domicílios pesquisados no Sul e em cerca de 85% nos do Nordeste.<sup>283</sup> Particularmente significativo era o fato de 44,7% dos domicílios responsáveis por

---

<sup>283</sup> É importante ressaltar que cerca da metade dos domicílios pesquisados encontrava-se em áreas rurais tradicionais (49% no Sul e 45,3% no Nordeste). No caso da região Sul, dos 48% dos domicílios que afirmaram ser responsáveis por estabelecimento rural ativo, 81,2% deles estava localizado em áreas propriamente rurais. Exatamente o oposto ocorria com domicílios não-responsáveis por estabelecimento rural, como era de se esperar, em que 80,8% deles

estabelecimento rural no Sul e 51,5% no Nordeste utilizarem a renda do benefício previdenciário na manutenção e custeio das suas atividades produtivas. Por outro lado, apenas 3,9% dos domicílios responsáveis por estabelecimento rural se declararam inativos no Sul, contra 6,5% no Nordeste, aspecto este parcialmente explicado pelo fato de a pesquisa ter sido feita em ano de seca acentuada na região. Apesar disto, apenas ínfima minoria estava inativa devido a problemas relacionados com a perda de rentabilidade econômica da atividade.<sup>284</sup>

**Tabela 3: Relação dos Domicílios com a Atividade Econômica – Sul e Nordeste. Brasil: 1998, em % de domicílios..**

<b>Responsáveis por Estabelecimento Rural</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sul</b>
sim	43,0	48,0
não	57,0	52,0
<b>total em relação à amostra total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Atividade Rural Predominante</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sul</b>
Agricultura	84,9	72,2
Agropecuária	7,0	16,3
Pecuária	0,9	4,6
Outras Atividades	0,7	3,0
Estabelecimentos Inativos	6,5	3,9
<b>total em relação aos domicílios rurais</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Utilização do Benefício na Atividade Rural</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sul</b>
sim	51,5	44,7
não	48,5	55,2
<b>total em relação aos domicílios ativos</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Formas de Utilização do Benefício</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sul</b>
Custeio da Atividade	98,1	98,8
Compra de máquina e Equipamento	1,1	0,6
Outros	0,9	0,6
<b>total em relação aos domicílios ativos</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa de Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Rural - Fase II, 1998.

A situação relatada na Tabela 3 evidencia um dos principais resultados da pesquisa domiciliar. Diz respeito à constatação de que, ao contrário do que se poderia imaginar inicialmente, as famílias beneficiadas com a percepção do seguro previdenciário não eram inativas em sua maioria. Elas desenvolviam estratégias múltiplas de sobrevivência que passavam, no caso de praticamente todos os domicílios situados em áreas rurais, pelo exercício de atividades produtivas ligadas basicamente à agricultura e à agropecuária, fato este que nos permitiu criar uma tipologia de enquadramento dos domicílios a ser abordada adiante, no item 3.3.

estavam localizados em áreas urbanas. No caso da região Nordeste, dos 43% de domicílios responsáveis por estabelecimento rural, 70,7% estava em áreas rurais. Também no Nordeste, como era de se esperar, a maioria (74%) dos domicílios não-responsáveis por estabelecimentos rurais estavam em áreas urbanas.

<sup>284</sup> Cabe destacar que os demais membros de domicílios inativos alegaram razões de saúde e idade avançada como responsáveis pela inatividade do estabelecimento.

Embora não seja fácil dimensionar empiricamente a importância do seguro previdenciário na função explícita de seguro de renda agrícola, há indícios de que deva abranger efetivamente mais que os percentuais declarados na Tabela 3, de domicílios responsáveis por estabelecimento rural e que utilizam a renda previdenciária no custeio de atividades produtivas rurais (44,7% no Sul e 51,5% no Nordeste).<sup>285</sup> Isto porque a função clássica do seguro agrícola, seja ele incidente sobre preços *ex ante* ou sobre a produção, é a de minimizar ou desonerar o produtor rural dos altos riscos que inibem a atividade produtiva rural. Na prática, o seguro social previdenciário, quando associado à Figura do responsável por estabelecimento rural, funciona como *seguro agrícola indireto*, uma vez que garante a subsistência familiar e até permite financiar sua pequena produção, ainda que não seja sucedâneo do seguro agrícola clássico.

Outro fator explicativo em favor do argumento do seguro previdenciário como seguro agrícola baseia-se na constatação de que a renda previdenciária soma-se, em geral, a outras diversas fontes de renda do domicílio, como ajuda de amigos e parentes, juros e aluguéis, rendimentos da ocupação principal ou acessória etc., para compor a renda domiciliar total. É, portanto, muito precária a informação de qual parte do benefício previdenciário realmente ajuda no custeio das atividades produtivas familiares. Por fim, há ainda a própria informação sobre a produção para o autoconsumo, que nem sempre é reconhecida (e daí, declarada) pelas famílias como atividade rural produtiva, ainda que tenha caráter permanente e desempenhe função central no conjunto das estratégias de subsistência dos domicílios situados nas áreas rurais e microurbanas.

Assim sendo, não parece exagero afirmar que a *regularidade*, a *segurança* e a *liquidez monetária* que caracterizam os pagamentos previdenciários podem estar – ainda hoje – exercendo a importante função de ampliar as oportunidades e a recorrência de gastos com a manutenção de atividades voltadas seja para o autoconsumo familiar seja para a geração de pequenos excedentes comercializáveis. O ponto central que se quer destacar é que, a despeito do valor unitário reduzido do benefício previdenciário em termos absolutos (1 s.m. ao mês), ele parece desempenhar papel expansivo não desprezível na sustentação das estratégias familiares de

---

<sup>285</sup> Estes percentuais dizem respeito apenas ao conjunto de domicílios que se declararam responsáveis por estabelecimentos rurais. Ou seja, se aplicados ao total de domicílios pesquisados nas zonas rural e urbana, o percentual de domicílios que utilizavam o benefício previdenciário no custeio de atividades rurais seria de quase 25%, em ambas as regiões, devendo ficar claro que esta não é a conta mais correta, pois obviamente quem reside em áreas urbanas não pode se valer da renda previdenciária para custear atividades rurais.

sobrevivência nas zonas rurais e microurbanas. E isso deve ser tão mais importante quanto mais o valor real do salário mínimo avança na composição da renda familiar, tal qual observado, por exemplo, ao longo do período 2004-2010.

**Tabela 4: Relação das Pessoas de 10 anos ou mais com a Atividade Econômica, segundo o Ramo e a Ocupação Principal - em % de pessoas - Sul e Nordeste. Brasil: 1998.**

Ramos de Ocupação	Nordeste em %	Sul em %	Ocupação Principal	Nordeste em %	Sul em %
desocupação <sup>(1)</sup>	62,8	48,1	Atividade agrícola, pecuária, extrativismo mineral e vegetal	67,6	72,5
desemprego <sup>(2)</sup>	33,9	33,4			
ocupação <sup>(3)</sup>	37,2	51,9	Empregador	1,1	0,5
Agropecuária	63,3	71,6	Conta própria	53,3	58,8
Extrativismo e Floresta	0,8	0,7	Assalariado	13,2	13,3
Pesca	1,6	0,2	Ocupações não agrárias ou urbanas	32,9	27,5
Mineração	0,1	0,1	Agroindústria e Artesanato rural	0,3	0,7
Subtotal	65,9	72,5	Construção civil	3,7	2,5
Indústria	1,8	5,2	Outras indústrias	2,5	3,2
Comércio	6,7	5,0	Comércio	6,4	3,8
Serviços	18,9	12,6	Serviços de apoio ao rural	0,0	1,1
Transporte	1,0	1,2	Serviços pessoais diversos e adm.	2,8	3,9
Construção Civil	2,2	2,4	Serviços domésticos	4,8	5,4
Serviços Domésticos	0,9	0,3	Serv. saúde, educação e segurança	5,6	1,7
Domiciliares	2,7	0,2	Transporte, hospedagem, bares etc	1,2	2,2
Outros	0,0	0,4	Outras atividades	5,5	3,0
Subtotal	34,1	27,5	Subtotal	32,9	27,5
Total	100,0	100,0	Total	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa de Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Rural - Fase II, 1998.

(1) desocupação = pessoas 10 anos ou mais sem ocupação / pessoas em idade ativa, incluindo os beneficiários rurais.

(2) desemprego = pessoas 10 anos ou mais sem ocupação / pessoas econ. ativas, excluindo os beneficiários inativos.

(3) ocupação = pessoas 10 anos ou mais empregadas numa ocupação principal, incluindo os beneficiários rurais.

Não por acaso, a agropecuária era o ramo de ocupação principal das pessoas ocupadas de 10 anos ou mais residentes nos domicílios pesquisados (71,6% no Sul e 63,3% no Nordeste), sendo também elevado o percentual de pessoas empregadas em atividades agropecuárias e extrativas (72,5% no Sul e 65,9% no Nordeste).

### **3.2. Relações de Trabalho e Condições de Inserção Ocupacional dos Beneficiários**

Do ponto de vista das relações de trabalho, é importante assinalar que prevaleciam, no grupo social pesquisado, formas de inserção ocupacionais majoritariamente ligadas à auto-ocupação, em magnitude tal que excedia a categoria específica dos trabalhadores por conta-própria (Tabela 5). Ou seja, quando agregamos aos trabalhadores por conta-própria os meeiros, parceiros, arrendatários, os que ganham por produção e por empreitada e os ajudantes dentro da família, chegamos à conclusão que 72,2% dos ocupados no Sul e 68,3% no Nordeste poderiam ser



classificados como auto-ocupados. Já o assalariamento e os diaristas comporiam a categoria de empregados propriamente ditos, correspondendo a 27,3% no Sul e a 30,5% no Nordeste.

Tabela 5: Condição de Atividade e Relação de Trabalho das pessoas de 10 anos ou mais – Sul e Nordeste. Brasil: 1998.

Condição de Atividade e Relação de Trabalho	Nordeste em %	Sul em %
desocupação <sup>(1)</sup>	62,8	48,1
desemprego <sup>(2)</sup>	33,9	33,4
ocupação <sup>(3)</sup>	37,2	51,9
Empregador	1,2	0,5
Conta própria	43,2	60,8
Assalariado	20,7	22,2
Diarista	9,8	5,1
Meeiro / parceiro	1,8	2,0
Arrendatário	2,3	2,2
Ganha por produção	5,0	0,5
Ganha por empreitada	0,7	0,7
Ajudante da família	15,2	5,6
Outros	0,1	0,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa de Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Rural - Fase II, 1998.

(1) desocupação = pessoas 10 anos ou mais sem ocupação / pessoas em idade ativa, incluindo os beneficiários rurais.

(2) desemprego = pessoas 10 anos ou mais sem ocupação / pessoas econ. ativas, excluindo os beneficiários inativos.

(3) ocupação = pessoas 10 anos ou mais empregadas numa ocupação principal, incluindo os beneficiários rurais.

Essa situação podia ser ainda mais problematizada quando se verificava que a ocupação total era de apenas 37,2% no Nordeste e de 51,9% no Sul. Entre as pessoas ocupadas, destacavam-se as que se ocupavam em atividades não agrárias ou urbanas (27,5% no Sul e 32,9% no Nordeste, cf. Tabela 4), tais como serviços domésticos, serviços pessoais diversos, comércio, indústrias diversas e construção civil. No que se poderia chamar de ocupações derivadas *estrito senso* do “novo rural” brasileiro estariam atividades tais como agroindústria e artesanato rural, serviços de apoio ao rural como topógrafos, loteadores de terra, pesadores, balancistas, técnicos agrícolas, operadores de máquina, perfuradores de poços etc., envolvendo, no entanto, percentual ainda pequeno de trabalhadores no universo pesquisado.

Não obstante, os dados ainda revelavam situação ocupacional adversa no seio do universo pesquisado. Trata-se de apontar para taxa de desocupação geral (pessoas sem ocupação / população em idade ativa: pessoas de 10 anos ou mais, incluindo os beneficiários da Previdência Rural) de 48,1% no Sul e 62,8% no Nordeste, bem como taxa aproximada de desemprego

(pessoas sem ocupação / população economicamente ativa: pessoas de 10 anos ou mais, excluindo os aposentados e pensionistas rurais inativos) de 33,4% no Sul e 33,9% no Nordeste. Sendo a taxa aproximada de desemprego praticamente a mesma em ambas as regiões (em torno de 33%), tem-se que a diferença entre o contingente de ocupados se explicava por um nível de desocupação maior no Nordeste que no Sul, principalmente dentre os beneficiários da Previdência Rural, o que pode ser confirmado pela Tabela 6 abaixo.

**Tabela 6: Beneficiários da Previdência Rural, homens maiores de 60 anos e mulheres maiores de 55 anos, com e sem ocupação - em % de beneficiários - Sul e Nordeste.**

situacao ocupacional	Região Nordeste			Região Sul		
	total em %	homens > 60 em %	mulheres > 55 em %	total em %	homens > 60 em %	mulheres > 55 em %
sem ocupacao	70,4	55,1	79,9	64,1	48,1	74,5
com ocupacao	29,6	44,9	20,1	34,9	51,9	25,2
. Remunerada	11,2	16,9	7,0	23,1	37,0	12,7
. Não remunerada	17,0	26,0	12,1	11,8	13,3	12,4
outros	1,4	2,0	1,0	1,0	1,6	0,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa de Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Rural - Fase II, 1998.

Ao nos determos sobre a situação ocupacional apenas dos beneficiários da Previdência Rural, nota-se que sua taxa de desocupação geral atingia 64,1% na região Sul e 70,4% no Nordeste. Em ambos os casos, a desocupação era maior entre as mulheres que para os homens. Mas, além disso, importa ressaltar que cerca de 51,9% dos beneficiários (homens maiores de 60 anos) do Sul e 44,9% do Nordeste continuavam ativos, a despeito da aposentadoria formal, contra apenas 25,2% das beneficiárias mulheres do Sul e 20% das do Nordeste, na mesma situação. Interessante notar que nem todos estavam trabalhando com remuneração, o que poderia ser parcialmente explicado pelo trabalho na produção para o próprio consumo.

Por fim, outra informação importante, apresentada na Tabela 7, diz respeito ao local de ocupação do conjunto de pessoas ocupadas de 10 anos ou mais, inclusive os beneficiários da previdência.

**Tabela 7: Número de Pessoas de 10 anos ou mais, Residentes no Domicílio, segundo o Local de Ocupação - em % de pessoas - Sul e Nordeste. Brasil: 1998.**

Local de Ocupação	Nordeste em %	Sul em %
No Domicílio sem local exclusivo	2,5	1,4
No Domicílio com local exclusivo	3,3	1,8
Na via pública com equipamento pesado	0,5	0,6
Na via pública com equipamento leve ou sem	3,2	1,0
Empresa ou firma	17,1	16,6
No estabelecimento rural	63,8	69,9
Em casa do cliente ou patrão	7,6	7,4
Outros	1,9	1,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa de Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Rural - Fase II, 1998.

Embora a maior parte das pessoas ocupadas trabalhasse em estabelecimento rural (cerca de 70% no Sul e 64% no Nordeste), não deixa de ser significativo o fato de pouco menos de 30% estarem ocupadas fora, seja em vias públicas, empresas ou casas de clientes e patrões. Esta constatação reforça ideia que será retomada a frente, acerca da *dominância de domicílios economicamente ativos*, cujas estratégias de sobrevivência não se resumiam ao autoconsumo ou produção rural excedente, mas também contemplavam atividades de trabalho externas aos domicílios.

### **3.3. Estrutura dos Gastos Domiciliares**

O estudo das despesas domiciliares complementa a análise anterior dos rendimentos e ocupações e permite encaminhar, no próximo item, a discussão acerca do excedente econômico domiciliar como condição precípua do combate à pobreza.

A Tabela 8 traz informações acerca das despesas médias por domicílio nas regiões Sul e Nordeste do Brasil, com ênfase nas principais diferenças. Os gastos com Consumo representavam perto de 79% das despesas no Sul e quase 95% no Nordeste, incluindo-se aí os gastos com ‘alimentação e higiene’ (36% no Sul e 63% no Nordeste), ‘transporte’, ‘saúde’, ‘educação’, ‘vestuário e calçados’, ‘habitação’ – tarifas de água, luz e aluguel, ‘serviços pessoais’ e ‘recreação’.

Tabela 8: Despesas Médias por Domicílio e Contribuição Média de Cada Item de Despesa na Despesa Total – Sul e Nordeste. Brasil: 1998.

itens da despesa	REGIÃO SUL			REGIÃO NORDESTE		
	despesas por domicílio		contribuição	despesas por domicílio		contribuição
	em R\$	em s.m.	média (%)	em R\$	em s.m.	média (%)
<b>A - Gastos de Consumo</b>	269,39	2,07	78,9	184,95	1,42	94,7
1. Alimentos e higiene	123,66	0,95	36,1	124,04	0,95	63,2
2. Transporte	34,71	0,27	5,2	10,66	0,08	3,0
3. Saúde	62,98	0,48	16,4	30,20	0,23	13,3
4. Educação	30,59	0,24	2,0	8,85	0,07	1,3
5. Vestuário e calçados	25,74	0,20	6,2	9,66	0,07	3,5
6. Habitação (água, luz, aluguel)	36,30	0,28	9,5	21,96	0,17	9,0
7. Serviços pessoais	13,98	0,11	1,3	8,07	0,06	1,2
8. Recreação	25,88	0,20	1,9	12,75	0,10	0,3
<b>B - Gastos de Produção</b>	169,64	1,30	18,0	15,61	0,12	1,9
9. Custeio de atividades produtivas	166,78	1,28	17,6	15,24	0,12	1,8
10. Arrendamento de terra	96,20	0,74	0,4	9,35	0,07	0,1
<b>C - Outras Despesas</b>	40,70	0,31	3,1	24,47	0,19	3,5
11. Ajuda a amigos e parentes	46,83	0,36	1,1	22,61	0,17	1,1
12. Utensílios domésticos	31,62	0,24	1,6	19,74	0,15	1,5
13. Contribuição sindical	8,58	0,07	0,0	2,81	0,02	0,0
14. Reforma do domicílio	50,64	0,39	0,2	35,34	0,27	0,3
15. Plano funerário	5,00	0,04	0,0	1,50	0,01	0,0
16. Mesada / pensão	-	-	-	69,16	0,53	0,1
17. Paga p/ alguém retirar o benefício	-	-	-	10,55	0,08	0,0
18. Dizimo	11,50	0,09	0,0	15,24	0,12	0,1
19. Impostos em geral	-	-	-	1,53	0,01	0,0
20. Pagamento de empréstimos	-	-	-	30,00	0,23	0,0
21. Pagamento de consórcios	-	-	-	350,00	2,69	0,1
98. Outras	38,31	0,29	0,3	40,04	0,31	0,4
<b>Total</b>	<b>341,25</b>	<b>2,63</b>	<b>100,0</b>	<b>195,33</b>	<b>1,50</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa de Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Rural - Fase II, 1998.

Os gastos com Produção, por sua vez, pesavam 18% na estrutura de gastos domiciliares totais da região Sul e apenas 2% no Nordeste, o que revela o grande peso das especificidades regionais na delimitação das respectivas estratégias de sobrevivência e reprodução das unidades familiares.<sup>286</sup> Dentre o componente Outras Despesas, que representava apenas 3% dos gastos totais na região Sul e 3,5% na região Nordeste, destacam-se os itens de ‘ajuda financeira a amigos e parentes’ e ‘compra de utensílios domésticos’.

Com relação aos valores médios obtidos, nota-se que era de quase R\$ 270 (ou 2 s.m.) a importância gasta pelos domicílios da região Sul, em média, com itens de Consumo, sendo de aproximadamente R\$ 185 (1,4 s.m.) os gastos médios com Consumo no Nordeste. Em ambos os casos, o item ‘alimentação e higiene’ consome pouco menos de R\$ 130 por domicílio, ou seja, quase integralmente o valor de 1 s.m. por ocasião da pesquisa. Dos domicílios da região Sul que declararam despesas com Produção, obteve-se o valor médio de R\$ 170 (ou 1,3 s.m.), contra tão somente R\$ 16 (ou 0,13 s.m.) no Nordeste.

<sup>286</sup> É preciso ressaltar que o insignificante peso do item Produção na composição das despesas totais dos domicílios da região Nordeste, em comparação com o Sul, pode ser parcialmente explicado pela realidade do mundo rural nordestino, bem como pelo fato de a pesquisa ter ido a campo entre agosto e setembro de 1998, num período de intensa e generalizada seca para todo aquele setor agrícola regional.

### 3.4. Linhas de Pobreza e Tipificação das Unidades Domiciliares

A análise das seções precedentes evidenciou relações importantes entre o sistema da Previdência Rural e a economia familiar, onde rendimentos, gastos e ocupações das pessoas residentes nos domicílios pesquisados são fortemente afetados. Essa mesma análise destacou duas outras estratégias econômicas das famílias beneficiárias, quais sejam: i) a exploração de estabelecimentos agrícolas familiares; e ii) a inserção no mercado de trabalho regional como formas associadas à condição de segurados, tendo em vista alcançar a reprodução familiar.

Nesta pesquisa, o excedente econômico foi definido como o excesso de renda monetária sobre os gastos de consumo, ambos apurados na unidade domiciliar. O confronto “renda-gastos” no interior de cada domicílio permitiu-nos estabelecer uma “*linha endógena de indigência*”, onde gastos com alimentação são maiores que a renda total domiciliar, e uma “*linha endógena de pobreza sem indigência*”, em que a renda domiciliar é maior que os gastos com alimentação, mas é ainda insuficiente para cobrir os gastos totais de consumo (alimentação e higiene, transporte, saúde, educação, vestuário e calçado, habitação, serviços pessoais e lazer).

**Tabela 9: Distribuição dos Domicílios Pesquisados, segundo a Condição de Reprodução Econômica - em % de domicílios – Sul e Nordeste. Brasil: 1998.**

regiões pesquisadas	condição de indigência domiciliar $Rt < Ga$	condição de pobreza sem indigência $Ga < Rt < Gc$	condição de reprodução econômica $Rt > Gc$	total
<b>REGIÃO NORDESTE</b>	2,1	12,6	85,3	100,0
<b>REGIÃO SUL</b>	0,4	8,8	90,8	100,0

Fonte: Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural - Fase II, 1998.

Siglas: Rt: renda total; Ga: gastos com alimentação;

Gc: gastos com itens totais de consumo; Gt: gastos totais com consumo, produção e outras despesas.

Dos gastos totais de consumo levantados na amostra (alimentação, transporte, saúde, educação, vestuário e calçado, habitação, serviços pessoais e lazer), quando se isola o item ‘alimentação e material de higiene e limpeza’, constata-se que apenas 0,4% dos domicílios no Sul e 2,1% no Nordeste apresentavam gastos nestes itens acima da renda monetária total. Isto definiria essa classe de domicílios como integrante do conjunto de “indigentes”. Simetricamente,

um conjunto expressivo de domicílios complementares em cada região estaria fora da chamada “linha endógena de indigência”, o que é resultado muito importante do estudo, fortemente associado ao fato de que a amostra se situava no universo coberto pelo sistema previdenciário rural. Em outras palavras, constata-se que as situações de “pobreza” – gastos totais de consumo maiores que rendimentos domiciliares totais – foram minoritárias no universo amostral (9,2% no Sul e 14,3% no Nordeste), sendo dominante o percentual de domicílios que apresentaram algum excedente monetário.

Nas situações de déficit da amostra, observam-se algumas anomalias estatísticas que de certa forma explicam os resultados negativos. Alguns indicadores importantes, como por exemplo, o ‘número de pessoas por domicílio’, o ‘peso da renda da ocupação principal na renda total’ e o ‘número de benefícios por domicílio’, estão em desalinho com o padrão geral encontrado na amostra, revelando dificuldades objetivas para as famílias construírem estratégias econômicas adequadas à reprodução ampliada. Ainda com relação ao grupo de domicílios situados abaixo da linha de pobreza, é bastante significativo o fato de que aproximadamente 2/3 deles (67,5%) pertencerem a áreas urbanas, numa indicação indireta muito forte dos impactos derivados do benefício previdenciário no meio estritamente rural.

A Tabela 9 também revela, na última coluna, que a condição predominante era de geração de excedente monetário, mediante o qual todos os itens de despesas eram cobertos com o somatório dos rendimentos domiciliares (renda do benefício previdenciário, renda proveniente da ocupação principal etc). Esta situação acontecia para 90,8% dos domicílios do Sul e 85,3% dos do Nordeste, pertencentes ao chamado setor 1 (cf. Figura 2), composto de aposentados e pensionistas da previdência rural. Neste caso, havia divisão entre os domicílios de ambas as regiões, no que se refere ao local de residência, tal que metade estava localizada em áreas rurais e metade em áreas urbanas, aproximadamente.

Por outro lado, se ao invés da “linha endógena”, adotássemos uma “*linha exógena de pobreza*”, medida pelo critério de ½ salário mínimo domiciliar per-capita (equivalente a cerca de US\$ 60 dólares mensais *per-capita* por ocasião da pesquisa), a proporção dos domicílios abaixo dessa linha subiria de 9,2% para 14,3% no Sul e de 14,7% para 38,1% no Nordeste, como atesta a Tabela 10 abaixo.

**Tabela 10: Combate à Pobreza - Quadro Comparativo Sul – Nordeste. Brasil: 1998, em % de domicílios.**

% de domicílios abaixo da linha de pobreza	domicílios com acesso à Previdência Rural		domicílios sem acesso à Previdência Rural
	linha endógena de pobreza *	linha exógena de pobreza **	linha exógena de pobreza **
<b>REGIÃO NORDESTE</b>	14,7	38,1	51,5
<b>REGIÃO SUL</b>	9,2	14,3	18,9

Fontes: Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural (1998) e PNAD-1998.

(\*) A linha endógena de pobreza foi calculada com base no confronto "renda-gastos" dos domicílios pesquisados no segundo semestre de 1998.

(\*\*) A linha exógena de pobreza foi tomada em termos de 1/2 s.m. domiciliar per capita ao mês, segundo a PNAD de 1998.

Observe-se que a “linha exógena” de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo domiciliar *per-capita* posicionava abaixo 14,3% de domicílios do setor de aposentados e pensionistas rurais no Sul e 38,1% no Nordeste. Se recorrermos ao setor de domicílios onde não se encontravam quaisquer pessoas aposentadas ou pensionistas (S2 não S1, cf. Figura 1), os resultados eram profundamente distintos, como se pode constatar pela última coluna da Tabela 10, a partir de uma amostra de controle construída com dados da PNAD de 1998.

Neste caso, aplicando-se o corte de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo domiciliar *per-capita* numa estratificação de domicílios sem acesso às aposentadorias e pensões, deixávamos abaixo dela cerca de 18,9% dos domicílios da região Sul e 51,5% dos domicílios da região Nordeste. Essa evidência estatística é – ainda hoje – muito forte para revelar o tamanho da pobreza no setor rural, como também para destacar a diferença que faz às famílias terem ou não acesso ao sistema de proteção social da Previdência Rural. Também significativo em relação a este grupo de domicílios situados abaixo da linha de pobreza era o fato de mais da metade deles (67,5% no Sul e 58,6% no Nordeste) pertencerem a áreas urbanas, em indicação indireta, porém forte, dos impactos derivados do benefício previdenciário no meio estritamente rural.

A produção de excedente monetário (ou déficit zero) estava em geral associada a um conjunto de variáveis que convêm aqui realçar: i) os domicílios acessavam mais de um benefício da Previdência Rural; ii) os domicílios estavam associados a estabelecimentos produtivos, em geral agropecuários; iii) o tamanho médio das famílias não era muito superior à média amostral; iv) os domicílios apresentavam pessoas ocupadas no mercado de trabalho.

Examinadas inúmeras situações domiciliares, onde se combinavam vários arranjos de produção e ocupação, foi possível delinear uma *tipologia de domicílios*, onde de maneira mais frequente se verificava a ocorrência de superávit ou déficit na relação “renda-gastos” domiciliares. A Tabela 11 sintetiza este conjunto de situações.

Tabela 11: Classificação das Unidades Domiciliares - Nordeste e Sul - em % de domicílios. Brasil: 1998.

tipologias	estabelec. rural	trabalho externo	gastos c/ produção	REGIÃO NORDESTE		REGIÃO SUL	
				% de domicílios	autoconsumo básico *	% de domicílios	autoconsumo básico *
Unidade Domiciliar de Consumo, Trabalho Externo e Produção Familiar Própria	sim	sim	sim	40,3	79,8	46,8	92,1
Unidade Domiciliar Exclusivamente de Consumo	não	não	não	34,8	4,9	28,0	10,1
Unidade Domiciliar de Consumo e Trabalho Externo	não	sim	não	21,7	6,1	22,9	8,0
Unidade Domiciliar de Consumo e Produção Familiar Própria	sim	não	sim	3,2	30,7	2,0	37,7
<b>Total</b>	-	-	-	100,0	-	100,0	-

Fonte: Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural - Fase II, 1998.

(\*) O autoconsumo básico mostra o percentual de cada tipologia de domicílios que produz algum tipo de gênero alimentar básico, ou seja, cereais e grãos, tubérculos, produtos de origem animal e açúcares. Não entram nesta classificação produtos considerados complementares, como mel, bebidas naturais, hortícolas e frutícolas.

Uma primeira observação relevante é que a “*unidade domiciliar exclusivamente de consumo*” não representava o evento mais frequente, como talvez pudesse se imaginar num primeiro momento, ao lembrar que a pesquisa trata de beneficiários do regime previdenciário rural, formados em sua maioria por homens de 60 anos ou mais e mulheres de 55 anos ou mais, formalmente aposentados e aparentemente inativos. Esta categoria representava 28% dos domicílios da região Sul e 34,8% do Nordeste, sendo interessante notar, adicionalmente, que a parcela de unidades exclusivamente de consumo a manter alguma atividade de autoconsumo agrícola era o dobro no Sul em relação ao Nordeste (10,1% no Sul contra 4,9% no Nordeste).

Por outro lado, a “*unidade domiciliar de consumo, trabalho externo e produção familiar própria*” constituía o evento de fato mais recorrente em ambas as regiões, justamente o mais ativo, à luz dos critérios selecionados. Ou seja, eles somavam 46,8% dos domicílios no Sul e 40,3% do Nordeste, sendo importante registrar o alto índice destes domicílios que estavam ligados a atividades de autoconsumo (cerca de 92% no Sul e 79,8% no Nordeste), como estratégia de sustentação, muitas vezes não-mercantil, e de diversificação e complementação das



fontes de subsistência. Não por acaso, a maior parte destes domicílios se localizavam em áreas rurais, seja no Sul, seja no Nordeste.

As duas últimas situações apontadas pela Tabela 11 – “*unidade domiciliar de consumo e trabalho externo*” e “*unidade domiciliar de consumo e produção familiar própria*” – eram desdobramentos da situação dominante. Estas categorias representavam juntas quase 25% do total de domicílios, sendo interessante assinalar que no primeiro caso, marcado pela presença de trabalho externo, era compreensivelmente reduzida a existência de autoconsumo, enquanto, por seu turno, no segundo caso, caracterizado pela produção familiar própria, o autoconsumo aparecia como importante estratégia complementar de sustentação das famílias. No primeiro caso, predominavam domicílios urbanos, enquanto no segundo pesavam mais os domicílios rurais, em ambas as regiões. Ressalte-se, por fim, que a produção familiar própria como estratégia exclusiva de subsistência era pouco relevante, abarcando tão somente 2% do total de domicílios no Sul e 3,2% no Nordeste, mas era majoritária como estratégia pluriocupacional, na medida em que representava situação dominante em ambas as regiões do Brasil.

### **Considerações Finais**

A década de 1990 presenciou mudanças significativas na política social e agrária no Brasil, ao mesmo tempo em que o setor econômico-social conhecido por setor rural veio se transformando rapidamente. A pesquisa sobre o impacto da previdência no setor rural encontrou evidências empíricas sobre a reconfiguração de um *setor rural ampliado*, onde o principal fator diferenciador reside na constituição de um núcleo de aposentados e pensionistas rurais, demograficamente significativo, tecendo relações importantes com a chamada economia familiar rural.

Este núcleo ampliado pelo seguro universal da Previdência Rural, inaugurado sob auspícios da Constituição de 1988, contrapôs-se a duas tendências excludentes do mundo rural brasileiro. De um lado, a herança histórica do setor de subsistência da agricultura brasileira; de outro, a ampliação desse setor em contexto de desenvolvimento liberal e estagnação econômica vigentes na década de 1990.

Em outras palavras, o setor de aposentados e pensionistas da Previdência Rural representou – *e continua a representar* – novidade institucional relevante no espaço rural brasileiro. Embora fruto das conquistas sociais advindas da Constituição de 1988, não podemos afirmar que seja algo definitivamente consolidado no país, a julgar pelos recorrentes discursos em favor de redução de gastos sociais e anulação de direitos constitucionais.

Por este motivo, o reconhecimento efetivo da dimensão desse núcleo social e de suas estratégias de reprodução, fortemente vinculadas à chamada agricultura familiar, alerta-nos – ainda hoje – para a configuração e dinâmica desta economia rural, bastante peculiares à historicidade do setor rural brasileiro.

Nesta linha, os resultados da pesquisa de campo realizada em 1998 permitem-nos resgatar e diferenciar vários aspectos ainda hoje presentes no debate sobre o tema. Parecem-nos particularmente resgatáveis os seguintes pontos: i) a superação da dicotomia rural-urbana, sem contudo cairmos na visão europeia de *continuum* geográfico e ocupacional; ii) a prevalência de pluriatividade e de fontes múltiplas de rendimentos familiares, além da renda agropecuária *estrito senso*. Mas isto, relativamente independente do *agrobusiness* e/ou da dinâmica do mercado de trabalho.

Do ponto de vista tipicamente brasileiro, a pesquisa de campo ainda permite-nos destacar três fatores diferenciadores cruciais, a saber: i) a herança histórica de um enorme setor de subsistência, precariamente albergado no mundo rural; ii) a estagnação econômica da década de 1990 e as tendências à desativação produtiva e queda da renda agrícola, as quais magnificaram à época o tamanho do setor de subsistência da economia rural; e iii) o papel protagônico da política social como principal antídoto à miséria reinante no meio rural brasileiro.

Neste contexto, o papel dos movimentos sociais e sindicais – e também de postura ativa do próprio Estado em parte da primeira década de 2000 – que conquistaram direitos mínimos no âmbito da política social e agrária e, principalmente, sua manutenção no sempre difícil embate da conjuntura, são aspectos da maior relevância para se avaliar, *agora no século XXI*, as possibilidades de consolidação e novos avanços nos campos da justiça distributiva e da garantia de direitos amplos de cidadania no Brasil.

## CONCLUSÕES

O grande desafio ainda hoje colocado para as análises e a implementação das políticas públicas parece ser o de romper a setorialização dos diagnósticos e transversalizar as ações. Nesta Tese, buscamos analisar de forma articulada algumas das transformações que vem ocorrendo na relação dinâmica e complexa que existe entre mundo do trabalho e o campo da proteção social no Brasil. Neste particular, já há algum tempo impera certo reconhecimento de que os problemas laborais e sociais possuem múltiplas dimensões e que, portanto, as análises e as políticas públicas nesta área deveriam ter também caráter *multi-inter-transdimensional*,<sup>287</sup> buscando incorporar e traduzir as relações entre ambas as esferas de forma abrangente e integrada.

Se as afirmações precedentes estiverem corretas, então cabe perguntar por que tamanha dificuldade em direcionar a ação pública nesta direção. Conquanto apenas um início de resposta possa ter sido oferecido nesta Tese para tal indagação, acreditamos ter sido possível defender a ideia de que o enfrentamento das questões atinentes à problemática “mundo do trabalho e proteção social” não pode depender de ações isoladas ou focalizadas. Para que estas questões possam ter desfecho eficaz, faz-se necessário fortalecer as políticas universais.

Diante desta aposta, é imperativo avançar na sugestão de alguns pontos de reflexão para a tentativa de se construir uma agenda positiva de mudanças, como condição para a superação dos entraves à proteção social efetiva (ampla e inclusiva) da população brasileira em sua atual quadra histórica de desenvolvimento.

Em **primeiro** lugar, é preciso lembrar que a *persistência* da questão social no Brasil deriva da forma inadequada pela qual foram tratados, historicamente, os problemas de acesso ao trabalho regulado e à proteção social, no contexto de expansão de sua economia capitalista tardia

---

<sup>287</sup> Repetindo o que se disse na Introdução, entenda-se por abordagens do tipo “multi-inter-transdisciplinares”, apesar da brincadeira, abordagens inspiradas pelo paradigma epistemológico da complexidade. À guisa de exemplificação, veja-se, por exemplo, os valiosos aportes de conhecimento – justamente para os temas do trabalho e da proteção social – advindos de abordagens metodológicas do tipo “multi-inter-transdisciplinares”, tais como as realizadas por Polanyi (2000) e Castel (1995 e 2010), certamente dois dos mais importantes autores do século XX a influenciar, dentre outras, esta Tese aqui. Já sobre a abordagem da complexidade, que apesar de inspirar metodologicamente a Tese, não pôde ser aqui discutida, ver UNESCO (2000), Benkirante (2004); Morin (2005; 2008); Domingues (2004, 2005); Casanova (2006); Nicolescu (2008); Shinn & Ragouet (2008); Schulen, Axt & Silva (2008); Penn (2008); Vivanco (2010); Halevy (2010).

e periférica. A forma de manifestação da questão social se expressa, ainda hoje, pelo grande peso de um setor de subsistência no campo e de um igualmente grande setor urbano de pessoas não inseridas nos mundos do trabalho e da proteção de maneira minimamente estruturada e regulamentada.

Embora tivesse alcançado elevado grau de maturação no padrão de industrialização, sem paralelo com outras economias capitalistas periféricas – o que permitiu o avanço na estruturação do mercado de trabalho, com sedimentação das bases primárias da distribuição da renda –, o Brasil não conseguiu alterar drasticamente o modelo concentrador aqui imposto. Constituiu importantes segmentos sociais, com ampla base de assalariamento, ainda que distante da experiência do capitalismo maduro; e fortalecimento da classe patronal, mas na verdade isto apenas favoreceu a natureza assimétrica da repartição da renda gerada.

Como visto ao longo desta Tese, a ausência de reformas profundas impossibilitou o surgimento de uma estrutura secundária de transferências e repartição no país, capaz de reverter o caráter concentrador dominante. Mais especificamente, o Brasil deixou de realizar reformas na sua estrutura fundiária, estimulando ampla transferência de população do campo para cidades e, por consequência, consolidando o funcionamento do mercado de trabalho com grande excedente de mão-de-obra. Além disso, não efetivou reforma tributária adequada, mantendo inalterado tanto o estoque quanto o fluxo da renda gerada para as camadas mais privilegiadas da sociedade, e pouco avançou na constituição de um arcabouço de proteção social de boa qualidade para segmentos amplos da população.

Em **segundo** lugar, temos que a questão social brasileira, tal qual enunciada nesta Tese, foi apenas parcialmente enfrentada pelo conjunto de políticas sociais construídas, grosso modo, desde os anos 30. Tendo assumido caráter *híbrido* com relação ao perfil institucional (ao combinar elementos dos modelos liberal-assistencial, meritocrático-contributivo e universal-social) e *insuficiente* no que diz respeito à capacidade de combater o perverso quadro de desigualdades e pobreza do país, nosso modelo apresenta-se, ainda hoje, fundamentalmente anacrônico diante da enorme tarefa de prover proteção social mínima à parte considerável da população.

Com o tipo de arranjo institucional que se consolidou no Brasil – um modelo do tipo meritocrático-contributivo de proteção social, estruturado em função do mérito quanto à inserção

profissional-ocupacional, e de benefícios vinculados a contribuições sobre os salários – o emprego assalariado e legalmente registrado era praticamente a única porta de entrada do trabalhador ao sistema de proteção social previdenciário. Não bastava à pessoa em idade ativa o exercício de um trabalho qualquer, ainda que socialmente útil; era preciso que tal trabalho cumprisse dupla condição: fosse fruto de relação capitalista privada – o assalariamento – e fosse devidamente sancionado pelo poder público – assalariamento com carteira.<sup>288</sup>

Como evidenciado em várias passagens desta Tese, há evidências de que tenha sido a intensa mobilidade social ascendente, propiciada pelo rápido crescimento estatal e urbano-industrial do período 1930/80, o fator principal a explicar sua aparente aderência à realidade social, bem como sua durabilidade temporal. Tanto que, na presença da crise de crescimento econômico dos anos 80 e 90, tornar-se-ia visível a inadequação do modelo meritocrático-contributivo em tentar vincular trabalhadores pertencentes a um mercado de trabalho desde sempre bastante heterogêneo e desregulado a um sistema de benefícios previdenciários dependentes de contribuições passadas.

Em outras palavras, o núcleo central do modelo de incorporação e proteção social construído no país ao longo de mais de 50 anos (1923/1988) foi o resultado de compromissos políticos que hierarquizaram prioridades econômicas em detrimento de prioridades sociais. Deste modo, seu sucesso aparentemente prolongado no tempo mostrou-se politicamente sustentável enquanto durou, na realidade, o intenso movimento de mobilidade social ascendente no país. Como dito antes: movimento este puxado, de um lado, pela força do capitalismo aqui instaurado entre fins da década de 1920 e começo da de 1980, e por outro, pelo crescimento do emprego estatal no mesmo período, de intensa ampliação da participação do Estado na sua interface com as dimensões da economia e da sociedade no Brasil.

Em **terceiro** lugar, concluímos pela *universalização* das políticas sociais como estratégia mais indicada para enfrentar os desafios sociais brasileiros, já que em contexto de desigualdades extremas, a universalização possui a virtude de combinar os maiores impactos redistributivos do

---

<sup>288</sup> O emprego público, que ocupa papel de destaque em todas as sociedades modernas, a rigor não é fruto de uma relação capitalista privada, mas toma a forma de uma relação de trabalho assalariada registrada, vale dizer, com vínculo contributivo, motivo pelo qual esses trabalhadores também desfrutam de proteção. Aliás, historicamente, foram os trabalhadores vinculados ao Estado os que, primeiro, mais e melhores coberturas tiveram – e continuam a ter – nos sistemas nacionais de proteção social. Em suma, e para o que importa ao argumento, basta dizer que apenas em ambos os casos – assalariamento registrado, público ou privado – o trabalhador faria parte da comunidade de cidadãos socialmente protegidos pela relação de trabalho.

gasto com os menores efeitos estigmatizadores que advém de práticas focalizadas de ação social. Além disso, é a universalização a única estratégia condizente com princípios de justiça distributiva contidos nos chamados direitos amplos e irrestritos de cidadania social, portanto, ideia desatrelada do discurso reducionista e conservador sobre a pobreza.

Como debatido também nesta Tese, o aqui chamado Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) guarda ainda hoje inúmeras tensões e contradições que permeiam os debates sobre a questão social e sobre as próprias políticas sociais brasileiras. Embora a análise do SBPS em um momento qualquer expresse necessariamente o retrato de um dado período e as circunstâncias particulares de composição e *status* das diversas políticas sociais, a classificação por eixos estruturantes da ação estatal, utilizada nesta Tese, possui em si mesma uma perspectiva dinâmica.

Os quatro eixos de classificação propostos – do Emprego e do Trabalho, da Assistência Social e Combate à Pobreza, da Cidadania Social, e da Infraestrutura Social – não devem ser lidos de forma estanque, mas sim como um conjunto de situações que vão se formando ao longo do processo histórico de desenvolvimento dos sistemas nacionais de proteção social, cuja fotografia em dado momento não é o resultado final, mas simplesmente parte de um processo dinâmico e contraditório de construção. Dessa forma, para a compreensão do processo de organização do SBPS e de seu quadro atual, é necessário levar em consideração não os casos isolados de provisão de proteção social – em qualquer de suas dimensões –, tampouco as experiências de atendimento social de origem meramente privada ou filantrópica, mas sim os casos que extrapolam para uma dimensão coletiva e pública dos problemas de proteção social, a partir dos quais se organiza um conjunto de regras e normas de conduta para enquadramento e seleção das diversas situações pessoais. É a partir deste momento que uma institucionalidade pública de natureza estatal ganha forma e densidade, transpirando compromissos políticos em torno da questão da regulação das condições de proteção e reprodução da vida social.

As políticas sociais derivadas da inserção das pessoas no *mundo do trabalho* – e dentro deste, no assalariamento – são a matriz original a partir da qual tem início o processo moderno de construção do SBPS. O assalariamento formal-legal, sancionado pelo Estado, foi – e em grande medida continua sendo – a porta de entrada das pessoas na proteção social, tanto no que se refere à cobertura de riscos sociais derivados das atividades laborais (seguro contra acidentes de

trabalho, seguro-desemprego, auxílio-maternidade etc.), como no que diz respeito a situações de inatividade.

Paulatinamente, contudo, forma-se, como decorrência da natureza heterogênea e pouco aderente do mercado de trabalho brasileiro ao modelo meritocrático-contributivo, um movimento gradual de ampliação da proteção social no sentido de contemplar situações de trabalho não atreladas à lógica estrita do assalariamento formal. É o caso do direito à previdência para os trabalhadores oriundos do mundo rural, bem como o de algumas políticas de proteção ao trabalhador (intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e concessão de microcrédito popular) e das políticas de orientação agrária e fundiária. Também nestes casos, a referência da política – ou o critério de justiça para a provisão de proteção social – é a comprovação de vinculação – passada, presente ou futura – das pessoas ao mundo do trabalho socialmente útil, em suas variadas e heterogêneas formas.

Ainda há, evidentemente, vazios de proteção social para segmentos expressivos de pessoas em idade ativa, pertencentes ao mundo de atividades urbanas ou não-agrícolas. É o caso dos desempregados involuntários e também daqueles inativos pelo desalento, para os quais inexistem mecanismos de transferência de renda temporária, nos moldes de um seguro-desemprego. É também o caso dos trabalhadores assalariados informais, assim como dos autônomos e pequenos empregadores não-contribuintes, além daqueles que se declaram na construção para o próprio uso ou na produção para o autoconsumo, todos das zonas urbanas, para os quais não há direitos previdenciários de qualquer tipo.

No caso destas categorias, a proteção social de que se dispõe atualmente, na forma de *transferência de renda*,<sup>289</sup> depende da comprovação não do exercício – passado, presente ou futuro – de qualquer trabalho socialmente útil. Depende, ao contrário, da comprovação de incapacidade para o trabalho – caso dos inválidos ou idosos – associada à extrema pobreza, ou da insuficiência de renda proveniente do trabalho realizado – caso da população economicamente ativa abaixo de linha hipotética de pobreza. Em suma, a proteção social sob a forma de renda monetária depende da comprovação da pobreza como situação duradoura de vida.

A organização de redes privadas de proteção social vinculadas à condição de pobreza – e outras vulnerabilidades sociais específicas – é de origem antiga, e sua estruturação como parte

---

<sup>289</sup> No plano federal, via Bolsa-Família, por exemplo.

integrante de um sistema de proteção social se confunde com a própria história da filantropia no país. Mesmo quando o Estado se voltou para a assistência social, o fez prioritariamente para apoiar o atendimento a grupos vulneráveis realizados por entidades privadas. De fato, a assistência social como política de Estado é componente relativamente novo no SBPS, resultado das mudanças instauradas pela Constituição de 1988. É a partir da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 1993) que começam a se efetivar direitos no campo da assistência social, os quais são de aplicação nacional e caráter universal (público, gratuito, e de natureza não-contributiva). Tais direitos, porém, ainda estão restritos aos chamados Benefícios de Prestação Continuada (BPC), que se aplicam a pessoas portadoras de deficiências e idosos maiores de 65 anos de idade, desde que residentes em domicílios de renda *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo.

A proliferação de bolsas monetárias para a população economicamente ativa abaixo de certa linha de pobreza é um tipo de benefício de origem ainda mais recente, de aplicação focalizada, que se explica e se estrutura a partir de políticas de governo, tendo por substrato a condição de pobreza ou vulnerabilidade social dos beneficiários. Sua natureza ainda é temporária e instável, e não representa direito à proteção advindo de política nacional de assistência social. Os beneficiários destes programas, antes de cidadãos em sentido laico, são seus clientes preferenciais. Há, portanto, diferença de *status* entre o público-alvo das políticas e programas de assistência social, tais como montadas e dirigidas atualmente no SBPS. Este hibridismo é marca distintiva do estágio atual de maturação do eixo de políticas de assistência social, segurança alimentar e combate à pobreza no país.

Há um terceiro eixo estruturante de políticas sociais no Brasil que remete à ideia dos direitos incondicionais de *cidadania social*. Embora partindo de movimentos históricos e sociais distintos, saúde pública e ensino fundamental são duas áreas de políticas que aos poucos foram adquirindo *status* independente dentro do SBPS. A motivação específica em cada um destes casos não provém da vinculação das pessoas com o mundo do trabalho, tampouco se resume às camadas mais pobres da população.

Em paralelo ao – e talvez como forma de manifestação do – desenvolvimento e aperfeiçoamento das democracias ocidentais, saúde pública e ensino fundamental foram se consolidando enquanto políticas de proteção necessárias e indispensáveis à plena realização da cidadania social. Pode-se afirmar serem hoje direitos incondicionais (ou plenos) de cidadania



social, pois não se exige nada do habitante do país, para o gozo daqueles direitos, além do seu próprio pertencimento àquela comunidade nacional. Os únicos critérios de elegibilidade para qualquer pessoa acessar as políticas de saúde pública e ensino fundamental dentro do SBPS são, assim, o pertencimento à nação e o reconhecimento estatal de sua cidadania. Se não é mais em face do acesso, é em torno de seus objetivos últimos – fornecer oportunidades e garantias mínimas, sob a forma de serviços, a todos os cidadãos – que se encontram hoje seus principais problemas.

Por fim, há um eixo de intervenção no campo do SBPS aqui chamado de *infraestrutura social*. Ao contrário dos direitos à proteção provenientes da vinculação das pessoas com o mundo do trabalho, dos direitos das pessoas à assistência social e dos direitos incondicionais de cidadania, que são todos, independentemente das suas motivações específicas, aplicáveis individualmente, ou de apropriação individual, os direitos ligados à infraestrutura social (habitação e urbanismo, saneamento e meio ambiente) são de apropriação coletiva, ou melhor, de aplicação ou materialização sobretudo social.

Em geral, a considerarem-se as políticas públicas de habitação e urbanismo, saneamento e meio ambiente, como atividades destinadas não a pessoas particulares, mas a coletivos de pessoas, tem-se situação que diz respeito a direitos sociais coletivos ou difusos. Em outros termos, quando o Estado se decide por política de habitação e/ou saneamento, o resultado concreto são conjuntos habitacionais urbanizados e estações de tratamento de água e esgoto. Os acessos por ruas e avenidas são necessariamente de uso coletivo, assim como o usufruto dos serviços de urbanismo (o asfalto, os calçamentos, a luz elétrica etc.). Ainda que cada pessoa ou família tenha sua residência e pague sua própria conta de luz e água, o fato é que a criação desta complexa infraestrutura social só é possível – fiscal e materialmente – porque existe demanda coletiva previamente estruturada. Do ponto de vista deste eixo de políticas de infraestrutura social, demandas por habitação e saneamento não podem ser atendidas senão coletivamente. Soluções individuais por habitação e saneamento apenas podem ser encontradas e explicadas na esfera dos mercados privados, portanto, fora do âmbito das políticas aqui denominadas como de infraestrutura social.

Em resumo, embora de origem histórica antiga no Brasil, as políticas de habitação e saneamento apenas se institucionalizaram como políticas públicas nos anos 1970. Problemas de

ordem institucional e econômica, contudo, produziram certa desarticulação das mesmas ao longo dos anos 1980 e na primeira metade dos anos 1990. De modo que a tentativa de reordenação institucional e econômica dessas políticas em período recente apenas confirma o seu caráter tardio e ainda periférico dentro do processo de montagem do SBPS.

Com o anterior em mente, pode-se agora dizer que o SBPS deve ser compreendido como conjunto de políticas que se originam, se desenvolvem e se agrupam em quatro diferentes *eixos estruturantes das políticas sociais*, vale dizer:

- *O emprego assalariado contributivo e, mais recentemente, o trabalho socialmente útil, mas não necessariamente assalariado, em suas mais variadas e heterogêneas formas:* política previdenciária contributiva (assalariados do setor privado, funcionários públicos estatutários e militares), política previdenciária parcial e indiretamente contributiva (segurados especiais em regime de economia familiar rural), políticas de proteção ao trabalhador assalariado formal (abono salarial e seguro desemprego), políticas de proteção ao trabalhador em geral (intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e concessão de microcrédito produtivo popular), e políticas agrária e fundiária.
- *A assistência social, a segurança alimentar e o combate direto à pobreza:* política nacional de assistência social (BPC para idosos e pessoas portadoras de necessidades especiais, abaixo de certa linha monetária de pobreza, programas e ações especiais para crianças e jovens em situação de risco social), ações de segurança alimentar (merenda escolar, ações emergenciais como a distribuição de cestas básicas etc.), e ações de combate direto à pobreza (Programa Brasil sem Miséria, cujo carro-chefe é a Bolsa-Família, de transferência direta de renda sujeita a condicionalidades).
- *A cidadania social incondicional:* política nacional de saúde pública, que se organiza a partir do SUS e o conjunto de programas que lhe diz respeito, e política nacional para o ensino fundamental.
- *A infraestrutura social:* políticas nacionais de habitação, inclusive ações de urbanismo, e saneamento básico, inclusive ações de meio ambiente.

Para além de um mero recurso de análise, acredita-se que a utilização dos Eixos Estruturantes das Políticas Sociais ajuda a clarificar os termos do debate corrente sobre a temática no Brasil.

Ao evidenciar as tensões e contradições fundamentais em torno de cada eixo de políticas, e entre os diferentes eixos, tem-se facilitada a compreensão acerca das dinâmicas que regem as políticas sociais, assim como dos diversos discursos e projetos em disputa. Considera-se que esforços nesse sentido sejam cada vez mais necessários, visando contribuir para o debate acerca das reformas do SBPS, componente fundamental na construção de um Estado mais democrático, universalístico, e uma sociedade menos desigual.

Em **quarto** lugar, mas não menos importante, chamamos atenção para a necessidade de se explicitar a dimensão do financiamento do gasto público em geral, e do financiamento social em particular, com vistas a um tratamento completo do esforço redistributivo da sociedade brasileira. Dada a particular estrutura de desigualdades sociais e econômicas do país, não basta que os gastos sociais sejam redistributivos para se avaliar a eficácia das políticas; é preciso também que sua forma de financiamento possua alta dose de progressividade na tributação, sobretudo sobre o patrimônio e os fluxos de renda real e financeira da coletividade.

E é justamente por isso que o esforço envolvido no enfrentamento da questão social brasileira não pode prescindir do Estado como ator central nos processos de mudança. Qualquer solução sustentável em longo prazo deverá passar por recomposição do protagonismo estatal em meio à vida social e econômica do país. Assim sendo, ao propor discussão que repense as relações Estado/Sociedade no Brasil, evidenciamos as dificuldades teóricas de compreensão dos fenômenos contemporâneos, bem como os desafios práticos de transformação da política e da sociedade rumo à consolidação democrática e universalização da proteção social no país.

Em termos metodológicos, é imprescindível salientar, por fim, a necessidade de abordar a problemática social de perspectiva ampla, em que soluções pontuais para enfrentar cada uma das partes componentes do grande problema que se tem sob foco têm dado origem, recorrentemente, a estratégias insuficientes e ineficazes diante da natureza e gravidade da questão. Em outras palavras, é preciso ter claro que somente por conjunção de fatores e políticas públicas virtuosas e duradouras no tempo poderemos desarmar a conexão latente entre *crise estatal e econômica, desregulação do trabalho e desproteção social*, dentre as quais cinco são particularmente importantes e urgentes, a saber:

- Recuperação e sustentação do crescimento econômico em bases mais sólidas e níveis mais elevados que os atuais, vale dizer: indução deliberada do Estado rumo à revolução de tipo técnico-científica-produtiva, que seja capaz de combinar estímulos à chamada economia verde e educação ambiental, com encadeamentos inovativos nas esferas produtiva e institucional de processos e produtos;
- Reestruturação institucional do padrão de financiamento público em geral, e das políticas sociais em particular, vale dizer: reforma tanto tributária como fiscal, que seja capaz de combinar progressividade na arrecadação com redistributividade nos gastos;
- Consolidação de mínimos civilizatórios para a regulação (estruturação e regulamentação) do mundo do trabalho, vale dizer: aprofundamento de uma cultura de direitos, referenciada ao conjunto de direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais (a chamada Plataforma DHESCA);
- Promoção politicamente deliberada da distribuição funcional e pessoal da renda;
- Construção de novas institucionalidades na relação Estado/Sociedade para a promoção da cidadania ampla e para a consolidação democrática, vale dizer: reforma ético-política nos sistemas de representação, participação e deliberação, com valorização da esfera pública em todos os níveis.

Este conjunto de diretrizes estratégicas perfila-se, claramente, ao lado do debate político e acadêmico defendido por setores do campo progressista da sociedade brasileira, dentro e fora das estruturas de governo. A via da universalização integral da proteção social, embora dependente de paradigma de financiamento público de tipo e monta tal a prescindir, no limite, do padrão salarial diretamente contributivo para de fato se viabilizar, constitui-se em caminho a ser trilhado diante da natureza e complexidade das questões aqui em pauta.

Em outros termos, acreditamos não haver solução positiva dentro do caminho liberal. Defendido por setores conservadores da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e setores do empresariado, esta alternativa política, orientada ao esvaziamento do papel do Estado, trouxe consequências nefastas em outros tempos, ao Brasil e ao mundo.

No caso brasileiro, a via liberal parcialmente implementada ao longo da década de 1990 provocou, dentre outras, desarticulação produtiva, financeirização da riqueza, precarização do mercado de trabalho e desmonte do sistema de proteção social, então em formação. A via liberal, portanto, inviabiliza trajetória sustentada de homogeneização econômica e social no país, não podendo se constituir em alternativa crível aos desafios da contemporaneidade colocados ao Brasil já nesta segunda década de século XXI.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, P. *A Cidade Caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana*. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2007.
- ABRAMOVAY, R. *Do Setor ao Território: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo*. São Paulo: Primeiro Relatório de Pesquisa, Projeto BRA 97/013, mimeo, 1999.
- ABRANCHES, S. *Questão Social, Previdência e Cidadania no Brasil*. Em: GOMES, A. C. (org.). *Trabalho e Previdência: 60 anos em debate*, Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 1992.
- ADÃO E SILVA, P. *O Modelo de Welfare da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito*. Lisboa: Sociologia, Problemas e Práticas, n. 38, 2002.
- AFONSO, J. R. & ARAÚJO, E. A. *Contribuições sociais, mas antieconômicas*. Rio de Janeiro: BNDES, mimeo, 2003.
- AFONSO, J. R. & ARAÚJO, E. A. *A Carga Tributária Brasileira: evolução histórica e principais características*. Rio de Janeiro: BNDES, mimeo, 2004.
- AFFONSO, R. & BARROS SILVA, P. L. (orgs.) *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995a.
- AFFONSO, R. & BARROS SILVA, P. L. (orgs.) *Reforma Tributária e Federação*. São Paulo: Fundap, Ed. Unesp, 1995b.
- AFFONSO, R. & BARROS SILVA, P. L. (orgs.) *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: Fundap, 1996.
- AMADEO, E. & CAMARGO, J. M. *Instituições e Mercado de Trabalho no Brasil*. In: CAMARGO, J. M. (org.). *Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV, 1996.
- ANDRADE, E. G. *(Des)Equilíbrio da Previdência Social Brasileira: 1945 – 1997*. Belo Horizonte: Cedeplar, Tese de Doutorado, 1999.
- ANFIP (Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias). *Reforma Fiscal e Tributária e seus Reflexos nas Contribuições Sociais*. Brasília: Anfip, 1998.
- ANFIP (Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias). *A Reforma Tributária e seus Efeitos na Área Social*. Brasília: Anfip, 1999.
- ANFIP (Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias). *Previdência, Sociedade e Desenvolvimento Econômico*. Brasília: Anfip, 2001a.
- ANFIP (Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias). *Economia, Seguridade e Previdência em Enfoque não Ortodoxo*. Brasília: Anfip, 2001b.
- ANTUNES, R. *Os Sentidos do Trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo, Boitempo, 1999.
- ANTUNES, R. *Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- AQUINO, L.; ANDRADE, C. & CASTRO, J. A. (orgs.). *Juventude e Políticas Sociais no Brasil*. Brasília: IPEA, 2009.

ARAÚJO, E. A. *Carga Tributária: evolução histórica, uma tendência crescente*. Rio de Janeiro: BNDES, mimeo, 2001.

ARAÚJO, E. A. *As Contribuições Sociais no Brasil Pós CF/88: contribuições ou forma disfarçada de cobrar impostos?* Rio de Janeiro: BNDES, mimeo, 2005.

ARAÚJO, R. M. *O Batismo do Trabalho*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1981.

ARGAWALA, A. & SINGH, S. (Orgs). *A Economia do Subdesenvolvimento*. São Paulo: Forense, 1969 (original de 1958).

ARRETCHE, M. *Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas*. Rio de Janeiro: BIB, n° 39, 1995.

ARRETCHE, M. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Fapesp/Revan, 2000.

ARRETCHE, M. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Ed. Fiocruz, 2012.

AZEREDO, B. *Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: ABET, 1998.

BAER, M. *O Rumo Perdido: crise fiscal e financeira do Estado Brasileiro*. São Paulo: Paz & Terra, 1993.

BALTAR, P. & PRONI, M. *Flexibilidade do Trabalho, Emprego e Estrutura Salarial no Brasil*. Campinas: I.E. Unicamp, Cadernos do Cesit, n. 15, 1995.

BALTAR, P. & DEDECCA, C. *Mercado de Trabalho no Brasil: o aumento da informalidade nos anos 90*. Campinas: I.E. Unicamp, mimeo, 1997.

BALTAR, P., MATTOSO, E. *Transformações Estruturais e Emprego nos Anos 90*. Porto Alegre: Ensaio FEE, v. 18, n. 1, 1997.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de Economia Bancária e Crédito*. Brasília: Bacen, vários anos.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Boletim do Banco Central do Brasil*. Brasília: Bacen, vários números.

BARBOSA, A. F. *A Formação do Mercado de Trabalho no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2008.

BARBOSA DA SILVA, F.; JACCOUD, L. & BEGHIN, N. *Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias*. In: JACCOUD, L. (org.) *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

BARRERAS, A. W. *Gasto social na América Latina: um balanço das perspectivas*. São Paulo: FUNDAP, Boletim de Conjuntura Política e Social, n. 23, 1997.

BARROS, R. P., MENDONÇA, R. *Os Determinantes da Desigualdade no Brasil*. Brasília: IPEA, Texto para Discussão n. 377, 1995a.

BARROS, R. P., MENDONÇA, R. *Uma Avaliação da Qualidade do Emprego no Brasil*. Brasília: IPEA, Texto para Discussão n. 381, 1995b.



- BARROS, R. P., MENDONÇA, R. *Flexibilidade do Mercado de Trabalho Brasileiro: uma avaliação empírica*. Brasília, DF: IPEA, Texto para Discussão, n.452, 1997a.
- BARROS, R. P., MENDONÇA, R. *Uma Análise da Comparabilidade entre as Principais Pesquisas Domiciliares Brasileiras sobre Emprego e Desemprego*. Brasília: IPEA, Texto para Discussão, 1997b.
- BARROS, R. P., MENDONÇA, R., CAMARGO, J. M. *A Estrutura do Desemprego no Brasil*. Brasília: IPEA, Texto para Discussão n. 478, 1997.
- BARROS, R. P. et alli. *Uma Avaliação Empírica do Grau de Flexibilidade Alocativa do Mercado de Trabalho Brasileiro*. Brasília: IPEA, Texto para Discussão n. 499, 1997.
- BARROS, R. P. et alli. *A Estabilidade Inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*. Em: Henriques, R. (org.) *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000a.
- BARROS, R. P. et alli. *Mercado de Trabalho e Pobreza no Brasil*. Em: Henriques, R. (org.) *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000b.
- BARROS, R. P. et alli. *Focalização dos Gastos Públicos Sociais e Erradicação da Pobreza no Brasil*. Em: Henriques, R. (org.) *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000c.
- BARROS, R. P. et alli. *Uma Avaliação dos Impactos do Salário Mínimo sobre o Nível de Pobreza Metropolitana no Brasil*. Brasília: IPEA, TD n. 739, 2000d.
- BARROS, R. P. et alli. *Aposentadoria e Pobreza no Brasil*. Em: MPAS. *Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza*. Brasília: Coleção Previdência Social, 2000e.
- BARRY, B. *Teorias de la Justicia*. Barcelona: Gedisa, 1995.
- BELLUZZO, L. G. & BATISTA JR., P. N. *A Luta pela Sobrevivência da Moeda Nacional*. São Paulo: Paz & Terra, 1992.
- BELLUZZO, L. G. & ALMEIDA, J. G. *A Questão da Dolarização*. In: BELLUZZO, L. G. & BATISTA JR., P. N. *A Luta pela Sobrevivência da Moeda Nacional*. São Paulo: Paz & Terra, 1992a.
- BELLUZZO, L. G. & ALMEIDA, J. G. *A Crise da Dívida e suas Consequências sobre a Economia Brasileira*. In: BELLUZZO, L. G. & BATISTA JR., P. N. *A Luta pela Sobrevivência da Moeda Nacional*. São Paulo: Paz & Terra, 1992b.
- BELLUZZO, L. G. & ALMEIDA, J. G. *Depois da Queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BENKIRANE, R. (ed.). *A Complexidade: vertigens e promessas*. Lisboa: Coleção Epistemologia e Sociedade, Instituto Piaget, 2004.
- BEVERIDGE, W. *O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins*. Rio de Janeiro: Ed. J. Olímpio, 1943.
- BIASOTO JR., G. *Limites e Sustentabilidade da Política Fiscal*. Campinas: IE/Unicamp, Cecon: Política Econômica em Foco, n. 1, 2003.
- BIAVASCHI, M. B. *O Direito do Trabalho no Brasil (1930-1942): a construção do sujeito de direitos trabalhistas*. São Paulo: LTr; Jutra – Associação Luso-Brasileira de Juristas do Trabalho, 2007.

- BIELSCHOWSKY, R. *Os Investimentos Fixos na Economia Brasileira nos Anos 90: apresentação e discussão dos números relevantes*. Brasília: CEPAL, mimeo, 1998a.
- BIELSCHOWSKY, R. *Investimentos na Indústria Brasileira depois da Abertura e do Real: o mini-ciclo de modernizações 1995-97*. Brasília: CEPAL, mimeo, 1998b.
- BLANCHARD, O. *Macroeconomia*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.
- BONELLI, R. & SEDLACEK, G. *Distribuição de Renda: evolução no último quarto de século*. In: SEDLACEK, G. & BARROS, R. P. *Mercado de Trabalho e Distribuição de Renda: uma coletânea*. Rio de Janeiro: IPEA / INPES, 1989.
- BONELLI, R. & SEDLACEK, G. *A Evolução da Distribuição de Renda entre 1983 e 1988*. In: CAMARGO, J. M. & GIAMBIAGI, F. *Distribuição de Renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BORGES, M. A. *Uma Contribuição ao Debate do Sistema Nacional de Emprego*. São Paulo: Revista Abet, v. 3, n. 1, 2003.
- BOSCHETTI, I. *Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: E. UnB; Letras Livres, 2006.
- BRAGA, J. C. *Economia Política da Dinâmica Capitalista*. Campinas: IE-Unicamp, Texto de Discussão n. 51, 1996.
- BRANDÃO, S. M. *Medição do Desemprego em Mercado de Trabalho Heterogêneo: a experiência da pesquisa de emprego e desemprego*. Brasília: IPEA, Série Seminários n. 15, 1997.
- BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília: Senado Federal, 2000.
- CACCIAMALI, M. C. *Mercado de Trabalho Brasileiro nos Anos 90: menos empregos, mais política pública*. São Paulo: FIPE, FEA-USP, mimeo, 1995.
- CACCIAMALI, M. C. & PIRES, J. M. *Instituições do Mercado de Trabalho Brasileiro e Desempenho Econômico*. São Paulo: FIPE, FEA-USP, mimeo, 1995.
- CACCIAMALI, M. C.; LIGIÉRO, A. & MATOS, F. *Desenho e Gestão de uma Política Pública de Intermediação de Mão-de-Obra*. Brasília-DF: MTE, 2007.
- CALMON, K. et alli. *Saneamento: as transformações estruturais em curso na ação governamental: 1995/1998*. Brasília: Infra-estrutura - perspectivas de reorganização (saneamento), IPEA 1999.
- CALMON, K. *Saneamento: os desafios atuais*. Brasília: Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 3, IPEA, 2001.
- CAMARANO, A. A. et alli. *A Transição para a Vida Adulta: novos ou velhos desafios?* Rio de Janeiro: Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, nº 21, fevereiro de 2003.
- CAMARANO, A. A. (org.) *Os Novos Idosos Brasileiros: muito além dos 60*. Rio de Janeiro: IPEA, 2004.
- CAMARANO, A. A. (org.) *Transição para a Vida Adulta ou Vida Adulta em Transição?* Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

- CAMPOS, A. G. *Regulação Social e Dinâmica Econômica: evidências de complementaridades e perspectivas de políticas públicas*. Em: CARDOSO JR., J. C. (org.). Para a Reconstrução do Desenvolvimento no Brasil: eixos estratégicos e diretrizes de política. São Paulo: Ed. Hucitec, 2011.
- CARDIM DE CARVALHO, F. *Alta Inflação e Hiperinflação: uma visão pós-keynesiana*. In: BELLUZZO, L. G. & BATISTA JR. P. N. A Luta pela Sobrevivência da Moeda Nacional. São Paulo: Paz & Terra, 1992.
- CARDOSO, A. *Dicotomia rural-urbana, economia local e pluriatividade*. Uberlândia: Revista Economia Ensaios, vol. 12/13, n. 2/1, 1998.
- CARDOSO, A. M. *Sindicatos, Trabalhadores e a Coqueluche Neoliberal: a Era Vargas acabou?* Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.
- CARDOSO, A. M. *A Década Neoliberal e a Crise dos Sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo editorial, 2003.
- CARDOSO, A. M. *A Construção da Sociedade do Trabalho no Brasil: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- CARDOSO JR., J. C. *Flexibilidade e Desemprego no Mercado de Trabalho Brasileiro: considerações em torno das interpretações correntes na década de 1990*. Niterói: III Encontro Nacional de Economia Política, 1998.
- CARDOSO JR., J. C. *Anatomia da Distribuição de Renda no Brasil: estrutura e evolução nos anos 90*. Campinas: Dissertação de Mestrado, I.E. Unicamp, 1999a.
- CARDOSO JR., J. C. *Estrutura Setorial-Ocupacional do Emprego no Brasil e Evolução do Perfil Distributivo nos anos 90*. Brasília: Texto para Discussão n. 655, IPEA, 1999b.
- CARDOSO JR., J. C. & POCHMANN, M. *Raízes da Concentração de Renda no Brasil: 1930 / 2000*. Campinas: Jornadas de Economia Política da SEP (Sociedade Brasileira de Economia Política), XXVIII Encontro Nacional de Economia, Anpec, 2000.
- CARDOSO JR., J. C. *Da Crise do Estado-Providência à Nova Questão Social: alcances e impasses no pensamento de Pierre Rosanvallon*. Campinas: Revista LEP (Leituras de Economia Política: revista dos estudantes de pós-graduação do Instituto de Economia), IE-Unicamp, n. 9, pp. 41-61, 2001a.
- CARDOSO JR., J. C. *Crise e Desregulação do Trabalho no Brasil*. Brasília: IPEA, Texto para Discussão n. 814, 2001b.
- CARDOSO JR., J. C. *Fundamentos Sociais das Economias Pós-Industriais: resenha crítica de Gosta Esping-Andersen*. São Paulo: BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica, Anpocs, n. 56, pp. 71-92, 2003.
- CARDOSO JR., J. C. *A Questão do Trabalho Urbano e o Sistema Público de Emprego no Brasil Contemporâneo: décadas de 1980 e 1990*. In: JACCOUD, L. (org.) Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.
- CARDOSO JR., J. C. & JACCOUD, L. *Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal*. In: JACCOUD, L. (org.) Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

CARDOSO JR., J. C. & CASTRO, J. A. *Políticas Sociais no Brasil: evolução do gasto social federal no período 1995/2002*. In: JACCOUD, L. (org.) *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

CARDOSO JR., J. C. *Estado e (Des)Proteção Social no Brasil: a crise do modelo meritocrático-contributivo*. Fortaleza: *Revista Econômica do Nordeste*, v. 37, nº 4, out-dez. 2006a.

CARDOSO JR., J. C. *Pobreza como Privação de Capacidades ou Pobreza como Destituição de Direitos: alcances e impasses no pensamento de Amartya Sen*. Rio de Janeiro: *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 19, pp. 73-93, dezembro de 2006b.

CARDOSO JR., J. C. & CASTRO, J. A. *Dimensionamento e Análise das Finanças Sociais do Governo Federal no Período 1995/2002*. Brasília: STN, 2006a.

CARDOSO JR., J. C. & CASTRO, J. A. *Economia Política das Finanças Sociais Brasileiras no Período 1995-2002*. Campinas: *Revista Economia & Sociedade*, IE-Unicamp, v. 15, n. 1 (26), p. 145-174, jan./jun. 2006b.

CARDOSO JR., J. C.; GONZALEZ, R.; STIVALI, M.; AMORIM, B.; VAZ, F. *Políticas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo*. Brasília: *Texto para Discussão nº 1237*, IPEA, 2006.

CARDOSO JR., J. C.; GONZALEZ, R. *Qualificação Social e Inserção Laboral: desafios das políticas públicas de emprego para juventude*. Brasília: *Concurso Juventude e Políticas Públicas (1º lugar)*, Secretaria Nacional da Juventude, Ministério da Ciência e Tecnologia e CNPq, 2006.

CARDOSO JR., J. C.; GONZALEZ, R. *Dilemas e Alternativas ao Financiamento das Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil*. Brasília: *Texto para Discussão nº 1313*, IPEA, 2007.

CARDOSO JR., J. C. *De volta para o futuro? As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal*. Brasília: *Texto para Discussão n. 1.310*, IPEA, 2007.

CARDOSO JR., J. C. *Determinantes da Recuperação do Emprego Formal no Brasil: evidências para o período 2001/2005 e hipóteses para uma agenda de pesquisa*. São Paulo: *Revista de Economia Política*, Ed. 34, 2008.

CARDOSO JR., J. C.; JÚDICE, H. M. *Trabalho, Previdência e Proteção Social no Brasil: bases para um plano de benefícios adequado à realidade nacional*. Em: FAGNANI, E., HENRIQUE, W. e GANZ LÚCIO, C. (orgs). *Previdência Social: Como Incluir os Excluídos?* São Paulo-SP: Editora LTr, CESIT/Instituto de Economia/UNICAMP, 2008.

CARDOSO JR., J. C.; GONZALEZ, R. & MATTOS, F. *Políticas Públicas de Trabalho e Renda em Contexto de Baixo Crescimento Econômico: a experiência brasileira recente*. In: MACAMBIRA, JR. & CARLEIAL, L. *Emprego, Trabalho e Políticas Públicas*. Fortaleza: IDT, BNB, 2009.

CARDOSO JR., J. C. *Macroeconomia e Pleno Emprego: apontamentos para uma agenda positiva de pesquisa e política pública*. In: VIANNA, S. W.; BRUNO, M. & MODENESI, A. (Orgs.). *Macroeconomia para o Desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego*. Rio de Janeiro: *Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*, livro 4, cap. 11, IPEA, 2010.

CARDOSO JR., J. C. (org.) *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Brasília: *Série Diálogos para o Desenvolvimento*, volume 5, IPEA, 2011.

- CARDOSO JR., J. C.; GIMENEZ, D. M. *Crescimento Econômico e Planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente*. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, volume 4, IPEA, 2011.
- CARDOSO JR., J. C.; MATTOS, F. *Elementos para a Montagem de um Sistema Federal de Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes de alto escalão do governo federal em 2009*. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, volume 4, IPEA, 2011.
- CARDOSO JR., J. C. & NOGUEIRA, R. P. *Tendências e Problemas da Ocupação no Setor Público Brasileiro: conclusões parciais e recomendações de pesquisa*. In: CARDOSO JR., J. C. (org.) *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, volume 5, IPEA, 2011.
- CARDOSO JR., J. C.; PIRES, R. (Orgs.). *Gestão Pública e Desenvolvimento no Brasil*. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, volume 6, IPEA, 2011.
- CARNEIRO, R. *A Economia Brasileira no Período 1975/89*. Campinas: IE/Unicamp, Revista Economia e Sociedade, n. 2, 1993.
- CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. Campinas: IE/Unicamp; São Paulo: Ed. Unesp, 2002.
- CARNEIRO, R. (org.). *A Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do Governo Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.
- CARVALHO, C. E. *Finanças Públicas e Estabilização no Plano Real: uma reinterpretação*. São Paulo: mimeo, 2001.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CARVALHO, L. C. R. F. *A Influência do Estilo de Liderança na Gênese dos DORT em uma Fábrica de Calçados*. Porto Alegre: Dissertação de Mestrado, UFRGS, 2002.
- CARVALHO, M. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil*, São Paulo, Cortez, 1982.
- CARRASCO, C. *Mujeres y Estado de Bienestar: un debate teórico*. Madrid: Instituto de la Mujer, Ministério del Trabajo, 1998.
- CASANOVA, P. G. *As Novas Ciências e as Humanidades: da academia à política*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- CASTEL, R. *As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*. Petrópolis-RJ: Ed. Vozes, 1998, original de 1995.
- CASTEL, R. *El Ascenso de las Incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2010.
- CASSEB, N. C. *A Distribuição de Renda na Esfera Macroeconômica: decisões de investimento e bens de salário*. São Paulo: Estudos Econômicos FIPE, n. 3, v. 26, 1996.

- CASTRO, J. A. & FERNANDES, M. A. *Sistema de Informações sobre os Gastos Públicos na Área de Educação – SIGPE: diagnóstico para 1995*. Brasília: Texto para Discussão n. 674, IPEA, 1999.
- CASTRO, J. A. & SADECK, F. Capacidade de Financiamento Público do Gasto em Educação no Brasil em 2000. Brasília: IPEA, mimeo, 2002.
- CASTRO, J. A. et alli. *Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal: 1995/2001*. Brasília: IPEA, Texto para Discussão n. 988, 2003.
- CASTRO, J. A. *Política Social no Brasil*. Brasília: IPEA, mimeo, 2011.
- CASTRO, J. A. et alli. *Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*. Brasília: IPEA, Nota Técnica n. 11, 2012.
- CASTRO, N. A. & DEDECCECA, C. S. *A Ocupação na América Latina: tempos mais duros*. São Paulo; Rio de Janeiro: ALAST, 1998.
- CAVALCANTI, C. E. *A Reforma Tributária no Contexto da Revisão Constitucional*. In: Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil. São Paulo: FUNDAP/IESP. 1994.
- CECHIN, J. & GIAMBIAGI, F. *O Aumento das Despesas do INSS com Auxílio-Doença*. Rio de Janeiro: Boletim de Conjuntura n. 66, IPEA, 2004.
- CEPAL. *Equidade, Desenvolvimento e Cidadania*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- CHAGAS, A. M. R.; SALIM, C. A. & SERVO, L. M. S. (orgs). *Saúde e Segurança no Trabalho no Brasil: aspectos institucionais, sistemas de informações e indicadores*. Brasília: IPEA, 2011.
- CHESNAY, F. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHESNAY, F. (org.) *A Finança Mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- COMINETTI, R. & RUIZ, G. *Evolucion del Gasto Social en América Latina: 1980-1995*. Santiago de Chile: CEPAL, 1994.
- CORSEUIL, C. H. & SERVO, L. M. *Salário Mínimo e Bem-Estar Social no Brasil: uma resenha da literatura*. Em: LISBOA, M. & MENEZES-FILHO, N. (orgs). Microeconomia e Sociedade no Brasil. Rio de Janeiro-RJ: Contra Capa Livraria, 2001.
- CORRÊA, A. M. C. J. & FIGUEIREDO, N. M. S. *Distribuição de Rendimentos na Agricultura Brasileira: uma análise exploratória com informações das PNAD's*. Pensamento & Realidade, ano IX, n. 19, pp.5-38, 2006.
- COSTANZI, R. N. *Evolução do Emprego Formal no Brasil (1985-2003) e Implicações para as Políticas Públicas de Geração de Emprego e Renda*. Brasília: Texto para Discussão n. 1039, IPEA, 2004.
- COSTANZI, R. N. *Programas de Geração de Emprego e Renda com Recursos do FAT: evolução, avaliação e proposta de reestruturação*. Brasília: IPEA, 2005, mimeo.
- COUTINHO, L. & BELLUZZO, L. G. M. *Política Econômica, Inflexões e Crise: 1974-1981*. In: BELLUZZO, L. G. M. & COUTINHO, R. (orgs.). Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. São Paulo: Brasiliense, v. 1, 1982.

- COUTINHO, L. *Notas sobre a Natureza da Globalização*. Campinas: Economia e Sociedade, I.E. Unicamp, n.4, 1995.
- CRUZ, P. R. D. *Dívida Externa e Política Econômica: a experiência brasileira nos anos setenta*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- CRUZ, P. R. D. *Notas sobre o Financiamento de Longo Prazo na Economia Brasileira*. Campinas: Economia e Sociedade n. 3, I.E. Unicamp, 1994.
- D'ARAÚJO, M. C. & LAMEIRÃO, C. *Dirigentes Públicos Federais de Alto Escalão no Governo Lula*. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, volume 5, IPEA, 2011.
- DAIN, S. *O Financiamento das Políticas Sociais no Brasil: características estruturais e desempenho no período recente*. In: MPAS/CEPAL. *A Política Social em Tempo de Crise: articulação institucional e descentralização*. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989.
- DAIN, S. *O Financiamento Público na Perspectiva da Política Social*. Campinas: Revista Economia & Sociedade n. 17, IE/Unicamp, 2001.
- DAIN, S. & SOARES, L. T. *Reforma do Estado e Políticas Públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988*. In: OLIVEIRA, M. A. (org.) *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 1998.
- DAIN, S. & LAVINAS, L. *Proteção Social e Justiça Redistributiva: como promover a igualdade de gênero*. Rio de Janeiro-RJ: FASE, 2005.
- DAL ROSSO, S. & SÁ FORTES, J. A. (orgs.) *Condições de Trabalho no Limiar do Século XXI*. Brasília: Época, 2008.
- DE NEGRI, F.; DE NEGRI, J. A., COELHO, D. & TURCHI, L. *Tecnologia, Exportação e Emprego*. In: DE NEGRI, F.; DE NEGRI, J. A. & COELHO, D. *Tecnologia, Exportação e Emprego*. Brasília: IPEA, 2006.
- DEDECCA, C. *Racionalização Econômica e Trabalho no Capitalismo Avançado*. Campinas: IE-Unicamp, Coleção Teses, 1999.
- DEDECCA, C. S. & ROSANDISKI, E. N. *Recuperação Econômica e a Geração de Empregos Formais*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia, Parcerias Estratégicas, Edição Especial (Análise da PNAD 2004), n. 22, 2006.
- DEDECCA, C. S.; BARBOSA, A. & MORETTO, A. *Transformações Recentes do Sistema Público de Emprego nos Países Desenvolvidos: tendências e particularidades*. Campinas: CESIT, 2006, mimeo.
- DEDECCA, C. & PRONI, M. (orgs.) *Políticas Públicas e Trabalho: textos para estudo dirigido*. Campinas: IE/Unicamp; Brasília: MTE, 2006.
- DEL GROSSI, M. E. *Trabalho Rural e Nova Ruralidade*. Apresentação ao Fórum Nacional de Previdência Social. Brasília, 2007.
- DELGADO, G. *Previdência Rural: relatório de avaliação socioeconômica*. Brasília: Texto para Discussão n. 477, IPEA, 1997.
- DELGADO, G. *Do Capital Financeiro na Agricultura à Economia do Agronegócio: mudanças cíclicas em meio século*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2013 (no prelo).

- DELGADO, G. & FLORES, J. F. *Determinantes da Queda Recente do Preço da Terra no Brasil*. Uberlândia: Revista Economia Ensaios, vol. 12/13, n. 2/1, 1998.
- DELGADO, G. *et alli*. *Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural: relatório metodológico*. Brasília: IPEA, 1999a.
- DELGADO, G. & CARDOSO JR., J. C. *O Idoso e a Previdência Rural no Brasil: a experiência recente da universalização*. Rio de Janeiro, IPEA, 1999b.
- DELGADO, G. & CARDOSO JR., J. C. *Principais Resultados da Pesquisa Domiciliar Sobre a Previdência Rural na Região Sul do Brasil*. Rio de Janeiro: Projeto Avaliação Socioeconômica da Previdência Social Rural, IPEA, 2000a.
- DELGADO, G. & CARDOSO JR, J. C. (Orgs.) *A Universalização dos Direitos Sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90*. Brasília, IPEA, 2000b.
- DELGADO, G. & THEODORO, M. *O Setor de Subsistência e a Informalidade: três ensaios sobre o desenvolvimento, a modernidade e a questão social no Brasil*. Brasília: IPEA, mimeo, 2003.
- DELGADO, G. & THEODORO, M. *Desenvolvimento e Política Social*. Em: Jaccoud, L. (org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.
- DELGADO, G., QUERINO, A.C., RANGEL L. e STIVALI, M. *Avaliação de Resultados da Lei do Fator Previdenciário (1999-2004)*. Brasília: IPEA, 2006.
- DELGADO, G. *et alli*. *Avaliação do SIMPLES: implicações à formalização previdenciária*. Brasília: Texto para Discussão n. 1277, IPEA, 2007.
- DIEESE. *Rotatividade e Flexibilidade no Mercado de Trabalho*. São Paulo: DIEESE, 2011.
- DOMINGUES, I. *Conhecimento e Transdisciplinaridade. aspectos metodológicos*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005.
- DONZELOT, J. *L'invention du Social*, Paris, Seuil, 1994.
- DRAIBE, S. & HENRIQUE, W. *Welfare State, Crise e Gestão da Crise: um balanço da literatura internacional*. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 6, vol. 3, 1988.
- DRAIBE, S. & AURELIANO, L. *A Especificidade do Welfare State Brasileiro*. Em: MPAS/CEPAL. *A Política Social em Tempo de Crise: articulação institucional e descentralização*. Brasília: Convênio MPAS/CEPAL, volume I (Reflexões sobre a Natureza do Bem-Estar), 1989.
- DRAIBE, S. *O "Welfare State" no Brasil: características e perspectivas*. São Paulo: Revista São Paulo em Perspectiva, pp. 13-61, 1989a.
- DRAIBE, S. *As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas*. In: CAVALCANTI, R. (org.). *Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989b.
- DRAIBE, S. *Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes*. Santiago/Chile: Projeto Regional sobre as Reformas de Política para Aumentar la Efectividade del Estado en América Latina y el Caribe, HOL/90/S45, Cepal, 1992.



- DRAIBE, S. *As Políticas Sociais e o Neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas*. In: Revista USP n. 17, 1993.
- DRAIBE, S. *A Política Brasileira de Combate à Pobreza*. In: VELLOSO, J. P. (coord). *O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século*. São Paulo: José Olympio Editora, 1998.
- DRAIBE, S. M.; CASTRO, M. H. G. & AZEVEDO, B. *O Sistema de Proteção Social no Brasil*. Campinas: NEPP, 2001.
- DRAIBE, S. *A Experiência Brasileira Recente de Reforma dos Programas Sociais*. Brasília: Revista Socialis, vol 5, 2001a.
- DRAIBE, S. *As Políticas Sociais na Década de 90*. BAUMANN, R. (org.) *Brasil: uma década em transição*. São Paulo: Editora Campus, 2001b.
- DRAIBE, S. *Brasil, 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis*. Santiago de Chile: Cepal, 2002.
- DRAIBE, S. *Social Policy in a Development Context: the case of Brazil*. Santiago de Chile: UNRISD, 2003.
- DRUCK, G. & FRANCO, T. (orgs.) *A Perda da Razão Social do Trabalho: terceirização e precarização*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- EHRENBERG, R. & SMITH, R. *A Moderna Economia do Trabalho: teoria e política pública*. São Paulo: Mackron Books do Brasil Editora Ltda, 2000.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Los Tres Mundos del Estado del Bien-Estar*. Valencia: Alfons el Magnamim, 1993.
- ESPING-ANDERSEN, G. *I Fondamenti Sociali delle Economie Postindustriali*. Bologna: Società Editrice il Mulino, 2000.
- ESPING-ANDERSEN, G. & REGINI, M. (editors). *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford University Press, 2000.
- ESPING-ANDERSEN, G. (ed.). *Why We Need a New Welfare State?* Oxford University Press, 2002.
- EUROSTAT. *Social Protection Expenditures and Receipts: 1980-1998*. Luxembourg: Eurostat, 2000.
- EWALD, F. *L'histoire de l'Etat Providence*. Paris : Grasset, 1986.
- FAGNANI, E. *Ajuste Econômico e Financiamento da Política Social Brasileira: notas sobre o período 1993/98*. Campinas: Revista Economia & Sociedade, IE/Unicamp, n. 13, 1999.
- FAGNANI, E. *Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Campinas: IE-Unicamp, Tese de Doutorado, 2005.
- FARIA, V. *Reformas Institucionales y Coordinación Gubernamental en la Política de Protección Social de Brasil*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social, 2003.
- FERES, J. C. & MANCERO, X. *Enfoques para la Medición de la Pobreza: breve revision de la literatura*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

- FERNANDES, A. S. *Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados*. São Paulo: BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica, n. 53, 2002.
- FERNANDES, M. A. et alli. *Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal: 1994-1996*. Brasília: Texto para Discussão n. 547, IPEA, 1998a.
- FERNANDES, M. A. et alli. *Gasto social das Três Esferas de Governo – 1995*. Brasília: Texto para Discussão n. 598, IPEA, 1998b.
- FERNANDES, M. A. *Mensuração do Gasto Público Social: a metodologia desenvolvida na Diretoria de Estudos Sociais do IPEA*. Brasília: IPEA, 2000 (mimeo).
- FERRANTE, V. L. *FGTS: Ideologia e Repressão*. São Paulo: Ática, 1978.
- FERRERA, M. *Le Trapole del Welfare*. Firenze: Istituto Universitario Europeo; Bologna: Società Editrice il Mulino, 1998.
- FERRERA, M. *A Reconstrução do Estado Social na Europa Meridional*. Lisboa: Análise Social, n. 151-152, vol. 34, 2000.
- FILGUEIRAS, L. *História do Plano Real*. São Paulo: Boitempo, 2000.
- FIORI, J. L. *O Vôo da Coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995.
- FLAQUER, L. *El Destino de la Familia*. Barcelona: Ariel, 1998.
- FLAQUER, L. *La Figura Menguante del Padre*. Barcelona: Ariel, 1999.
- FLOOD, M. C. V. (coord.) *El Impacto Redistributivo del Gasto Público en los Sectores Sociales*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Novembro de 1999.
- FONSECA, A. M. *Família e Política de Renda Mínima*. São Paulo, Cortez, 2001.
- FRAGA, E. *A DRU e as Receitas Sociais Vinculadas*. Brasília: mimeo, 2000.
- FRANÇA, A. S. *A Previdência Social e a Economia dos Municípios*. Brasília, ANFIP, 2004.
- FRANCO, G. *O Desafio Brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda*. São Paulo: Ed. 34, 1999.
- FREITAG, B. *Escola, Estado e Sociedade*. São Paulo: Moraes, 1980.
- GARCIA, R. C. *Iniquidade Social no Brasil: uma aproximação e uma tentativa de dimensionamento*. Brasília: Texto para Discussão n. 971, IPEA, 2003.
- GARCIA, R. C. *Despesas Correntes da União: visões, omissões e opções*. Brasília: Texto para Discussão n. 1.319, IPEA, 2008.
- GARCIA, L. S., RODARTE, M. M. & BRAGA, T. S. *Desemprego de Longa Duração como Corolário da “Década Neoliberal”: a evolução do desemprego metropolitano entre as décadas de 1990 e 2000*. Salvador: disponível em [www.sei.ba.gov.br/conjuntura/ped/ped\\_estudos\\_especiais/pdf/artigo\\_tempo\\_procura.pdf](http://www.sei.ba.gov.br/conjuntura/ped/ped_estudos_especiais/pdf/artigo_tempo_procura.pdf)
- GENTIL, D. *A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990-2005*, Rio de Janeiro: Tese de Doutorado, UFRJ, 2006.

- GIAMBIAGI, F. *Do Déficit de Metas às Metas de Déficit: a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002*. Rio de Janeiro: BNDES, Texto para Discussão n. 93, 2002.
- GIAMBIAGI, F. & ALÉM, A. C. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- GIMENEZ, D. M. *Ordem Liberal e Questão Social no Brasil*. São Paulo: LTr, 2008.
- GINSBORG, P. *Famiglia, Società Civile e Stato tra Otto e Novecento*. Milão: Passato e Presente: Revista di Storia Contemporânea, n. 57, 2002.
- GOMES, A. M. C. *Burguesia e Trabalho: política e legislação social no Brasil, 1917-1937*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- GOMES, A. M. C. *A Invenção do Trabalhismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- GOMIDE, A. *Transporte Urbano e Inclusão Social: elementos para políticas públicas*. Brasília: IPEA, Texto para Discussão n. 960, 2003.
- GRAZIANO DA SILVA, J. *O Novo Rural Brasileiro*. Campinas: IE-Unicamp, 1999.
- HALÉVY, M. *A Era do Conhecimento: princípios e reflexões sobre a revolução noética no século XXI*. São Paulo: Ed. UNESP, 2010.
- HENRIQUES, R. (org) *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- HICKMAN, C. M. & SALVADOR, E. S. *Dez Anos de Derrama: a distribuição da carga tributária no Brasil*. Brasília: Unafisco, 2007.
- HOCHMAN, G. *A Era do Saneamento: as bases da política de saúde pública no Brasil*. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 1998.
- HOFFMANN, R. *Distribuição de Renda: medidas de desigualdade e pobreza*. São Paulo: Edusp, 1998.
- HOFFMANN, R. *Mensuração da Desigualdade e da Pobreza no Brasil*. Em: Henriques, R. (org) *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- HORN, C. H. *Negociações Coletivas e Legislação Estatal: uma análise da regulação da relação de emprego na indústria de transformação do Rio Grande do Sul, 1978-1995*. São Paulo: VIII Encontro Nacional de Estudos do Trabalho da ABET, 2003.
- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2005*. Rio de Janeiro: IBGE, PNAD 2005.
- IBGE. *Pesquisa Mensal de Emprego: principais destaques da evolução do mercado de trabalho nas regiões metropolitanas abrangidas pela pesquisa (2003-2006)*. Rio de Janeiro: IBGE, PME 2006.
- IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial). *Crescimento, Câmbio e Juros*. São Paulo: Carta IEDI, n. 84, 2003.
- INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de combate à fome no Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.
- IPEA. *O Brasil na Virada do Milênio: trajetória do crescimento e desafios do desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 1997.

IPEA/SEDH/MRE. *A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil*. Brasília: IPEA/SEDH/MRE, 2002.

IPEA. *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA / Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, vários números.

IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Anexo Estatístico*. Brasília: IPEA, vários números.

IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA, n° 13, 2007.

IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA, n° 17, 2009.

IPEA. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, edição 2010.

IPEA. *Fundo de Amparo ao Trabalhador: uma solução de financiamento esgotada?* Brasília: IPEA, Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas, edição 2012.

JACCOUD, L. *Pauvreté, Démocratie et Protection Sociale au Brésil*. Paris: EHESS, 2002.

JACOB, C. & ALMEIDA, J. S. G. *Endividamento e Resultado das Empresas Industriais no Terceiro Trimestre de 2005*. São Paulo: IEDI, 2005.

JANUZZI, P. M. *Mobilidade Social no Contexto de Adversidades Crescentes do Mercado de Trabalho Brasileiro*. Campinas: Revista Economia & Sociedade, IE/Unicamp, n. 19, 2002.

JOIN-LAMBERT, M. T. *Politiques Sociales*. Paris: Fondation Nationale des Sciences Politiques/Daloz, 1994.

KERCHES, C.; PERES, U. *Lei de Responsabilidade Fiscal, Federalismo e Políticas Públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros*. In: CUNHA, A.; AQUINO, L. & MEDEIROS, B. (Orgs.). *Estado, Instituições e Democracia: república*. Brasília: Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 9, v.1, cap. 6, IPEA, 2010.

KEYNES, J. M. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

KEYNES, J. M. *The General Theory and After: the collected writings of John Maynard Keynes*. London: The Royal Economic Society, 1987.

KILSZTAJN, S. *Produto, Capital e Taxa de Lucro: países industrializados e América Latina*. Rio de Janeiro: R.E.P., v.18, n.3 (71), 1998.

KORPI, W. *The Power Resources Model*. In: PIERSON, C. & CASTLES, F. (orgs.) *The Welfare State: a reader*. Reino Unido: Polity Press, 2000.

KREIN, J. D. *O Aprofundamento da Flexibilização das Relações de Trabalho no Brasil nos Anos 90*. Campinas: Dissertação de Mestrado, IE/Unicamp, 2001.

KREIN, J. D. *Tendências Recentes nas Relações de Emprego no Brasil: 1990-2005*. Campinas: Tese de Doutorado, IE/Unicamp, 2007.

KREIN, J. D.; SANTOS, A. L. & NUNES, B. T. *Trabalho no Governo Lula: avanços e contradições*. Campinas: Mimeo, IE/Unicamp, 2011.

- LAFER, C. *A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Cia das Letras, 2001.
- LAMOUNIER, B. *Rui Barbosa*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1999.
- LAPLANE, M. & SARTI, F. *Investimento Direto Estrangeiro e a Retomada do Crescimento Econômico nos Anos 90*. Campinas: Economia e Sociedade, IE-Unicamp, n. 8, 1997.
- LUCAS, R. E. & SARGENT, T. J. *After Keynesian Macroeconomics*. In: LUCAS, R. E. & SARGENT, T. L. (Org.). *Rational Expectations and Economic Practice*. London: G. Allen, Unwin, 1981.
- MALLOY, J. *Política de Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.
- MANKIW, N. G. & ROMER, D. (Eds.) *New Keynesian Economics*. Londres: MIT Press, 1995.
- MARICATO, E. *O Impasse da Política Urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MARINI, R. M. *As Razões do Neodesenvolvimentismo: resposta a Fernando Henrique Cardoso e a José Serra*. Em: MARINI, R. M. *Dialética da Dependência*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MARQUES, R. M. *A Proteção Social e o Mundo do Trabalho*. São Paulo: Ed. Bional, 1997.
- MARX, K. *O Capital: contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983, original de 1890.
- MATTOSO, J. & POCHMANN, M. *Mudanças Estruturais e o Trabalho no Brasil dos anos 90*. Campinas: Revista Economia e Sociedade, I.E. Unicamp, n.10, 1998.
- MATTOS, F. *Emprego Público no Brasil: aspectos históricos e evolução recente*. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, volume 5, IPEA, 2011.
- MATTOS, F. *Emprego Público em Perspectiva Internacional: evolução histórica e diferenças nos perfis*. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, volume 5, IPEA, 2011.
- MAX-NEEF, M. A. *Foundations of Transdisciplinarity*. *Ecological Economics*, v. 53, mar. 2005.
- McCONNEL, C. & BRUE, S. *Microeconomia: princípios, problemas e políticas*. Rio de Janeiro: LTC, 2001.
- McGREEVEY, P.; PIOLA, S., et alli. *Recessão e Gasto Social: a conta social consolidada (1980/1986)*. Brasília: IPEA/CPS, 1987.
- MEDEIROS, C. & SALM, C. *O Mercado de Trabalho em Debate*. São Paulo: Novos Estudos CEBRAP n. 39, 1994.
- MÉDICI, A. C. & MACIEL, M. *A Dinâmica do Gasto Social nas Três Esferas de Governo: 1980-92*. In: AFFONSO, R. & Silva, P. L. B. (orgs.). *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- MÉDICI, A. C. & MARQUES, R. M. *Saúde: entre gastos e resultados*. São Paulo: Boletim de Conjuntura Política e Social, FUNDAP, 1994.
- MÉDICI, A. C.; PACHECO FILHO, A.; MACIEL, M. C. *Gastos Sociais nos Estados e Municípios: 1980-1990*. São Paulo: FUNDAP/IESP, 1994.

MELLO, J. M. C. *O Capitalismo Tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1986 (original de 1975).

MERCADANTE, O. et alli. *Evolução das Políticas e do Sistema de Saúde no Brasil*, in FINKELMAN, J. (org). *Caminhos da Saúde Pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2002.

MESTRINER, M. L. *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2001.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Análise Comparativa de Programas de Proteção Social – 1995-2003*. Brasília: MDS, 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Ações de Trabalho e Renda no Âmbito do Governo Federal*. Brasília: MDS, 2006.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Balanço Geral da União*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), vários anos.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Orçamentos da União: orçamentos fiscal e da seguridade social*. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal (SOF), vários anos.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Reflexões sobre a Natureza do Bem-Estar*. Brasília: Projeto – A Política Social em Tempo de Crise: articulação institucional e descentralização, Vol. 1, MPAS, 1989.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Financiamento das Políticas Sociais no Brasil*. Brasília: Projeto – A Política Social em Tempo de Crise: articulação institucional e descentralização, Vol. 2, MPAS, 1989.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Avaliação das Políticas Sociais Brasileiras*. Brasília: Projeto – A Política Social em Tempo de Crise: articulação institucional e descentralização, Vol. 3, MPAS, 1989.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Interpretação e Avaliação da Política Social no Brasil: uma bibliografia comentada*. Brasília: Projeto – A Política Social em Tempo de Crise: articulação institucional e descentralização, Vol. 3, MPAS, 1989.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Conjuntura Social: a Previdência Social Reavaliada* Brasília: MPAS, V.13, N.1, Jan-Mar. pp. 44-45, 2002.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Relatório Gerencial do FAT*. Brasília: CGFAT/MTE, vários anos.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *I Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda*. São Paulo: MTE, CODEFAT, Fonset, 2004.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *II Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda*. São Paulo: MTE, CODEFAT, Fonset, 2005a.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Características do Emprego Formal: RAIS 2005*. Brasília: MTE, RAIS 2005b.

MISHRA, R. *O Estado-Providência na Sociedade Capitalista: estudo comparativo das políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália*. Oeiras: Celta Editora, 1995.

- MONTAGNER, P. *O Salário Mínimo e a Dinâmica Social*. Em: BALTAR, P., DEDECÇA, C. & KREIN, J. D. (orgs.) *Salário Mínimo e Desenvolvimento*. Campinas: IE-Unicamp, 2005.
- MORAES, M. V. et alli. *Avanços e Desafios na Gestão da Força de Trabalho no Poder Executivo Federal*. CUNHA, A.; AQUINO, L.; MEDEIROS, B. (Orgs.). *Estado, Instituições e Democracia: república*. Brasília: Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 9, v.1, cap. 11, IPEA, 2010.
- MORAIS, J. M. *Avaliação de Programas Especiais de Crédito para Micro, Pequenas e Médias Empresas*. Brasília: Texto para Discussão n° 1190, IPEA, 2006.
- MORAIS, M. P. *Breve Diagnóstico sobre o Quadro Atual da Habitação no Brasil*. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 4, Brasília: IPEA, 2002.
- MORETTO, A. J. *O Sistema Público de Emprego no Brasil: uma construção inacabada*. Campinas: Tese de Doutorado, IE-Unicamp, 2007.
- MORIN, E. *Ciência com Consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- MORIN, E. *O Método 3: o conhecimento do conhecimento*. Porto Alegre: Sulina, 2008.
- NEFFA, J. C. & EYMARD-DUVERNAY, F. *Teorias Económicas sobre el Mercado de Trabajo: analisis institucionalistas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008.
- NICOLESCU, B. *Manifesto da Transdisciplinaridade*. São Paulo: Ed. Trion, 2008.
- NOGUEIRA, R. P. *O Desenvolvimento Federativo do SUS e as Novas Modalidades Institucionais de Gerência das Unidades Assistenciais*. In: CUNHA, A.; AQUINO, L. & MEDEIROS, B. (Orgs.). *Estado, Instituições e Democracia: república*. Brasília: Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 9, v.1, cap. 7, IPEA, 2010.
- OCKÉ-REIS, C. O. *SUS: o desafio de ser único*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012.
- OECD. *OECD Social Expenditure Database: 1980-1997*. Paris: OECD, 2000.
- OECD. *Revenue Statistics: 1965-1999*. Paris: OECD, 2000.
- OECD. *National Accounts of OECD Countries: Main Aggregates, Vol. 1, 1988-1998*. Paris: OECD, 2000.
- OECD. *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo Federal – Brasil 2010*. Brasília: OCDE, MPOG, 2010.
- OFFE, C. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OFFE, C. *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Tendências Mundias do Emprego*. Genebra: OIT, vários números.
- OLIVEIRA, C. A. B. *Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil*. In: OLIVEIRA, C. A. B; MATTOSO, J. E. et alli (orgs.). *O Mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo: Scritta, 1994.
- OLIVEIRA, F. A. *Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil: 1964/1984*. São Paulo: Hucitec, 1995.
- OLIVEIRA, F. A. *Crise e Reforma do Sistema Tributário Brasileiro*. Campinas: Ed. Unicamp, 1995.

- OLIVEIRA, F. A. *Evolução, Determinantes e Dinâmica do Gasto Social no Brasil: 1980/1996*. Brasília: Texto para Discussão nº 649, IPEA, 1999.
- OLIVEIRA, F. A. *Política Econômica, Estagnação e Crise Mundial: Brasil, 1980-2010*. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2012.
- OLIVEIRA, F. A. *A Economia da Dependência Imperfeita: padrões de acumulação, oligopólios e Estado no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1977.
- OLIVEIRA, F. *Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.
- OLIVEIRA, F. & PAOLI, M. C. *Os Sentidos da Democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999.
- OLIVEIRA, F. *O Ornitórrinco*. São Paulo: Boitempo Ed., 2003.
- OLIVEIRA, J. A. e TEIXEIRA, S. F. *(Im)Previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*, Petrópolis, Vozes/Abrasco, 1989.
- OLIVEIRA, M. A. (org). *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 1998.
- OLIVEIRA, M. A. *Política Trabalhista e Relações de Trabalho no Brasil: da era Vargas ao Governo FHC*. Campinas: Tese de Doutorado, IE/Unicamp, 2002.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Informe sobre la Salud en el Mundo*. Genebra: OMS, vários anos.
- PACHECO, C. A. & POCHMANN, M. *Transformações do Mercado de Trabalho: experiências internacional e brasileira no período recente*. Campinas: mimeo, I.E. Unicamp, 1998.
- PAES, E. *Salário Mínimo: combatendo desigualdades*. Rio de Janeiro-RJ: Mauad, 2002.
- PAOLI, M. C. *Empresas e Responsabilidade Social: os enredos da cidadania no Brasil*. In: SANTOS, B. (org). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- PASSOS, A. F. *Avaliação de Políticas de Financiamento a Micro e Pequenas Empresas na Geração de Postos de Trabalho: o caso do PROGER*. Niterói: Dissertação de Mestrado, UFF, 2004.
- PASTORE, J. *Desigualdade e Mobilidade Social no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1979.
- PASTORE, J. & VALLE SILVA, N. *Mobilidade Social no Brasil*. São Paulo: Makron Books, 2000.
- PAULA, J. A. (org.). *Adeus ao Desenvolvimento: a opção do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.
- PENA, D. S.; ABICAIL, M. T. *Saneamento: os desafios do setor e a política nacional de saneamento*. Brasília: Infra-estrutura - perspectivas de reorganização (saneamento), IPEA 1999.
- PESSOA, E. *Emprego Público e Ocupações no Serviço Público Municipal na Primeira Década de 2000*. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, volume 5, capítulo 7, IPEA, 2011.



- PESSOA, E.; CARDOSO JR., J. C.; FIGUEIREDO, S. *Conceitos de Emprego Público: questões metodológicas e possibilidades de mensuração*. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, volume 5, capítulo 5, IPEA, 2011.
- PETER, B. G. *El Nuevo Institucionalismo: teoria institucional em ciencia política*. Barcelona: Gedisa, 2003 (original em inglês de 1999).
- PICANÇO, F. *Mercado de Trabalho e Trajetórias Ocupacionais: entre mudanças, permanências e seus significados possíveis*. Rio de Janeiro: UERJ / PUC-Rio, mimeo, 2001.
- PIERDONÁ, Z. L. *A Proteção Previdenciária dos Trabalhadores Informais*. S/d, disponível em: [http://conpedi.org/manaus/arquivos/anais/manaus/transf\\_trabalho\\_zelia\\_pierdona.pdf](http://conpedi.org/manaus/arquivos/anais/manaus/transf_trabalho_zelia_pierdona.pdf)
- PIOLA, S. *et alli A Conta Social Revisitada: 1980/1987*. Brasília: Acompanhamento de Políticas Públicas n. 11, IPEA, 1989.
- PIOLA, S.; CAMARGO, S. *Brasil: gasto social federal por áreas (1980/1993)*. Brasília: IPEA, mimeo, 1994.
- PIERSON, C. & CASTLES, F. (orgs.) *The Welfare State: a reader*. Reino Unido: Polity Press, 2000.
- PENN, M. J. *Microtendências: as pequenas forças por trás das grandes mudanças de amanhã*. Rio de Janeiro: Best Seller, 2008.
- POCHMANN, M. *Trinta Anos de Políticas Salariais no Brasil*. In: OLIVEIRA, C. A.; MATTOSE, J. E. et alli (orgs.). *O Mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo: Scritta, 1994.
- POCHMANN, M. *Políticas do Trabalho e de Garantia de Renda no Capitalismo em Mudança*. São Paulo: LTr, 1995.
- POCHMANN, M. *Traços Gerais do Processo de Desestruturação do Mercado de Trabalho no Brasil*. Campinas: IE Unicamp, mimeo, 1997a.
- POCHMANN, M. *Desigualdade de Renda na Região Metropolitana de São Paulo: o que há de novo?* Campinas: IE Unicamp, mimeo, 1997b.
- POCHMANN, M. *O Emprego na Globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.
- POCHMANN, M. *Estudo da Dimensão Territorial do PPA: mercado de trabalho*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos / CGEE, 2005.
- POCHMANN, M. *Gasto Social e seus Efeitos Recentes no Nível de Emprego e na Desigualdade da Renda do Trabalho no Brasil*. S/d, disponível em [www.rls.org.br/publique/media/Pochmann.pdf](http://www.rls.org.br/publique/media/Pochmann.pdf)
- POLANYI, K. *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. São Paulo-SP: Ed. Campus, 2000, original de 1944.
- PRADO, S. & CAVALCANTI, C. E. *A Guerra Fiscal no Brasil*. São Paulo: Fundap; Brasília: IPEA, 2000.
- PROCACCI, G. *Gouverner la Misère*. Paris: Seuil, 1993.

- PROCACCI, G. *Ciudadanos Pobres, la Ciudadania Social y la Crisis de los Estados Del Bienestar*. In: GARCIA, S. & LUKES, S. (comps.). *Ciudadanía: Justicia Social, Identidad y Participation*. Madrid, Siglo XXI, 1999.
- PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo: Cia das Letras, 1989.
- RAMOS, C. A. *Flexibilidade e Mercado de Trabalho: modelos teóricos e a experiência dos países centrais durante os anos 80*. Brasília: Texto para Discussão n. 271, IPEA, 1992.
- RAMOS, L. & FERREIRA, V. *Padrões Espacial e Setorial da Evolução da Informalidade no Período 1991-2005*. Rio de Janeiro: Pesquisa e Planejamento Econômico, IPEA, vol. 36, n. 3, 2006.
- RAWLS, J. *La Justicia como Equidad: una reformulación*. Barcelona: Paidós, 2002.
- REGO, J. M. *Inflação Inercial, Teorias sobre Inflação e o Plano Cruzado*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- REINECKE, G. *Qualidade de Emprego e Emprego Atípico no Brasil*. In: POSTHUMA, A. C. (org.) *Abertura e Ajuste do Mercado de Trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. Brasília: OIT e MTE; São Paulo: Ed. 34, 1999.
- REIS, E. *Processos e Escolhas: estudos de sociologia política*, Rio de Janeiro, Contracapa, 1998.
- RESENDE, L. F. *Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais*. Brasília: Texto para discussão n. 725, IPEA, 2000.
- REZENDE, F. *Finanças Públicas*. São Paulo: Atlas, 2001.
- RIBEIRO, J. A. & FERNANDES, M. A. *Acompanhamento e Dimensionamento do Gasto Social Federal: considerações metodológicas e resultados gerais para os anos 90*. Brasília: Boletim de Políticas Sociais – acompanhamento e análise nº1, IPEA, 2000.
- RIBEIRO, L. C. Q. (org). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.
- RICCA, S. *Los Servicios del Empleo: su naturaleza, mandato, funciones y administración*. Ginebra: OIT, 1983.
- ROCHA, S. *Estimação de Linhas de Indigência e de Pobreza: opções metodológicas no Brasil*. Em: Henriques, R. (org) *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- ROCHA, S. *Pobreza e Desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do plano real*. Brasília: Texto para Discussão n. 721, IPEA, 2000.
- ROCHA, S. *O Impacto Distributivo do Imposto de Renda sobre a Desigualdade de Renda das Famílias*. Rio de Janeiro: Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 32, n. 1, 2002.
- RODRIGUEZ, O. *Heterogeneidad Estructural y Empleo*. Santiago de Chile: Revista de la CEPAL, número extraordinário, 1998.
- ROSANVALLON, P. *L'Etat en France*. Paris: Seuil, 1990.
- ROSANVALLON, P. *A Crise do Estado-Providência*. Goiânia-Go: Ed. UFG; Brasília-DF: Ed. UNB, 1997.

- ROSANVALLON, P. *A Nova Questão Social: repensando o Estado-Providência*. Brasília-DF: Instituto Teotônio Vilela, 1998.
- SALVADOR, E. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- SANTOS, C. H. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964-1998*. Brasília: Texto para discussão n. 654, IPEA, 1999.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SANTOS, W. G. *Razões da Desordem*, Rio de Janeiro, Rocco, 1992.
- SCHWARZER, H. & QUERINO, C. *Benefícios Sociais e Pobreza: programas não-contributivos da seguridade social brasileira*. Brasília: Texto para Discussão n. 929, IPEA, 2002.
- SHWARZER, H; PAIVA, L. H.; SANTANA, R. F. *Cobertura Previdenciária: evolução 1999-2002 e aperfeiçoamento metodológico*. Brasília: Informe de Previdência Social, v. 16, n. 5, MPAS, 2004.
- SCHULER, F.; AXT, G.; SILVA, J. M. *Fronteiras do Pensamento: retratos de um mundo complexo*. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2008.
- SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 1999.
- SEN, A. *Desigualdade Reexaminada*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001.
- SHINN, T. & RAGOUE, P. *Controvérsias sobre a Ciência: por uma sociologia transversalista da atividade científica*. São Paulo: Ed. 34, 2008.
- SILVA, M. O. & YAZBECK, M. C. (orgs). *Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Cortez; São Luiz: Fapema, 2006.
- SIQUEIRA, R. B., NOGUEIRA, J. R. & LEVY, H. *Política Tributária e Política Social no Brasil: impacto sobre a distribuição de renda entre os domicílios*. In: BENECKE, D. & NASCIMENTO, R. (orgs.) *Política Social Preventiva: desafio para o Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.
- SOUZA, J. (org). *A Invisibilidade da Desigualdade Brasileira*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- SOUZA, J. *A Ralé Brasileira: quem é e como vive?* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.
- SOUZA, J. *Os Batalhadores Brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010.
- SOUZA, P. R. *A Determinação dos Salários e do Emprego nas Economias Atrasadas*. Campinas: Tese de Doutorado, IE / Unicamp, 1980a.
- SOUZA, P. R. *Emprego, Salário e Pobreza*. São Paulo: Hucitec-Funcamp, 1980b.
- SOUZA FILHO, C. F. *Os Direitos Invisíveis*. Em: Oliveira, F. & Paoli, M. C. *Os Sentidos da Democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999.
- TAVARES, M. C. *Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil*. In TAVARES, M. C. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979 (original de 1963).

- TAVARES, M. C. *Problemas de Industrialización Avanzada en Capitalismos Tardios y Periféricos*. Rio de Janeiro: Texto para Discussão n. 94, IEI / UFRJ, 1986.
- TAVARES, M. C. & BELLUZZO, L. G. *Uma Reflexão sobre a Natureza da Inflação Contemporânea*. In: REGO, J. M. *Inflação Inercial, Teorias sobre Inflação e o Plano Cruzado*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- TAVARES, M. C. & FIORI, J. L. *Desajuste Global e Modernização Conservadora*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1993.
- TAVARES, M. C. & FIORI, J. L. (orgs.). *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1997.
- TELLES, V. S. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: Ed. 34, 2001.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República*. Brasília: Nota Técnica nº 098/2010/DMI/SEGES/MP, TCU, 2010.
- THÉRET, B. & BRAGA, J. C. (orgs.). *Regulação Econômica e Globalização*. Campinas: IE-Unicamp, 1998.
- THUY, P.; HANSEN, E.; PRICE, D. *El Servicio Público de Empleo en un Mercado de Trabajo Cambiante*. España, Madrid: OIT, 2001.
- TORRES Fº, E. T. & PUGA, F. P. *Empresas Apoiadas pelo BNDES Geram Mais Emprego e Pagam Mais*. Rio de Janeiro: Visão do Desenvolvimento, BNDES, n. 17, 2006.
- UNESCO. *As Chaves do Século XXI*. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.
- URANI, A. *Ajuste Macroeconômico e Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil: 1981/95*. Brasília: Texto para Discussão n. 380, IPEA, 1996.
- VIANNA, L. W. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
- VIANNA, M. L. W. *A Emergente Temática da Política Social na Bibliografia Brasileira*. São Paulo: Revista BIB nº 28, 1989.
- VIANNA, M. L. W. *A Americanização Perversa da Seguridade Social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan – UCAM, IUPERJ, 1998.
- VIVANCO, M. *Sociedad y Complejidad: del discurso al modelo*. Santiago, Chile: LOM Ediciones, 2010.
- VEIGA, J. E. *Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. São Paulo, Autores Associados, 2004.
- WANDERLEY, M. N. *O Lugar dos Rurais: o meio rural no Brasil moderno*. Natal: Anais do XXXV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 1997.
- YAZBECK, M. C. *A Política Social Brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social*, São Paulo, Cadernos ABONG, 1995.
- ZAMBONI, M. *O Financiamento Habitacional pelo Setor Público Federal: 1990-2002*. Brasília: IPEA, 2004 (mimeo).