

CESIT

ie Instituto de
economia



ISSN 1980-5144

CARTA SOCIAL E DO TRABALHO

33

Jan. / Jun. 2016

INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

Diretor

Paulo Sérgio Fracalanza

Diretor Executivo do CESIT

Denis Maracci Gimenez

Conselho Editorial

Anselmo L. dos Santos

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira

Carlos Salas Paez

Christoph Scherrer

Clemente Ganz Lúcio

Eugenia Troncoso Leone

Frank Hoffer

Geraldo Di Giovanni

Hugo Rodrigues Dias

José Carlos de Souza Braga

José Dari Krein

José Ricardo Barbosa Gonçalves

Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo

Magda Barros Biavaschi

Marcio Pochmann

Paulo Eduardo de Andrade Baltar

Waldir José de Quadros

Walter Barelli

Editor Executivo

Marcelo Weishaupt Proni

Projeto Visual e Editoração Eletrônica

Célia Maria Passarelli

Endereço

Instituto de Economia da Unicamp

Cidade Universitária Zeferino Vaz

Caixa Postal 6135

CEP 13083-970 – Campinas – SP

Telefone: 55 (19) 3521-5720

E-mail: cesit@eco.unicamp.br

<http://www.cesit.net.br/>

Sumário

Apresentação i

Artigos

Crise econômica e mercado de trabalho no Brasil

Clemente Ganz Lúcio e Fernando M. F. Duca 1

A estruturação distorcida do mercado de trabalho no Brasil
e sua reconfiguração nos anos 2000

Tiago Oliveira 17

Inserção ocupacional dos jovens no Brasil: colocando o
problema

Euzébio Jorge Silveira de Sousa 25

Desigualdade multidimensional: uma abordagem
keynesiana

Cassiano J. B. M. Trovão 47

Democracia e a previdência social no Brasil

Denis Maracci Gimenez 59

A “minirreforma previdenciária” e a redução da proteção
social no Brasil

Roberto Heloani e Thaíssa Rocha Proni 69

A ponte para a desproteção ao trabalho: o canto da sereia
e os desencantos na nova ordem

Magda B. Biavaschi e José Dari Krein 81

Resenhas

Políticas de desenvolvimento urbano no Brasil (1988-2013)

Raphael Brito Faustino 87

Evolução do emprego formal no Brasil (2003-2013)

Guilherme Caldas de Souza Campos 93

Transformações recentes no trabalho doméstico

Juliane da Costa Furno 99

Apresentação

Esta edição da *Carta Social e do Trabalho* inaugura uma nova fase da revista, agora com periodicidade semestral e com um novo formato.

Este primeiro número reúne sete artigos sobre temas relevantes na conjuntura atual e que precisam ser examinados sob uma perspectiva crítica, a saber: os efeitos da crise econômica sobre o mercado de trabalho, o enfrentamento da desigualdade social, a proteção aos trabalhadores proporcionada pela previdência social e o ataque aos direitos sociais no Brasil.

O primeiro artigo, de autoria de Clemente Gans Lúcio (diretor técnico do Dieese) e Fernando Murta Ferreira Duca (pesquisador do Dieese), intitulado “Crise econômica e mercado de trabalho no Brasil”, busca entender como a recessão econômica impactou no funcionamento do mercado de trabalho metropolitano com base em indicadores contemplados pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), focando o período compreendido entre o primeiro semestre de 2014 e o primeiro semestre de 2016. O artigo mostra como a conjuntura negativa atingiu diferenciadamente as diversas regiões e destaca o aumento do desemprego e o perfil dos desempregados em cada região.

O segundo artigo, de autoria de Tiago Oliveira (técnico do Dieese), intitulado “A estruturação distorcida do mercado de trabalho no Brasil e sua reconfiguração nos anos 2000”, tem o objetivo de colocar em discussão a evolução favorável do mercado de trabalho nacional até 2014, destacando tendências estruturantes que a distinguem de períodos anteriores. O artigo argumenta que tal evolução deve ser entendida a partir de uma visão mais ampla a respeito do padrão de desenvolvimento econômico nacional e reforça a necessidade de políticas públicas compromissadas com o sentido das mudanças estruturais e institucionais.

O terceiro artigo, intitulado “Inserção ocupacional dos jovens no Brasil: colocando o problema”, escrito por Euzébio Jorge Silveira de Sousa (presidente do Centro de Estudos e Memória da Juventude – CEMJ e membro do Conselho Nacional de Juventude – CONJUVE), busca analisar as mudanças na estrutura ocupacional da juventude brasileira entre 2006 e 2013, à luz do Plano Nacional de Trabalho Decente para a Juventude, discutindo em especial a proposição de que a inserção ocupacional dos jovens é um elemento relevante na estratégia de promoção do trabalho decente no Brasil.

O quarto artigo, “Desigualdade multidimensional: uma abordagem keynesiana”, de autoria de Cassiano Trovão (docente da UFRN), oferece um referencial teórico para o entendimento da desigualdade econômica e social fundamentado numa abordagem original, denominada “Modelo Keynesiano de Crescimento Orientado para a Redução da Desigualdade Multidimensional”. A intenção é mostrar a necessidade de produzir uma sinergia entre políticas econômicas destinadas a estimular o crescimento da economia, políticas públicas que contribuam para melhorar a distribuição de renda e políticas sociais capazes de universalizar a garantia dos direitos humanos.

Apresentação

O quinto artigo, “Democracia e a previdência social no Brasil”, elaborado por Denis Maracci Gimenez (docente do Instituto de Economia da Unicamp), apresenta um retrospecto de como o ambiente político de redemocratização da década de 1988 possibilitou uma profunda reforma da previdência social na Constituição Federal de 1988. Em seguida, esclarece que nos governos FHC, Lula e Dilma foram feitas alterações no sistema de proteção social, que criaram regras mais rígidas e restritivas para os benefícios previdenciários. Por fim, examina a estrutura de financiamento da previdência social e questiona as intenções por detrás da reforma proposta pelo governo Temer.

O sexto artigo, intitulado “A ‘minirreforma previdenciária’ e a redução da proteção social no Brasil”, de autoria de Roberto Heloani (docente da Faculdade de Educação da Unicamp) e Thaíssa Rocha Proni (doutoranda em Ciências Sociais pela Unicamp), coloca em discussão as medidas de alteração nas regras da previdência social e do seguro desemprego, apresentadas pelo governo federal em 2015, destacando seus prováveis efeitos em termos de redução da proteção social no Brasil.

O sétimo artigo, “A ponte para a desproteção ao trabalho: o canto da sereia e os desencantos na nova ordem”, de autoria de Magda B. Biavaschi (desembargadora aposentada do TRT da 4ª Região) e José Dari Krein (docente do Instituto de Economia da Unicamp), coloca em discussão algumas propostas apresentadas pelo presidente do PMDB em 2015, no documento “Uma ponte para o futuro”, chamando atenção para as consequências da reforma trabalhista pretendida, que resultaria em redução da proteção que a Constituição Federal confere aos trabalhadores e, provavelmente, acarretaria graves problemas sociais.

Por fim, a seção Resenhas se destina a divulgar estudos realizados no curso de Mestrado em Desenvolvimento Econômico da Unicamp, na área de Economia Social e do Trabalho. Foram selecionadas três dissertações para essa edição: “Políticas de desenvolvimento urbano no Brasil (1988-2013)”, de Raphael Brito Faustino; “Evolução do emprego formal no Brasil (2003-2013)”, de Guilherme Caldas de Souza Campos; e “Transformações recentes no trabalho doméstico”, de Juliane da Costa Furno.

Crise econômica e mercado de trabalho no Brasil

*Clemente Ganz Lúcio
Fernando Murta Ferreira Duca*

Introdução

Para discutir e analisar a conjuntura do mercado de trabalho de determinada economia são necessários mais do que dados. É preciso também pensar a estrutura produtiva e do próprio mercado de trabalho e estabelecer o recorte temporal a ser definido como conjuntura. É importante ter em mente que um mercado de trabalho como o brasileiro tem uma série de especificidades que remontam a sua formação histórica e que tais especificidades se manifestam de maneira diversa ao longo do espaço geográfico do país. É importante também definir o que se entende por conjuntura do mercado de trabalho, qual o recorte temporal mais adequado de ser feito para essa definição, qual a forma de se definir esse recorte. Por último, cabe qualificar a relação entre desempenho econômico e mercado de trabalho.

Considerando essas questões, este artigo busca realizar uma análise da conjuntura do mercado de trabalho brasileiro, usando como fonte de informações os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED). Como não poderia deixar de ser, o foco dessa análise é compreender como a presente crise econômica impacta o mercado de trabalho, os principais efeitos causados por ela e a forma como atinge diferenciadamente as diversas regiões do Brasil. Procura-se ainda qualificar o desemprego brasileiro conjuntural e sua evolução. É inegável que a crise econômica tem fortes impactos sobre o mercado de trabalho do país e compreender como isso está ocorrendo e qual a extensão deste impacto é ponto de partida para qualquer atuação.

Este estudo se divide em quatro seções, além desta introdução. A próxima seção é dedicada a uma breve explanação da concepção teórica que se tem do mercado de trabalho brasileiro, levando em conta ser parte de uma economia subdesenvolvida. Também é feita uma proposta de periodização do desempenho do mercado de trabalho brasileiro desde o início do século, de forma a possibilitar o recorte temporal de análise. Na seção seguinte, a dinâmica econômica do país é brevemente descrita, de forma a qualificar a relação entre desempenho econômico e mercado de trabalho, para, em seguida, avaliar as mudanças percebidas no mercado de trabalho regional em decorrência da crise econômica. Por último, é delineado um perfil do desemprego regional brasileiro, levando em conta diferentes recortes populacionais. É avaliada também a dificuldade enfrentada pelas pessoas para conseguir trabalho. Por último, é feita uma síntese da discussão e são apresentadas as principais conclusões do estudo.

1 Mercado de trabalho no Brasil: concepção e periodização

A formação do mercado de trabalho no Brasil, assim como nos demais países subdesenvolvidos, notadamente os latino-americanos, foi marcadamente influenciada pela

heterogeneidade da estrutura produtiva e o rápido e intenso processo de urbanização, com forte absorção de contingentes populacionais rurais (DIEESE; Seade, 2009, p. 21). Dessa formação emergiu um mercado de trabalho marcado pela heterogeneidade das formas de ocupação, com parcela significativa da população alocada em postos de trabalho instáveis e com baixos salários, e insuficiência crônica na absorção dos contingentes populacionais que se dispõem a vender a força de trabalho. Como sustenta Carleial (2010, p. 127), as transformações pelas quais o capitalismo passou ressaltam ser o assalariamento a forma prevalecente de inserção no mercado de trabalho; ou melhor, daqueles que, de fato, conseguem se inserir no mercado de trabalho. Ou seja, ao mesmo tempo em que a venda da força de trabalho é a forma própria e principal, no capitalismo, de se alocar a população em atividades produtivas, ela é insuficiente para a absorção de todo o contingente que se dispõe a trabalhar. Essa aparente contradição, como colocado, se mostra ainda mais explícita nas denominadas economias subdesenvolvidas, como já explorado por diversos autores, entre os quais, Furtado (1983) e Prebisch (1968), que cunharam, respectivamente, os conceitos de “excedente estrutural de mão de obra” e “insuficiência dinâmica”.

Devido a essas características, análises do mercado de trabalho de países subdesenvolvidos precisam considerar as especificidades dos sistemas econômicos desses países e sua tendência à absorção insuficiente da mão de obra disponível para trabalho. Esta questão foi um dos pontos principais a incentivar e nortear a elaboração de documento da Cepal (1979), sobre a necessidade de elaboração de uma metodologia própria de medição do emprego e da renda, por meio de pesquisas domiciliares, para os países latino-americanos.

Feita esta breve digressão teórica, cabe avançar no objetivo desta seção: delimitar a evolução dos últimos anos do mercado de trabalho nacional em períodos relativamente homogêneos. Esse esforço é necessário para entender a conjuntura atual do mercado de trabalho, marcada pela reversão da tendência de melhora das condições socioeconômicas, observada em parte deste século XXI.

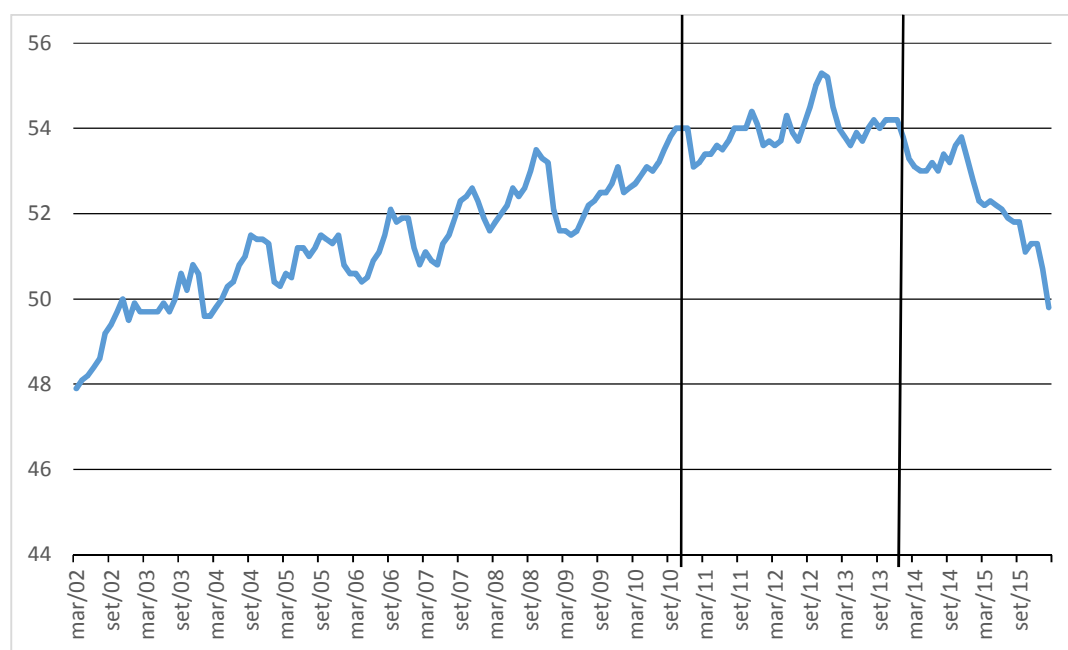
A partir de diversas definições¹, a história recente do Brasil foi marcada por um processo de mudanças que pode ser definido, em termos gerais, por crescimento econômico com redução da desigualdade e melhora nas condições de emprego. Tal situação, ímpar na história do país, chegou a um encerramento abrupto na virada de 2014 para 2015, quando a economia brasileira, como os níveis de crescimento dos anos anteriores já indicavam, entra definitivamente em estagnação e posteriormente recessão. A especificidade do Brasil reside, entre outros elementos, na estrutura precária do mercado de trabalho; apesar de os níveis de emprego terem alcançado níveis históricos no país, a velocidade com que essa situação foi revertida também foi significativa. O mercado de trabalho reagiu fortemente à retração da atividade econômica, atestando a incapacidade da economia brasileira em gerar postos de trabalho em nível suficiente para absorver a força de trabalho.

1 Devido ao debate em aberto sobre quando de fato se iniciou este processo virtuoso de desenvolvimento, e quais as suas causas, optamos por não determinar o período em que ele começou, questão que será tratada ao longo desta seção.

Cabe ressaltar, contudo, que o mercado de trabalho passou por longo e contínuo processo de expansão, medido pela taxa de ocupação² (as oscilações são fruto da sazonalidade, típica do mercado de trabalho). A partir do Gráfico 1, pretende-se delimitar temporalmente a evolução do mercado de trabalho desde 2002³, em três períodos diferentes.

Gráfico 1

Taxa de Ocupação (em %)
Brasil (mar./02 a fev./16)



Fonte: IBGE. Pesquisa Mensal de Emprego.

Como pode ser visto no Gráfico 1, a taxa de ocupação inicia um período de expansão contínua a partir de 2002 que segue até o final de 2010 - excetuando-se 2009, devido aos efeitos da Crise do Subprime. A partir de 2011, o mercado de trabalho viveu um período de estabilidade, com algumas breves oscilações, com tendência geral de manutenção da taxa de ocupação. De 2014 em diante, a situação se deteriora de forma acelerada, ao ponto de a taxa de ocupação de fevereiro de 2016 (último dado da série) superar a de fevereiro de 2003 por apenas 0,1 ponto percentual. Analisando toda a série histórica, fevereiro de 2016 apresenta o terceiro menor valor para o mês.

2 A taxa de ocupação mede a proporção da População em Idade Ativa (PIA) – no Brasil, a PIA é formada por pessoas com 10 anos ou mais – que se encontra ocupada, ou seja, é a razão entre População Ocupada (PO) e PIA.

3 A escolha de 2002 deve-se a dois fatores: o ano marca o início de um período de relativa estabilidade da economia mundial (após as crises da Argentina e Ponto Com) e é quando começa a série histórica da Pesquisa Mensal de Emprego.

Essa periodização é importante para que possa ser definido o recorte temporal de análise deste trabalho, que pretende discutir a conjuntura do mercado de trabalho brasileiro, entendida aqui como o período em que ele começa a apresentar retração.

2 Atividade econômica e mercado de trabalho

Para analisar a dinâmica do mercado de trabalho, é importante considerar a dinâmica econômica mais geral. Uma das características do mercado de trabalho é a reação defasada em relação ao nível de produção e consumo da economia, além de, em grande medida, responder à dinâmica desses fatores. Portanto, analisar a conjuntura do mercado de trabalho passa também por examinar as causas principais que a influenciam.

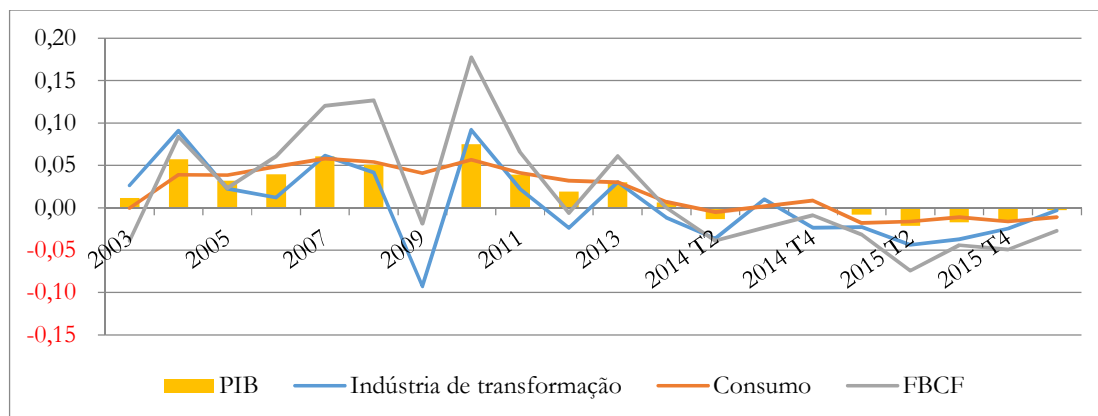
Baltar (2014) faz uma abrangente análise do comportamento do mercado de trabalho brasileiro, sempre com uma avaliação prévia dos condicionantes macroeconômicos. De acordo com o autor, após as sucessivas crises ocorridas, em grande parte, dos anos 1990 até os primeiros anos da década de 2000, o país retomou uma trajetória de crescimento de maior sustentabilidade e estabilidade. O país, a partir de 2004, apresentou taxas de crescimento satisfatórias, com aumento do PIB per capita ano a ano. O padrão de crescimento brasileiro, contudo, foi liderado pela absorção interna⁴, que, via de regra, atingia patamares de crescimento superiores aos do PIB e da produção industrial. O Brasil tinha um padrão de crescimento puxado pela demanda interna e o hiato entre esta e a produção industrial e as exportações se elevava constantemente. Este crescimento, liderado pela demanda, sem ser acompanhado pela expansão da oferta, começou a dar sinais de instabilidade ainda em 2012, quando tanto a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) quanto a produção industrial apresentaram redução em relação ao ano anterior. Ou seja, ainda durante o período de crescimento do PIB, condições tanto de demanda (consumo e FBCF) quanto de oferta (produção industrial) começaram a dar sinais de esgotamento. Como mostra o Gráfico 2, produção industrial e FBCF apresentaram evolução marcada por muitos sobressaltos e fortes oscilações. Somente o consumo, mesmo perdendo fôlego continuamente desde 2010, manteve trajetória mais estável. A taxa de crescimento do PIB, por sua vez, ficou relativamente estável até 2008, passou por dois anos anormais (2009 e 2010) e, a partir de então, apresenta taxas de crescimento cadentes.

Importante notar que produção industrial e FBCF perderam relevância progressivamente, aumentando a importância do consumo para o crescimento. Contudo, até mesmo o consumo passou a crescer com intensidade cada vez menor, apresentando valores próximos de zero nos quatro trimestres de 2014. Assim, a partir deste ano – quando o país apresenta dois trimestres consecutivos (2º e 3º) de retração da atividade econômica e o PIB acumulado do ano cresce somente 0,1% – tem início a crise da economia nacional. Os resultados seguintes agravaram a tendência e o país se encontra com cinco trimestres consecutivos de retração da atividade econômica.

4 Absorção interna é a soma de consumo e Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), nas contas nacionais.

Gráfico 2

Taxa de variação real (%), componentes selecionados do PIB
Brasil (2003 a 1ºt/2016)



Fonte: IBGE. Sistema de Contas Nacionais.

Levando em conta as idiossincrasias do mercado de trabalho de uma economia subdesenvolvida, como apontado no primeiro capítulo, cabe agora analisar como o desempenho econômico afetou as condições de emprego. Levando em conta cinco das principais regiões metropolitanas brasileiras (Porto Alegre, São Paulo, Distrito Federal, Salvador e Fortaleza), serão analisados dados semestrais da PED a partir de 2014⁵ para as características gerais do mercado de trabalho (desemprego, participação, ocupação e rendimento) e mudanças na estrutura deste, em termos de posição na ocupação e setor de atividade.

Conforme apresentado no Gráfico 3, o desemprego total⁶ aumentou continuamente em todas as regiões pesquisadas, sem exceção. O impacto da desaceleração econômica em cada uma das regiões se deu de maneira diversa e algumas áreas inclusive apresentaram redução na taxa de desemprego no segundo semestre de 2014, em comparação com o primeiro. Contudo, a partir do primeiro semestre de 2015, todas as regiões apresentam aumento contínuo das taxas de desemprego, ainda que em intensidades diferentes. Interessante notar também que o desemprego cresceu com maior intensidade nas regiões de menor taxa de desemprego: Porto Alegre e Fortaleza.

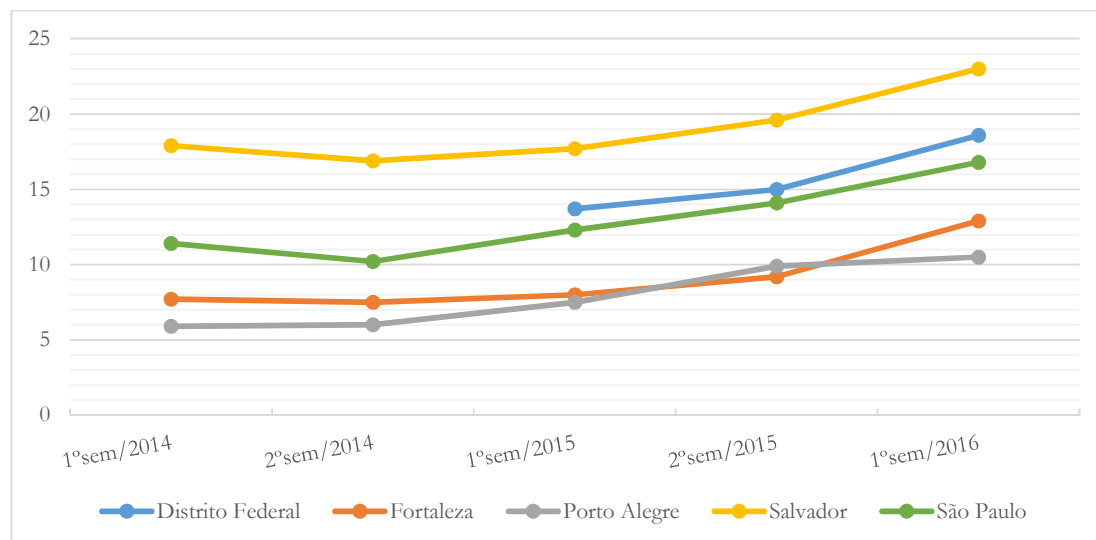
5 Para o Distrito Federal, os dados estão disponíveis somente para o primeiro semestre de 2015 em diante.

6 Uma das características metodológicas da PED é o reconhecimento das idiossincrasias dos mercados de trabalho de economias subdesenvolvidas, portanto, o desemprego possui três definições: aberto, oculto pelo trabalho precário e oculto pelo desalento. O desemprego total abarca a o desemprego aberto e os tipos de desemprego oculto. Para uma explicação pormenorizada desses conceitos, consultar Dieese e Seade (2009, p. 35-38).

Gráfico 3

Taxa de desemprego total (%)

Regiões metropolitanas (1ºsem/2014 a 1ºsem/2016)



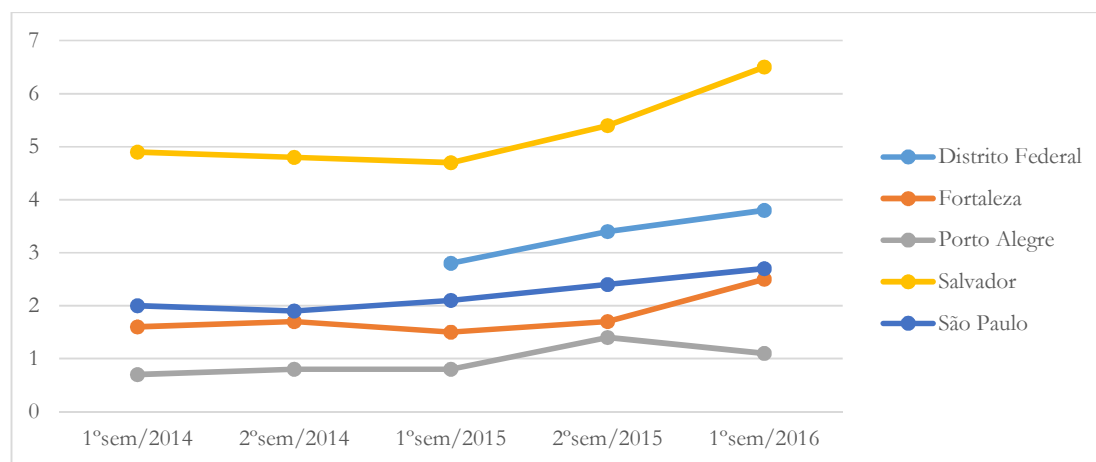
Fonte: DIEESE/Seade, MTb/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Ainda em relação às taxas de desemprego, cabe notar o aumento também do desemprego oculto, sobretudo pelo trabalho precário. O contingente de pessoas neste tipo de desemprego, em regiões como Fortaleza e Porto Alegre, era tão baixo que sequer permitia estimativa pela amostra da pesquisa. Contudo, com o aumento do desemprego, nota-se o aumento de pessoas que aceitam inserção ocupacional em atividades precárias, ressaltando o caráter heterogêneo do mercado de trabalho brasileiro. Os Gráficos 4 e 5 exemplificam a discussão.

Gráfico 4

Taxa de desemprego oculto total (%)

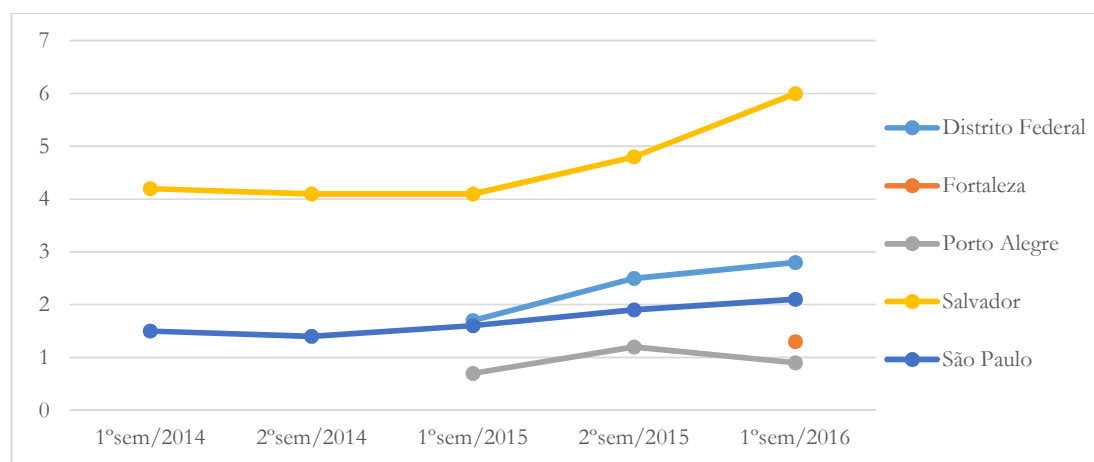
Regiões metropolitanas (1ºsem/2014 a 1ºsem/2016)



Fonte: DIEESE/Seade, MTb/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Gráfico 5

Taxa de desemprego oculto pelo trabalho precário (%)
Regiões metropolitanas (1ºsem/2014 a 1ºsem/2016)



Fonte: DIEESE/Seade, MTb/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Feita esta primeira caracterização do aumento do desemprego, cabe avaliar a “fonte” que o faz crescer. Devido ao fato de este ser uma razão entre a População Desempregada (PD) e a População Economicamente Ativa (PEA), a pressão sobre a taxa de desemprego pode vir de qualquer uma das fontes. Ou seja, cabe avaliar se o aumento do desemprego deriva do crescimento da pressão sobre o mercado de trabalho⁷ ou da redução dos postos de trabalho. O Gráfico 6 mostra a taxa de participação: como pode ser visto, em termos gerais, ela se reduz, a não ser para São Paulo. Ou seja, não há uma pressão extra sobre o mercado de trabalho no período, mas o contrário (exceto em São Paulo). Contudo, deve ser ressaltado que não há necessariamente redução, em valores absolutos, da PEA, já que esta apresenta tendência demográfica de aumento. O que se percebe é a redução da proporção de pessoas em idade de trabalhar, procurando emprego ou trabalhando.

Para complementar esta análise, é importante observar como evoluiu o estoque de ocupados nas regiões. Como o Gráfico 7 deixa claro, houve redução expressiva no número de ocupados de todas as regiões a partir de 2015. Em 2014, apesar do desempenho macroeconômico ruim, ainda não há impacto significativo sobre o mercado de trabalho, o que virá em seguida. Isso pode ser visto pelo aumento do emprego em todas as regiões, exceto em Porto Alegre. Mesmo com crescimento inexpressivo em 2014, com dois trimestres de crescimento negativo, os impactos sobre o mercado de trabalho só se fizeram sentir no ano seguinte. Ainda, importante notar a velocidade na redução dos ocupados. Regiões como Fortaleza, Porto Alegre e Salvador apresentaram redução de aproximadamente 7% no número total de ocupados, comparando os dados do 1º semestre de 2016 com o mesmo período de 2014. Também é importante observar que a redução da ocupação se deu de

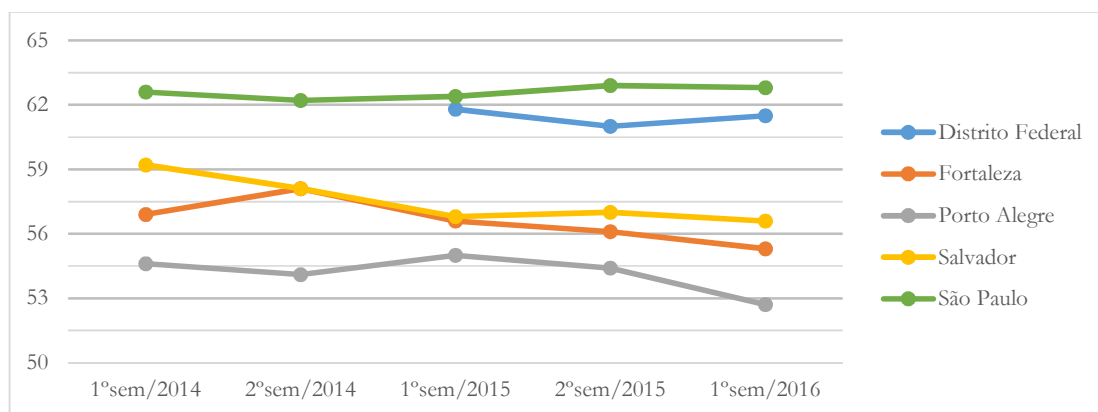
⁷ Por pressão sobre o mercado de trabalho entende-se aumento da PEA mais do que proporcional ao crescimento da PIA, indicando que a ampliação do número de pessoas no mercado de trabalho não deriva somente de questões demográficas.

maneira irrestrita. Para exemplificar, as regiões de maior e menor desemprego, respectivamente Salvador e Porto Alegre, apresentaram a mesma redução relativa.

Gráfico 6

Taxa de participação (%)

Regiões metropolitanas (1ºsem/2014 a 1ºsem/2016)

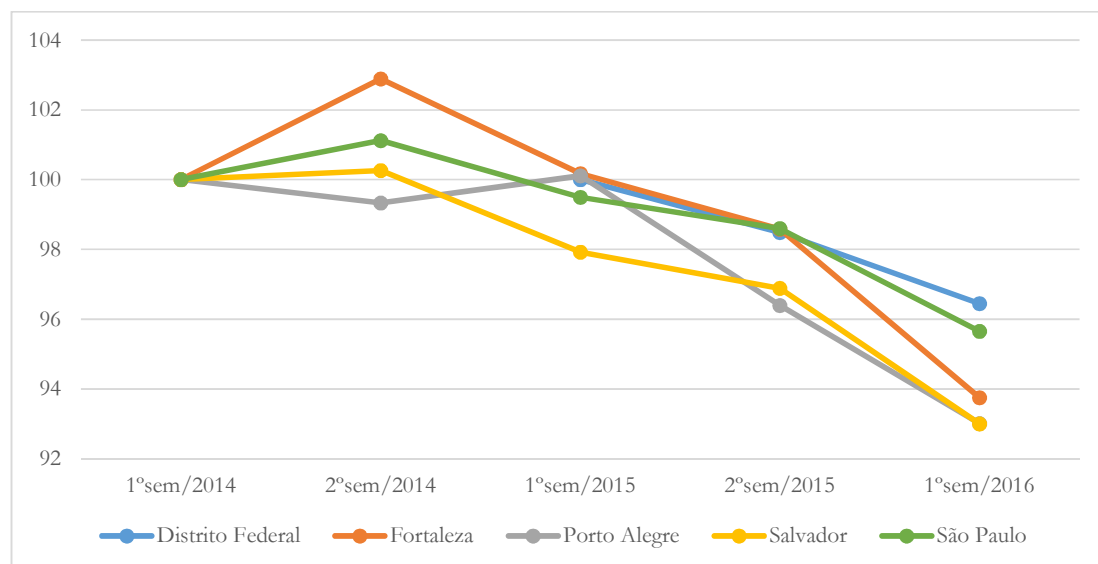


Fonte: DIEESE/Seade, MTb/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Gráfico 7

Número de ocupados (início da série=100)

Regiões metropolitanas (1ºsem/2014 a 1ºsem/2016)



Fonte: DIEESE/Seade, MTb/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego

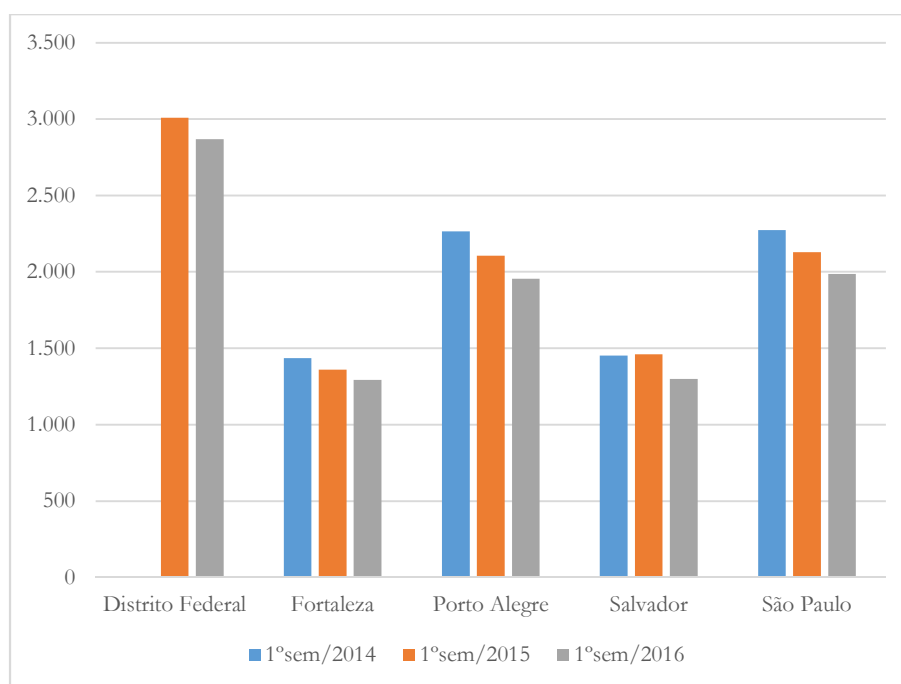
Obs.: Os valores se encontram em índice. O valor do primeiro dado disponível da série equivale a 100. Para todas as regiões, 100 equivale ao número de ocupados da região em questão no primeiro semestre de 2014. Como o Distrito Federal tem dados disponíveis a partir do primeiro semestre de 2015, o número de ocupados neste semestre é utilizado como referência para esta região.

Em relação aos rendimentos⁸ derivados do trabalho, os resultados, como esperado, são semelhantes aos observados para ocupação e desemprego, com redução generalizada. Os Gráficos 8 e 9 comparam a evolução dos rendimentos de ocupados e assalariados no primeiro semestre de 2014, 2015 e 2016. Observa-se redução contínua dos rendimentos de ambos os grupos e para todas as regiões. Não é notada, contudo, uma regra geral em relação à intensidade da redução do rendimento dos ocupados e assalariados, que variou de região para região. O que é possível notar é que não há mudança significativa no ritmo de decréscimo do rendimento entre 2014/2015 e 2015/2016, com exceção de Salvador, onde a diminuição de 2015/2016 é mais expressiva. No Distrito Federal e nas regiões de Porto Alegre e Salvador, a redução foi mais intensa entre os assalariados do que para os ocupados em geral; para as regiões de São Paulo e Fortaleza, foi maior entre os ocupados.

Gráfico 8

Rendimento médio real dos ocupados

Regiões metropolitanas (1º sem./2014 a 1º sem./2016)



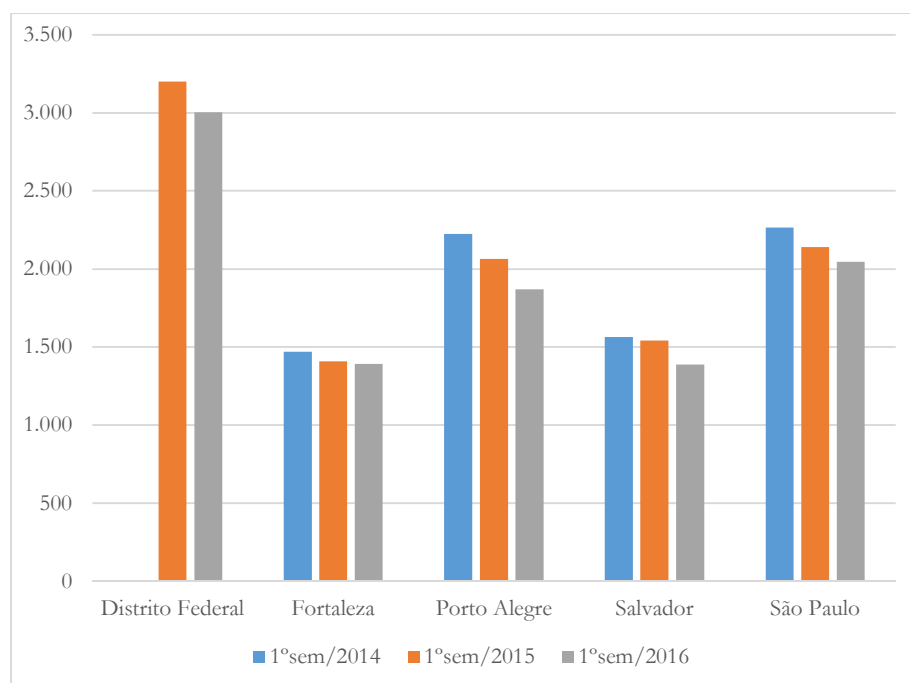
Fonte: DIEESE/Seade, MTb/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.

⁸ São considerados os rendimentos reais em valores de maio de 2016, inflacionados pelos índices: INPC-DF/IBGE; INPC-RMF/IBGE; IPC-IEPE/RS; IPC-SEI/BA; ICV-DIEESE/SP.

Gráfico 9

Rendimento médio real dos assalariados

Regiões metropolitanas (1ºsem/2014 a 1ºsem/2016)

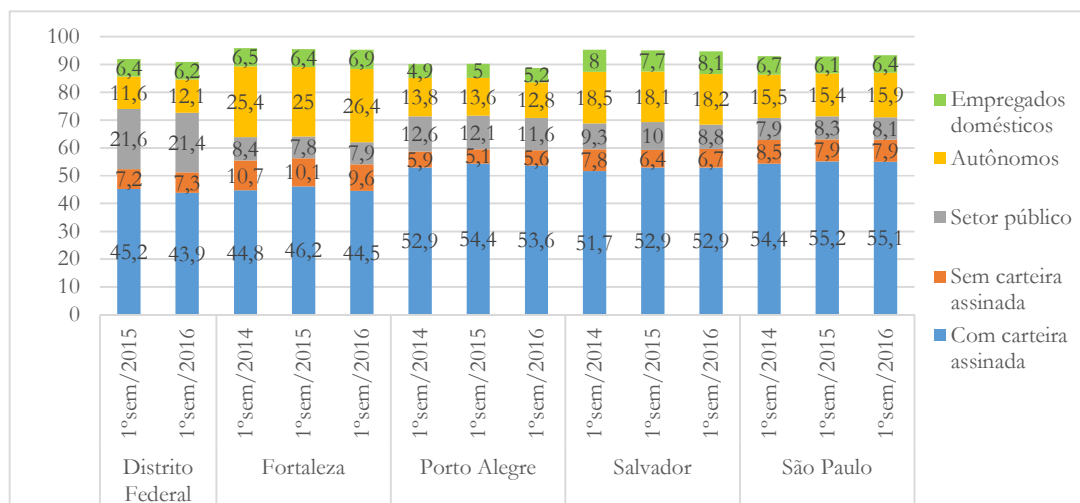


Fonte: DIEESE/Seade, MTb/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Em termos da estrutura ocupacional, não se percebem mudanças significativas. O Gráfico 10 traz a participação relativa de cada uma das cinco principais posições ocupacionais no total de ocupações de cada região. Considerando todas as regiões conjuntamente, não há nenhuma mudança de grande expressão em qualquer das posições, o que indica que, em termos gerais, a intensidade da redução da ocupação, em relação ao estoque de cada posição, foi semelhante. Ou seja, ainda que a redução absoluta no número de ocupados em cada posição tenha sido tanto maior quanto maior a quantidade de ocupados nesta posição, não houve mudanças significativas na estrutura ocupacional: cada uma das posições, em 2016, continua a ter participação relativa semelhante à que tinha em 2014. A única ocupação que foge da tendência, mesmo que em pequena expressão, é a redução da participação dos assalariados sem carteira assinada, que diminui em todas as regiões, exceto no Distrito Federal. Esse movimento é esperado, devido à menor rigidez dessa forma de contratação, facilitando ao empregador a demissão dos empregados devido à ausência de custos para tal.

Gráfico 10

Participação percentual das posições ocupacionais no total de ocupados
Regiões metropolitanas (1ºsem/2014 a 1ºsem/2016)



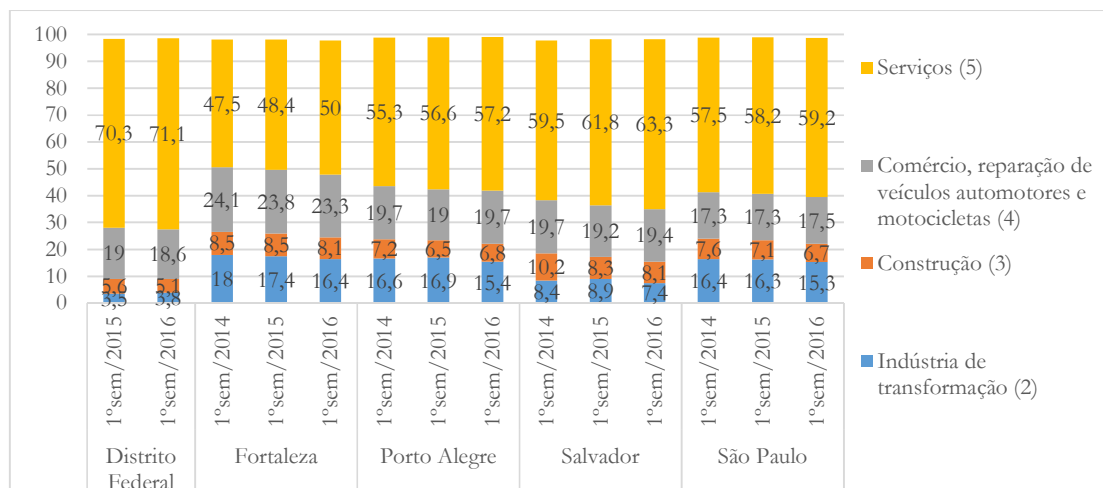
Fonte: DIEESE/Seade, MTb/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego

Nota: A soma de todas as posições ocupacionais é menor do que 100, pois não estão representados no Gráfico: empregadores, donos de negócio familiar, trabalhadores familiares sem remuneração, profissionais liberais e outras posições ocupacionais.

Por último, cabe analisar as mudanças relativas aos setores de atividade. Como no parágrafo anterior, aqui se analisa a participação relativa de cada setor no total de ocupados e não a variação absoluta na quantidade de ocupados em cada setor. Como pode ser visto pelo Gráfico 11, a mudança mais expressiva é a redução da participação da construção no total de ocupados, tendência que ocorre em todas as regiões. A redução da participação da indústria de transformação, tendência em todas as regiões, exceto no Distrito Federal, também é marcante no período. Interessante notar, quanto a este último ponto, que a região menos industrializada, Salvador, foi onde ocorreu a maior redução de participação da indústria no total de ocupados. Por outro lado, o setor de serviços ganhou participação relativa em todas as regiões, com maior intensidade nas duas áreas do Nordeste cobertas pela pesquisa. Contudo, cabe ressaltar que esse aumento de participação não significa que houve aumento na quantidade absoluta de ocupados neste setor, mas tão somente que a redução no estoque de ocupados deste setor foi, em relação à proporção no total de ocupados, menos intensa do que nos demais setores.

Gráfico 11

Participação percentual dos setores de atividade no total⁽¹⁾ de ocupados
Regiões metropolitanas (1ºsem/2014 a 1ºsem/2016)



Fonte: DIEESE/Seade, MTb/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Nota: (1) A soma de todos os setores de atividade é menor do que 100, pois não estão representados Gráfico: agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura (Seção A); indústrias extrativas (Seção B); eletricidade e gás (Seção D); água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação (Seção E); organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais (Seção U); atividades mal definidas (Seção V). As seções mencionadas referem-se à CNAE 2.0 domiciliar (2) Seção C da CNAE 2.0 domiciliar; (3) Seção F da CNAE 2.0 domiciliar; (4) Seção G da CNAE 2.0 domiciliar; (5) Seções H a T da CNAE 2.0 domiciliar.

3 Perfil do desemprego

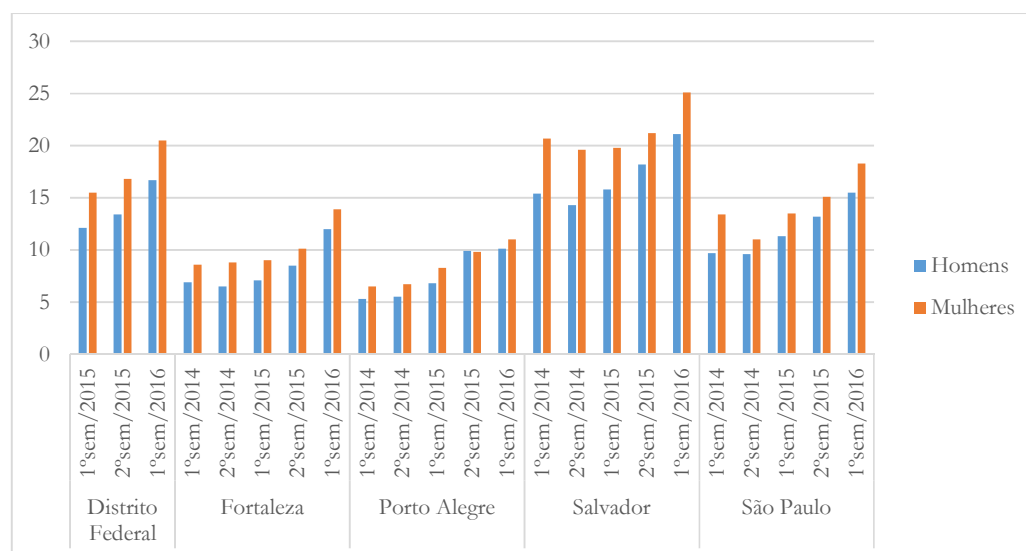
Nesta última seção do estudo, o foco volta-se para analisar o perfil do desemprego no país. O objetivo é mostrar como o desemprego tem impacto diferente entre diversos segmentos sociais bem como mensurar a dificuldade para se retornar à condição de atividade. A redução dos postos de trabalho impacta de maneira diversa estes estratos sociais e, tipicamente, há parcelas mais vulneráveis que sofrem com maior intensidade a redução dos postos de trabalho.

Como o Gráfico 12 mostra, a taxa de desemprego das mulheres supera a dos homens em todas as regiões e semestres, com exceção do segundo semestre de 2015 em Porto Alegre (quando há diferença mínima de 0,1 p.p.). Importante notar também que o hiato do desemprego entre mulheres e homens é maior nas regiões de maior taxa de desemprego, ou seja, quanto maior o desemprego em uma região, maior a diferença entre o desemprego feminino e masculino. Isso mostra que a mulher sofre o desemprego de maneira mais intensa do que o homem, quanto maior o desemprego da região. Contudo, ao analisar cada região separadamente, nota-se que o aumento do desemprego, ao menos ao longo de 2015, impactou mais os homens do que as mulheres em todas as regiões. Essa situação fez com que o hiato se reduzisse nas regiões onde essa diferença foi maior: Porto Alegre, São Paulo e Salvador.

Gráfico 12

Taxa de desemprego total por sexo (%)

Regiões metropolitanas (1ºsem/2014 a 1ºsem/2016)



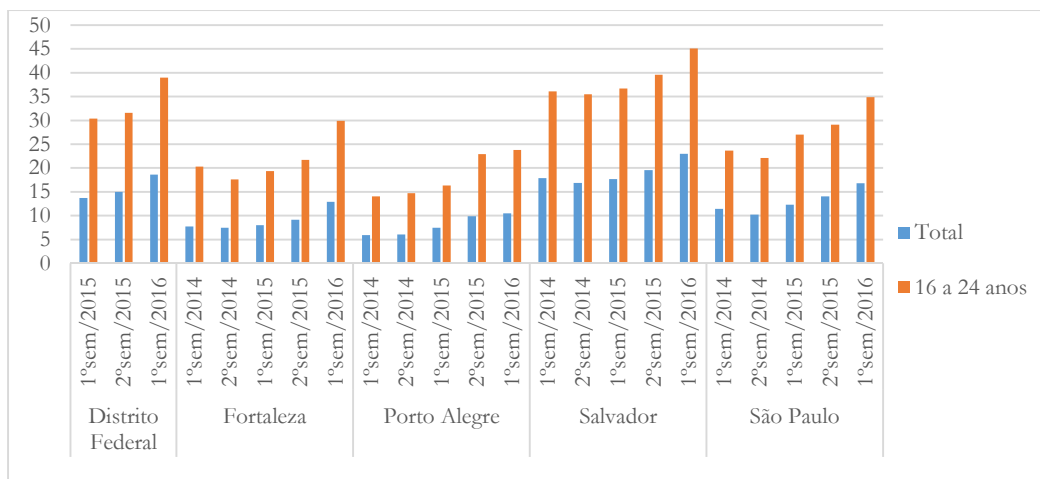
Fonte: DIEESE/Seade, MTb/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Em relação ao desemprego por faixa etária, o Gráfico 13 traz as taxas de desemprego para a população geral e os jovens de 16 a 24 anos. O hiato do desemprego entre essas duas populações é maior nas regiões de maior taxa de desemprego, ou seja, quanto maior o desemprego em uma região, maior a diferença entre o desemprego jovem e da população geral. Contudo, ao analisar cada região separadamente, nota-se que o aumento do desemprego impactou, em termos relativos, a população geral, em maior intensidade do que os jovens. Mesmo assim, o hiato aumentou em todas as regiões, dado que a taxa de desemprego do jovem, no primeiro semestre de 2014, era bastante superior ao do desemprego para o total da população.

O último recorte populacional a ser analisado é a posição no domicílio (Gráfico 14). Assim como nas duas comparações feitas nos parágrafos anteriores, a importância da análise do desemprego dos chefes de família se deve mais aos impactos no domicílio familiar e menos à segmentação do mercado de trabalho. Diferentemente de mulheres e jovens, que sofrem com discriminação no mercado de trabalho, não se espera encontrar esta questão entre chefes e não chefes de família. As diferenças nas taxas de desemprego entre os dois grupos se referem mais às características de cada um desses grupos: entre os chefes de domicílio, há maior proporção de homens, a idade média é mais alta e também há maior escolaridade. Interessante notar que os demais padrões se repetem, ou seja, o hiato da taxa de desemprego entre demais membros e chefes de família é maior nas regiões de maior desemprego e o desemprego entre os chefes de família, relativamente, aumentou mais do que entre os demais membros, simultaneamente ao crescimento do hiato.

Gráfico 13

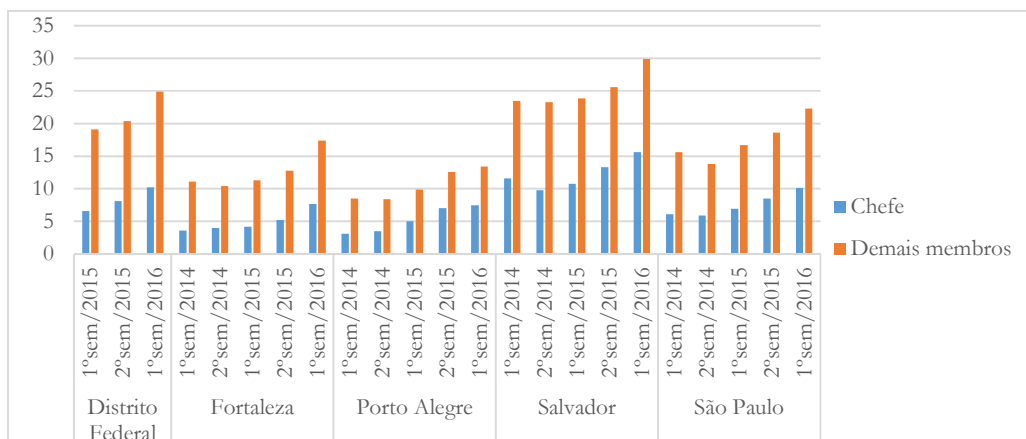
Taxa de desemprego total por faixa etária (%)
Regiões metropolitanas (1ºsem/2014 a 1ºsem/2016)



Fonte: DIEESE/Seade, MTb/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Gráfico 14

Taxa de desemprego total por condição no domicílio (%)
Regiões metropolitanas (1ºsem/2014 a 1ºsem/2016)

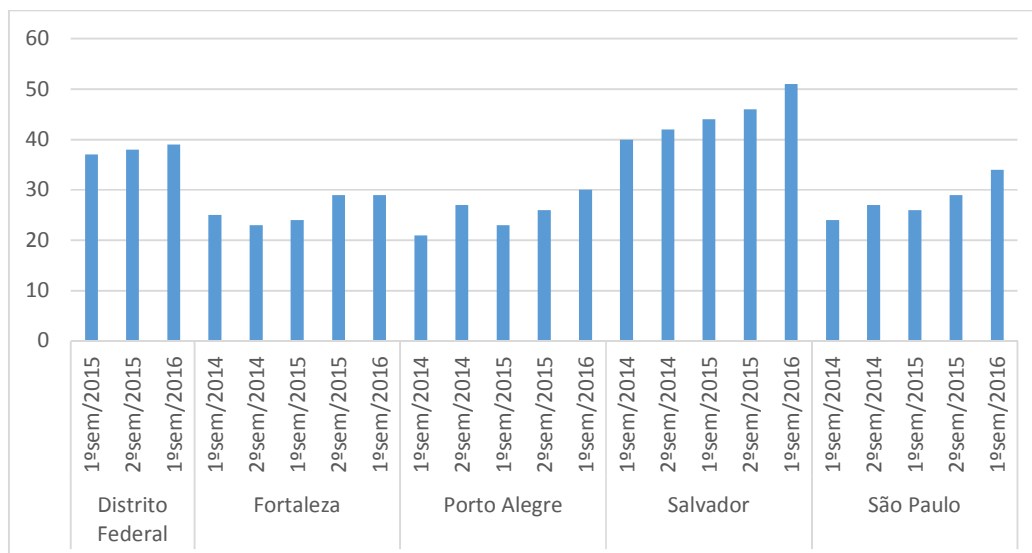


Fonte: DIEESE/Seade, MTb/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Finalmente, cabe analisar o tempo médio de desemprego. Como pode ser visto no Gráfico 15, o tempo médio de procura por trabalho aumentou em todas as regiões, continuamente. No primeiro semestre de 2016, foi observado o maior tempo médio de procura em todas as regiões, exceto em Fortaleza, onde não houve alteração do segundo semestre de 2015 para o primeiro de 2016. Cabe ainda notar que as regiões com as maiores taxas de desemprego são também aquelas que apresentam maior tempo médio de procura.

Gráfico 15

Tempo médio (em semanas) despendido pelos desempregados na procura de trabalho - Regiões metropolitanas (1ºsem/2014 a 1ºsem/2016)



Fonte: DIEESE/Seade, MTb/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Conclusão

Este texto buscou analisar a conjuntura do mercado de trabalho brasileiro, com o objetivo principal de entender como ele é afetado pela crise econômica atravessada pelo Brasil. No início, faz uma discussão acerca das particularidades de um mercado de trabalho formado em uma economia subdesenvolvida e as implicações para as condições de ocupação e rendimento. Depois, busca uma definição do que poderia ser tratado como a conjuntura de crise no mercado de trabalho, a partir de que período pode se afirmar que têm início as mudanças que caracterizam o aumento das dificuldades e permitem classificar a época como típica de momento de crise. A partir de então, é realizada breve apreciação de algumas variáveis macroeconômicas para se qualificar a crise e realizar a ligação entre desempenho econômico (entendido aqui como crescimento do PIB e suas principais variáveis) e do mercado de trabalho. A partir de então, são analisadas as mudanças recentes no mercado de trabalho de cinco das principais regiões metropolitanas do país: Porto Alegre, São Paulo, Distrito Federal, Salvador e Fortaleza. Por último, utilizando dados das mesmas cinco regiões metropolitanas, analisa-se o perfil do desemprego nacional: como ele atinge diferentes segmentos populacionais e os impactos sobre a dificuldade de se conseguir ocupação.

A partir dessa discussão, percebe-se a extensão e a profundidade dos impactos da crise no mercado de trabalho. De todos indicadores e estatísticas analisadas, não há um sequer que não tenha piorado. A retração econômica afeta os mercados de trabalho de todas as regiões. Obviamente, a intensidade e a forma específica como a crise atinge cada uma das regiões depende de como a economia e o mercado de trabalho regional estão estruturados, mas os resultados gerais são muito semelhantes: aumento do desemprego aberto e oculto, devido à redução do número de ocupados e queda dos rendimentos, tanto dos assalariados

quanto dos ocupados em geral. Interessante notar ainda que todas as regiões apresentaram pouca variação na estrutura ocupacional, com a distribuição dos postos de trabalho entre as diferentes posições pouco se alterando, mesmo com forte redução do número de ocupados.

Em relação ao perfil do desemprego, percebe-se como a crise impactou todos os segmentos populacionais, com mais intensidade naqueles historicamente mais estáveis, mas também os tipicamente mais vulneráveis às condições do mercado de trabalho. Chama atenção ainda que os impactos foram menos intensos entre os segmentos mais vulneráveis; contudo, mesmo com esse menor impacto relativo, o hiato do desemprego entre essas populações e as demais aumentou. Cabe ainda destacar o aumento mais intenso do desemprego entre os chefes de família do que entre os demais membros, sinal de grande preocupação, devido à importância dessas pessoas para a manutenção da unidade familiar. Este dado, somado ao aumento do tempo médio despendido na procura de emprego, mostra que a crise do mercado de trabalho, inevitavelmente, terá impacto nas condições sociais da população.

Uma economia como a brasileira, cujo mercado de trabalho é marcado por heterogeneidade e insuficiência para absorver os contingentes populacionais que buscam trabalho, que tem estrutura de rendimentos baixa e desigual, quando passa por um processo de crise, tem essas características aguçadas, o que fatalmente comprometerá ainda mais as condições sociais do país. O momento atual é de buscar formas de não deixar os níveis de emprego e renda continuarem no processo de deterioração, via programas de manutenção do emprego, políticas sociais de transferência de renda, de forma a garantir condições sociais mínimas à população. A retomada do emprego e da renda, por sua vez, só virá com políticas pró-crescimento e pró-distribuição de renda, que privilegiem inserção ocupacional de qualidade, como forma de emancipação social e redução da desigualdade e não somente como meio de subsistência.

Referências bibliográficas

CARLEIAL, L. Subdesenvolvimento e mercado de trabalho: uma análise a partir do pensamento latino-americano. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 12, n. 25, set./dez. 2010.

CEPAL. **La medición del empleo y de los ingresos en áreas urbanas a traves de encuestas de hogares**. Santiago do Chile: Comisión Económica para América Latina, 1979.

DIEESE; FUNDAÇÃO Seade. **Pesquisa de emprego e desemprego (PED): conceitos, metodologia e operacionalização**. São Paulo: DIEESE, 2009.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

PREBISCH, R. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1968.

Clemente Ganz Lúcio é diretor técnico do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos).

Fernando Murta Ferreira Duca é técnico do DIEESE.

A estruturação distorcida do mercado de trabalho no Brasil e sua reconfiguração nos anos 2000

Tiago Oliveira

Introdução

O objetivo do presente artigo é apresentar as principais proposições da tese de doutorado “Trabalho e padrão de desenvolvimento: uma reflexão sobre a reconfiguração do mercado de trabalho brasileiro”, elaborada pelo autor sob a orientação do Prof. Marcelo Weishaupt Proni, no âmbito do programa de pós-graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp.

Parte-se da constatação de que, apesar do grande dinamismo na geração de empregos propiciado pelo processo de industrialização até 1980, produziu-se um mercado de trabalho urbano estruturalmente distorcido, em razão da reprodução do excedente de força de trabalho nas grandes metrópoles do País e da despreocupação do governo federal com o crescimento da informalidade durante o regime militar. De forma análoga, houve um forte dinamismo na geração de empregos formais durante a segunda metade dos anos 2000, após os obstáculos ao crescimento econômico produzidos pela adoção do modelo neoliberal terem sido deixados para trás. Assim, no início da década atual, formou-se a expectativa de que o mercado de trabalho nacional estava caminhando para uma configuração estruturalmente mais desenvolvida.

A hipótese do estudo é que a transição gradual para um novo padrão de desenvolvimento econômico se refletiu claramente na predominância de novas tendências no mercado de trabalho, embora ainda faltasse muito para a superação dos problemas inerentes a uma economia subdesenvolvida. A argumentação se alinha com a visão do “social-desenvolvimentismo”, que destaca a necessidade de regulação pública do mercado de trabalho para a sustentação de um padrão de desenvolvimento nacional inclusivo.

O texto está dividido em três seções. Primeiro, são apontados os fatores responsáveis pela estruturação distorcida do mercado de trabalho brasileiro no período da industrialização. Em seguida, é explicado o processo de deterioração e estreitamento do mercado de trabalho nas décadas de 1980 e 1990. Finalmente, é examinada a reconfiguração do mercado de trabalho brasileiro no período 2004-2014, indicando havia motivos para acreditar na possibilidade de superação dos principais problemas estruturais identificados.

1 A estruturação distorcida do mercado de trabalho brasileiro

Ao longo do processo de industrialização da economia brasileira e do intenso debate que se formou a respeito do tema, sobre suas potencialidades e limites em um país de capitalismo tardio, não deixa de causar surpresa a pouca recorrência de discussões acerca do mercado de trabalho. A esse respeito, é possível identificar tão somente discussões

pontuais no referido período. Como, por exemplo, no final de década de 1950, o debate sobre informalidade e desemprego estrutural travado entre Celso Furtado e Mário Henrique Simonsen, e, mais tarde, já no final da década de 1970, o debate sobre a política de salário mínimo e sua importância para a formação da taxa de salários da economia brasileira.

A bem da verdade, por muito tempo se acreditou que a estruturação do mercado de trabalho brasileiro, base para a consolidação de um mercado interno de consumo, seria uma decorrência natural e inescapável de um movimento mais geral de industrialização da economia. Ou seja, bastaria concentrar esforços na constituição de uma economia urbano-industrial moderna que um mercado de trabalho estruturado se organizaria em seu torno, tal qual havia ocorrido nos países desenvolvidos.

Entretanto, havia pelo menos dois problemas nesse diagnóstico: primeiro, a heterogeneidade estrutural da economia brasileira, resultante de um processo de industrialização tardio, colocava novos desafios para a construção de um mercado de trabalho estruturado, nos moldes do observado nos países desenvolvidos. Segundo, há inegavelmente um viés economicista nesse diagnóstico, que coloca em segundo plano a influência de fatores sociopolíticos nesse processo.

Nos países desenvolvidos, o processo de estruturação dos mercados de trabalho nacionais se consolidou nas décadas de 1950 e 1960, em um contexto de implementação de estratégias de desenvolvimento econômico que se orientavam pela busca de maiores níveis de estabilidade econômica e de bem-estar social. Convém contextualizar que tal processo se insere em um cenário marcado pelas reminiscências das duas Guerras Mundiais e da Grande Depressão, assim como pela polarização de projetos de sociedade que opunha, de um lado, os países do bloco capitalista e, de outro lado, os países do bloco comunista.

Apontando de maneira estilizada as principais características do aludido processo de estruturação dos mercados de trabalho observado nos países desenvolvidos, podem ser citados os seguintes elementos:

- a) Formação de uma estrutura produtiva relativamente homogênea em termos de produtividade apresentada pelos seus setores e empresas;
- b) Organização empresarial formada por grandes unidades produtivas geridas com base nos princípios tayloristas-fordistas;
- c) Sistema econômico internacional que, apesar de ter favorecido o aumento da interdependência entre as economias capitalistas, preservava importantes entraves ao comércio e, sobretudo, à mobilidade dos capitais produtivos e financeiros. Além disso, a especialização produtiva que deu forma à tradicional divisão internacional do trabalho pouco se modificou no período aqui referido, com a periferia do sistema permanecendo dependente da produção e da exportação de commodities, em contraposição aos países desenvolvidos, que continuaram responsáveis pela fabricação dos produtos manufaturados de valor agregado mais elevado;
- d) Regras de uso, remuneração e contratação/demissão de mão de obra estabelecidas e supervisionadas pelo Estado (leis de proteção social e trabalhista) e por negociações coletivas pactuadas entre sindicatos de trabalhadores e empresários;

- e) Setor público como um importante espaço de absorção de força de trabalho, mormente nas áreas afeitas às políticas sociais;
- f) Força de trabalho de perfil masculino e marcada pela pouca presença de trabalhadores dos estratos de idade mais avançada.

Nesse contexto, os mercados de trabalho dos países desenvolvidos foram sendo organizados a partir da generalização de relações de trabalho assalariadas em estabelecimentos empresariais e no setor público da economia. No primeiro caso, vale destacar que as empresas de médio e de grande porte atendiam as suas necessidades básicas de mão de obra através do mercado geral de trabalho. Porém, os trabalhadores eram alocados, normalmente, em postos iniciais de uma estrutura de postos de trabalho organizada de forma hierárquica e que possibilitava a ascensão destes trabalhadores dentro de uma estrutura de cargos e salários, facilitando a especialização da mão de obra contratada. Tratam-se dos mercados internos de trabalho, base importante para a organização dos mercados de trabalho nos países de capitalismo avançado (DOERINGER; PIORE, 1985).

No que diz respeito ao emprego público, cumpre notar a sua centralidade para o processo aqui referido de estruturação dos mercados de trabalho nos países desenvolvidos (MATOS, 2011). Os impactos socioeconômicos provocados pela Grande Depressão, no contexto da Guerra Fria, formaram o terreno propício para que o Estado ampliasse o seu raio de atuação para além dos limites considerados desejáveis pela doutrina liberal, quais sejam, a administração da moeda e da segurança pública, além da garantia dos direitos de propriedade. Finda a II Guerra Mundial, havia um relativo consenso de que o Estado deveria atuar fortemente para que a paz e o bem-estar social fossem assegurados, o que significou: (i) arcar com a reconstrução das economias devastadas pela Guerra, (ii) liderar os investimentos em variados setores da atividade econômica e regular os ciclos econômicos, e, principalmente, (iii) construir sólidas estruturas de proteção social.

Nesse cenário, observa-se um crescimento rápido e muito significativo dos Estados nacionais, que se expressa, de um lado, na crescente apropriação da poupança privada, e, de outro lado, no aumento não menos expressivo do emprego público, organizado, de maneira geral, com base nos princípios apregoados pela burocracia weberiana.

O mercado de trabalho que surge a partir da interação dos elementos aqui referidos caracteriza-se pela prevalência de baixas taxas de desemprego, altos salários e pequenos níveis de desigualdade, regulado por um padrão de uso, remuneração e contratação/demissão do trabalho definido publicamente, conforme já notado.

No Brasil, país de industrialização tardia, o mercado de trabalho não apresentou um formato de organização similar ao observado nos países desenvolvidos. Bem pelo contrário. O que se constata é um mercado de trabalho que, por estar vinculado a uma estrutura produtiva muito heterogênea e se defrontar com um excedente estrutural de mão de obra, notabiliza-se pelo pouco peso relativo do trabalho assalariado e pela abrangência limitada da regulação pública das relações de trabalho, até porque a atuação sindical foi

cerceada por um longo período de tempo, particularmente enquanto o país esteve sob o jugo de governos autoritários.

Em outras palavras, nos países subdesenvolvidos sobressaem-se tipos de inserção no mercado de trabalho, normalmente classificadas como informais, que tem como característica o exercício do trabalho de forma independente ou de maneira autônoma, de baixíssima produtividade, tendo os postos de trabalho em estabelecimentos empresariais, que se encontram mais diretamente ligados aos movimentos de demanda e oferta da economia, e o emprego público uma importância mais reduzida vis-à-vis à assumida nas experiências dos países de capitalismo avançado.

Deste modo, moldou-se um mercado de trabalho que apresenta, como traços estruturais, baixos níveis de assalariamento da força de trabalho e alta informalidade; amplo leque salarial, com predomínio de baixos salários; e elevada rotatividade da mão de obra.

Entretanto, cumpre reconhecer que, ao longo do processo de industrialização, o mercado de trabalho brasileiro tornou-se mais assemelhado ao encontrado nos países desenvolvidos: por um lado, as relações de trabalho assalariadas ampliaram a sua importância no mercado de trabalho, inclusive aquelas regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); por outro lado, os segmentos econômicos de mais elevada produtividade aumentaram o seu peso na absorção de mão de obra. Como resultado, o país presenciou durante o período uma elevada mobilidade social e uma crescente assimilação de padrões de consumo próprios dos países desenvolvidos, forjando um ambiente de elevada sensação de bem-estar, particularmente nas classes médias.

Isto posto, entende-se que a constituição e a organização de um mercado de trabalho no Brasil refletiram um processo de estruturação distorcida, no qual o avanço do assalariamento e da absorção de mão de obra em setores de produtividade mais elevada conviveu com a manutenção de seus já citados problemas estruturais.

2 Deterioração e estreitamento do mercado de trabalho nacional

A década de 1980 foi marcada pela diminuição significativa do ritmo de crescimento da economia e pelo abandono de uma “convenção do crescimento”, hegemônica no período anterior. Ademais, as mudanças no cenário internacional, conduzidas pelos processos de retomada da hegemonia americana e de globalização neoliberal do capital, vieram acompanhadas, no Brasil, por uma reorientação da política econômica, no sentido de priorizar a transferência de recursos para o exterior e, assim, criar as condições para uma melhor gestão da dívida externa. Nesse cenário, abateu-se sobre a economia brasileira um agudo processo inflacionário.

No mercado de trabalho, iniciou-se um processo de deterioração de sua estrutura ocupacional, expresso pelo aumento da informalidade e pelo avanço de uma terciarização espúria, posto que assentada na ampliação de postos de trabalho em serviços de baixíssima produtividade. Ao mesmo tempo, os salários não conseguiram acompanhar o aumento dos preços, implicando em uma redução do poder de compra dos trabalhadores e no aumento da concentração da renda. As taxas de desemprego, no entanto, apesar de

acompanharem os ciclos econômicos, permaneceram, em termos médios, em patamares relativamente baixos para a economia brasileira.

Interessante notar que, no campo da regulação do mercado de trabalho, a década de 1980 foi marcada pelos avanços inscritos na Constituição Federal de 1988, que, por um lado, estendeu ao conjunto de trabalhadores direitos antes restritos aos contratos coletivos de trabalho de categorias profissionais ligadas aos setores mais dinâmicos da economia; e, por outro lado, elevou direitos antes regulados por legislação inferior ao status de direitos constitucionais. Proteção contra dispensa imotivada, participação nos lucros ou resultados (PLR), remuneração do serviço extraordinário superior em cinquenta por cento à do normal, entre outros, são exemplos de direitos trabalhistas contemplados na Constituição. Ou seja, no âmbito normativo, havia o propósito de ampliar a proteção social e estruturar melhor as relações de emprego, tendo como referência a regulação pública do trabalho em nações democráticas, que extrapolavam os níveis de proteção assegurados nas convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Isto só foi possível porque as ideias neoliberais em defesa de uma maior abertura comercial e financeira da economia e de privatização de empresas estatais, já hegemônicas nos países desenvolvidos, estavam sendo contidas pelo movimento de abertura política pela qual passava o país na década de 1980. Tais políticas eram vistas como o “choque de competitividade” necessário para que o capitalismo brasileiro finalmente adentrasse à modernidade.

O alvorecer dos anos 1990 trouxe consigo o terreno propício para que as barreiras políticas à proliferação dessas ideias fossem superadas. Nesse sentido, o mercado de trabalho foi uma peça fundamental, uma vez que a explosão das taxas de desemprego, observada na segunda metade daquela década, mostrou-se funcional para a difusão do neoliberalismo, ao enfraquecer os movimentos sindical e sociais, seus principais opositores. Ao mesmo tempo, serviu para que críticas à legislação trabalhista brasileira – fonte de rigidezes maléficas ao bom funcionamento do mercado de trabalho, denunciava os porta-vozes do neoliberalismo – pouco a pouco se disseminassem pela sociedade, fazendo com que o discurso em prol da flexibilização das leis de regulação do mercado de trabalho ganhasse cada vez mais prestígio.

O fato é que, à medida que as políticas neoliberais iam sendo implementadas na década de 1990, o mercado de trabalho brasileiro apresentava um processo de deterioração e estreitamento crescente (BALTAR, 2003). Além da já mencionada escalada das taxas de desemprego, são características desse processo: i) um avanço significativo da informalidade; ii) uma diminuição real dos salários; e (iii) uma estabilidade, em patamar elevado, da desigualdade de renda. Essas tendências se mantiveram até 2003, ano marcado por recessão econômica no país.

3 A reconfiguração do mercado de trabalho brasileiro

O contexto internacional favorável, dado pelo crescimento mais acelerado da economia mundial e pela alta da demanda e dos preços das commodities, a insatisfação

generalizada com os resultados econômicos e sociais apresentados pelo neoliberalismo, assim como a ascensão ao Governo Federal de uma coalização política crítica a esse receituário, formaram o ambiente propício para que políticas de inspiração desenvolvimentista voltassem a angariar prestígio entre os formuladores da política econômica brasileira.

Com efeito, dado o padrão histórico recente, cabe registrar que a economia brasileira assinalou taxas de crescimento econômico significativamente mais elevadas no período 2004-2013, não obstante os efeitos adversos provenientes da crise internacional deflagrada após a falência do banco de investimentos Lehman Brothers, em setembro de 2008. No aludido período, após impulso inicial advindo do setor externo, houve um deslocamento do eixo dinâmico da economia para o setor interno, fomentado por políticas de estímulos ao mercado interno de consumo – tais como o aumento do crédito, a elevação dos salários reais, com peso decisivo da política de valorização do salário mínimo, e a expansão de políticas sociais –, e por uma tentativa de retomada dos investimentos públicos em infraestrutura, através do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Diante dessa realidade, alguns autores refletiram sobre os sinais de surgimento de um novo padrão de desenvolvimento, denominado “social-desenvolvimentista”, que se sustentaria por meio dos seguintes eixos dinamizadores da economia: o mercado interno de consumo, os investimentos públicos, a expansão das políticas sociais e das políticas de distribuição de renda, a reindustrialização da economia e a expansão dos setores de produção baseados em recursos naturais.

Nesse cenário, o mercado de trabalho foi, ao mesmo tempo, beneficiário e fonte de estímulos para o crescimento econômico, posto que uma nova dinâmica se iniciou em meados dos anos 2000, claramente contraposta à vigente na década anterior. Pode-se caracterizar as tendências predominantes nesse período como um processo de reestruturação inclusiva do mercado de trabalho brasileiro. As principais tendências verificadas até 2014 foram as seguintes: i) queda expressiva das taxas de desemprego; ii) ampliação do assalariamento; iii) aumento da formalização dos vínculos de emprego; iv) crescimento do rendimento médio real do trabalhador; v) e diminuição da desigualdade de renda do trabalho e da pobreza.

Importante notar que estas tendências tiveram continuidade mesmo após a desaceleração da economia brasileira a partir de 2011, influenciada pelos desdobramentos da crise financeira internacional iniciada no final de 2008 e pela adoção de políticas econômicas domésticas equivocadas, como uma política cambial condescendente com a valorização do Real, com impactos negativos sobre a dinâmica industrial e o mercado de consumo interno, e uma política fiscal que abriu mão de sustentar o investimento público em prol da concessão ao setor privado de desonerações fiscais e tributárias.

Deste modo, é inquestionável que o mercado de trabalho brasileiro apresentou um comportamento completamente distinto a partir de meados dos anos 2000, sob o signo de uma estratégia de crescimento econômico nitidamente diferente da que prevaleceu no período anterior. Como já dito, a década de 1990, de hegemonia do neoliberalismo, foi de deterioração e estreitamento do mercado de trabalho. O período 2004-2014, por seu turno,

foi de reconfiguração do mercado de trabalho brasileiro, no sentido de uma reestruturação inclusiva, ainda que problemas crônicos tenham persistido, como a geração de postos de trabalho de baixos salários (associados com baixa produtividade) e a manutenção de altas taxas de rotatividade no emprego.

No início da década de 2010, o discurso em defesa do social-desenvolvimentismo assume contornos mais definidos, num momento em que estava em discussão a possibilidade de completar a transição para um novo padrão de desenvolvimento nacional (BIELSCHOWSKY, 2012; BASTOS, 2012; CARNEIRO, 2012). De acordo com essa visão, entende-se que há uma correspondência direta entre o padrão de desenvolvimento (que resulta de uma estratégia deliberada de crescimento econômico) e a configuração e dinâmica do mercado de trabalho. No neoliberalismo, o mercado de trabalho é tomado como uma variável de ajuste. As relações de emprego devem ser flexíveis para não gerar pressões inflacionárias, o que pressupõe que os salários avancem em consonância com o crescimento da produtividade, sem causar elevação de custos que prejudique a competitividade da economia no cenário internacional. Ou seja, são requeridas instituições trabalhistas “flexíveis”, que contribuam para manter o custo unitário da mão de obra num patamar competitivo.

No social-desenvolvimentismo, o mercado de trabalho é visto como um elemento de elevado potencial dinamizador da atividade econômica, posto que a viabilização de um amplo mercado interno de consumo exige a sua transformação estrutural no sentido de (i) elevar de maneira sustentável os salários (e a sua participação na renda nacional), (ii) melhorar a distribuição da renda e da riqueza, e (iii) ampliar o acesso dos trabalhadores ao sistema de proteção social. Ademais, é importante destacar, a preocupação do social-desenvolvimentismo em recuperar a capacidade de intervenção do Estado no domínio econômico e de regular os mercados é uma fonte de expansão potencial para o emprego público no Brasil.

As concepções distintas sobre o papel a ser desempenhado pelo mercado de trabalho, em consonância com um tipo específico de padrão de desenvolvimento, também trazem implicações diferenciadas sobre quais seriam as políticas econômicas e de mercado de trabalho mais adequadas ao enfrentamento dos seus problemas crônicos, como o desemprego, a informalidade e a alta rotatividade nos postos de trabalho.

Para os autores alinhados com o pensamento neoliberal, os referidos problemas do mercado de trabalho são endógenos e, portanto, de origem institucional. O desemprego, a informalidade e a alta rotatividade são, fundamentalmente, oriundos de instituições trabalhistas mal concebidas, que não geram, portanto, os incentivos econômicos adequados e nem permitem ajustes eficientes das empresas aos ciclos econômicos.

Ao contrário, e em linha com uma perspectiva social-desenvolvimentista, acredita-se que o enfrentamento das debilidades do mercado de trabalho brasileiro deve privilegiar um enfoque histórico-estrutural, o que significa defender o diagnóstico de que os seus problemas crônicos dizem respeito essencialmente a uma heterogeneidade estrutural persistente na economia brasileira. Deste modo, entende-se que os baixos níveis de produtividade do trabalho na economia brasileira não revelam tão somente um problema

de baixa qualificação da força de trabalho, mas, antes de tudo, relacionam-se com a configuração estrutural que esta economia assume a partir dos anos 1980, marcada pelo encolhimento da indústria (e do emprego direto) e pela sua posição subalterna nas cadeias globais de valor, com o que favoreceu uma reprimarização da pauta de exportações do país.

Ademais, é preciso frisar que a adoção de uma estratégia de crescimento econômico com melhoria da distribuição de renda, prioridade para a corrente de pensamento social-desenvolvimentista, requer autonomia para a execução da política macroeconômica, com o propósito de manutenção do pleno emprego.

Contudo, a partir de 2015, a economia brasileira voltou a entrar em recessão, colocando em risco a continuidade das tendências favoráveis que vinham reconfigurando o mercado de trabalho nacional. Nesse quadro de incertezas a respeito dos impactos do ajuste fiscal encaminhado pelo governo federal, é preciso aprender as lições tiradas das décadas anteriores. Por isso, é preciso reforçar o entendimento de que só é possível enfrentar os problemas do mercado de trabalho brasileiro por meio de um padrão de desenvolvimento nacional inclusivo; e que o desenvolvimento do país só será inclusivo se houver uma regulação pública das relações de trabalho e compromisso com o pleno emprego.

Referências bibliográficas

- BALTAR, Paulo. **O mercado de trabalho no Brasil dos anos 90**. Tese (Livre Docência)–Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- BASTOS, Pedro Paulo. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012.
- CARNEIRO, Ricardo. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012.
- DOERINGER, Peter; PIORE, Michael. **Internal labor markets and manpower analysis**. New York: M. E. Sharpe, 1985.
- MATTOS, Fernando. **Emprego público nos países desenvolvidos: evolução histórica e diferenças nos perfis**. Brasília: IPEA, 2011. (Texto para Discussão, n. 1578).
- OLIVEIRA, Tiago. **Trabalho e padrão de desenvolvimento: uma reflexão sobre a reconfiguração do mercado de trabalho brasileiro**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico)–Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

Tiago Oliveira é doutor em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp e técnico do Dieese.

Inserção ocupacional da juventude no Brasil: colocando o problema

Euzébio Jorge Silveira de Sousa

Introdução

No Brasil uma parcela significativa da juventude se depara com dificuldade para um bom ingresso no mercado de trabalho. Problemas estruturais ainda promovem uma precarização do emprego no país e a juventude é a maior atingida pela desestruturação do mercado de trabalho, uma vez que em comparação com os adultos, a juventude convive com menores rendimentos, maior precarização e maior nível de desemprego. Estes fatores são centrais na dificuldade de construção de uma trajetória de trabalho decente que, muitas vezes, o acompanha durante toda vida profissional.

Convém entender essa questão desde uma perspectiva histórica. Nas décadas de 1980 e 1990, o baixo crescimento econômico, o processo de desestruturação do mercado de trabalho e a falta de perspectiva afetaram principalmente os jovens, que tiveram sua trajetória profissional marcada por informalidade, baixos salários e alta rotatividade no emprego, além do descompasso entre a elevação da escolaridade e a dificuldade de acesso a empregos de qualidade. Baltar (2003) chega a afirmar que pode existir relação causal entre baixa participação dos jovens no mercado de trabalho da década de 1990 e a elevação dos índices de violência associada à juventude. Proni e Ribeiro (2007), Welters (2009) e Baltar (2003) constataam que na década de 1990 parcela significativa da juventude parou de procurar empregos (por desalento), o que foi expresso na redução da participação da juventude na População Economicamente Ativa (PEA).

Com a retomada do crescimento econômico verificada entre 2004 e 2008 – acompanhada de expressiva elevação do número de empregos formais e recuperação do poder de compra dos salários (BALTAR et al., 2009), provocando mudança de perspectiva de futuro –, a juventude voltou a procurar emprego e conseguiu se inserir no mercado de trabalho. De fato, até 2013, o mercado de trabalho nacional apresentou indicadores muito positivos, ainda que não tivesse alcançado uma situação clássica de pleno emprego (MENEZES FILHO; CABANAS; KOMATSU, 2014; MATTOS; LIMA, 2015). Embora a melhora no mercado de trabalho não tenha favorecido os jovens com o mesmo vigor que os adultos, verificou-se um aumento do acesso dos jovens a empregos decentes nesse período (PICANÇO, 2015).

Diversos fatores econômicos e sociais dificultam a inserção ocupacional da juventude, acentuando desigualdades historicamente constituídas. Ademais, a juventude não é homogeneamente atingida pela precariedade do trabalho. A falta de acesso a bens e serviços públicos evidencia uma considerável desigualdade na construção do capital social e cultural. A qualidade da formação escolar restringe ou amplia a possibilidade dos jovens acessarem um trabalho decente. A exclusão social se agrava quando são negros e/ou

mulheres pertencentes a famílias de baixa renda, tanto em regiões metropolitanas como em zonas rurais. Estes são as maiores vítimas da insuficiência de empregos de qualidade no Brasil. A exclusão social, a formação escolar de baixa qualidade, a falta de formalização do vínculo de emprego, além de representarem a não efetividade de direitos garantidos pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Juventude, também expressam o desperdício de um contingente de cidadãos que poderia contribuir com o desenvolvimento econômico e social do país.

Em junho de 2003, o Governo Federal assinou um termo de compromisso com a Agenda Nacional de Trabalho Decente, proposta pela Organização Internacional do Trabalho, mas essa política só foi consubstanciada com o lançamento da Agenda Nacional em maio de 2006. Posteriormente, um Decreto Presidencial de junho de 2009 estabeleceu uma agenda específica para a juventude (BRASIL.MTE, 2011; ABRAMO, 2013). Após o lançamento da Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude (ANTDJ), o Subcomitê da Juventude definiu como prioridades a divulgação e discussão de seus conteúdos e a elaboração de um Plano Nacional de Trabalho Decente para a Juventude (PNTDJ)¹, que está estruturado em torno de quatro prioridades: i) mais e melhor educação; ii) conciliação dos estudos, trabalho e vida familiar; iii) inserção digna e ativa no mundo do trabalho, com igualdade de oportunidades e tratamento; e iv) diálogo social: juventude, trabalho e educação.

Este artigo tem por objetivo analisar as mudanças na estrutura ocupacional da juventude brasileira entre 2006 e 2013, à luz do Plano Nacional de Trabalho Decente para a Juventude. A seguir será apresentada uma breve revisão bibliográfica do quadro econômico e das inflexões do mercado de trabalho brasileiro nas décadas de 1990 e 2000. Em seguida, será discutida a especificidade da inserção ocupacional dos jovens e a formulação do PNTDJ como elemento importante na estratégia de promoção do trabalho decente no Brasil. O tópico seguinte será dedicado à análise de indicadores da estrutura ocupacional da juventude entre 2006 e 2013.

1 A precarização do mercado de trabalho brasileiro na década de 1990

A década de 1990 se inicia em novas bases institucionais, com um presidente eleito pelo voto direto e a Constituição Federal de 1988 promulgada. Esperava-se que o país criasse bases para consolidação democrática – com equilíbrio entre poderes –, para promover ampliação de direitos e combater desigualdades – que se ampliaram nos anos de ditadura, com a política de “fazer o bolo crescer antes de dividi-lo” (KERECKI; SANTOS, 2009, p. 187). Ramalho (2008) destaca que a Constituição de 1988 representava a institucionalização de bandeiras históricas dos trabalhadores e dos movimentos sociais, cita a redução da jornada

1 O Subcomitê da Juventude é uma câmara tripartite formada por membros do governo e do Conselho Nacional de Juventude, centrais sindicais e entidades de empregadores. Até o início de 2016, o PNTDJ ainda não havia sido homologado por todas as partes, mas o governo havia divulgado uma versão e só restava a aprovação dos empregadores.

de trabalho, o direito a greve, a liberdade sindical, a previdência social rural e a criação do sistema único de saúde (SUS).

Porém, as tendências liberalizantes de meados da década de 1980 já sinalizavam um conjunto de retrocessos na condução da política econômica. Sob influência política e econômica do “Consenso de Washington” – imposto aos países subdesenvolvidos, em especial da América Latina (BALTAR, 2003, p. 105) – foi implementado o receituário neoliberal que depositava no controle da moeda a única forma de garantir o reequilíbrio e o desenvolvimento econômico. Segundo Carneiro (2002) o “Plano Real” promove um conjunto de medidas recessivas que permitiram paliativamente reduzir o gargalo de incapacidade de importações. Tais medidas promoveram o discurso liberalizante que tinha como meta acabar com subsídio à agricultura e à indústria nacional, desregular o trabalho, equilibrar artificialmente o câmbio e privatizar as empresas estatais e a seguridade social.

Os reflexos das políticas de estabilização liberais foram: baixo crescimento econômico, inibição das exportações, elevação do desemprego a taxas insustentáveis (associada à incapacidade de gerar novos postos de trabalho), encolhimento da cadeia produtiva, substancial elevação da participação do capital estrangeiro (que passou a controlar o capital nacional) e elevação das dívidas externa e interna (CARNEIRO, 2002). Krein (2007) afirma ainda que as políticas neoliberais, associadas ao contexto da globalização financeira promoveram na década de 1990 a fragilização dos sindicatos, a desestruturação de trabalho e um conjunto de reformas liberais (KREIN, 2007).

Segundo Baltar (2003) verificou-se na década de 1990 a destruição de postos de trabalho em quantidades semelhantes aos postos criados, que significa um saldo nulo na criação líquida de empregos, representando um estreitamento do mercado de trabalho e a não absorção dos que adentraram na PEA – que correspondia a 2% a.a. na década em questão. A queda do emprego nos grandes estabelecimentos da indústria e da construção civil teve grande impacto na redução de qualidade do emprego, uma vez que estes setores são responsáveis pela criação de empregos formais e regulares. Na década de 1990 o trabalho assalariado em estabelecimento cresceu 20%, e 66% deste crescimento se deve à elevação dos empregos domésticos e por conta própria (BALTAR, 2003).

Verifica-se no período uma significativa redução na taxa de participação dos jovens do sexo masculino, os jovens de 15 a 20 deixam de procurar emprego. Para Welters (2009) as transformações no mercado de trabalho na década de 1990 e a desestruturação econômica foram responsáveis pela redução de participação dos jovens na População Economicamente Ativa². Ainda que se constate a elevação da escolaridade dos jovens no período em questão, Mesquita (2011) apresenta que a década de 1990 produziu efeitos negativos na inserção

² Mesquita (2011) argumenta que a crise econômica reduziu a possibilidade de entrada do jovem no mercado de trabalho e promoveu maior informalidade e precarização entre os jovens – em comparação aos adultos. Lourenço (2002) por sua vez, aponta que ocorreu substancial elevação do emprego formal juvenil nas décadas de 1970 e 1980 e, ainda, que as taxas de desemprego juvenil foram maiores que as dos adultos. Ou seja, existia uma formalização maior que aquela verificada na década de 1990.

ocupacional da juventude, elevando sua condição de vulnerabilidade no mercado de trabalho.

2 A reestruturação do mercado de trabalho na década de 2000

Segundo Santos (2013) durante o período de 1997 a 2003 o país conviveu com péssimas taxas de crescimento econômico, desemprego (aberto e oculto) e precarização do trabalho e, mesmo com a estabilização econômica, verificou-se expressiva redução do valor real dos salários. Carneiro (2002) relata como a política cambial do período em questão predou a economia nacional, provocando déficits na conta comercial e corrente, que provocou outro ciclo de endividamento. O tripé econômico imposto pelo Fundo Monetário Internacional retirava ainda mais dinamismo da economia, elevava a vulnerabilidade externa e eliminava a capacidade de o governo realizar política monetária anticíclica. A partir de 2003, favorecido pela elevação da demanda por commodities no mercado internacional, por uma taxa de câmbio desvalorizada e por elevada capacidade ociosa, o Brasil passa a registrar consecutivos saldos na balança comercial e registra elevação dos investimentos externos no país, com entrada de capital estrangeiro (SANTOS, 2013) - quadro que perdurou até a crise internacional. Mesmo com a manutenção do tripé econômico, que restringia o crescimento econômico dado as elevadas taxas de juros praticadas no país, o Brasil cresceu 3,5% a.a. de 2003 a 2006 (SANTOS, 2013).

O processo de elevação de empregos e salários verificados de 2004 a 2007 beneficiou em proporções maiores a população com renda mais baixa, o que aponta para um processo de redução da desigualdade. O autor afirma que ocorreu no período melhoria expressiva na qualidade do emprego, com redução do número de empregos sem carteira, do trabalho doméstico, do trabalho infantil e do trabalho por conta própria. Quadro ocupacional oposto ao período anterior, que contava com elevada precarização do trabalho, dado o déficit de emprego, informalidade, baixos salários e elevada rotatividade.

Nos anos 2000, sobretudo a partir de 2006, constata-se uma profunda transformação na dinâmica do emprego no Brasil. Segundo Oliveira (2015), entre as principais mudanças ocorridas, pode-se destacar: significativa queda no desemprego, formalização do trabalho, elevação dos níveis de salários, ampliação do assalariamento e melhora na distribuição da renda nacional com diminuição de pobreza e da miséria. A partir de 2006, o número de desocupados diminuiu de forma bastante pronunciada em relação à PEA. Tal processo só se alterou no Brasil em 2009, por efeito da crise internacional. A taxa de desocupação caiu no Brasil 31% entre os anos de 2005 e 2013, partindo de 9,4% e atingindo 6,5% em 2013 (OLIVEIRA, 2015, p. 153).

A insegurança com relação ao trabalho passou por mudanças significativas quando comparada com a década de 1990. Houve redução da insegurança no mercado de trabalho, dada a redução do desemprego; redução da insegurança na renda, dada a elevação do salário médio; e redução da insegurança na contratação do trabalho, dada a elevação do emprego formal. No entanto, constata-se uma elevação da insegurança na representação sindical, fruto da redução do número de trabalhadores sindicalizados; e no emprego, em razão da ainda elevada rotatividade do mercado de trabalho brasileiro (OLIVEIRA, 2015).

Somada aos fatores citados, a redução do desemprego elevou o número de pessoas trabalhando por família, o que modificou o padrão de consumo – em especial entre os mais pobres – que passaram a investir mais em educação, saúde, cultura, serviços pessoais e lazer (BALTAR et al, 2010), gerando atividade e emprego também nesses setores. Para os autores, os avanços no crescimento econômico e no combate à desigualdade poderiam ser mais acentuados se os investimentos em infraestrutura e nas áreas sociais fossem maiores (BALTAR et al, 2010). Ao analisar o período de 2003 a 2008, Proni (2013) demonstra que ocorreram substanciais avanços na redução da precariedade do trabalho, mas constata que em 2008 ainda existiam “15 milhões de brasileiros que estavam privados de uma ocupação que propiciasse alguma remuneração” (PRONI, 2013, p. 835).

Proni e Ribeiro (2007, p. 25) apresentam que o emprego com carteira entre os jovens de 16 a 24 anos cresceu de 2002 a 2005 15,3%. O trabalho doméstico entre os jovens reduziu cerca de 70%, redução que, segundo os autores, pode ser atribuída à redução das vagas voltadas aos jovens, ou a mudanças culturais, que levam o jovem a optarem por outras ocupações, ainda que com menores rendimentos. Os autores ainda alertam para a elevada taxa de informalidade entre a juventude de 16 e 17 anos, uma vez que, em 2005, cerca de 50% dos jovens trabalhavam sem carteira e 30% trabalhavam sem rendimentos monetários.

Proni e Ribeiro (2007) constataram que uma maior parcela de jovens resolveu sair da inatividade e procurar uma ocupação no período analisado. Seja por desejos de consumo, pressão da família, ou mudança das expectativas, ao saírem da inatividade, os jovens promoveram maior pressão sobre o mercado de trabalho. Os autores alertam que os jovens pobres ocupam vagas de trabalho mais precárias, com menores rendimentos e maior vulnerabilidade. Ainda que se verifique pequena elevação salarial, foi insuficiente para romper com a precariedade do emprego juvenil, para isso é necessária mudança no padrão de remuneração e na qualidade da inserção dos jovens pobres no mercado de trabalho.

Santos e Gimenez (2015) afirmam que o crescimento econômico entre 2004 e 2012 promoveu inegáveis melhoras na estrutura ocupacional juvenil, expressas na ampliação dos postos de trabalho e na qualidade das ocupações. Os autores destacam que entre 2003 e 2013 ocorreu uma redução de 55% na desocupação juvenil, fenômeno atribuído a redução da participação dos jovens no mercado de trabalho derivados da: melhora do emprego e da renda das famílias; menor pressão demográfica dos jovens e a implementação de políticas públicas na área social. Mais à frente, na sessão “Mercado de trabalho juvenil entre 2006 e 2013”, analisaremos de forma detalhada os indicadores de progressão de educação, conciliação (educação, trabalho e vida familiar) e mercado de trabalho juvenil entre os anos citados.

3 A juventude no Brasil

Existem muitas interpretações conceituais do termo juventude, quais sejam: juventude como preparação para a vida adulta, como problema social, como elemento estratégico ao desenvolvimento nacional, ou ainda, como sujeito de direitos (BRASIL, 2011). A variação conceitual da interpretação da juventude aponta para diferentes ações do Estado na construção das políticas públicas. A definição adotada pela política nacional de

juventude e consolidada na Proposta de Emenda Constitucional (PEC n. 138/2003) (BRASIL, 2011) e posteriormente reforçada pelo Estatuto da Juventude é o jovem de 15 a 29 anos como sujeito de direitos.

Na busca de compreender a juventude em suas diversas dimensões é necessário dividir os jovens em ao menos três faixas etárias: 15 a 17 anos (jovem-adolescente), 18 a 24 anos (jovem-jovem) e 25 a 29 anos (jovem-adulto). Os jovens (15 a 29 anos) devem possuir direitos que garantam um processo de transição para a vida adulta, experimentações e construção de autonomia, e é importante constatar que existem substanciais distinções das necessidades e das fases vividas pelo Jovem de cada faixa etária citada. Por exemplo, a redução do número de jovens de 25 a 29 anos no ensino médio pode significar um dado positivo, se representar que os jovens desta faixa etária estejam concluindo esta fase da formação. Quando o fenômeno ocorre com jovens de 15 a 18 anos, tende a expressar elevação do índice de evasão escolar. Análise análoga pode ser feita quanto ao nível de participação no mercado de trabalho de jovens nas diferentes faixas etárias. Um processo de elevação relativa de jovens de 15 a 18, frente aos jovens de 25 a 29 anos, tende a expressar elevação de precarização do trabalho dos jovens e pode significar obstáculos para a ampliação da escolaridade, como veremos à frente.

Analisar trajetórias com base em ciclo de vida a partir de uma visão tradicional que parte do nascimento, formação escolar, entrada no mercado de trabalho, conquista da independência econômica com saída da casa dos pais, constituição de família, aposentadoria e morte, parece ser insuficiente para os dias de hoje. As trajetórias vividas parecem assumir um caráter mais complexo e menos linear, com elevação da longevidade e mudanças no padrão das famílias (POCHMANN, 2004, p. 309-391). A vida dos jovens torna-se cada vez menos previsível e para tentar compreendê-la é necessário um olhar para as diferentes trajetórias, expectativas quanto ao futuro e contexto socioeconômico (CAMARANO, 2006).

O novo mercado de trabalho, associado aos novos padrões tecnológicos, requer que a juventude inicie sua vida profissional, sem necessariamente significar uma passagem automática para a vida adulta. A ampliação da escolarização média obriga que os jovens ampliem seus anos de estudo, na busca de uma boa colocação profissional. A elevação da escolarização é pré-requisito mesmo para vagas de empregos que não demandam tais qualificações. Assim, o aumento da exigência por educação formal e o dinamismo do mercado de trabalho, influenciado pelas transformações tecnológicas, compeliu o jovem a conciliar trabalho e estudo.

Com isso constata-se o quão insuficiente é entender a fase da juventude apenas como a preparação para a vida adulta, ou mesmo como o período da vida entre a adolescência e a vida adulta. A juventude não é apenas o futuro, os jovens são sujeitos de direitos, apontados desde Getúlio Vargas como segmento estratégico (NISHIJIMA; BRUNO, 2011), reconhecido constitucionalmente pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC n. 138/2003) e com os direitos assegurados pelo mais importante marco legal da juventude no Brasil, o Estatuto da Juventude.

No Brasil, parcela considerável dos jovens adentra precocemente no mercado de trabalho por precariedade econômica e social de suas famílias. Pochmann (2004) aponta que

quanto mais cedo o jovem ingressa no mercado de trabalho, maior é sua dificuldade para permanecer estudando, mais precária tende a ser sua inserção laboral, maior a tendência a ter dificuldade para construir uma trajetória de trabalho decente e, por sua vez, maior a tendência a reproduzir sua condição de pobreza. Os dados mostram que pais com maior escolarização tendem a criar condições para os filhos elevarem seus anos de estudo.

A OIT (2009) afirma que um número crescente de jovens adentra no mundo do trabalho voluntariamente em busca de independência financeira e autonomia. Enxergam na construção de uma trajetória ocupacional a possibilidade de crescimento pessoal e outras ordens de satisfação de necessidades subjetivas (MESQUITA, 2011). Ainda assim, os jovens de baixa renda são os mais pressionados a ingressarem no mercado de trabalho, nas condições de maior precariedade e, por cumprirem extensas horas de trabalho, possuem dificuldade de conciliar formação e trabalho. A conciliação entre trabalho e estudo é um tema nodal ao se pesquisar juventude³.

Diante do exposto, faz-se relevante investigar o conceito do trabalho decente e como este se aplica aos jovens, identificando dados e indicadores que permitam mensurar a variação da qualidade do trabalho juvenil da última década. Buscar-se-á verificar, no período analisado, o nível da desigualdade ocupacional dos jovens, considerando os recortes de gênero, raça/etnia e faixa de renda e de idade.

4 Trabalho decente e a juventude

Ao final da década de 1990 a Organização Internacional do Trabalho (OIT) resgata seus compromissos de promover e articular políticas de geração de trabalho e renda, liberdade à organização dos trabalhadores e difusão dos direitos trabalhistas. Certos de que o trabalho não é um fator de produção comum e que o Estado pode representar um instrumento civilizado de conciliações sociais, a OIT resgata o trabalho com estratégia de “superação da pobreza e a inclusão social, condição básica para uma vida digna e para o exercício da cidadania” (PRONI, 2013, p. 828).

Mesmo com as pressões da ortodoxia neoliberal contra as ações do Estado em políticas econômicas e sociais, a OIT em 2003 propôs uma agenda de trabalho decente que sugeria ações em parceria com Estados nacionais de criação de empregos dignos, combate a precariedade e a discriminações tanto no meio urbano como no rural. A agenda de trabalho decente aborda diversas dimensões da vida dos trabalhadores e da sociedade, propondo ações do Estado na resolução das desigualdades sociais.

Como Proni (2013) aponta, busca-se com a agenda de trabalho decente: 1) perseguir um crescimento econômico estável de pelo menos 5% ao ano, com objetivo de combater o

³ Alguns marcos legais buscam ampliar os investimentos em educação em todos níveis e ampliar a regulação do trabalho juvenil. Cito a destinação para educação da renda gerada pelo pré-sal e a aprovação e sanção do estatuto da juventude, que busca garantir o direito “à profissionalização, ao trabalho e à renda, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, adequadamente remunerado e com proteção social” (Estatuto da Juventude, art. 14) e o direito à educação, com universalização do ensino superior e redução da desigualdade racial.

déficit de trabalho decente; 2) assegurar a universalização dos direitos trabalhistas, com eliminação do trabalho infantil, eliminação do trabalho forçado, liberdade sindical e eliminação progressiva das discriminações existentes no mercado de trabalho; 3) ampliação e fortalecimento dos sistemas de proteção social dos trabalhadores; e 4) constituição de institucionalidades de diálogo em bases voluntárias (OIT, 2006; PRONI, 2013, p. 830).

Muitas são as definições de trabalho precário, ou trabalhador vulnerável. O trabalho precário está associado à insegurança em relação à permanência no trabalho, à falta de segurança ou dignidade nas atividades laborais, à remuneração que não garante dignidade ao trabalhador e a diferentes formas de discriminação. A definição de trabalhador vulnerável pode assumir características semelhantes às do trabalhador precarizado: sem seguridade social, trabalhando na informalidade, ou que se submete a qualquer condição de trabalho por medo de demissão.

A agenda de trabalho decente expressa um determinado padrão de desenvolvimento que busca integrar elementos econômicos e sociais na promoção de políticas de emprego digno. A desestruturação no mercado de trabalho promovida pela mudança de padrão de acumulação, pela financeirização da economia e pela implementação da agenda neoliberal na década de 1990, acentuou os problemas estruturais do trabalho no Brasil, elevando as desigualdades sociais e a pobreza, e tornando o trabalho mais precário (SANTOS, 2011).

Se a agenda de trabalho decente requer promoção de trabalho digno, garantia dos direitos trabalhistas, ampliação da proteção social e construção de canais de participação e diálogo, a construção de políticas de seguridade e emprego para a juventude é condição *sine qua non*. A juventude está exposta a formas e níveis de precarização distintas do restante dos trabalhadores. Como afirma Mesquita (2011), o fato dos jovens estarem no início de suas vidas profissionais os leva a não querer se indispor com os empregadores. Isso os coloca em uma condição de maior exposição, inclusive furtando-se de entrar com processos trabalhistas - uma vez que os empregadores possuem resistência de contratar trabalhadores que tenham impetrado processos contra suas antigas empresas (MESQUITA, 2011).

Como é demonstrado no estudo sobre trabalho decente e juventude da OIT, (2009), além da juventude conviver com maior nível de vulnerabilidade no trabalho por não possuir experiência profissional, por se submeter a piores condições de trabalho pela insegurança quanto ao futuro e por ter que conciliar trabalho e estudo, ainda convive com as desigualdades inerentes ao mercado de trabalho como um todo, colocando os jovens pobres, negros e mulheres em condições ainda piores. A OIT (2009), no esforço de tentar elencar indicadores de vulnerabilidade, apresenta um incipiente indicador de vulnerabilidade juvenil. Este o Índice de Vulnerabilidade Juvenil consiste em identificar os jovens desempregados, os ocupados na informalidade, os inativos que não estudam. Eliminam-se as sobreposições e obtém-se o indicador de vulnerabilidade.

De acordo com este indicador, em 2006 o Brasil possuía cerca de 19,3 milhões de jovens de 15 a 24 anos em situação de vulnerabilidade - isso representa mais da metade da juventude nesta faixa etária no ano de 2006. A aplicação deste indicador evidenciou o nível da desigualdade educacional e profissional quando se observa por segmentos. Enquanto o

nível de vulnerabilidade para os jovens homens e brancos atinge 46,8 pontos no índice, a pontuação dos homens negros é 60,6 e das jovens mulheres negras é 62,8 pontos. Quando observamos apenas por gênero, verifica-se que os jovens do sexo masculino alcançam em 54,2 pontos e as mulheres estão três pontos acima, com 57,1 pontos neste índice (OIT, 2009, p. 70-71).

O esforço de calcular a vulnerabilidade juvenil é uma importante contribuição para ao entendimento da qualidade do emprego dos jovens no Brasil, cruzando dados de desemprego, informalidade e escolarização tanto de jovens como de adultos. Ainda assim, o indicador de vulnerabilidade é insuficiente para a constituição de uma análise sobre o trabalho decente para os jovens, considerando suas diversas dimensões. É importante frisar, nesse sentido, que o trabalho decente tem como objetivo prioritário “a difusão de padrões de emprego que sejam caracterizados por um trabalho devidamente remunerado e capaz de garantir uma vida digna, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, com ênfase no respeito às normas internacionais do trabalho” (PRONI, 2013, p. 829).

Como pode ser observado, o trabalho decente é determinado por elementos objetivos e elementos de caráter menos tangíveis. O desafio apresentado é identificar dados e indicadores que permitam a mensuração das variações do trabalho decente em suas diferentes dimensões e entre os diferentes segmentos da sociedade. O trabalho decente não expressa apenas um determinado nível de progresso econômico, está associado também a progressos sociais e combate à desigualdade e à pobreza.

5 Mercado de trabalho juvenil entre 2006 e 2013⁴

No Brasil a juventude possui grande participação no mercado de trabalho em todas as faixas etárias, uma das mais elevadas da América Latina. A participação reduziu em todos os segmentos analisados entre 2006 e 2013, só crescendo entre os jovens 20% mais ricos (crescimento de 3,5%) – este segmento cresceu em todas as faixas etárias. O que sugere que ainda que exista uma grande diferença qualitativa nas ocupações dos jovens das distintas classes sociais, o trabalho juvenil é uma realidade em todas as classes, gênero e raça/etnia no país.

Entre os jovens de 16 e 17 verifica-se uma redução mais acentuada da participação dos jovens negros e índios, em comparação com os jovens brancos e amarelos, o que aproxima ainda mais a participação destes segmentos, com aproximadamente 32 pontos percentuais nos dois casos. Ainda que as jovens mulheres tenham reduzido sua participação em proporções menores que os jovens rapazes de 16 e 17 anos, elas continuam com uma participação 28,7% menor. Vale destacar que é desejável a redução da participação dos jovens adolescentes (15 a 17 anos) no mercado de trabalho. A elevada participação nessa faixa etária impacta negativamente a formação dos jovens, sobretudo os de baixa renda, que

⁴ Todos os dados utilizados nesse tópico possuem como fonte a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em seus respectivos anos.

ocupam empregos de pior qualidade, com maior nível de informalidade e que gastam mais tempo nos deslocamentos para o trabalho e para a escola/universidade.

Quando analisado por faixa-etária, em 2013 a participação se eleva em todos os segmentos analisados, ampliando com o avançar da cidade; entre os jovens de 16 e 17 anos a participação foi de 32%, entre os de 18 e 24 anos foi de 69,1% e entre 25 e 29 anos a participação foi de 80,1%, o que é desejável pelos motivos já pontados. Porém, também se verifica uma aplicação das diferenças entre os segmentos mais e menos vulneráveis. Entre jovens de 16 e 17 anos negros e indígenas e entre jovens Brancos e amarelos a participação era de 32% em 2013. Igualdade que não ocorre na faixa etária de 25 a 29 anos, em que os jovens negros e indígenas possuíam uma participação menor que a dos jovens Brancos e amarelos, com respectivamente 77,6% e 83,3%. A participação das jovens mulheres é menor que a dos jovens rapazes nas faixas etárias de 16 e 17 anos, diferença que atinge 23,4% na faixa etária de 25 a 29 anos, com os homens jovens com 91,1 pontos percentuais de participação e as mulheres com 69,8 pontos percentuais. Mas a maior diferença entre as faixas etárias está entre os jovens mais ricos e mais pobres. Na faixa etária de 16 e 17 anos os jovens 20% mais ricos possuíam em 2013 uma participação 27% maior que os 20% mais pobres. Quando observada a faixa etária entre 25 e 29 anos a diferença subiu para 44%. Os jovens mais ricos com uma participação de 91,6 pontos percentuais e os mais pobres com 51,3 pontos percentuais. Ainda que o dado de participação não exponha as diferenças qualitativas entre os segmentos juvenis no mercado de trabalho, o indicador demonstra como a desigualdade cresce e se consolida na trajetória profissional dos jovens.

Mesmo com o substancial crescimento econômico da primeira década do século XXI, que promoveu melhora nos indicadores do mercado de trabalho, elevação do nível de emprego, redução da informalidade, elevação de salários, redução do emprego por conta própria, entre outros avanços – ainda que o país não tenha avançado no combate a elevada rotatividade – a juventude foi a menos beneficiada pelo progresso no mundo do trabalho que os segmentos não-jovens.

Enquanto a taxa de desemprego média no brasileiro em 2013 estava em 5,4%, entre os Jovens 15 a 29 anos o desemprego foi de 13,2%. Quadro melhor que o observado em 2006, em que a juventude convivia com desemprego de 15,0%. Ainda que o desemprego tenha reduzido de 2006 a 2013 na juventude como um todo, quando observado por segmentos é possível observar grande disparidade. Mesmo com uma variação negativa de 21,2% no desemprego das jovens mulheres e uma de apenas 11,4% dos jovens homens, as jovens mulheres ainda conviviam com um desemprego de 16,6% em 2013, enquanto os jovens rapazes com um desemprego de 10,6%. O quadro não é diferente quando observados as diferenças étnico-raciais. O desemprego dos jovens negros e índios reduziu 13% de 2006 a 2013, mas entre os jovens Brancos e amarelos a queda foi de quase o dobro com 23,3%. Apontando não só para uma manutenção da desigualdade, mas para sua ampliação, uma vez que a redução do desemprego ocorreu em taxas maiores nos segmentos que já tinham menor nível de desemprego. Em 2013 a taxa de desemprego entre os negros e índios era de 14,9 pontos percentuais, já entre os brancos e amarelos era de 11,2 pontos percentuais.

A maior expressão da desigualdade nesse indicador reside no nível de desemprego entre os jovens 20% mais ricos e os 20% mais pobres. Entre 2006 e 2013 o desemprego dos jovens mais pobres cresceu 49,8%, atingindo uma taxa de desempregado de 41,7 pontos percentuais. Entre os jovens mais ricos o desemprego reduziu quase 40%, atingindo uma taxa de desemprego de 5,2%. Essa desigualdade se expressa em todas as faixas etárias desse indicador, expressando a mais perversa assimetria do mercado de trabalho brasileiro. O elevado nível de desemprego dos jovens de baixa renda está diretamente ligado a grande rotatividade do mercado de trabalho, que se expressa de forma ainda mais contundente nas ocupações que requerem baixa qualificação, promovem baixa produtividade e pagam baixos salários.

Os motivos que levam a juventude a conviver com elevados níveis de desemprego também se expressam em elevadas taxas de informalidade. Mesmo com uma redução da informalidade no trabalho juvenil de 23,5% entre os anos de 2006 e 2013, a informalidade permanece em 37,3 pontos percentuais. No período as jovens mulheres atingiram um nível de formalização maior que os jovens rapazes, saindo de um patamar de 49,7 pontos percentuais, atingindo 36,5 pontos percentuais de informalidade em 2013. Já os jovens rapazes partem de um nível de 48,2 pontos percentuais em 2006, para um patamar de 38 pontos percentuais de informalidade no mercado de trabalho. A redução proporcional do desemprego, da informalidade e a elevação dos salários das jovens mulheres tendem estar relacionado; por um lado, a elevação da escolarização das jovens mulheres lhes permitindo que ocupem vagas de maior qualidade, por outro lado, as mudanças na estrutura ocupacional brasileira geraram empregos em setores com maior participação feminina. Setores que são majoritariamente ocupados por jovens rapazes, como indústria e agricultura, reduziram o número de empregados jovens entre 2006 e 2013 em respectivamente 7,8% e 43,6%. Já setores com elevada participação das jovens mulheres como Comércio e Serviços, empregaram respectivamente 8% e 4,3% mais jovens entre 2006 e 2013.

A informalidade no mercado de trabalho reduziu tanto para jovens Negros e índios, quanto para jovens Brancos e amarelos, porém, além da informalidade ser maior entre os jovens negros e índios, ela reduziu em proporções menores entre 2006 e 2013. Em 2006 a taxa informalidade entre brancos e amarelos era de 41,1 pontos percentuais e reduziu para 30,6 pontos percentuais em 2013. Entre os jovens negros e índios a informalidade era de 56,4 pontos percentuais e reduziu para 43,2 pontos percentuais no mesmo período, ou seja, mesmo com a redução da informalidade dos jovens negros e índios em 2013, eles permanecem com uma taxa maior que a dos jovens Brancos e amarelos de 2006. Diferentemente do indicador de participação, em que é desejável uma baixa participação dos jovens-adolescentes no mercado de trabalho, no indicador de informalidade é desejável a maior formalidade possível em todas as faixas etárias, ainda que seja compreensível que a informalidade seja maior entre os jovens de menor idade. Constata-se também nesse indicador um fenômeno semelhante ao verificado no indicador de participação, a

desigualdade entre os segmentos é menor entre os jovens-adolescentes, mas cresce entre os jovens-jovens e é ainda maior entre os jovens-adultos. Em 2013 enquanto os 20% mais pobres registravam o dobro da informalidade dos 20% mais ricos na faixa etária de 16 e 17 anos, entre os jovens de 25 e 29 anos os mais pobres registraram o quadruplo da informalidade dos jovens mais ricos.

As políticas de elevação da renda com elevação do salário-mínimo impactaram positivamente os rendimentos da juventude. Entre 2006 e 2013 foi registrada uma elevação de 39% nos rendimentos dos jovens, partindo de um rendimento médio de R\$ 767 para um rendimento de R\$ 1.067 em 2013. Foi constatado que além do crescimento em todos os segmentos analisados, os mais vulneráveis registraram um crescimento proporcionalmente maior, o que expressa uma tendência a redução, ainda que tímida, da desigualdade de renda entre os segmentos. A renda dos jovens negros e índios ampliou entre 2006 e 2013 50,6% e a renda dos jovens brancos e amarelos elevou-se em 34%, apontando para uma tendência para aproximação das rendas nas diferentes raças/etnias. Ainda assim, a renda média dos jovens Brancos e amarelos (R\$ 1253) é substancialmente maior que a dos jovens negros e índios (R\$ 905). Vale destacar que a renda dos jovens negros e índios em 2013 ainda é menor que a renda dos jovens Brancos e amarelos em 2006. O que sugere que mesmo que a distância tenha diminuído, ainda é substancialmente elevada. Outro ponto a se destacar é que em 2013 os jovens 20% mais pobres registram um rendimento que correspondia a 1/6 do rendimento médio dos jovens 20% mais ricos. Os jovens pobres possuíam um rendimento médio de R\$ 280 mensais e um rendimento de R\$ 1.646 para os jovens ricos. Essa diferença se amplia ainda mais quando observado os jovens na faixa etária de 25 a 29 anos, reforçando a tese de que as desigualdades no mercado de trabalho no Brasil se ampliam e se consolidam na trajetória profissional dos jovens.

A proporção de jovens ganhando menos de um salário-mínimo (SM) permite observar não apenas as diferenças de renda dos jovens nos segmentos analisados, como também fornece elementos de análise da qualidade do mercado de trabalho e o nível de regulamentação das ocupações juvenis. Entre 2006 e 2013 constata-se que todos os segmentos analisados reduziram a proporção de jovens que recebiam menos que um salário-mínimo, com exceção, mais uma vez, dos jovens 20% mais pobres. No período em questão a juventude de forma agregada reduziu sua participação nessa variável em 31,9%, partindo de 30,1 pontos percentuais em 2006, atingindo 21 pontos percentuais em 2013. Mesmo com as jovens mulheres registrando em 2013 uma informalidade ligeiramente menor que a dos homens, elas ainda possuem uma participação 4,4% maior entre os jovens que recebem menos de um salário-mínimo. Entre 2006 e 2013 a queda de participação entre os que recebem menos de um salário-mínimo foi maior entre os jovens rapazes que entre as jovens mulheres, indicando uma tendência para ampliação da desigualdade.

A persistente diferença na participação entre os jovens rapazes e moças que recebem menos de um salário-mínimo pode residir nas desigualdades de participação no trabalho domésticos. Ainda que a participação das jovens mulheres no emprego doméstico

tenha reduzido 42,7% entre 2006 e 2013, redução proporcionalmente maior que dos jovens rapazes, ainda existem 9,2% de jovens mulheres ocupadas no emprego doméstico e apenas 0,4% dos jovens rapazes. As jovens-adolescentes possuem uma participação de 17,9 pontos percentuais no emprego doméstico, o que reforça a tese de que os empregos durante a adolescência tende a representar maior precariedade no mercado de trabalho, não contribuem com uma boa trajetória profissional.

Os jovens negros e índios não só recebem menos que os brancos e amarelos, como também possuem uma maior participação nas ocupações com renda menor que um salário-mínimo em todas as faixas etárias. Mesmo com uma redução de 33,5% na participação dos jovens negros e índios nessa variável, ainda existem mais de $\frac{1}{4}$ dos jovens negros e índios recebendo menos de SM, enquanto a participação dos brancos e amarelos nessa variável é de apenas 15,4 pontos percentuais. Vale destacar que a diferença entre brancos/amarelos e negros/índios é ainda maior entre os jovens-adultos, expressando a elevação da desigualdade na trajetória profissional da juventude.

A elevada participação dos jovens 20% mais pobres que recebem menos de um salário-mínimo é a nítida expressão da desestruturação do mercado de trabalho brasileiro e como os segmentos mais vulneráveis estão expostos a suas mazelas. De 2006 a 2013 o segmento dos jovens 20% mais pobres foi o único segmento que ampliou sua participação nessa variável, que já se encontrava em um nível bastante elevado, partindo de 78,1 pontos percentuais em 2006, atingindo 85,6 pontos percentuais em 2013, uma elevação de 9,6%. Com uma elevação de 3,2% no período analisado, 98,8% dos jovens pobres de 16 e 17 anos recebiam menos de um salário mínimo. A diferença de participação dos jovens entre 18 e 24 anos que recebem menos de um SM entre os 20% mais ricos e 20% mais pobres é de 92,8%. Como já foi observado, a expressiva participação nesta variável indica como a desregulamentação do mercado de trabalho impacta os jovens que recebem menos que o salário legal. Jovens pobres, em sua maioria negros e indígenas, são atingidos pelos problemas estruturais do mercado de trabalho brasileiro da forma mais expressiva. Além de receberem menos, também sofrem com maiores níveis de informalidade, desemprego e rotatividade. Mesmo no período em que os indicadores do mercado de trabalho melhoraram, os jovens pobres vêm sua estrutura ocupacional se deteriorar.

De 2006 a 2013 a melhora nos indicadores do mercado de trabalho impactaram a proporção de jovens empregadores e trabalhando por conta própria. Não só reduziu a proporção de empregadores e por conta própria jovens em todos os segmentos analisados, como reduziu a proporção de jovens ocupados neste setor. A proporção de empregadores e por conta própria jovens reduziu 18,3%, atingindo uma participação de 14,2 pontos percentuais em 2013, o que sugere um envelhecimento deste setor. A redução da proporção de jovens empregadores e por conta própria reduziu 11,4%, redução também verificada em todos os segmentos, com exceção dos jovens 20% mais pobres. Estes ampliaram sua participação em 23,2%, atingindo em 2013 23,6 pontos percentuais. Ainda que se verifique uma redução da participação juvenil nesse indicador, vale destacar que os segmentos mais

vulneráveis do mercado de trabalho – com exceção das jovens mulheres - possuem uma maior participação entre os empregadores e por conta própria. A melhora dos indicadores de mercado de trabalho juvenil com redução do desemprego, elevação dos salários e redução da informalidade indicam uma correlação positiva com o indicador de “ocupados como empregadores e por conta própria. Os seguimentos que reduziram desemprego, ampliaram renda e reduziram a informalidade, também reduziram o número de ocupados nesse setor. Analisando o mercado de trabalho dos jovens mais pobres, que indicou piora na estrutura ocupacional, foi constatado uma elevação na participação destes entre os empregadores e por conta própria. Estes dados sugerem que a maior parte dos jovens, ainda que estejam no início de carreira e em fase de experimentar diferentes ocupações, buscam ocupações por conta própria quando são compelidos ausência de empregos decentes, com seguridade e garantia de direitos trabalhistas. Frequentemente o número de empregadores e por conta própria está relacionado com a elevação da precariedade do mercado de trabalho, fruto do desemprego, trabalhadores desalentados buscam alternativas autônomas de geração de renda. Não se deve confundir um fenômeno que é consequência da deterioração do mercado de trabalho, com a opção pelo empreendedorismo. Vale destacar que a modalidade de empresa no formato de Microempreendedor individual, que aparentemente surge com uma inovação institucional bem-intencionada, tem sido utilizada como uma forma de burlar a legislação trabalhista, camuflando relações de trabalho.

A busca de pela estruturação do mercado de trabalho, com garantia de trabalhos decentes passa pela constituição de institucionalidades de diálogo em bases voluntárias (OIT, 2006; PRONI, 2013, p. 830), por isso, é necessário analisar como progrediu a organização trabalhista dos jovens no período analisado. Certos da insuficiência do dado de filiação sindical para analisar o progresso da organização dos trabalhadores, mas conscientes da relevância dessa dimensão do trabalho decente, optou-se em manter esse indicador para ao menos fornecer uma referência. Entre 2006 e 2013 foi verificada uma redução de 34,9% na proporção de empregados com carteira filiados ao sindicato, partindo de 22,2 pontos percentuais em 2006, chegando 14,4 pontos percentuais em 2013. A redução da proporção de filiados foi ainda mais acentuada entre negros e índios, caindo 37,2% e entre os jovens mais pobres com queda de 62,4%. Entre as jovens mulheres, ainda que tenha reduzido uma porcentagem menor que os homens, as jovens mulheres ainda possuem uma proporção de filiadas menor, que correspondia em 13,9 pontos percentuais em 2013.

A redução da proporção dos jovens filiados aos sindicatos está ligada as mudanças na estrutura ocupacional com nova divisão setorial das ocupações juvenis e as transformações sociais que afetam as organizações trabalhistas. Enquanto a proporção de jovens ocupados na indústria reduziu, a ocupação no comércio e nos serviços ampliou. A indústria congrega categorias melhor organizadas, com maior cultura de participação e sindicatos mais fortes. Os sindicatos ligados ao comércio possuem menor capacidade mobilizadora e o setor de serviços, em grande parte, é fruto do progresso da terceirização e da precarização do trabalho, o que aponta para menor capacidade organizativa dos

trabalhadores destes setores. A redução do número de filiados também está relacionada a transformações no mundo do trabalho que tem modificado em escala global as formas de organização trabalhista. Dado que este fenômeno transcende a questão geracional e as fronteiras nacionais, estes aspectos não serão tratados nesse trabalho.

Uma importante dimensão a ser considerada ao observar a estrutura ocupacional da juventude é como os jovens conciliam educação, trabalho e vida familiar. Ainda que ser jovem não se resume apenas a preparação para a vida adulta, a conciliação da vida laboral com a formação é determinante na trajetória profissional das pessoas. A oportunidade de possuir uma ocupação que permita dar continuidade a trajetória de formação não está exclusivamente nas mãos dos jovens. Basta observar as desigualdades existentes entre jovens de diferentes classes sociais e raça/etnia para perceber a necessidade de criação de regulação do trabalho e políticas públicas que possibilitem que os jovens trabalhadores estudem. Entre 2006 e 2013 o percentual de jovens que trabalhavam período integral e estudavam reduziu em todas as faixas etárias e em todos os segmentos. Entre os jovens de 15 a 17 anos verificou-se no período uma redução de 7,2% da participação dos jovens trabalhando período integral e estudando, atingindo uma participação de 30,6 pontos percentuais em 2013. A mais expressiva queda de participação ocorreu entre os jovens 20% mais pobres, que reduziu 27,5% sua participação, chegando a 16,9 pontos percentuais de participação em 2013. Nos outros segmentos a participação reduziu, mas continua em torno de 30 pontos percentuais, sem grandes diferenças entre os segmentos. Uma participação de 30 pontos percentuais pode ser considerada excessivamente elevada, uma vez que nessa idade os jovens deveriam voltar a maior parte de seu tempo aos estudos, o que dificilmente ocorre em jornadas de trabalho em período integral. Entre os jovens de 18 a 24 anos a participação dos que trabalham período integral e estudam é menor e expressa maiores desigualdades entre os segmentos. Nessa faixa etária os jovens deveriam ingressar no ensino superior, direito negado à uma grande parcela da juventude no Brasil, em sua maioria negra, indígena e pobres. Enquanto existem 28% mais brancos e amarelos com ensino médio que negros e índios, entre jovens com curso superior completo a diferença é maior que o dobro, os Brancos e amarelos possuem uma participação 64% maior que os negros e indígenas com curso superior completo. O percentual dos jovens de 25 a 29 anos ocupados período integral que estudam também reduziu em todos os segmentos.

Entre os jovens que trabalham e estudam, as jovens mulheres possuem uma participação maior que os jovens rapazes. Vale destacar que as jovens mulheres estão melhor colocadas em todos os indicadores de educação, ainda assim, com rendas menores. As jovens mulheres possuem entre 8 e 9% mais anos de estudos que os rapazes em todas as faixas etária. No indicador de proporção de jovens que trabalha período integral e estudam, as mulheres possuem participação maior que os rapazes em todas as faixas etárias, reduzindo sua participação em proporções menores que os homens no período entre 2006 e 2013.

Quando observado o percentual de jovens que trabalham período integral, mas que não estudam, verificou-se uma tendência a redução da desigualdade entre os jovens-adolescentes, ainda que as desigualdades se mantenham entre homens e mulheres e, de forma mais pronunciada, entre ricos e pobres. Vale destacar que não é desejável que jovens de 15 e 17 anos trabalhem período integral e não estudem. A manutenção da participação maior que 19 pontos percentuais em 2006 e 2013 expressa uma deficiência das políticas educacionais e de trabalho. Entre os jovens de 18 a 24 anos a proporção cresceu 5,3% no período analisado, crescimento verificado em todos os segmentos, com exceção dos jovens 20% mais pobres, que decresceram 11%, atingindo 49,3 pontos percentuais de participação nesse indicador em 2013.

Entre 2006 e 2013 foi registrado um acentuado processo de formalização do trabalho entre a juventude em todos os segmentos e faixas etárias. Sejam nos contratados com jornada de trabalho por período integral ou parcial, o crescimento da formalização entre 2006 e 2013 foi surpreendente. Entre os jovens de 15 a 17 anos com jornada de trabalho parcial o crescimento da formalização foi de 135%, expansão que ocorreu a taxas mais elevadas entre as mulheres, negros e índios e jovens pobres. Nessa mesma faixa etária, a formalização entre os jovens em ocupações com regime de trabalho por período integral cresceu 67,3%. Ainda que o percentual de jovens brancos e amarelos com carteira de trabalho seja maior que dos jovens negros e índios, tanto nos empregos com jornada integral, quanto parcial, a taxa de crescimento dos empregos com carteira foi maior entre os negros e índios, o que pode significar uma tendência a redução da desigualdade. O crescimento da porcentagem de jovens-adolescentes com carteira de trabalho está relacionado a políticas e programas como jovem aprendiz e a Lei de Estágios.

A taxa de crescimento do percentual dos jovens de 18 a 24 anos com carteira de trabalho não superou a dos jovens de 15 a 17 anos, mas cresceu 91% entre o regime de jornada de trabalho parcial, chegando a 21,7 pontos percentuais de participação e 26 pontos percentuais de participação no regime de trabalho integral, atingindo 64,5%. Nessa faixa etária está a participação mais expressiva dos jovens com carteira de trabalho, seja em regime de jornada de trabalho integral ou parcial. Ainda que a proporção de jovens entre 25 e 29 anos com carteira de trabalho seja elevada, esta faixa etária foi a que teve menor taxa de crescimento tanto na proporção de jovens com carteira de trabalho em período integral, quanto em período parcial.

Quanto a desigualdade entre os segmentos analisados vale destacar que: Existe uma proporção de jovens mulheres com carteira de trabalho maior que a proporção de jovens rapazes, isso tanto em regime de jornada parcial quanto no integral. Porém, a quantidade de jovens brancos e amarelos com carteira de trabalho por período parcial é em média 38% maior que dos negros e índios no regime de trabalho parcial e 23% em regime integral. Mas vale destacar que o percentual das jovens mulheres e dos jovens negros e índios com carteira cresceu a taxas maiores que dos jovens rapazes e jovens brancos/amarelos, indicando uma redução da desigualdade. Entre as diferenças

relacionadas a renda, os jovens 20% mais pobres não só tem uma participação substancialmente menor que os jovens 20% mais ricos entre os ocupados com carteira de trabalho, como ampliou sua participação em taxas menores em quase todas as faixas etárias.

Ainda que se constate a crescimento do emprego com carteira de trabalho, chama atenção o substancial crescimento das ocupações juvenis em regime de trabalho por tempo parcial, o que possui um significado específico a depender da faixa etária. O regime de jornada parcial cresceu mais entre os jovens de 15 e 17 anos, que o regime de jornada integral. Considerando que os jovens nessa faixa etária se encontram em processo de conclusão da educação básica, é desejável que estes se dediquem prioritariamente, ou exclusivamente aos estudos. Porém, a tendência de ampliação relativa da participação em empregos com carteira e jornada parcial se expressa em todas as faixas etárias, inclusive entre os jovens de 25 a 29 anos que dedicam mais tempo ao trabalho que a formação. Enquanto 82,8% dos jovens de 15 a 17 anos frequentam algum nível do ensino fundamental, médio ou superior, entre os jovens de 18 a 24 anos essa taxa é de 27,9%, atingindo apenas 9,7% entre os jovens de 25 a 29 anos. Conclui-se com isso que é desejável que se os jovens de 15 a 17 anos, que necessitem trabalhar, o façam em uma ocupação formal em regime de jornada parcial. Entre os jovens de 18 a 24 anos é aceitável que existam jornadas parciais e integrais, a depender da trajetória escolar e profissional escolhida pelo jovem. Mas uma participação tão elevada em ocupações com jornada parcial ente os jovens de 25 a 29 anos é um indício de precarização do mercado de trabalho brasileiro. Comumente as ocupações com jornada parciais são preteridas pelos jovens de 25 a 29 anos, dado os baixos salários, elevada rotatividade e menores possibilidades de crescimento profissional. Ainda assim os jovens aceitam jornada parciais por falta de opção.

Entre os anos 2006 e 2013 verifica-se uma redução nas horas semanais do trabalho dos jovens, redução que ocorreu tanto para os jovens estudantes, quanto para os jovens não estudantes. Ainda que pouco significativa, a diminuição de horas de trabalho ocorreu em todas as faixas etárias e segmentos, com exceção das jovens mulheres de 25 a 29 anos, que ampliaram de 37,1 para 38,1 horas semanais no período analisados. Ainda assim as mulheres possuem uma jornada de trabalho formal menor que a dos jovens rapazes que trabalhavam 40,4 horas semanais em 2013. Merece destaque a dispersão das horas de trabalho entre as faixas etárias dos jovens que trabalham e estudam. Os jovens-adolescentes trabalhavam em média 30h semanais, os jovens-jovens 36,6 e os jovens-adultos trabalham em média 39,2h. Este dado sugere que o processo de inserção no mercado de trabalho ocorre conciliando a jornada escolar, requerendo que no início da trajetória profissional o jovem reserva mais tempo para a formação, até que esteja estabelecido na vida profissional e tenha concluído a maior parte de sua escolarização formal. Entre os jovens que só trabalham, a diferença de horas de trabalho semanais é consideravelmente pequena, restringindo as possibilidades do jovem de 15 a 24 retomar os estudos. Entre os jovens que só trabalham os dados são: 15 a 17 anos trabalham em média 38,6h semanais; 18 a 24 trabalham em média 41,4h por semana; e os jovens de 25 a 29 anos trabalham em média 41,6h por semana.

Destacamos que nesses dados estão contidos regimes de trabalho com jornadas integrais e parciais, o que sugere que uma parcela dos jovens possui jornadas de trabalho diária excessivamente elevada.

A quantidade de horas de trabalho doméstico não é comumente contabilizada, ainda que esteja diretamente associada a quantidade de horas que os jovens dedicam ao estudo – uma vez que não é possível abdicar do trabalho remunerado para exercer suas tarefas domésticas. A diferença de horas dedicadas ao trabalho doméstico entre os segmentos é bem pronunciada, os segmentos que possuem os trabalhos remunerados com maior precarização, também são os que dedicam maior quantidade de horas ao trabalho doméstico. Entre os anos de 2006 e 2013 a quantidade dedicada aos afazeres domésticos permaneceu estável entre os segmentos e faixas etárias analisados. A diferença entre segmentos que mais chama atenção é a quantidade de horas dedicadas ao trabalho doméstico entre as jovens mulheres de 25 a 29 anos, que dedicam 23,7h semanais, enquanto os jovens rapazes dedicam apenas 9,7h. Essa diferença se mantém em todas as faixas etárias. A diferença também se expressa entre as raças/etnias, o jovem negro e índio de 18 a 24 anos dedica 17,4h ao trabalho doméstico não remunerados por semana, os jovens brancos e amarelos dedicam 14,8h semanais. A maior diferença está entre os jovens ricos e pobres, enquanto os jovens-adultos 20% mais pobres dedicam 27h semanais ao trabalho doméstico não remunerado (quase a mesma quantidade de horas de trabalho remunerado), os jovens-adultos 20% mais ricos dedicam apenas 14h, o que significa que os jovens pobres possuem 48% mais horas de trabalho doméstico não remunerado que os jovens ricos.

Conclusão

Nos anos 2000 foram constatadas significativas mudanças nos indicadores na estrutura ocupacional brasileira, mudanças que atenuaram deficiências estruturais do mercado de trabalho nacional. Ainda que não tenha reduzido a rotatividade – em muitos casos, ampliou-se –, o crescimento econômico e as políticas sociais atenuaram deficiências estruturais do mercado de trabalho brasileiro, promovendo redução do desemprego, elevação da renda e redução da informalidade do emprego. A juventude também foi positivamente afetada pela melhora na estrutura ocupacional dos anos 2000, mas de forma menos contundente e não homogênea. A análise dos indicadores de emprego juvenil, educação e conciliação trabalho/estudo sugerem que o crescimento econômico é indispensável para uma melhora duradoura na vida laboral da juventude, mas não é suficiente. A análise dos dados dos anos 2006 e 2013 apontou que de forma agregada a juventude convive com menor desemprego, menor informalidade, maiores rendimentos, menos jovens recebendo menos de um salário mínimo, redução dos ocupados por conta própria, redução dos ocupados em empregos domésticos, elevação dos jovens com carteira assinada, redução de horas médias de trabalho semanal e elevação da escolaridade. Verificamos também uma redução da participação juvenil no mercado de trabalho, o que é desejável entre jovens em idade e escolar. Destacamos também que o Brasil é um dos países

com maior participação de jovens no mercado de trabalho na América Latina, o que cria obstáculos para continuidade dos estudos, sobretudo entre os jovens mais pobres e promove mais um elemento de pressão sobre mercado de trabalho historicamente saturado.

Mas foram constatadas profundas desigualdades na estrutura ocupacional juvenil, evidenciando que os grupos mais vulneráveis de jovens (mulheres, negros e indígenas, pertencentes a famílias pobres) apresentaram tendência de melhoria nos indicadores selecionados, entre 2006 e 2013, mas continuaram vulneráveis. Nos indicadores relacionados à formação, as jovens mulheres melhoraram em todas as faixas etárias, ocupando uma posição melhor que os jovens rapazes em vários indicadores de formalização do trabalho e conciliação educação e trabalho. Ainda assim, as jovens mulheres possuem menores rendimentos, maior desemprego e uma participação vinte vezes maior que os jovens rapazes no trabalho doméstico. Os jovens negros e indígenas melhoraram em quase todos os indicadores analisados, elevaram a escolarização, a renda, a formalização e ampliaram salários, porém, além de estarem piores nesses indicadores que os jovens brancos e amarelos, os jovens negros e indígenas melhoraram em taxas menores que os jovens brancos e amarelos entre 2006 e 2013, apontando para uma ampliação da desigualdade. Os dados mostraram que a desigualdade entre os jovens 20% mais ricos e 20% mais pobres é abismal. Os jovens mais pobres não só convivem com piores indicadores de mercado de trabalho, como os viu piorarem entre 2006 e 2013. Nos indicadores em que os jovens pobres melhoraram sua condição ocupacional, o fizeram em taxas menores que os jovens ricos.

O presente artigo compartilha do entendimento de que é necessário um vigoroso crescimento econômico, da demanda efetiva, dos investimentos e do consumo para sanar as deficiências do mercado de trabalho brasileiro. O abandono da política econômica contracionista dos anos 1990 permitiu um conjunto de políticas que elevou a renda, reduziu o desemprego e ampliou a formalização do emprego. Ainda que a juventude tenha sido beneficiada por este ciclo de desenvolvimento no período aqui analisado, fica evidente a necessidade de políticas que contribuam com a redução de desigualdade no mercado de trabalho juvenil. Foi concluído que a estrutura ocupacional da juventude melhorou, mas de forma não homogênea. Os dados demonstraram que a desigualdade é menor entre os jovens de 15 a 17 anos, mas se comporta de forma crescente; verificando-se aprofundamento das taxas de desigualdade *pari passu* ao avanço das faixas etárias analisadas. Constatou-se que a melhora na estrutura ocupacional da juventude, com redução das desigualdades internas, impacta não só o mercado de trabalho juvenil, como ajudam a sanar deficiências e desigualdades estruturalmente constituídas no mercado de trabalho brasileiro.

Referências bibliográficas

- ABRAMO, Laís. Trabalho decente e juventude no Brasil: a construção de uma agenda. *Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise*, Ipea, ano 18, n. 55, p. 39-44, ago. 2013.
- AGLIETTA, Michel. *Regulación y crisis del capitalismo*. Coyoacán: Siglo vintiuno, 1991. 344p.
- BALTAR, Paulo. Estrutura econômica e emprego urbano na década de 90. In: PRONI, M. W.; HENRIQUE, W. (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90**. Ed. Unesp, 2003.
- BALTAR, Paulo et al. Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. *Global Labour University Working Papers*, n. 9, May 2009.
- BALTAR, Paulo; HENRIQUE, Wilnes. Emprego e renda na crise contemporânea no Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A. et al. (Org.). **O mundo do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1994.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. **Agenda Juventude Brasil 2013**. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/1982/1982.pdf>. Acesso em: jul. 2014
- BRASIL. Conselho Nacional de Juventude. **Reflexões sobre a Política Nacional de Juventude, 2003-2010**. Brasília: CNJ, 2011.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Agenda nacional de trabalho decente para a juventude**. Brasília: MTE, 2011.
- CAMARANO, Ana Amélia (Org.). **Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.
- CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, IE Unicamp, 2002.
- DOWBOR, Ladslau. **O que acontece com o trabalho?** São Paulo: Ed. Senac, 2002.
- KERECKI, Marcio; SANTOS, Miguel. Programa de ação econômica do governo (PAEG): do milagre econômico ao fim do sonho. *Revista Historiador*, n. 2, ano 2, dez. 2009.
- KREIN, José Dari. **Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil: 1990-2005**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico)–Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.
- LOURENÇO, Cleber Luiz. **Características da inserção ocupacional dos jovens**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico)–Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- MATTOS, Fernando A. M.; LIMA, Sergiani S. Apontamentos para o debate sobre o pleno emprego no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 2, p. 293-328, 2015.

MATTOSO, J. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.

MENEZES FILHO, Naércio A.; CABANAS, Pedro H. F.; KOMATSU, Bruno K. Tendências recentes do mercado de trabalho brasileiro. **Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise**, Ipea, ano 19, n. 56, p. 67-76, fev. 2014.

MESQUITA, Marcos Roberto. **A inserção dos jovens no mercado de trabalho e o acesso aos direitos trabalhistas no Brasil dos anos 2000**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)–Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

OIT. **Trabalho decente e juventude no Brasil**. Brasília: OIT, 2009.

OLIVEIRA, Tiago. **Trabalho e padrão de desenvolvimento**: uma reflexão sobre a reconfiguração do mercado de trabalho. Campinas: Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico)–Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

PICANÇO, Felícia S. Juventude e trabalho decente no Brasil: uma proposta de mensuração. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 28, n. 75, p. 569-590, set./dez. 2015.

POCHMANN, Marcio. Educação e trabalho: como desenvolver uma relação virtuosa? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 383-399, 2004.

POCHMANN, Marcio. Desenvolvimento tecnológico e possibilidades de inclusão social pelo trabalho no Brasil. **Parcerias Estratégicas**, n. 20, p. 235-255, 2005.

PRONI, Marcelo Weishaupt. Trabalho decente e vulnerabilidade ocupacional no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 3 (49), p. 825-854, dez. 2013.

PRONI, Marcelo Weishaupt; LEONE, Eugenia Troncoso. Desigualdade de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro. In: KREIN, J. D. et al. (Org.). **Regulação do trabalho e instituições públicas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

PRONI, Marcelo Weishaupt; RIBEIRO, Thiago Figueiredo Fonseca. A inserção do jovem no mercado de trabalho brasileiro. **Carta Social e do Trabalho**, Campinas, Unicamp. IE, n. 6, maio/ago. 2007.

RAMALHO, José Ricardo. Trabalho, direitos sociais e sindicato na Constituição de 1988: duas décadas de acirrada disputa política. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Org.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: ANPOCS, 2008.

SANTOS, Anselmo dos. Recuperação econômica e trabalho no governo Lula. **Carta Social e do Trabalho**, Campinas, Unicamp. IE, n. 24, out./dez. 2013.

SANTOS, Anselmo dos; GIMENEZ, Denis Maracci. Inserção dos jovens no mercado de trabalho. **Estudos Avançados**, v. 29, n. 85, 2015.

TOYOSHIMA, Silvia H. **Progresso técnico, desemprego tecnológico e crescimento econômico**: janelas de oportunidades para a economia brasileira no final da década de 90.

Tese (Doutorado em Ciência Econômica)–Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.

WELTERS, Ângela. **Os filhos adolescentes e o mercado de trabalho**: uma análise do perfil sócio-econômico, familiar e de gênero dos jovens entre 15 e 19 anos no Brasil em 2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico)–Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

Euzébio Jorge Silveira de Sousa é presidente do Centro de Estudos e Memória da Juventude (CEMJ) e membro do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE). Também é doutorando em Desenvolvimento Econômico no Instituto de Economia da Unicamp.

Desigualdade multidimensional: uma abordagem keynesiana

Cassiano José Bezerra Marques Trovão

Introdução

O objetivo do presente artigo é apresentar uma nova abordagem para o estudo do tema da desigualdade econômica e social – fenômeno multidimensional que resulta de processos históricos recorrentes na sociedade brasileira – para, desse modo, contribuir para a formulação de uma estratégia eficaz para o seu enfrentamento. O artigo sintetiza as principais contribuições da tese de doutorado “Desigualdade multidimensional: uma abordagem keynesiana para o seu enfrentamento”, elaborada por este autor e sob a orientação do Prof. Claudio S. Dedecca, no âmbito do programa de pós-graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp.

Inicialmente, é preciso esclarecer que a desigualdade é um fenômeno complexo, dinâmico e estrutural, que se manifesta por meio de múltiplas dimensões, sendo que duas delas reúnem características fundamentais para aprofundar seu estudo. Uma é a dimensão econômica, que materializa a diferenciação entre grupos sociais e/ou indivíduos, assumindo as seguintes formas básicas: desigualdade patrimonial (financeira e imobiliária), diferenciação entre possuidores e não possuidores dos meios de produção, diferenciação salarial e disparidades em relação à capacidade de consumo de bens duráveis de uso individual. A outra é a dimensão social, que expõe as dificuldades e as diferenças existentes na sociedade quanto às condições de acesso aos bens e serviços públicos de uso coletivo, necessários à reprodução da vida material.

Outras dimensões, como aquelas associadas às desigualdades regionais, geracionais, de gênero e de raça/cor/etnia, também podem ser identificadas como parte constituinte do fenômeno da desigualdade, apesar de não terem sido exploradas com maior profundidade ao longo do estudo aqui apresentado.

A partir dessa concepção multidimensional, procurou-se apresentar um possível caminho para o enfrentamento desse fenômeno. Buscou-se demonstrar que uma estratégia que pretenda enfrentar os desafios impostos pela desigualdade depende de mecanismos que permitam que a relação entre economia e sociedade reflita uma distribuição mais igualitária dos frutos do progresso tecnológico e da própria evolução do Capitalismo contemporâneo.

A concepção dessa estratégia teve como suporte a teoria desenvolvida por John Maynard Keynes, um autor que revolucionou o pensamento econômico do século XX. Os

ensinamentos de Keynes¹ permitiram entender que essa estratégia deve ser concebida com o objetivo de compatibilizar o dinamismo da atividade econômica com a redução da desigualdade em sua forma mais complexa.

Os anos 2000 mostraram que o Brasil vivenciou um momento importante de redução da desigualdade na dimensão associada à renda corrente. No entanto, a tese aqui apresentada mostrou que essa melhora não foi capaz de alterar estruturalmente a condição e o nível de insuficiência socioeconômica em termos de acesso a bens e serviços, como: saneamento básico, água encanada, transporte público, entre outros. O movimento favorável à queda da desigualdade desse período, além de estar circunscrito ao âmbito do mercado de trabalho, deu sinais de esgotamento.

Seguindo os ensinamentos de Keynes e compreendendo a desigualdade enquanto um fenômeno multidimensional, concluiu-se que a continuidade e expansão do processo vivido pelo Brasil para outras dimensões dependeria de uma alteração no modelo de crescimento até então vigente nos anos 2000, que esteve fortemente baseado na elevação do consumo de massas, no aumento da renda, no mercado de trabalho e no crédito.

Demonstrou-se, também, que seria necessária uma inflexão na orientação da atuação do poder público em direção a um novo padrão de crescimento que se destinasse a estimular a expansão dos investimentos em infraestrutura social. Esses, por sua vez, seriam os responsáveis pela ampliação da oferta dos bens e serviços públicos necessários para a redução da desigualdade em sua dimensão social e, simultaneamente, poderiam capitanear o crescimento econômico de forma a sustentá-lo no longo prazo.

Em síntese, a estratégia seria, e ainda é, buscar a amenização ou eliminação da desigualdade, característica histórica e estrutural da sociedade brasileira, e, ao fazê-las, alcançar um ritmo de crescimento econômico sustentado por períodos mais longos, o que, segundo a tese desenvolvida, é mais que compatível, é amplamente desejável para se alcançar o objetivo central de enfrentamento da desigualdade.

1 Desigualdade multidimensional: fundamentos, conceitos e metodologias

O primeiro passo é entender que a desigualdade é um fenômeno complexo, porque apresenta múltiplas dimensões: estrutural, por possuir movimentos que dependem, em grande medida, da forma como o próprio modo de produção capitalista se organiza, e dinâmico, porque está em constante transformação. Com a evolução da sociedade e das relações econômicas e sociais no interior desse modo de produção, a desigualdade passou a assumir novas formas e a se manifestar em novas e distintas dimensões.

Procurou-se não apenas abordar e apresentar as características que marcam o fenômeno da desigualdade, mas, principalmente, explorar as formas de mensuração e avaliação disponíveis na literatura especializada. A contribuição da tese iniciou-se com a exposição, não apenas dos métodos de análise, mas na reiteração da necessidade de uma

1 Ver Keynes (1926, 1929, 1930, 1933, 1936, 1937).

abordagem multidimensional para o desenvolvimento de estratégias de enfrentamento desse fenômeno.

De forma sintética, buscou-se aprofundar três pontos essenciais. O primeiro refere-se aos fundamentos da desigualdade, explorados a partir das ideias de autores como: Rousseau (2001, 1978), que contribuiu para o entendimento da desigualdade enquanto um fenômeno associado ao surgimento da propriedade privada da terra e do Contrato Social; Marx (1983, 2004), que apresentou a dicotomia entre proprietários dos meios de produção e aqueles que são forçados a vender sua força de trabalho para sua subsistência, o movimento do capital sob a forma D-D' e a característica imanente do capitalismo que leva à concentração da riqueza monetária; Fitoussi e Rosanvallon (1997), que expuseram a existência de uma Nova Era de desigualdades.

Explorar os fundamentos da desigualdade possibilitou reconhecer que o crescimento da capacidade de produção e de criação de bens proporcionada pela evolução do próprio modo de produção capitalista (intrinsecamente concentrador)² se deu e se dá *pari passu* à criação de novas necessidades, que passam a conviver com velhos anseios da sociedade (acesso à saúde, educação, transportes, habitação etc.)³.

O segundo ponto de destaque é a existência de uma preocupação, presente na grande maioria dos estudos sobre o tema, em aperfeiçoar e aprofundar o entendimento e o tratamento da desigualdade, tanto pela sofisticação do conceito de renda, quanto pela incorporação de outras dimensões às metodologias de mensuração⁴. Discutiu-se que é fundamental que o tratamento metodológico incorpore grande parte da complexidade que o tema exige. Isso porque esses estudos são a base para a análise da realidade da sociedade e servem de instrumento para o desenho de estratégias para o enfrentamento desse fenômeno.

Por fim, o terceiro ponto diz respeito à relevância de se incorporar o conceito mais amplo de desigualdade no âmbito das instituições internacionais, como tem sido a posição do PNUD, e principalmente na agenda da política pública⁵. O PNUD apresenta um conjunto de estudos bastante elaborado sobre o tema e ainda propõe uma gama de ações para lidar com os problemas oriundos da desigualdade em nível global, evidenciando os problemas associados às diferenças entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Nesses últimos, o fenômeno da desigualdade assume proporções elevadas, o que torna ainda mais aparente a complexidade em se traçar os rumos e as estratégias para levar a sociedade a uma melhor condição social.

A primeira conclusão que deve ser ressaltada é a seguinte: a desigualdade deve ser pensada, analisada e estudada a partir de uma ótica multidimensional para nortear as

2 Ver Marx (1983).

3 Ver Fitoussi e Rosanvallon (1997).

4 A tese apresentou as contribuições para o estudo da desigualdade sob a ótica multidimensional de autores como Kolm (1969); Atkinson (1970); Sen (1973); Kolm (1977), Atkinson e Bourguignon (1982) e Tsui (1995, 1999, 2002).

5 Ver PNUD (2001, 2010, 2014).

possíveis estratégias para o seu enfrentamento. Ademais, essas estratégias devem enfrentar a desigualdade combinando ações que atinjam suas duas dimensões básicas: a econômica e a social. Na dimensão econômica, devem-se enfrentar os problemas associados ao acesso à renda no âmbito do mercado de trabalho, às distribuições pessoal e funcional da renda corrente e à concentração patrimonial, seja ela financeira ou imobiliária. Já na dimensão social, as estratégias devem buscar enfrentar a condição de privação/insuficiência em termos de acesso a bens e serviços públicos de uso coletivo que, em sua grande maioria, não podem ter sua oferta garantida de forma exclusiva pelos mecanismos de mercado. O acesso a esses bens e serviços é o que define a condição e a qualidade de vida, no âmbito das famílias, e, em grande medida, a desigualdade e o desenvolvimento social, no âmbito das nações.

2 A teoria de John Maynard Keynes e a possibilidade para a redução da desigualdade multidimensional

O segundo passo foi resgatar na teoria econômica os elementos mais adequados que permitissem entender de que forma o progresso econômico e o desenvolvimento das forças produtivas podem atuar para a geração dos recursos necessários à melhoria da qualidade de vida, tendo em vista a necessidade de se encontrar uma situação de melhor distribuição de recursos⁶.

Buscou-se evidenciar, também, que o sistema capitalista possui a capacidade de criar bens e serviços demandáveis que permitem a melhoria do padrão de vida em sociedade, mas não consegue, *per se*, equacionar os problemas associados à distribuição dos frutos do progresso econômico. A ideia central é demonstrar quais são os mecanismos capazes de alterar a lógica de funcionamento do sistema de forma a se compatibilizar progresso material com uma distribuição menos desigual e mais inclusiva, em termos sociais desse progresso.

A rica teoria desenvolvida por Keynes deu o suporte necessário, não apenas para entender o funcionamento do sistema capitalista (dinâmica e processos) como, também, para conceber uma estratégia de enfrentamento da desigualdade em suas dimensões econômica e social. As contribuições de outros autores como Kalecki (1977), Kaldor (1956), Minsky (2011), Schumpeter (1977) e Robinson (1943 e 1990) somaram-se à teoria da demanda efetiva de Keynes (1936) para reforçar a importância do consumo e, principalmente, dos investimentos para a dinâmica econômica capitalista moderna. Esses autores facilitaram a compreensão dos complexos movimentos do sistema e dos mecanismos que possam vir a permitir o enfrentamento das suas características concentradoras e instáveis, que afetam a própria conformação do fenômeno da desigualdade.

A partir desse marco teórico, concluiu-se que a busca pela redução da desigualdade pode ser funcional ao desenvolvimento das forças produtivas e à dinamização da atividade econômica no curto e no longo prazos. Isso quer dizer que existe uma compatibilidade e,

⁶ Ver Keynes (1930).

ainda mais, um efeito positivo entre redução da desigualdade multidimensional e dinamismo econômico.

No entanto, o percurso teórico proposto evidenciou que a alocação dos recursos sob a ótica privada não se mostra capaz de enfrentar o problema da desigualdade (distribuição dos frutos do progresso). Isso implica assumir-se que um mecanismo extra mercado seja vital para que se alcance o objetivo de redução da desigualdade. Nesse sentido, o papel do Estado assume a função de elo transformador e garantidor do fortalecimento da conexão entre desenvolvimento das forças produtivas e desenvolvimento social.

A redução da desigualdade multidimensional, portanto, depende do enfrentamento concomitante dos problemas associados à sua dimensão econômica (mercado de trabalho e renda/patrimônio) e à sua dimensão social, sob orientação do Estado. Esses últimos dependem da dinâmica dos investimentos ligados diretamente à expansão da oferta de bens e serviços de caráter público que diferenciam, em termos de acesso, pessoas, famílias e grupos sociais. Em outras palavras, dependem da expansão da infraestrutura social e da garantia de acesso da população que se encontra na base da estrutura social.

Os investimentos fundamentais nesse processo, como mencionado, dependem da orientação, do direcionamento e, em grande medida, da ação direta do poder público. O Estado é o agente que pode atuar, *pari passu*, sobre as duas frentes que regem a dinâmica econômica, isto é, o consumo e o investimento. O que se procurou demonstrar é que essa atuação pode ser entendida enquanto um mecanismo estratégico para a construção de uma sociedade menos desigual. Em termos teóricos, o fortalecimento do consumo, pela redução da desigualdade em sua dimensão econômica, garante uma elevação da demanda efetiva e dinamiza a economia no curto prazo. Já os investimentos permitem a manutenção e a sustentação dessa dinâmica no longo prazo.

Deste modo, a sinergia entre dinamismo de longo prazo e redução da desigualdade multidimensional passa a depender de uma composição de investimentos que privilegie setores ligados à infraestrutura social. A ideia central é que esses investimentos podem gerar um duplo efeito: dinamizar a economia no longo prazo e reduzir a desigualdade multidimensional. Em outras palavras, uma estratégia que siga essa lógica pode proporcionar uma elevação do nível de emprego e renda (efeito multiplicador), uma ampliação do consumo (afetando as decisões de produção) e um deslocamento, para cima, do patamar da demanda efetiva (ampliando novamente a renda e o emprego). Esses elementos, combinados com a expansão dos investimentos em infraestrutura social, permitem a redução da insuficiência de acesso e da desigualdade social, na medida em que ampliam a oferta de bens e serviços como saúde, educação, transporte, habitação, saneamento, água, luz, segurança, lazer etc. Esses investimentos podem afetar direta e positivamente a condição social das classes que se encontram na base da estrutura socioeconômica, melhorando sua condição de vida e reduzindo a desigualdade multidimensional.

3 Desigualdade no Brasil: uma análise sob a ótica multidimensional

Outro passo foi dado em direção ao debate recente sobre a desigualdade no Brasil. Demonstrou-se que a formação histórica do mercado de trabalho brasileiro produziu uma sociedade caracterizada por baixos salários, alta rotatividade e elevada informalidade. Apesar de não ter alterado estruturalmente essas características, o período de 2000 a 2010 deu sinais de que uma redução da desigualdade poderia ser alcançada. De fato houve, em caráter inédito para a sociedade brasileira, um processo de ampliação da participação dos salários na renda nacional (distribuição funcional da renda) com redução da concentração de renda corrente (distribuição pessoal da renda). Nesse processo, houve uma ampliação da renda base da estrutura social em ritmo relativamente maior que a do topo da distribuição, com todos os estratos melhorando sua situação inicial. Isso teve origem na melhoria das condições econômicas e de geração de empregos, sendo impulsionado pela adoção, por parte do poder público, de políticas que ampliaram os rendimentos do trabalho, das aposentadorias e das pensões atreladas ao salário mínimo e garantiram a expansão de programas de transferência direta de renda.

O estudo do caso brasileiro permitiu compreender a existência de uma limitação da redução da desigualdade para além de sua dimensão econômica, ainda que não pudessem fazer qualquer consideração a respeito da distribuição patrimonial financeira e/ou imobiliária.

A análise multidimensional proposta para uma gama de indicadores socioeconômicos e para distintos estratos de renda, além da agora chamada Análise do Nível de Insuficiência Socioeconômica (ANIS), metodologia construída ao longo de todo o estudo, permitiu que se concluísse que a redução da desigualdade no Brasil entre 2000 e 2010 se deu de forma mais expressiva sobre a dimensão econômica (distribuição pessoal da renda e consumo de bens duráveis).

Nessa dimensão, a redução da desigualdade pôde ser atribuída à diminuição da insuficiência de renda, da pobreza, às melhores condições do mercado de trabalho, à ampliação da formalidade, à elevação do salário mínimo e aos programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família. A atuação direta sobre o mercado de trabalho e a renda elevou e modernizou o padrão de consumo da sociedade, que passou a dedicar uma parcela de sua renda (impulsionada pelo crédito) à compra de uma grande quantidade de bens de uso individual. Os resultados foram confirmados pela melhoria nos indicadores associados à dimensão do consumo no âmbito da nova metodologia proposta (ANIS).

As duas abordagens permitiram constatar que a redução da desigualdade concentrou-se na dimensão econômica. Isso ocorreu por dois motivos: o primeiro é que as condições econômicas mais favoráveis externa (início da década de 2000) e interna (após 2005-2006) beneficiaram a elevação do emprego e da renda, alterando a distribuição pessoal e fortalecendo o consumo de massas; o segundo é que o governo brasileiro tomou medidas que fortaleceram as condições, apontadas no primeiro motivo, na busca por garantir um maior dinamismo econômico incentivando o consumo por meio do crédito.

As medidas adotadas pelo poder público – valorização real do salário mínimo, transferência direta de renda (em especial, o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada), aposentadoria rural e incentivos à formalização de micro e pequenas empresas (SIMPLES) – contribuíram para melhorar as condições do mercado de trabalho e atuaram diretamente para a redução da pobreza e da desigualdade de renda corrente, afetando a dimensão econômica.

É evidente que esse processo revelou um passo importante na direção de alterar as condições de uma sociedade marcada historicamente por elevadas desigualdades em várias dimensões. No entanto, também ficou claro que as medidas adotadas no sentido de elevação dos investimentos em infraestrutura social (principal mecanismo para atuar sobre a dimensão social da desigualdade) não foram suficientes para alterar estruturalmente o grave quadro de insuficiência socioeconômica. Em outras palavras, os esforços em termos de investimentos não transformaram a desigualdade de acesso a bens e serviços públicos que alteram a condição de vida da população brasileira.

Os Programas de Aceleração do Crescimento (PAC's 1 e 2) deram alguns sinais de que estariam reconhecendo a necessidade de se alterar a condição social e se reduzir as desigualdades por meio da infraestrutura social. No entanto, a falta de prioridade dada a esses setores somaram-se aos problemas de execução e à consequente demora na entrega das obras, com exceção do Programa Luz para Todos e do Minha Casa Minha Vida.⁷ Nesse processo, os investimentos apenas corroboraram a manutenção de um quadro onde não se observaram melhoras expressivas ou mudanças estruturais na dimensão social da desigualdade.

A expansão dos investimentos públicos no Brasil não é restringida apenas pela falta de prioridade. O problema da restrição ao orçamento do Estado imposta pela composição da dívida pública, que destina grande parte do orçamento do Estado para o pagamento de juros, deixa uma pequena margem de manobra para a ação do governo. Destaca-se que, do orçamento público, a fatia que se destina aos investimentos é menor que 10%, enquanto que os recursos gastos com a dívida pública ultrapassam 40% do orçamento⁸.

De modo geral, reconhece-se que o Brasil, no período recente, deu um passo importante ao reduzir a desigualdade em sua dimensão econômica. Porém, a restrição à capacidade de promoção dos investimentos públicos, a falta de prioridade e os problemas operacionais indicaram que esse avanço foi bastante limitado. Isso fica ainda mais evidente quando se observam as disparidades entre as classes sociais e o nível dos indicadores socioeconômicos. A redução da desigualdade econômica esteve muito aquém das necessidades estruturais da sociedade brasileira e se mostrou efêmera, pois o cenário de crise que o país tem vivenciado depois de 2015 tem dado sinais de que os ganhos sociais obtidos nos anos anteriores podem ser revertidos rapidamente. Isso ainda pode ser acelerado caso se concretize o plano que está em pauta no Congresso Nacional Brasileiro a respeito do controle dos gastos públicos⁹.

7 Ver Brasil (2010, 2014) – Relatórios do PAC.

8 Ver Fatorelli (2015).

9 Ver Trovão e Flauzino (2016).

Conclusão

Os efeitos positivos sobre a dinâmica econômica de um padrão de crescimento baseado predominantemente no consumo deram claros sinais de fragilidade, especialmente após a crise de 2008/2009 e, principalmente, após 2015. Esse padrão de crescimento não se mostrou capaz de garantir uma dinâmica de longo prazo. Sua maior deficiência está em dedicar uma atenção excessiva à dinâmica do consumo (curto prazo) e em sua baixa capacidade de ativação dos investimentos, ainda que esses tenham, a reboque da elevação da renda das famílias, se ampliado no período. O crescimento puxado pelo consumo como fonte de crescimento de longo prazo esbarra no baixo nível da renda média das famílias e no decorrente limite para o seu endividamento.

Portanto, é evidente que um novo caminho deve ser pensado. Para se alcançar dinamismo de longo prazo com redução da desigualdade multidimensional, esforços devem ser concentrados na expansão dos investimentos, especialmente em infraestrutura social. O enfrentamento da desigualdade em seu conceito mais amplo deve se tornar o norte da agenda e da atuação do Estado.

Para se alcançar esse objetivo, é necessário uma ampla estratégia nacional, que priorize investimentos em setores capazes de reduzir a desigualdade e, simultaneamente, garantir o dinamismo da atividade econômica no longo prazo. Isso significa atacar e enfrentar não apenas a desigualdade em sua dimensão econômica, como tem sido feito no período recente, mas, principalmente, em sua dimensão social, investindo em infraestrutura social.

O conjunto dos investimentos deve priorizar ao máximo as relações com estrutura produtiva da indústria nacional, de forma a ampliar os efeitos de difusão do dinamismo econômico. O objetivo, assim, é promover, simultaneamente, a redução da desigualdade econômica (elevação do emprego e da renda no âmbito do mercado de trabalho) e da social (diminuição da privação/insuficiência de acesso aos bens e serviços públicos).

Em poucas palavras, a teoria de Keynes permite que se evidencie que o Estado Brasileiro pode conduzir a economia em direção à redução da desigualdade multidimensional. Ao fazer isso, o Estado estaria criando as condições necessárias para se alcançar o almejado efeito positivo e combinado de elevação do nível da demanda efetiva de longo prazo e redução da desigualdade.

A conclusão, portanto, é que a alteração de rota para o desenvolvimento do Brasil passa pela migração de um modelo baseado no consumo para um baseado nos investimentos em infraestrutura social. O Brasil, portanto, deve e precisa perseguir uma trajetória que seja proporcionada pelo que se pode chamar de Modelo Keynesiano de Crescimento Orientado para a Redução da Desigualdade Multidimensional (MKCORDM).

O pilar central que dá sustentação ao modelo é a atuação ativa do Estado na economia sob as duas dimensões básicas da desigualdade: 1) a econômica, por meio da manutenção e do fortalecimento das políticas de distribuição de renda, da imposição de um regime de tributação mais progressivo sobre a renda com menor peso da tributação sobre o

consumo e da valorização dos salários da base da estrutura de renda; e 2) a social, a partir da elevação dos investimentos em infraestrutura social (para reduzir a desigualdade de acesso e dinamizar a atividade econômica no longo prazo, gerando emprego e renda e reduzindo a insuficiência socioeconômica).

As peças da engrenagem da economia nesse modelo são: o consumo, que se eleva pelo aumento do emprego e da renda e pela redução da desigualdade econômica; o investimento em infraestrutura social, que amplia o acesso e reduz a desigualdade de acesso aos bens e serviços públicos; e o Estado, que dinamiza e orienta a trajetória do modelo. O crescimento da atividade econômica que decorre da adoção do modelo amplia o poder de atuação e diminui as restrições à própria expansão dos investimentos pelo aumento da arrecadação do Estado. A ampliação da arrecadação é peça fundamental para garantir o financiamento e a manutenção das políticas (econômicas e sociais) que caracterizam e sustentam o modelo.

As premissas do MKCORDM são: 1) a desigualdade é um fenômeno multidimensional que se manifesta na diferenciação entre pessoas e grupos sociais no acesso à renda/propriedade/patrimônio e no acesso a uma gama de bens e serviços que não têm sua demanda atendida exclusivamente por mecanismos de mercado; 2) a redução da desigualdade de renda é favorável ao crescimento econômico no curto prazo por ampliar a capacidade de consumo da base da estrutura social, onde a propensão a consumir é maior; 3) o crescimento da atividade produtiva é uma condição necessária para a redução da desigualdade na medida em que eleva o nível de emprego e amplia o acesso à renda no âmbito do mercado de trabalho; 4) os investimentos em infraestrutura social beneficiam a sociedade por reduzirem a insuficiência de acesso da parcela da base da estrutura social, reduzindo a desigualdade social; 5) a ação do Estado, ao favorecer investimentos em infraestrutura social, não provoca o chamado *crowding out*, pois a expansão dos investimentos, se combinada a uma estratégia de ativação da indústria nacional, favorece empresas que podem fornecer os equipamentos e os insumos necessários à construção dessa infraestrutura, podendo dinamizar e estimular o setor privado (*crowding in*).

A adoção desse modelo de crescimento demanda um esforço grande por parte do poder público. No entanto, o Brasil só possuirá uma sociedade mais justa e igualitária, em termos de acesso aos bens fundamentais que afetam a condição de vida de uma população, ao emprego e à renda, se as autoridades econômicas conseguirem produzir e elevar os investimentos que ampliam a oferta de bens e serviços públicos e se entenderem que essa expansão pode capitanear uma dinâmica de crescimento econômico sustentada no longo prazo.

O Brasil, dessa forma, pode encontrar na expansão da infraestrutura social um fim e um meio para se alcançar crescimento econômico com redução da desigualdade multidimensional. Em outras palavras, enquanto houver pessoas passando fome, sem escola, sem atendimento médico, sem condição de se locomoverem nas cidades, morando em condições precárias e/ou sem acesso a bens como água, luz, coleta de lixo ou tratamento de esgoto, haverá, sob orientação do Estado, a possibilidade de desenvolvimento socioeconômico sobre bases estruturais sólidas que combinam crescimento e distribuição.

Referências bibliográficas

- ATKINSON, A. B. On the measurement of inequality. **Journal of Economic Theory**, 2, p. 244-263, 1970.
- ATKINSON, A. B.; BOURGUIGNON, F. The comparison of multi-dimensioned distributions of economic status. **Review of Economic Studies**, 49, p. 183-201, 1982.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Balanço 4 anos 2007-2010**. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Brasília, 2007-2010.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Balanço 4 anos 2011-2014**. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2). Brasília, 2011-2014.
- FATTORELLI, M. L.; ÁVILA, R. **Gastos com a dívida pública em 2014 superaram 45% do Orçamento Federal Executado**. 2015. Disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012>.
- FITOUSSI, J.; ROSANVALLON, P. **A nova era das desigualdades**. Trad. Miguel Serras Pereira. Oeiras: Celta Editora, 1997.
- KALDOR, N. Alternative theories of distribution. *The Review of Economic Studies*, v. 23, n. 2, p. 83-100, 1955-1956.
- KALECKI, M. **Crescimento e ciclo das economias capitalistas**. Introdução e tradução de Jorge Miglioli. São Paulo: Hucitec, 1977.
- KEYNES, J. M. (1926). O fim do laissez-faire. In: KEYNES J. M. **John Maynard Keynes: economia**. Organizado por Tamás Szmrecsny. São Paulo-SP: Editora Ática, 1983.
- KEYNES, J. M. (1929). Can Lloyd George do it? In: JOHNSON, Elizabeth; MOGGRIDGE, Donald (Ed.). **The Collected Writings of John Maynard Keynes**. 1st ed. Cambridge: Royal Economic Society, 1978. v. 9, p. 86-125. University Publishing Online. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1017/UPO9781139524162.015>.
- KEYNES, J. M. (1930). As possibilidades econômicas de nossos netos. In: KEYNES J. M. **John Maynard Keynes: economia**. Organizado por Tamás Szmrecsny. 2. ed. São Paulo, SP: Ática, 1930d/1984.
- KEYNES, J. M. (1933). The means to prosperity. In: JOHNSON, Elizabeth; MOGGRIDGE, Donald (Ed.). **The Collected Writings of John Maynard Keynes**. 1st ed. Cambridge: Royal Economic Society, 1978. v. 9, p. 335-366. University Publishing Online. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1017/UPO9781139524162.032>.
- KEYNES, J. M. (1934) Poverty in plenty: is the economic system self-adjusting? In: JOHNSON, Elizabeth; MOGGRIDGE, Donald (Ed.). **The Collected Writings of John Maynard Keynes**. 1st ed. Cambridge: Royal Economic Society, 1978. p. 337-653. University Publishing. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1017/UPO9781139524223.008>.

- KEYNES, J. M. (1936) **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mário Ribeiro da Cruz. São Paulo: Editora Atlas, 1992.
- KEYNES, J. M. (1937). A Teoria Geral do Emprego. In: KEYNES, J. M. **John Maynard Keynes: economia**. 2. ed. Organizado por Tamás Szmrecsny. São Paulo, SP: Ática, 1984.
- KOLM, S.-C. The optimal production of social justice. In: MARGOLIS, J.; GUITTON, H. (Ed.). **Public economics**. London: Macmillan, 1969. p. 145-200.
- KOLM, S.-C. Multidimensional egalitarianisms. **Quarterly Journal of Economics**, n. 91, p. 1-13, 1977.
- SEN, A. K. **On economic inequality**. Oxford: Clarendon Press, 1973.
- MARX, K. **O Capital**. Tradução de Regis Barbosa e Flavio R. Kothe. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Livro 1, v. 1.
- MARX, K. **Capítulo VI inédito de O Capital, resultados do processo de produção imediata**. 2. ed. Tradução de Klaus Von Puchen. São Paulo: Centauro, 2004.
- MINSKY, H. P. (1975). **John Maynard Keynes**. Tradução de Beatriz Sidou. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Fazer as novas tecnologias trabalhar para o desenvolvimento humano**. Relatório do Desenvolvimento Humano. New York: PNUD, 2001.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **A verdadeira riqueza das nações: vias para o desenvolvimento humano**. Relatório do Desenvolvimento Humano. New York: PNUD, 2010.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Sustentar o progresso humano: reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência**. Relatório do Desenvolvimento Humano. New York: PNUD, 2014.
- ROBINSON, J. Planning full employment. **The Times**, Jan. 1943.
- ROBINSON, J. (1969). **Introdução à teoria do emprego**. 4. ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1990.
- ROUSSEAU, J. J. (1754). **Discurso sobre a origem da desigualdade**. Tradução Maria Lacerda de Moura. Edição eletrônica de Ridendo Castigat Mores. Jul. 2001.
- ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores).
- SCHUMPETER, J. A. (1964). **Teoria do desenvolvimento econômico**. Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1997. (Os Economistas).
- TSUI, K. -Y. Multidimensional generalizations of the relative and absolute inequality indices: The Atkinson-Kolm-Sen approach. **Journal of Economic Theory**, v. 67, p. 251-265, 1995.

TSUI, K. -Y. Multidimensional inequality and multidimensional generalized entropy measures: an axiomatic derivation. **Social Choice and Welfare**, v. 16, n. 1, p. 145-157, 1999.

TSUI, K. -Y. Multidimensional poverty indices. **Social Choice Welfare**, v. 19, p. 69-93, 2002.

TROVÃO, C. J. B. M. **Desigualdade multidimensional: uma abordagem keynesiana para o seu enfrentamento**. 2015. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico)–Unicamp, Campinas, 2015.

TROVÃO, C. J. B. M.; SOUZA, L. F. **Amarras da insensatez: o plano Meireles-Goldfajn. Plataforma Política Social / Le Monde Diplomatique Brasil**, 2016. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/amarras-da-insensatez-o-plano-meireles-goldfajn>.

Cassiano José Bezerra Marques Trovão é Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Unicamp e Professor de Teoria Macroeconômica da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Democracia e a previdência social no Brasil

Denis Maracci Gimenez

Introdução

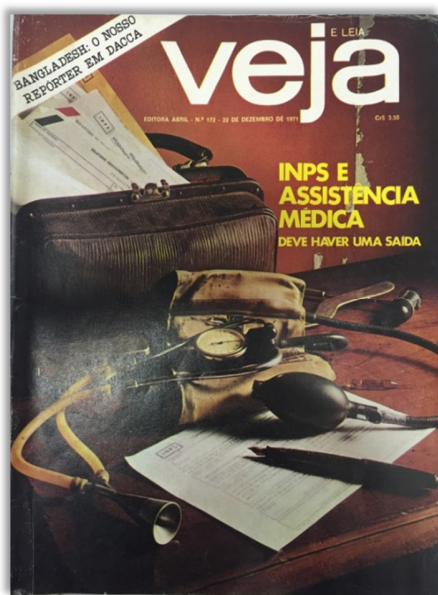
Em melhores tempos do semanário mais importante da Editora Abril, a Revista Veja trouxe em sua edição n. 172 de 22 de dezembro de 1971 uma reportagem de capa intitulada “INPS e Assistência Médica: deve haver uma saída”. Tendo na chefia de redação o jornalista Mino Carta, naqueles “anos de chumbo”, a revista deu visibilidade para um dos temas mais caros à efetivação dos direitos de cidadania nas democracias ocidentais: a proteção social e o sistema previdenciário.

O competente trabalho jornalístico, que mobilizou mais de quarenta profissionais em quinze estados da federação, cujo texto final fora redigido por Dirceu Brisola, ouviu quase todos os superintendentes regionais do antigo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), representantes de entidades e grupos ligados à assistência médica e o então ministro do Trabalho e Previdência Social Júlio Barata.

Voltada para os problemas e dificuldades da proteção social e previdenciária no Brasil naquele início da década de 1970, a reportagem parte de um diagnóstico detalhado da situação do INPS. Nascido em 1966, da unificação dos antigos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), mais o Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência (SAMDU), o INPS passou a vigorar a partir de 1º de janeiro de 1967, atendendo brasileiros que não continuariam trabalhando, por estarem idosos, inválidos ou porque já haviam completado trinta anos de serviço. Também respondia ao compromisso de pagar uma pensão aos dependentes em caso de morte do segurado, auxiliar segurados presos, doentes e em caso de nascimento de filhos. Com orçamento quase igual ao do estado de São Paulo, em meados de 1971, estimava-se que mais de 37 milhões de pessoas entre beneficiários e dependentes (ativos e inativos) estavam segurados pelo Instituto, o equivalente a mais de 40% da população brasileira total e 70% da população urbana.

Esse “gigante mal-amado”, como definido no início da reportagem, sofria duras críticas da imprensa e da coletividade, principalmente por conta do precário atendimento por parte dos funcionários, das filas exageradas, da insuficiência do número de médicos e de seus atrasos e do desleixo no tratamento dos doentes e segurados. Ademais, reclamava o próprio ministro Júlio Barata da inadequada conduta ética da rede privada conveniada de atendimento, que absorvia 25% do orçamento do INPS que, por sua vez, respondia por 90% da renda dos hospitais brasileiros. Por outro lado, como bem demonstrado na reportagem, apesar de todas as suas deficiências, o INPS era considerado muito importante e útil por seus contribuintes. “Nas filas, nas salas de espera sempre lotadas dos consultórios, nos guichês dos postos de benefício, o Instituto é tenazmente defendido pela maioria das pessoas que realmente sofrem com suas falhas” (CARTA et al., 1971, p. 77).

De toda forma, como explicitamente traz a reportagem naqueles duros anos do governo Médici, não restavam dúvidas acerca da necessidade de melhorar a proteção social e previdenciária dos brasileiros. Em outros termos, a então linha editorial do semanário expunha à opinião pública que, para os “espíritos democráticos”, permanecia viva a aspiração da consagração dos direitos de cidadania historicamente negados a esmagadora maioria dos brasileiros. Por isso, de forma peremptória afirmara: “deve haver uma saída”.



Em meio ao processo de redemocratização do país na década de 1980, as forças sociais em conflito foram produzindo uma saída que, em linhas gerais, tinha por ambição resgatar a então chamada “dívida social” e aproximar a sociedade brasileira das realizações civilizatórias das democracias avançadas. Um dos maiores manifestos reformadores naquele momento foi, sem dúvida, o documento “Esperança e Mudança: uma proposta de governo para o Brasil”, publicado em outubro de 1982 pelo PMDB que, de maneira ampla, sob o comando do Dr. Ulisses Guimarães, arrolava um conjunto de reformas econômicas, sociais e políticas para o país.

A lógica reformista do “Esperança e Mudança”, crítica ao regime militar, traz consigo uma característica essencial: aproximar crescimento econômico e desenvolvimento social. Na verdade, a compreensão exposta no documento se traduz numa estratégia de desenvolvimento social que somente seria viabilizada sob novas diretrizes para a política econômica. Ao mesmo tempo, novas diretrizes para a política econômica só fariam sentido se incorporassem uma ampla estratégia de desenvolvimento social.

Quadro 1

PMDB – “Esperança e Mudança”: síntese da “nova estratégia de desenvolvimento social”

- 1 A redistribuição da renda como objetivo das políticas públicas e de reformas sociais
 - 1.1 Reformas sociais, institucionais e instrumentais para a distribuição da renda e da riqueza
 - 1.2 O papel conjunto de políticas públicas para a distribuição da renda
- 2 As Políticas sociais básicas: exigências mínimas de uma sociedade democrática
 - 2.1 Uma nova política salarial e o custo de vida
 - 2.2 Estabilidade no emprego e condições de trabalho
 - 2.3 Reforma e a nova política para a Previdência social
 - 2.4 Política de Saúde
 - 2.5 Política de Educação
 - 2.6 Diretrizes para uma política de abastecimento popular
- 3 Políticas de reordenação do espaço e do meio ambiente
 - 3.1 Diretrizes para uma política urbana
 - 3.2 Diretrizes para uma política de habitação popular
 - 3.3 Diretrizes para uma política de saneamento básico
 - 3.4 Diretrizes para uma política de transporte coletivo
 - 3.5 Diretrizes para uma política de meio ambiente
 - 3.6 Diretrizes para uma política de desenvolvimento regional
4. O emprego como síntese da política social

Fonte: PMDB. *Esperança e Mudança* (1982).

De alguma maneira, o “Esperança e Mudança” é uma síntese das pretensões progressistas de reformas na *démarche* da abertura. As linhas gerais de suas formulações serão vistas em vários documentos oficiais durante o governo da Nova República, nos documentos da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN/PR), responsável pelos Planos de Desenvolvimento Econômico e Social, nas argumentações em torno da criação do Seguro-desemprego em 1986, nas formulações que levaram à criação de um Sistema Único de Saúde, bandeira do movimento sanitário desde os anos 70 e na organização de um novo sistema previdenciário.

Sem dúvida, a consagração de parte da agenda de reformas progressistas ficou inscrita na Carta Magna de 1988. A “Constituição Cidadã”, assim denominada pelo Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Deputado Ulisses Guimarães, foi o ponto máximo dos anseios reformadores dos anos 80. Afirmara o Dr. Ulisses, em seu discurso por ocasião da promulgação da Carta em outubro de 1988, que “o homem é o problema da sociedade brasileira: sem salário, analfabeto, sem saúde, sem casa, portanto sem cidadania. A Constituição luta contra os bolsões de miséria que envergonham o País (...) Cidadão é o que ganha, come, sabe, mora, pode se curar. A Constituição nasce do parto da profunda crise que abala as instituições e convulsiona a sociedade” (GUIMARÃES, 1988).

O espírito da nova Carta está exposto já em seu Título II, sobre os Direitos e Garantias Fundamentais, onde estão inscritos os Direitos Sociais (arts. 6º a 11º). É consagrado um conjunto de direitos sociais relativos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção da maternidade e da infância, à assistência aos desamparados (art. 6º). No tocante ao trabalho, o art. 7º prevê que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, a relação de emprego protegida contra a despedida

arbitrária ou sem justa causa, prevendo indenização compensatória. Reafirma o seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário (criado em 1986); o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), um salário mínimo fixado em lei, nacional, capaz de atender às necessidades básicas do trabalhador e de sua família com moradia, alimentação, lazer, educação, saúde, vestuário, higiene, transporte, previdência, com reajustes periódicos que preservem o seu poder aquisitivo; a irredutibilidade e a proteção dos salários, constituindo crime sua retenção dolosa; o repouso semanal remunerado; a participação nos lucros ou resultados, desvinculada da remuneração, entre outros direitos trabalhistas construídos desde a “Era Vargas”. A nova Carta ainda garantiu a livre associação profissional ou sindical (art. 8º), o direito de greve (art. 9º) e a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou beneficiários fossem objetos de discussão ou deliberação (art. 10º).

O Título VIII – Da Ordem Social – é emblemático no que se refere ao espírito da Nova Carta. Em sua disposição geral (art. 193), afirma a ordem social fundada no trabalho, com o objetivo do bem-estar e da justiça social. Dando os contornos concretos à sua disposição geral, a Constituição estrutura a seguridade social, com orçamento próprio, compreendida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194). Nesse sentido, a organização da seguridade social brasileira, responde aos seguintes objetivos:

- I. Universalidade da cobertura e do atendimento
- II. Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações rurais e urbanas
- III. Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços
- IV. Irredutibilidade do valor dos benefícios
- V. Equidade na forma de participação do custeio
- VI. Diversidade da base de financiamento
- VII. Caráter democrático e descentralizado da administração

A Constituição estabelece que o financiamento dos gastos da seguridade social será feito por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes da União, estados, distrito federal e municípios e das contribuições sociais, devendo seu orçamento próprio, ser elaborado de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)¹.

¹ É necessário destacar que desde a Constituição de 1988, o Orçamento Geral da União (OGU) é formado pelo Orçamento Fiscal, pelo Orçamento da Seguridade social e pelo Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais. O sistema de Planejamento e Orçamento, sob responsabilidade do executivo federal, prevê a confecção do Programa Plurianual (PPA), que define as prioridades governamentais para um período de quatro anos; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que estabelece metas e prioridades para o exercício subsequente; e por fim, o Orçamento Anual, que disciplina todos os gastos e receitas.

Como parte da seguridade social, a Saúde é afirmada como um direito de todos e dever do Estado. A nova Carta consagra a universalidade e a equidade na promoção de ações e acesso a serviços oferecidos, assim como a constituição de um Sistema Único de Saúde (SUS), financiado com os recursos da Seguridade social, da União, dos estados, distrito federal e municípios, além de outras fontes (art. 198).

A Previdência Social, também integrante da Seguridade Social, passou a ser organizada sob a forma de Regime Geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória (art. 201). A ela caberia a cobertura de eventos como doenças, acidentes, invalidez, morte e idade avançada. Também a proteção à maternidade, ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, aos dependentes do segurado de baixa renda e a garantia pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes. Com efeito, a Carta consagrou o direito à aposentadoria no Regime Geral para homens com trinta e cinco anos de serviço e mulheres com trinta anos, ou idade de sessenta e cinco e sessenta anos, respectivamente, reduzido em cinco anos o limite para trabalhadores rurais de ambos os sexos, para os que exerçam atividades em regime de economia familiar (produtor rural, garimpeiro e pescador artesanal), além de professores que comprovem dedicação exclusiva ao magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio (art. 201, § 7º). Cabe ressaltar, ainda, que a Constituição passou a garantir não somente o reajustamento do valor dos benefícios, para preservá-los, em caráter permanente, o valor real (art. 201, § 4º), como que nenhum benefício poderia ser inferior ao salário mínimo nacional vigente (art. 201, § 2º).

Também a Assistência Social integra a seguridade social brasileira conforme previsto no art. 203 da Constituição da República. A ela compete prestar assistência a quem necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, tendo por objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência; a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa deficiente e ao idoso que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção, ou tê-la da família. O texto constitucional prevê que as ações no campo da Assistência Social serão amparadas pelos recursos do Orçamento da Seguridade social, além de outras fontes afins (art. 204). Para além das diretrizes da Seguridade social, a Constituição consagra a educação como direito universal e dever do Estado, suas bases de financiamento, suas prioridades; garante a todos o pleno exercício dos direitos culturais e prevê o incentivo à cultura e o acesso às fontes da cultura nacional (art. 215).

Não é ponto de divergência o caráter solidário, universalista e equânime do texto constitucional promulgado em outubro de 1988. Em um país dos mais injustos do mundo, ele é um baluarte da luta contra a miséria, a desigualdade, a injustiça social, representando o sentimento do “resgate da dívida social” que toma conta das forças democráticas no momento da abertura do regime militar. É uma das expressões mais evidentes da saída encontrada pela sociedade brasileira diante de seus desafios de integração e efetiva democratização.

Todavia, desde sua promulgação e já dentro do Congresso Nacional Constituinte, as pressões contrárias ao reformismo democrático inscrito na Constituição foram muito fortes. A reforma constitucional prevista para 1993 e abortada em meio ao processo de impedimento do presidente Fernando Collor, seria a primeira grande oportunidade para o retrocesso.

A partir da estabilização em 1994, sem a possibilidade de uma reforma estrutural conservadora mais ampla, o espaço de conflito, por excelência, passou a ser o orçamento público. De forma concreta, ainda na década de 1990, sob o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, ganhou centralidade a discussão sobre o chamado "ajuste fiscal" tendo por elemento central os problemas oriundos da dimensão e rigidez do orçamento da seguridade social. Consolidou-se o consenso em torno da necessidade de desvinculação de receitas da união, da contenção dos gastos correntes, particularmente dos gastos sociais para que o país não se tornasse ingovernável. No centro de tal consenso, a reforma da previdência social, considerada desde o final do século XX como a "mãe de todas as reformas" (GIMENEZ, 2008).

Sob tal ímpeto reformador e sempre no sentido de restringir o acesso e conter gastos, assistiu-se a várias rodadas de reformas no sistema previdenciário brasileiro. Desde a Emenda Constitucional n.20/98, instituída no governo de Fernando Henrique Cardoso, o sistema previdenciário brasileiro passou a ter uma regra de "aposentadoria por idade" (65 anos para homens e 60 anos para mulher), exceto no caso da aposentadoria "por tempo de contribuição" (35/30 anos). Para tal situação, a lei não exigia idade mínima, todavia passou a incidir o chamado "fator previdenciário", criado em 1999, suprimindo parcela do valor do benefício até que o contribuinte atingisse a idade mínima (65 anos para homens e 60 anos para mulheres) (FAGNANI, 2016).

No início do governo do presidente Lula, a Emenda Constitucional 41/2003 tratou da reforma da previdência do setor público, acabando com a integralidade da aposentadoria para futuros servidores públicos, estabelecendo contribuição de 11% para os inativos, acabando com a paridade nos reajustes para futuros servidores, também estabelecendo teto e subteto salarial, desconto nas pensões, além de definir o teto de aposentadoria dos trabalhadores da iniciativa privada (INSS) para os benefícios de futuros servidores públicos. Neste caso, para ultrapassar o teto, o servidor passou a ter que contribuir para fundos de pensão fechados, com contribuição definida e benefícios indefinidos.

Por fim, no governo da Presidente Dilma Rousseff, a Medida Provisória 676 (18 de junho de 2015) convertida posteriormente em Lei (13183/15) instituiu um mecanismo de progressividade do fator previdenciário. De maneira clara, o Art. 29-C da referida lei, define que o segurado que preencher o requisito para a aposentadoria por tempo de contribuição poderá optar pela não incidência do fator previdenciário no cálculo de sua aposentadoria, quando o total resultante da soma de sua idade e de seu tempo de contribuição, incluídas as frações, na data de requerimento da aposentadoria, for: I - igual ou superior a noventa e cinco pontos, se homem, observando o tempo mínimo de contribuição de trinta e cinco anos; ou II - igual ou superior a oitenta e cinco pontos, se mulher, observado o tempo mínimo de

contribuição de trinta anos. A lei prevê ainda, em seu § 2º, a majoração em um ponto em 31 de dezembro de 2018, 2020, 2022, 2024 e 2026. Assim, a “fórmula 85/95” evoluirá gradativamente entre 2018 e 2026 para a “formula 90/100”.

Nestes termos, o que é importante destacar? Sem uma reforma geral da seguridade social ou da previdência social, ao longo da década de 1990 e dos anos 2000, as várias rodadas de reformas criaram regras mais rígidas e restritivas para os benefícios previdenciários. Em outras palavras: a reforma da previdência social, em larga medida, já foi feita ao longo dos governos dos presidentes Fernando Henrique, Lula e da presidente Dilma e hoje o país conta com regras tão ou mais rígidas em termos de idade, tempo de contribuição, entre outros, quando comparado a países mais desenvolvidos, com renda per capita superior, população mais idosa etc.

Tratado o problema dessa maneira, quais as questões cruciais que enfrentamos no momento presente no que se refere a radicalização de uma agenda que recoloca a seguridade social e a previdência social no centro dos problemas que afligem o Brasil?

Em primeiro lugar, o que parece se consolidar, de forma mais ampla, é a tese de rompimento com os compromissos firmados no processo de redemocratização do país e que estão inscritos na Carta Constitucional de 1988. Compromissos com o desenvolvimento nacional, com o emprego dos brasileiros, com a inclusão social, com a proteção das crianças e dos idosos etc. Ruptura em várias dimensões e não somente em termos formais: assistimos uma ruptura política e do jogo democrático de grandes proporções, com o afastamento da presidente eleita, uma vigorosa ruptura econômica e social, com a tentativa de impor à nação uma agenda de reformas (com destaque para a reforma da previdência) várias vezes derrotada pela vontade das majorias, manifestada nas urnas. Podemos concordar ou não com a decisão popular, mas num regime democrático, ela é soberana. Nem a presidente eleita, tampouco sua oposição, que tomou momentaneamente o poder, podem usurpá-la.

Em segundo lugar, é necessário esclarecer a opinião pública que, como dissemos anteriormente, tecnicamente, a previdência social brasileira está integrada a um sistema de seguridade social, como previsto na Constituição de 1988, com orçamento próprio, dentro do Orçamento Geral da União. O que isso significa? Como em todo orçamento, este da seguridade social prevê receitas e despesas. Neste caso, foi montado um orçamento com receitas diversificadas que incorporam, por exemplo, as contribuições previdenciárias, contribuições sociais, entre outros. Por outro lado, despesas também diversificadas, como por exemplo, os benefícios previdenciários (rural e urbano), benefícios assistenciais (LOAS, RMV etc.), entre outros. Assim, corretamente, o Congresso Nacional Constituinte organizou um orçamento da seguridade social que contasse com receitas diversas para oferecer proteção social e previdenciária para cidadãos em condições e riscos diversos (idosos, trabalhadores rurais, portadores de necessidades especiais etc.), dada a heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira.

Tabela 1

Brasil, Orçamento da Seguridade Social, 2007-2015
(em milhões de reais – valores constantes) *

RECEITAS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Receita previdenciária	140.493	163.355	182.008	211.968	245.892	278.173	308.557	337.553	364.396
CSLL	34.411	42.502	43.592	45.754	57.845	57.488	65.732	65.547	61.382
COFINS	102.463	120.094	116.759	140.023	159.891	181.555	201.527	194.549	201.673
PIS/PASEP	26.709	30.830	31.031	40.373	42.023	47.778	51.065	51.955	53.781
CPMF	36.483	3.058	2.497	3.148	3.414	3.765	0	0	5
Receitas de órgãos de seguridade	14.255	13.528	14.173	14.883	16.873	20.044	10.923	7.415	20.534
Contrapartida do Orç. Fiscal p/ EPU	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.273	1.391	2.226
RECEITA TOTAL DA SEGURIDADE	356.580	375.415	392.075	458.285	528.194	590.577	639.077	658.410	703.997
DESPESAS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Benefícios Previdenciários	182.575	199.562	224.876	254.859	281.438	316.590	357.003	402.087	436.090
Benefícios LOAS e RMV	14.192	15.641	18.712	22.234	25.116	30.324	34.323	38.447	42.538
Bolsa-Família e outras transferências	8.756	10.605	11.877	13.493	16.767	20.530	23.997	26.156	26.921
EPU	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.273	1.439	2.226
FAT (Seguro-desemprego, abono etc)	17.957	21.416	27.742	29.755	34.738	40.491	46.561	51.833	48.686
Minist. da Saúde - MS	45.212	50.270	58.270	61.965	72.332	80.063	84.412	83.935	102.206
Minist. do Desenv. Social - MDS	2.278	2.600	2.746	3.425	4.033	5.669	6.719	3.986	5.389
Minist. da Previdência - MP	4.496	4.755	6.265	6.482	6.767	7.171	7.280	5.188	8.197
Outras ações da Seguridade	3.365	3.819	6.692	7.260	7.552	9.824	9.824	9.824	11.655
DESPESA TOTAL DA SEGURIDADE	280.596	310.716	359.195	401.609	450.999	512.436	571.392	622.895	683.908
RESULTADO DA SEGURIDADE	75.984	64.699	32.880	56.676	77.195	78.141	67.685	35.515	20.089

Fontes dos dados de receita: Ministério da Previdência. *Boletins Estatísticos da Previdência Social*; Ministério do Planejamento, SOF. *Resultado primário da Seguridade Social*; Ministério da Fazenda. *Arrecadação, Análise Mensal da Receita*. Fontes dos dados de despesa: Ministério da Previdência. *Boletins Estatísticos da Previdência Social*; SOF. *Orçamento Federal, Informações Orçamentárias por Agregados Funcionais e Programáticos*.

* Dados elaborados pela professora Denise Gentil do Instituto de Economia da UFRJ e publicados em excelente matéria da revista *Carta Capital*, assinada pelo jornalista Carlos Drummond (2016).

Esclarecido isso, vale ressaltar que o orçamento da seguridade social foi permanentemente superavitário ao longo de todo período no qual a previdência, integrada a ele, foi considerada a grande inimiga do equilíbrio fiscal no país. Em 2015, por exemplo, o saldo positivo do orçamento da seguridade social foi de mais de R\$ 20 bilhões (tabela 1), apesar da forte recessão, da queda da arrecadação (-10,1% no ano) e dos efeitos nocivos da política de desoneração fiscal que retirou mais de R\$ 62 bilhões da previdência e mais de R\$ 150 bilhões da Seguridade Social como um todo.

Somente assim, faz sentido analisar as contas da previdência no Brasil, ou seja, não isolando arrecadação previdenciária e benefícios previdenciários, pois o sistema não foi organizado dessa maneira. Dessa forma, sob o necessário rigor da análise do sistema previdenciário brasileiro, também cabe esclarecer a opinião pública que a previdência brasileira não é deficitária, protege atualmente 28,3 milhões de brasileiros diretamente (19 milhões de beneficiários urbanos e 9,3 milhões de beneficiários rurais) e que 2/3 destes recebem 1 salário mínimo.

O que ocorreu no Brasil nas últimas décadas, a despeito deste ou daquele governo, foi a consolidação de um padrão de gestão fiscal que permanentemente retirou recursos do orçamento da seguridade social, como também de estados e municípios. Isso aconteceu, num primeiro momento, pela constituição do "Fundo Social de Emergência", depois pelo chamado "Fundo de Estabilização Fiscal" e, finalmente, pelas Desvinculações de Receitas da

União (DRU). Na prática, significou a retirada de bilhões de reais por ano da área social, de estados e municípios, para um esforço fiscal que desde o final dos anos 90 do século passado, materializou-se na obtenção sistemática de superávits primários nas contas do governo, utilizados para fazer frente aos custos de uma política monetária que, salvo curtos períodos, caracterizou-se pela prática de elevadas taxas de juros. Portanto, ano a ano, a articulação entre a política monetária e a política fiscal transferiu enorme volume de recursos para os rentistas, sacrificando a maioria da população que depende da saúde pública, da educação pública, do transporte público, da infraestrutura urbana, da proteção previdenciária etc.

Na verdade, a estrutura de financiamento da previdência, responsabilizada por parte importante dos males do Brasil, não é protagonista da crise, muito ao contrário, integrada ao orçamento da seguridade social, sistematicamente, sofreu com a drenagem de suas receitas.

De maneira mais específica, adotou-se uma política econômica no país a partir de 2015 que penalizou sobremaneira as finanças públicas, promovendo um imenso “desajuste fiscal” e uma evolução indesejada das contas públicas. Concretamente, no momento presente estamos diante de efeitos simultâneos da estagnação econômica sobre a arrecadação (pelo lado das receitas) e da carga de juros (pelo lado dos gastos) derivada de uma política monetária completamente fora do padrão internacional. Todavia, é corrente no debate nacional, com expressiva difusão nos meios de comunicação e nos meios acadêmicos, afirmar de maneira peremptória que grande parte dos males do país decorre do desequilíbrio das contas públicas e, particularmente, do chamado “déficit da previdência”. O que fazer para voltar a crescer, dizem? Ajuste fiscal! Para combater a inflação? Ajuste fiscal! Para ganhar competitividade? Ajuste fiscal! Seria como um unguento para todos os males da nação. Isso empobrece o debate público e o torna apenas ideológico.

Em terceiro lugar, pergunta-se: por que a reforma da Previdência se tornou um tema tão recorrente justamente no momento em que o país vive a mais grave ruptura institucional do período democrático recente?

Trata-se, na realidade, da oportunidade de apropriação do orçamento público que não fora aberta pelo povo brasileiro nas urnas. Frente aos avanços concretos do país entre 2003 e 2014, o povo brasileiro resistiu bravamente à manipulação da informação e à severa ideologização do debate nacional. Muito mais que seus representantes na vida política ou os intelectuais, o povo brasileiro resistiu e não concedeu mandato para uma agenda liberal conservadora radical. Muito ao contrário, a presidente Dilma Rousseff foi reeleita em 2014 contra essa agenda apresentada de forma clara pelas forças de oposição ao seu governo ao longo do processo eleitoral. Foi eleita com uma plataforma em prol do desenvolvimento nacional e pelo emprego, uma plataforma de ampliação dos direitos sociais, pelo ímpeto de “fazer mais e melhor”. É bem verdade que o fundamentalismo acerca da necessidade de um ajuste ortodoxo, incluindo a reforma da previdência, ganhou corações e mentes no governo afastado. Materializou-se na política conduzida pelo ministro Joaquim Levy, passou por seu sucessor e acabou tomando forma pitoresca neste momento.

Torna-se preocupante na hora presente, a radicalização das teses sobre o ajuste fiscal, colocando a reforma da previdência social como a “mãe de todas as reformas”,

buscando ampliar as desvinculações de receitas da União ou ainda acabar com a vinculação do piso previdenciário ao salário mínimo. A decisão do presidente interino em acabar com o Ministério da Previdência e trazer suas funções para o Ministério da Fazenda, assim como as posições do Ministro Henrique Meirelles sobre a centralidade de uma profunda reforma da previdência, leva ao paroxismo tal radicalização. Parte-se de um diagnóstico equivocado sobre o chamado "déficit da previdência", dos desequilíbrios do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que inclui uma precária avaliação da estrutura de financiamento do sistema e das tendências demográficas caras a ele, para, em síntese, justificar a redução das despesas da previdência. Em outras palavras, colocar em prática a tese que os direitos sociais inscritos na Carta de 1988 não cabem no orçamento.

Com efeito, é importante destacar de forma inequívoca: a instabilidade política é enorme e as instituições não funcionam neste momento dentro da normalidade do jogo democrático. A crise econômica é brutal: a presidente Dilma Rousseff foi afastada em meio a uma enorme queda do nível de atividade e rápida deterioração do mercado de trabalho, do emprego e da renda. Em verdade, temos uma simbiose entre crise econômica e crise política com potencial para avançarmos para uma crise social mais profunda.

Todavia, não é razoável imaginar que, dada a grandeza dos problemas nacionais, fazer uma reforma previdenciária e impor sacrifícios tão colossais quanto inócuos ao povo brasileiro, implementando uma agenda de reformas não autorizada pelas urnas, tenha a capacidade de retirar o país de uma crise desta proporção. Trata-se de um golpe contra a vontade das maiorias, que aprofundará o caráter plutocrático e, portanto, antidemocrático da sociedade brasileira.

Referências bibliográficas

CARTA, Mino et al. INPS e assistência médica: deve haver uma saída. **VEJA**, São Paulo, edição n. 172, 22 dez. 1971.

DRUMMOND, Carlos. Manipulações e desrespeito à Constituição ocultam saldos positivos. **Carta Capital**, edição 904, 2 jun. 2016.

FAGNANI, Eduardo. A previdência social exige idade mínima. **Plataforma Política Social**, fev. 2016.

GIMENEZ, Denis Maracci. **Ordem liberal e a questão social no Brasil**. São Paulo: Ltr, 2008.

GUIMARÃES, Ulisses. **Discurso na sessão de encerramento dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte**. Brasília, 5 out. 1988.

PMDB. Esperança e mudança: uma proposta de governo para o Brasil. **Revista do PMDB**, Rio de Janeiro, Fundação Pedroso Horta, ano II, n. 4, out./nov. 1982.

Denis Maracci Gimenez é professor do Instituto de Economia da Unicamp e diretor do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT/IE/Unicamp).

A “minirreforma previdenciária” e a redução da proteção social no Brasil ¹

Roberto Heloani
Thaíssa Rocha Proni

Os cidadãos serão praticamente unânimes em admitir o exercício de certas funções do estado: acerca de outras, poderá existir o acordo de uma maioria considerável, e assim por diante, até alcançarmos esferas em que, embora cada indivíduo possa desejar que o estado proceda desta ou daquela maneira, as opiniões sobre o que o governo deve fazer serão quase tão numerosas quanto as diferentes pessoas (HAYEK, 2010, p. 78).

Introdução

As grandes transformações sociais vivenciadas pelo Brasil nos anos 2000, conduzidas e impostas pela hegemonia do capitalismo contemporâneo, tem resultado em movimentos de adaptação das estruturas públicas de proteção social, bem como redução das normas de proteção aos direitos dos trabalhadores.

A imposição do neoliberalismo e sua agenda para os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento acentuou a diferença entre ricos e pobres e precarizou as relações de trabalho. A flexibilização do direito do trabalho é a bandeira mais utilizada pelo capital para operar suas mudanças (otimizando o lucro), via negociação coletiva e regramentos impostos unilateralmente.

O neoliberalismo começou a se esboçar após a Segunda Grande Guerra, como um contra-ataque em relação ao Welfare State. Talvez o principal texto de origem e apoio desse ideário tenha sido escrito em 1944 pelo economista austríaco Friedrich Hayek: *O caminho da servidão*. Essa obra é considerada até hoje um livro clássico sobre as “disfunções do dirigismo econômico” (leia-se: intervenção e regulação por parte do Estado).

Contudo, ao conjunto de princípios que serviram de base ideológica às revoluções antiabsolutistas na Europa Ocidental nos séculos XVII e XVIII e ao processo de independência dos EUA, denomina-se liberalismo. Durante a década de 1980 e, no Brasil, a partir de 1990, o signifiante que se convencionou denominar de neoliberal adquiriu predomínio em escala mundial e suas teses centrais tornaram-se determinantes nas políticas públicas, negando a autonomia do político e falsamente apresentando-se como “apolítico”, embora eminentemente político.

1 Artigo apresentado no XIV Encontro Nacional da ABET, Campinas, 15-18 set. 2015.

Como ideias recorrentes no contexto neoliberal, temos a estabilidade monetária (com a contenção de gastos com obras sociais), reformas fiscais (redução de impostos sobre os rendimentos mais elevados) e um Estado forte em sua capacidade de sanear as finanças e intimidar os sindicatos, além de um forte impacto sobre as relações de trabalho.

A reestruturação global do capital, a precarização e a flexibilização são formas assumidas pelo capitalismo contemporâneo (e neoliberal), reforçando a tensão entre o capital e o trabalho no Brasil e no mundo. O desemprego e a criação de ocupações precárias se inseriram na dinâmica atual do capitalismo, originando, inclusive, um crescente número de trabalhadores ao redor do mundo sem uma âncora de estabilidade, mas unidos pela condição do precariado. São evidenciadas as consequências necessárias dos novos modos de estruturação do mercado de trabalho e da busca por maior competitividade e maior lucratividade.

É importante e interessante atentar que, atualmente, na Europa, quando se fala em liberalismo, refere-se, mormente, a uma abordagem econômica tradicionalmente de direita, conservadora. Entretanto, faça-se justiça: o liberalismo, tal como concebido nos séculos XVII e XVIII, nos EUA, França e Inglaterra, era, sem dúvida, mais à esquerda do que o atual neoliberalismo, porque se opunha ao arbítrio, ao dogma, à opressão e às monarquias absolutistas, enfim, parecia o iluminismo e o projeto filosófico da modernidade.

De tal modo, no contexto neoliberal, os serviços públicos passam a ser orientados por critérios de produtividade e de qualidade mensurados a partir de indicadores quantitativos. A avaliação e o desempenho constituíram-se como elementos centrais na orientação das políticas tendo a qualidade do serviço público como enunciado fundamental para legitimar a adoção de novas práticas gerenciais oriundas do setor privado.

No Brasil dos anos 1990, a adoção de uma lógica neoliberal na regulação pública do trabalho resultou em ataques à regulamentação através da defesa da livre negociação e da prevalência do negociado sobre o legislado. A ruptura com as conquistas trazidas na Constituição Federal de 1988, reforçaram as modalidades adversas do trabalho, como as falsas cooperativas, a superexploração da mão de obra, o trabalho em tempo parcial ou em jornadas excessivas, a *pejotização*, baixos salários, exploração da mão de obra barata feminina, dentre outras, marcando a perda de direitos e de garantias sociais.

No entanto, os anos 2000 trouxeram uma nova realidade, bastante contraditória ao período anterior, pelo menos no tocante ao mercado de trabalho.

O bom desempenho da economia brasileira na década de 2000, cuja taxa de crescimento do produto média entre 2001 e 2010 ter se situado em torno de 3,6% a.a., com ritmo mais forte na segunda metade da década (2006-2010) com crescimento de cerca de 4,5% a.a., foi bastante favorável ao mercado de trabalho. Este, ao longo desse período, teve como aspecto marcante a recuperação do emprego com vínculo de trabalho formalizado (registro em carteira de trabalho), com destaque para os grandes estabelecimentos. Esse dinamismo do emprego formal reverteu a tendência queda da participação relativa dessa

forma de inserção ocupacional que era observada desde o início da década de 1980 e que se intensificou com a reestruturação econômica e produtiva da década de 1990 (CARDOSO JR.; HAMASAKI, 2014).

Um cenário um pouco diferente começa a apontar no final de 2014, com aprofundamento da crise no mercado de trabalho, aumento da inflação, baixa dinâmica da economia e grande disputa de forças políticas de grupos no parlamento.

Assinalando-se que as tensões sociais em torno da regulação do trabalho são profundas na tecitura da sociedade brasileira, impactando o congresso e as instituições com incumbência de concretizar as normas de proteção ao trabalho e fiscalizar sua aplicação – o que expressa a condensação de forças presentes na sociedade –, deixa-se claro que a estruturação do mercado do trabalho está relacionada ao padrão de desenvolvimento que o país consegue imprimir e ao poder de barganha de suas forças sociais e políticas (KREIN; BIAVASCHI, 2015). O mesmo raciocínio aplica-se ao padrão de proteção da previdência social e aos programas de bem-estar, na estrutura do Estado. Suas reformas e modificações sistemáticas indicam o padrão de desenvolvimento que o país adota frente às forças e disputas dos interesses antagônicos na sociedade e no próprio aparelho público.

Tendo como pano de fundo esse mesmo neoliberalismo e a pressão pelo enxugamento da rede de proteção social, no Brasil de hoje, o Estado, buscando “evitar excessos e corrigir distorções”, protagoniza uma série de reformas no sistema de Previdência Social, atingindo direitos dos trabalhadores. A partir de 2015, se tornou mais rigoroso o acesso dos trabalhadores a uma série de benefícios previdenciários, entre eles o seguro-desemprego e pensão por morte. Tais medidas compõem o chamado ajuste fiscal.

A partir dessa análise, o presente artigo pretende realizar uma discussão dessas mudanças recentes no cenário da proteção social no Brasil, tomando como fundamento a implementação das Medidas Provisórias 664/2014 e 665/2015 e seus reflexos nas relações de trabalho e previdência social.

1 Contexto geral

O grande passo dado pela lei Eloy Chaves (1923), que instituiu no Brasil a caixa de aposentadoria e pensões para os ferroviários (Decreto 4.682) alcançou seu auge apenas com a Constituição de 1988, que marca a inclusão da Previdência Social no quadro da Seguridade Social. Antes disso, a Lei Orgânica da Previdência Social, a lei 3.807/60 consolidou a legislação previdenciária e padronizou os procedimentos administrativos, além de dividir o modelo normativo até aquele ponto regido pelas leis privadas das caixas de aposentadoria de diferentes categorias.

Dentre tantas, uma das mais relevantes modificações constitucionais previdenciárias consistiu na emenda n. 20 de 1998, que enquadrou a Previdência Social no

capítulo da Seguridade, formando o tripé previdência / saúde / assistência, estabelecendo a Seguridade Social do Brasil.

Do ponto de vista político, o projeto de seguridade social presente na Constituição encontrou espaço para sua formalização como peça-chave para a acomodação das tensões sociais presentes na década de 1980. Apesar da variedade de opiniões expressas por líderes empresariais e políticos sobre o período – que pode ser definida em termos de uma crise de hegemonia –, há um consenso geral de que as políticas públicas deveriam atender ao objetivo primário de garantir a “estabilidade social” (ANDRIETTA, 2014).

Nessa toada, a Constituição se torna um avanço para as conquistas sociais e os direitos dos trabalhadores, uma conquista da qual não se pode retornar ou regredir.

Declarada pelos empresários como “generosa”, a Constituição virá futuramente a ser atacada não apenas em seu conteúdo previdenciário, como trabalhista. Passam a surgir as chamadas previdências complementares privadas (Lei 6.435/77), que, futuramente vão originar a emenda constitucional 20/98, consolidando uma clara alternativa ao modelo de Estado-Previdência², que veio sendo desmontado ao longo dos anos 1990. Observava-se, desde então, uma reforma previdenciária sistemática e constante, rumando para as transformações maiores.

Assim, a reforma da Previdência deu continuidade às reformas levadas a efeito na década de 1990. Com as alterações impostas ao sistema previdenciário do serviço público, afetou os direitos dos servidores ativos e inativos ao estabelecer o fim da integralidade e da paridade e ao fixar no teto do regime geral do INSS o limite a ser percebido ao título de proventos de aposentadoria. Além disso, incluiu a cobrança previdenciária para os inativos, antes liberados desse recolhimento; dispôs sobre os fundos de pensão, regulamentando o instituto da aposentadoria complementar de que tratou a Reforma da Previdência aprovada no período Fernando Henrique Cardoso, a qual constitucionalizou a instituição dos fundos de pensão privados, correspondendo a uma das maiores privatizações do Estado brasileiro (BIAVASCHI, 2007).

Sem dúvida, movimentos gerais de flexibilização foram indicando as profundas mudanças pelas quais o Estado vinha atravessando, não apenas nos anos 1990, mas adentrando também os anos 2000.

Em 2014, com a recessão econômica enfrentada pelo Estado e com a herança dos movimentos anteriores de pressão para o desmonte da proteção social, é anunciada pelo governo da presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), por meio de uma

2 Roberto Heloani define Estado-Previdência como o conjunto de despesas públicas destinadas à proteção social, manutenção do emprego e dos níveis de consumo, sendo importante notar que tais despesas se converteram em instrumento de regulação da economia. “O aumento das despesas sociais do Estado irriga o conjunto da economia e permite recuperar os níveis de demanda. [...] Assim sendo, o Estado-Previdência complementou o projeto fordista, na medida em que ambos se propunham a manter e assegurar o crescimento do consumo” (HELOANI, 2011, p. 53).

coletiva de imprensa amplamente divulgada pela mídia, uma reestruturação previdenciária que atingiria basicamente dois eixos: pensões e seguro-desemprego. Segundo discurso do próprio Estado, as medidas resultariam numa economia de 18 bilhões de reais por ano, a partir do ano de 2015.

As medidas passaram a ser denominadas de “minirreforma previdenciária”, abarcando as medidas provisórias 664/2014 e 665/2015. É importante ressaltar que o termo “minirreforma previdenciária”, apesar de ter sido adotado pelas centrais sindicais e pelo senso comum, traduz não uma pequena, mas uma grande transformação no papel do Estado-Providência brasileiro.

No que concerne à saúde pública, a diferença não é muito significativa. Vamos para o mesmo caminho. Expliquemo-nos melhor mediante uma breve constatação sobre o Sistema Único de Saúde (SUS). Em 2015, o SUS completa 27 anos de atuação. Instituído na Carta Magna de 1988, tem sido uma das maiores políticas públicas de inclusão social do Brasil e do mundo. Os brasileiros utilizam o SUS, de modo direto ou indireto (o SUS também é responsável pela vigilância sanitária e ambiental). Ainda, é forçoso dizer, que somente 25% dos brasileiros têm acesso à medicina privada. Ou melhor, 75% contam exclusivamente com o SUS para realizar atenção à saúde: da simples consulta para averiguar um resfriado mal cuidado até o tratamento da AIDS. Mesmo os 25% restantes (geralmente classe média) também se valem do SUS em inúmeras situações nas quais o investimento requerido para o tratamento e eventual cura é quase proibitivo para a maioria esmagadora dos brasileiros: cânceres, transplantes, AIDS etc.

Apesar disso, paulatinamente, a prática das “organizações sociais” (OSS) nos municípios e nos estados se naturalizam e até são vistas como um “choque de gestão” que permitirá “salvar a saúde pública”. Um exemplo emblemático é a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) – recentemente criada - que tem por escopo “flexibilizar” as relações de trabalho nos hospitais universitários. Outro fato que fundamenta nossa argumentação: em dezembro de 2014, o Congresso Nacional admitiu Medida Provisória (MP 656/2014) que desfigura ainda mais o Sistema Único de Saúde (SUS) como um sistema público. A Medida Provisória 656/2014, consente ingerência do setor privado nos serviços proporcionados pelo SUS.

O problema é que a insegurança, a competição e a concorrência que tem por consequência o desemprego e a ruptura do coletivo de trabalho são elementos endógenos ao capitalismo neoliberal ou neoconservador. Na União Europeia, países mais afortunados, como Grã-Bretanha e França, fizeram verdadeiros “malabarismos” a fim de evitar que o Estado de Bem-Estar Social fosse totalmente destruído pela financeirização da lógica laboral, social, e, pode-se dizer: da vida das pessoas.

2 Medida Provisória 664/2014: pensões

O Ministério da Previdência Social articula suas falas com base no cenário que descreve de um Brasil diferente e transformado. Segundo o documento que esclarece o rol de novas mudanças, a justificativa para a implementação das reformas tem fundamento nos seguintes aspectos: a) o aumento do emprego e sua formalização: 15,5 milhões no setor privado de 2003 a 2013; b) o aumento da base de segurados da previdência em 30 milhões entre 2003 e 2013; c) o aumento real de 73% do salário mínimo (base para todo o sistema de proteção social) entre 2003 e 2014; d) o aumento da sobrevida dos brasileiros (em média 4,4 anos) em 13 anos; e) o aumento da expectativa de vida do brasileiro em 12,4 anos, tendo passado de 62,5 anos para 74,9, entre 1980 e 2013.

Entretanto, não podemos deixar de considerar o aumento da receita/arrecadação com a inserção de novos postos de trabalho e o desempenho da economia, que, se mantido a longo prazo, poderia assegurar a manutenção do sistema previdenciário anterior. Outro ponto polêmico seria a contenção dos gastos públicos com a dívida (e juros), cujo pagamento pressiona o corte em gastos de programas sociais.

Em termos práticos, em relação à pensão por morte, os critérios para sua obtenção ficaram mais rigorosos e o valor por beneficiário foi reduzido. A Previdência instituiu, com a MP, um novo prazo de carência para sua obtenção, de 24 meses de contribuição do segurado (trabalhador com carteira assinada ou contribuinte autônomo) para que o dependente obtenha os recursos.

Até o final de 2014, não havia exigência de tempo mínimo de contribuição para que os dependentes tivessem direito ao benefício, mas era necessário que, na data da morte, o segurado estivesse contribuindo.

Um cálculo novo apresentado pela medida provisória reduziu, também, o valor da pensão, que antes tomava como base 100% do salário de benefício para, atualmente, 50% mais 10% por dependente até o limite de 100%.

Outro aspecto trazido pelas reformas do Estado é que deixará de ter direito a pensão o dependente condenado pela prática de crime que tenha resultado na morte do segurado. Atualmente, o direito de herança já é proibido a quem comete homicídio contra o segurado, mas não havia regra com relação à pensão por morte.

Outra mudança considerável é em relação à vitaliciedade do benefício. Pelas novas regras da reforma, o valor será vitalício para pessoas com até 35 anos de expectativa de vida – atualmente quem tem 44 anos ou mais. A partir desse limite, a duração do benefício dependerá da expectativa de sobrevida.

Assim, o beneficiário que tiver entre 39 e 43 anos receberá pensão por 15 anos. Quem tiver idade entre 33 e 38 anos obterá o valor por 12 anos. O cônjuge com 28 a 32 anos

terá pensão por nove anos e com 22 e 27 anos receberá por 6 anos. E o cônjuge com 21 anos ou menos receberá a pensão por apenas três anos.

Outras mudanças ocorreram em relação à concessão do auxílio-doença e do seguro defeso. Atualmente, o valor é pago pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) ao trabalhador que ficar mais de 15 dias afastado das atividades laborais. Com a reforma, o prazo de afastamento será de 30 dias. Além disso, será estabelecido um teto para o valor do auxílio equivalente à média das últimas 12 contribuições.

Assim, vê-se claramente que a alteração trazida pela medida provisória 664/2014, válida já em 2015, produz uma grande transformação no papel do Estado e na rede de proteção social antes construída.

Quadro 1

Novas regras da pensão por morte

Idade de referência*	Duração Pensão (anos)	Expectativa de Sobrevida (anos)
44 anos ou mais**	vitalício	Até 35
39 a 43 anos	15	Entre 35 e 40
33 a 38 anos	12	Entre 40 e 45
28 a 32 anos	9	Entre 45 e 50
22 a 27 anos	6	Entre 50 e 55
21 anos ou menos	3	Maior que 55

* Com base na atual projeção do IBGE de expectativa de sobrevida

** Hoje, 86,7% das pensões concedidas estão nesta condição, **permanecendo vitalícias**

Quadro 2

Novas regras do cálculo do valor da pensão

Exemplo	Número de dependentes	Cota fixa	Cota dos dependentes	Total a ser recebido
Cônjuge sem filho	1	50%	10%	60%
Cônjuge com 1 filho	2	50%	20%	70%
Cônjuge com 2 filhos	3	50%	30%	80%
Cônjuge com 3 filhos	4	50%	40%	90%
Cônjuge com 4 filhos ou mais	5	50%	50%	100%

Fonte: Ministério da Previdência Social.

3 Medida Provisória 665/2014: seguro-desemprego

Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego, a MP 665 foi criada com o objetivo de aperfeiçoar os programas do seguro-desemprego e do abono salarial, entre outros, sem o comprometimento dos direitos dos trabalhadores com vistas a garantir a sustentabilidade dos programas sociais e contribuir para ajustes de curto e médio prazo, tendo em vista que política de inclusão social aumentou o universo de trabalhadores beneficiados (BRASIL.MTE, 2015).

Trata-se de uma grande modificação.

O benefício do seguro-desemprego é garantido pelo art.7º da Constituição e tem por objetivo assistir financeiramente e de forma temporária o trabalhador dispensado sem justa causa. O instituto foi introduzido no ordenamento jurídico em 1986, por intermédio do Decreto-Lei n. 2.284, de 10 de março de 1986 e regulamentado pelo Decreto n. 92.608, de 30 abril de 1986. Após a Constituição de 1988, o benefício passou a compor um programa mais completo, envolvendo ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional, tendo como fonte de custeio o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

Em 1991 (lei n. 8.287), foi criado o programa Seguro-Desemprego Pescador Artesanal, que se destina ao pagamento do benefício ao pescador profissional desde que este, artesanalmente exerça suas atividades de forma individual ou em regime de economia familiar. Tal legislação foi posteriormente revogada pela lei 10.779/2003. Tanto para o benefício do seguro-desemprego tradicional quanto para os pescadores, houve, ao longo dos anos, diversas modificações em sua forma de concessão, período e valores. Mas a partir de 1º de julho de 1994, entrou em vigor a Lei n 8.900, que estabeleceu novos critérios diferenciados para a concessão de parcelas do benefício, escalonando o número de parcelas e a forma de aquisição do direito³.

A grande mudança após essa legislação ocorreu recentemente, portanto, com a Medida Provisória 665/2014, alterando e aumentando o período de trabalho exigido para que o trabalhador faça jus, pela primeira vez, ao benefício do seguro-desemprego. Será elevado de 6 meses para 12 meses o período de trabalho para que o seguro seja concedido ao trabalhador dispensado sem justa causa. Para solicitar o benefício pela segunda vez, o

3 **I)** três parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo seis meses e no máximo onze meses, nos 36 (trinta e seis) meses que antecederam à data de dispensa que deu origem ao requerimento do Seguro-Desemprego; **II)** quatro parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo doze meses e no máximo vinte e três meses, nos 36 (trinta e seis) meses que antecederam à data de dispensa que deu origem ao requerimento do Seguro-Desemprego; **III)** cinco parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo vinte e quatro meses, nos 36 (trinta e seis) meses que antecederam à data de dispensa que deu origem ao requerimento do Seguro-Desemprego.

trabalhador terá que ter trabalhado por 09 meses seguidos. Na terceira solicitação, o período de trabalho exigido continuará sendo de seis meses.

Quadro 3

Número de benefícios em 2014

	Número de Requerentes	Percentual do total
Total	8.553.733	100,0%
Requerentes que mantêm o acesso	6.280.126	73,4%
Demais	2.273.607	26,6%
Primeira solicitação	1.601.510	18,7%
Segunda solicitação	672.097	7,9%

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego.

Referência: acumulado no ano até 12 de dezembro de 2014

Outra grande mudança refere-se ao abono salarial.

O abono salarial equivale a um salário mínimo vigente e é pago anualmente aos trabalhadores que recebem remuneração mensal de até 2 salários mínimos. Atualmente o benefício é destinado a quem tenha exercido atividade remunerada por, no mínimo, 30 dias consecutivos no ano.

Com a reforma, só pode obter o benefício o trabalhador que tenha exercido atividade por 180 dias ininterruptos no ano base e o valor será pago proporcionalmente ao tempo trabalhado, no mesmo modelo do pagamento do 13º salário.

Em relação ao seguro-desemprego do pescador artesanal, chamado seguro-defeso, benefício de um salário mínimo para os pescadores que exercem atividade exclusiva e de forma artesanal. O valor é concedido nos períodos em que a pesca é proibida para permitir a reprodução da espécie.

Por meio das novas regras, é vedado o acúmulo de benefícios assistenciais e previdenciário com o seguro-defeso. Assim, o trabalhador que é pescador e recebe auxílio-doença não poderá receber o valor equivalente ao seguro-defeso. Além disso, será instituída uma carência de 3 anos a partir do registro oficial como pescador, para que o valor seja concedido.

Considerações finais

O Estado brasileiro atravessa um período de reajustes e adequações, pressionado por forças políticas antagônicas em disputa, além de um cenário econômico global de instabilidade e esgotamento do modelo capitalista.

A justificativa para a reforma que se deu na Previdência Social, aquilo que foi exposto à população, não pode deixar de ser considerado como embasamento importante para a reestruturação do Estado-Previdência.

Em relação ao auxílio doença, o principal argumento é a garantia que o valor pago seja compatível com a remuneração média do trabalhador ativo (preservando o seu poder de compra). Em relação à pensão por morte, preservar a sustentabilidade da previdência e coibir abusos na concessão do benefício. Já em relação ao seguro defeso, os argumentos são a garantia do benefício exclusivamente ao pescador e a sustentabilidade do FAT.

No caso das mudanças no seguro-desemprego, mais uma vez, o argumento principal é a garantia da sustentabilidade do FAT.

Percebe-se que, em todos os casos, persiste o argumento da sustentabilidade e manutenção dos programas. No entanto, todas as medidas adotadas reduzem direitos e reforçam a flexibilização das garantias previdenciárias e trabalhistas.

No contexto dos anos 2000, entre as medidas que reforçaram a flexibilização, reduzindo a proteção social, estão a Lei de Falências e a Reforma da Previdência. No entanto, não houve reforma global e profunda do arcabouço legal/institucional que regula o mercado de trabalho e define a tela de proteção dos assalariados. Se, por um lado, na agenda das reformas em disputa, os atores sociais, políticos e sindicais tiveram força para barrar certas proposições que não lhes eram favoráveis, tanto os defensores da flexibilização quanto os adeptos do aprofundamento da proteção social não lograram concretizar as reformas estruturais que defendem (KREIN; BIAVASCHI, 2015).

Nos parece certo afirmar que, no contexto do ajuste fiscal, um dos objetivos é o equilíbrio das contas públicas, ou seja, um caminho em busca do equilíbrio de receitas e despesas públicas através do corte de gastos; no entanto, há que se considerar, também, conforme debatido, que o Estado vem sendo assaltado pela pressão neoliberal, com mote na precarização de direitos.

Assim, na onda de uma conjuntura de desequilíbrio fiscal, aparecem mais argumentos “válidos” para enfraquecer o Estado e desmontar seus programas que promovem o bem-estar (que convencionamos chamar nesse trabalho de Estado-Previdência).

Certamente, para uma fração de interesses em disputa, o entendimento é que o Estado precisa ser minimizado, reduzido, “modernizado”, inclusive com restrições na atividade de intervenção na economia. E, nesse raciocínio, as políticas de bem-estar social

impedem o dinamismo e o minimalismo requeridos; para a manutenção do capitalismo neoliberal, o ajuste fiscal e as reformas (flexibilização/desregulamentação) constituem um processo permanente e necessário.

É preciso compreender, então, os rumos que estão sendo trilhados pela atual condução da política social. O pacote anunciado de ajuste fiscal e as reformas em seu bojo não serão capazes, por si, de equilibrar as contas públicas, se não houver outras mudanças estruturais, como mudança na política de juros (que impactam na dívida pública), redução de gastos com manutenção de estrutura desnecessária, reforma profunda no sistema tributário (como taxação de grandes fortunas), para citar o mínimo.

No Brasil, certos adeptos do receituário “neoconservador” continuam a insistir na quebra da alegada rigidez da Consolidação das Leis do Trabalho, para que o Brasil “seja competitivo e a produtividade aumente”, sinalizando para a negociação coletiva como um verdadeiro Graal, redentor da relação capital x trabalho.

O direito à saúde, a previdência e à assistência social, previstos na Constituição de 1988 como Seguridade Social, também sofrem ataques midiáticos, com escopo de gerar um clima de desespero que propicia a paulatina privatização dos serviços que passam a ser vistos pela população como “privilégios”. Essa saga persevera, de forma obstinada, na vontade de expropriar da “classe-que-vive-do-seu-trabalho” as poucas garantias que ainda possui; almeja fazer que, em termos de Direito Social, voltemos ao século XIX.

Referências bibliográficas

ANDRIETTA, Lucas S. **A mercantilização do sistema previdenciário brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico)–Campinas, Unicamp, 2014.

BIAVASCHI, Magda B. **O direito do trabalho no Brasil – 1930-1942: a construção do sujeito de direitos trabalhistas**. São Paulo: LTr, 2007.

BRASIL. MTE. **Novas regras do Seguro-Desemprego e Abono Salarial: perguntas e respostas**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2015.

CARDOSO JR., José Celso; HAMASAKI, Claudia. **Padrões de desenvolvimento, mercado de trabalho e proteção social: a experiência brasileira entre as décadas liberal (1990) e desenvolvimentista (2000)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, dez. 2014. (Texto para Discussão, n. 2014).

HAYEK, Friedrich A. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises do Brasil, 2010.

HELOANI, Roberto. **Organização do trabalho e administração: uma visão multidisciplinar**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

KREIN, José Dari; BIAVASCHI, Magda B. Brasil: os movimentos contraditórios da regulação do trabalho no Brasil dos anos 2000. **Cuadernos del CENDES**, año 32, n. 89, Tercera Época, p. 47-82, mayo/ago. 2015.

Roberto Heloani é professor titular da Faculdade de Educação da Unicamp.

Thaíssa Rocha Proni é mestre em Direito pela USP e doutoranda em Ciências Sociais pela Unicamp.

A ponte para a desproteção ao trabalho: o canto da sereia e os desencantos na nova ordem

*Magda Barros Biavaschi
José Dari Krein*

As forças aglutinadas em torno do golpe institucional em curso no Brasil deixam a cada dia mais evidente que a questão fundamental que as move, além dos temas relacionados com a soberania nacional, é acabar com as políticas inclusivas e introduzir uma agenda ultraliberal, de conteúdo regressivo e potencial altamente desigualador, justo em um momento em que as desigualdades no mundo são acirradas pela ditadura dos mercados financeiros. Apenas como ilustração: enquanto em 1973 o 1% mais rico da população detinha 10% da renda, em 2013 passou a deter 20% (PIKETTY, 2014). Desigualdade essa, que, segundo a OXFAM 210, pode estar relacionada aos paraísos e às evasões fiscais, aos lucros altíssimos do 1% mais rico, à exploração do trabalho, à influência das grandes corporações e dos interesses financeiros e à capacidade cada vez menor de os países controlarem a saída de capitais. O Brasil não fica alheio a esse cenário.

Apesar das contradições dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, Lula, e de Dilma Rousseff, Dilma, estudos da área econômica têm apontado que entre 2004 e 2014 houve crescimento do número dos trabalhadores assalariados, aumento dos salários em termos reais e maior ritmo de formalização dos contratos de trabalho (KREIN; BIAVASCHI, 2015). A política de valorização do salário mínimo impactou positivamente as negociações salariais, elevando o patamar remuneratório dos trabalhadores. Programas sociais como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Mais Médicos, aliados às políticas voltadas à incorporação dos jovens ao ensino universitário, entre outros, contribuíram para a inclusão social de segmentos expressivos da população. Dilma assumiu o segundo mandato em meio a uma intensa crise econômica. Desde o primeiro momento, apesar de ter adotado uma política de austeridade fiscal, as forças derrotadas passaram a contestar seu poder de governar e, ao embalo da grande imprensa e com apoio de elites econômicas e financeiras deste país, prepararam as condições para o impeachment, finalmente proposto, aprovado na Câmara dos Deputados e em curso no Senado Federal (BIAVASCHI, 2016), sem crime que o autorize.

Na eleição presidencial brasileira de 2014, a disputa entre duas propostas para o País era clara. De um lado, Dilma, concorrendo à reeleição, defendia projeto de desenvolvimento econômico com manutenção das políticas de distribuição de renda que vinham sendo adotadas e colocava-se na defesa intransigente do marco regulatório do Pré-sal e dos bancos públicos. De outro, Aécio Neves, posicionava-se a favor das políticas de ajuste fiscal, dando ênfase à excelência do governo Fernando Henrique Cardoso e suas reformas liberalizantes. A primeira proposta foi consagrada pelas urnas.

Em outubro de 2015, o PMDB de Michel Temer lançou, pela Fundação Ulysses Guimarães, um programa de medidas detalhadas no documento “Uma Ponte Para o Futuro”, cujas diretrizes têm fundamentado muitas das medidas que seu governo interino tem anunciado como necessárias para a retomada do crescimento econômico. Daí ser importante abordar seu conteúdo para se compreender o que está sendo proposto para a economia brasileira e para os direitos sociais. Localizadas no campo ultraliberal do pensamento humano, são medidas fundamentadas em teorias que levaram a finança global ao colapso, como abordou Belluzzo (2014) em *A independência do BC*.

Além do aprofundamento de desastroso ajuste fiscal, esse programa inclui, entre outras, as seguintes proposições: retomada do crescimento via investimento privado; congelamento dos gastos sociais nos valores de 2016, desvinculação dos gastos com as receitas para saúde e educação, o que desobriga o governo de destinar determinado percentual de recurso do orçamento para essas áreas, afetando setores que historicamente sofrem com falta de investimento; benefícios previdenciários não atrelados ao salário mínimo; elevação da idade para aposentadoria; manutenção da política de juros elevados com aposta na queda da inflação via redução de gastos. Além disso, diretamente quanto ao tema deste texto, aponta para: reforma da Constituição de 1988; ampliação da terceirização no serviço público via parcerias privadas; e, adoção do “negociado sobre o legislado”, em que o encontro das vontades “iguais” produz a norma que rege as relações sociais do trabalho, atribuindo à lei a condição de apenas fonte supletiva.

Transcrevem-se alguns de seus pontos que evidenciam o grau de dificuldades que trará acaso concretizado. Inicialmente, adota como base de informação para proceder à comparação com outros países o Relatório Global de Competitividade 2015-2016, do Fórum Econômico Mundial, que coleta informações do campo empresarial. Ao tratar da carga tributária, não coloca em discussão a estrutura regressiva da tributação brasileira, mas, apenas, seu tamanho. Segundo o documento, “Taxar mais as famílias e as empresas, transferindo seus recursos para o Estado, parece ser algo disfuncional e danoso para a capacidade de competição do nosso setor produtivo” (PMDB, 2015, p. 6). Quanto às políticas sociais, fragiliza as garantias de seu financiamento afirmando ser necessário “acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação” (PMDB, 2015, p. 9).

Ao propor o fim das indexações, o faz “seja para salários, benefícios previdenciários e tudo o mais. A cada ano o Congresso, na votação do orçamento, decidirá, em conjunto com o Executivo, os reajustes que serão concedidos”. Deixando clara a posição regressiva proposta, sublinha que a vinculação dos benefícios sociais ao salário mínimo traz uma “distorção” grave na medida em que “assegura a eles um aumento real, com prejuízo para todos os demais itens do orçamento público, que terão necessariamente que ceder espaço para este aumento. Com o fim dos reajustes automáticos o Parlamento arbitrará, em nome da sociedade, os diversos reajustes conforme as condições gerais da economia e das finanças públicas” (PMDB, 2015, p. 10).

Quanto à Previdência, propõe ampliação da idade mínima, enfatizando: “A solução parece simples, do ponto de vista puramente técnico: é preciso ampliar a idade mínima para a aposentadoria, de sorte que as pessoas passem mais tempo de suas vidas trabalhando e contribuindo, e menos tempo aposentados” (PMDB, 2015, p. 1). Preocupado apenas com a questão fiscal, deixa de considerar as condições de vida da população, os ganhos de produtividade e a adoção de políticas que ampliem o financiamento da Seguridade Social. Acaso aprovada, a proposta atingirá negativamente os aposentados, cujos benefícios terão seus valores reduzidos, não sendo mais serão corrigidos pela inflação passada e desvinculados do salário mínimo.

Nesse sentido, além da inviabilidade das políticas públicas se aprovado o limite do gasto proposto pela PEC 241¹, com repercussões negativas na educação, saúde, Previdência, Judiciário e programas sociais, como apontam economistas de reconhecida excelência, tais medidas provocarão substancial reforma trabalhista, edulcorada por cantos de seria que reproduzem uma retórica sedutora fundamentada na ideia de que somos todos iguais porque nascemos nus. Ao introduzir o tema do negociado com supremacia sobre o legislado, acatando proposição da Confederação Nacional da Indústria, CNI, nega o caráter de disputa entre classes próprio da relação capital e trabalho, apostando que o encontro das vontades “livres” define as normas que regem as relações de emprego. Quanto à terceirização, ao apontar para o aumento da contratação de servidores via parcerias com a iniciativa privada, escancara a possibilidade do incremento do uso dessa forma de contratar no serviço público, no pressuposto, aliás, de serem cumpridas as metas da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tudo ao gosto do receituário que mostrou seus efeitos deletérios no final do século XIX e início do XX (BIAVASCHI, 2016). Daí se afirmar que, na realidade, o documento apresenta uma “uma ponte para o retrocesso”.

A referência à CNI é relevante. Trata-se de uma das entidades que mais tem pressionado para que se proceda à reforma trabalhista. Em dezembro de 2012, apresentou um conjunto amplo de propostas para a modernização das relações de trabalho no Brasil (CNI, 2012), atualizada anualmente na “Agenda Legislativa da Indústria”². Entre as principais, muitas incorporadas pelo programa “Uma Ponte Para o Futuro”, estão: prevalência do negociado sobre o legislado, com a novidade da negociação individual entre trabalhador e empresa; jornada flexível (bancos de horas); redução do horário do almoço; liberalização total do trabalho aos domingos para todos os setores; terceirização sem freios; extinção dos pisos salariais regionais; fim da política de valorização do salário mínimo; restrições para atuação da Justiça do Trabalho, Ministério Público do Trabalho e fiscalização do Ministério do Trabalho e Previdência Social, favorecendo o poder discricionário de o empregador definir as regras que disporão sobre a relação de emprego.

Igual perspectiva tem sido adotada por outras confederações patronais. A Confederação Nacional da Agricultura, CNA, defende mudanças como: redefinição do

1 A PEC estabelece novo regime fiscal: o gasto público primário não terá aumento real por vinte anos, sendo que o gasto do ano em exercício não poderá ser maior do que o do ano anterior acrescido da inflação deste.

2 Agenda Legislativa da Indústria 2016 tem 35 páginas dedicadas à reforma trabalhista.

conceito de trabalho análogo escravo (aliás, proposta legislativa em andamento no Senado), retirando do conceito a jornada excessiva e as condições degradantes de trabalho; fim da “lista suja” das empresas onde foi encontrado trabalho análogo ao de escravo; não expropriação da propriedade quando constatado trabalho análogo à escravidão; não cômputo como tempo de serviço o período de deslocamento até o local de trabalho, as *horas in itinere* que a jurisprudência assim entende; legislação especial para o campo. Já a Confederação Nacional do Comércio (CNC) propõe medidas como: implantação da jornada de trabalho negociável, inclusive quanto às horas trabalhadas nos repousos e quanto ao adicional das horas-extras; tribunais de pequenas causas e solução extrajudicial dos conflitos coletivos de trabalho; redução dos custos para despedir, relativamente ao adicional incidente sobre o FGTS; redução das restrições para trabalho noturno; flexibilização do número de trabalhadores temporários no total dos contratados³.

Muitas dessas teses fundamentam projetos de lei em andamento. Segundo o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, DIAP⁴, são 55 os projetos que apresentam potencial altamente destrutivo da tela de proteção social. Destes, com ressalva, por exemplo, da proposta que estende as possibilidades da terceirização para quaisquer atividades (PL 4330/2004, hoje, PLC 30/2015), 32 foram apresentados entre 2013 e 2015. Há, ainda, outros apresentados em 2016, como é o caso, por exemplo, do PL 4962/2016, do deputado Júlio Lopes, PP/RJ, apensado ao PL 944/2015, ambos tratando da supremacia do negociado sobre o legislado. Todos de conteúdo regressivo e em desrespeito aos princípios constitucionais da dignidade humana e do valor social do trabalho. Dentre eles, destacam-se o que: reduz a idade para o trabalho de 16 para 14 anos (PEC 18/2011 – Câmara); estimula as relações trabalhistas entre trabalhador e empregador sem participação do sindicato (PL 8294/2014 – Câmara); flexibiliza o conceito de trabalho escravo suprimindo a jornada exaustiva e o trabalho degradante (PL 3842/2012 – Câmara, PL 5016/2005 – Câmara e PLS 432/2013 – Senado); estabelece prevalência das Convenções Coletivas do Trabalho sobre as Instruções Normativas do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE (PL 7341/2014 – Câmara); institui a prevalência do negociado sobre o legislado (PL 4193/2012 – Câmara; PL 944/2015); regulamenta a terceirização sem limites (PLC 30/2015 – Senado, PLS 87/2010 – Senado); extingue a incidência do percentual de 10% nas despedidas sem justa causa (PLP 51/2007 – Câmara e PLS 550/2015 – Senado, já aprovada na Comissão), em verdadeira barbárie impensável neste século XXI. Outros têm sido anunciados, como é o caso da recente ideia do Presidente da CNI de elevar a jornada para 80 horas semanais, retificando, a seguir, para 60 horas semanais.

Está em pauta o redesenho da tela de proteção social conquistada, a ferro e fogo, neste país *de mil e tantas misérias*, em referência a Guimarães Rosa (BIAVASCHI, 2007). O objetivo é adequá-la aos interesses do mercado e adversa, em última instância, aos

3 Conferir matéria publicada no site Empreendedor: “CNC e Sebrae propõem 138 ações estratégicas para comércio e serviços”. Disponível em: <http://empreendedor.com.br/noticia/cnc-e-sebrae-propoem-138-acoes-estrategicas-para-comercio-e-servicos/>. Acesso em: 25 abr. 2016.

4 Disponível em: www.diap.org.br.

mecanismos clássicos de distribuição de renda. Numa trajetória que reafirma nossas heranças patriarcais e escravocratas, alicerçadas na desigualdade e na exclusão social, fragilizam-se as políticas sociais de caráter universal, o papel do Estado e dos sindicatos, sem qualquer iniciativa no sentido de uma reforma que aponte para uma tributação progressiva e para a taxação das grandes fortunas. O acento ao retorno da proposta do “negociado sobre o legislado”, encaminhada no período FHC e arquivada por Lula em 2003, propõe caminho de regresso a momentos que se mostraram nefastos para os trabalhadores, valendo lembrar, com Belluzzo, que o direito que nasce das relações mercantis não reconhece nenhum outro fundamento senão o da igualdade entre os produtores de mercadorias.

Será que a sociedade brasileira se vai deixar embalar pelo canto da sereia, aguardando que os desencantos da “nova ordem” se tornem definitivos?

Referências bibliográficas

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. A independência do BC. **Carta Capital**, 3 set. 2014. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/revista/815/a-independencia-do-bc-5208.html>. Acesso em: 1 jul. 2016.

BIAVASCHI, Magda Barros. **O direito do trabalho no Brasil - 1930-1942**. São Paulo: LTr, 2007.

BIAVASCHI, Magda Barros. O impeachment e os direitos sociais do trabalhador: caminhos de uma ordem mais desigual. **Carta Maior**, 15 abr. 2016. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-impeachment-e-os-direitos-sociais-do-trabalhador-caminhos-de-uma-ordem-mais-desigual/4/35968>.

CNI - Confederação Nacional da Indústria. **101 propostas para modernização trabalhista**. Brasília: CNI, 2012. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/relacoesdotrabalho/media/publicacao/chamadas/101.pdf>.

CNI - Confederação Nacional da Indústria. **Agenda Legislativa da Indústria 2016**. Organizadores: Marcos Borges de Castro, Godofredo Franco Diniz, Frederico Gonçalves Cezar, Brenda Parada Granados. Brasília: CNI, 2016. Disponível em: http://www.sistemaindustria.org.br/publicacao/agenda_legislativa2016/HTML/index.html#134. Acesso em: 29 abr. 2016.

DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. **Agenda legislativa dos trabalhadores no Congresso Nacional 2016**. Brasília: DIAP, 2016.

KREIN, José Dari; BIAVASCHI, Magda B. Brasil: os movimentos contraditórios da regulação do trabalho nos anos 2000. **Cuadernos del Cendes**, Caracas, Venezuela, v. 32, n. 89, p. 47-82, 2015. Disponível em: http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_cc/article/view/9896/9707.

OXFAM 210, jan. 2016. Disponível em: <http://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos>.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PMDB. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulisses Guimarães, 29 out. 2015. Disponível em: http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf. Acesso em: 25 abr. 2016.

Magda Barros Biavaschi é desembargadora aposentada do TRT da 4ª Região, doutora e pós-doutora em Ciência Econômica pela Unicamp, pesquisadora do Cesit/IE/Unicamp e professora colaboradora do IE e do IFCH/Unicamp.

José Dari Krein é doutor em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp, docente do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Cesit/IE/Unicamp.

Políticas de desenvolvimento urbano no Brasil (1988-2013) ¹

Raphael Brito Faustino

Dentre os diversos aspectos apontados pela atual Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em seu diagnóstico sobre a questão urbana no Brasil, destaca-se o aprofundamento da crise urbana nas cidades brasileiras. O impacto da crise econômica dos anos 1980, somado à desestruturação do aparato institucional que conduzia a política urbana desde o início do período militar, foram decisivos para que os problemas urbanos se aprofundassem em meio ao processo de redemocratização.

Ao longo da década de 1990, os impactos da política econômica neoliberal adotada no país podem ser considerados como os principais fatores que impediram a retomada de políticas consistentes de desenvolvimento urbano. Deterioraram-se não apenas as condições de vida nas cidades, vinculadas diretamente às questões urbanas, mas outros aspectos sociais relacionados, como o aumento do desemprego, da violência, da pobreza e a piora de uma série de serviços públicos.

Tal fato não se descola da revisão do papel do Estado. O discurso dominante considerava a participação do Estado como um entrave ao desenvolvimento, contrariando o período anterior à década de 1980, apontado como o período dos anos de ouro do capitalismo. Neste cenário, as cidades brasileiras foram submetidas a um novo padrão de intervenção pública, no qual a intervenção é escassa e fica a critério do poder municipal, o que culminaria com o constante agravamento da crise urbana.

No início do século XXI, houve uma nova inflexão na condução das políticas públicas destinadas a orientar ou promover o desenvolvimento urbano no país. Uma nova institucionalidade passou a vigorar, programas ambiciosos foram criados com o propósito de reduzir as mazelas e instaurar uma nova dimensão da cidadania, fundada no direito à cidade. Contudo, os avanços promovidos não foram suficientes para atender as urgentes demandas sociais nessa área, o que provocou questionamentos a respeito dos limites da nova institucionalidade.

Portanto, considerando o período entre 1988 e 2013, as políticas de desenvolvimento urbano apresentaram importantes modificações, nos mais variados aspectos da elaboração, formalização e implementação de uma política pública. Tendo em vista que não há consenso sobre os acertos e equívocos das políticas implementadas nessa área, o presente estudo pretende abordar os avanços ocorridos no período, demonstrando

¹ Este texto corresponde ao resumo expandido da dissertação de mestrado intitulada “Avanços e limites das políticas de desenvolvimento urbano no Brasil (1988-2013)”. Campinas: Unicamp, 2014. Orientador: Marcelo Weishaupt Proni.

que estes não se deram de maneira uniforme e constante, assim como evidenciar os limites de tais políticas do ponto de vista dos resultados empíricos verificados.

Para tal, pretende-se estabelecer alguns dos marcos institucionais e regulatórios das políticas urbana ao longo do período, demonstrando de que maneira contribuíram para o aprimoramento dessas políticas. A começar pela Constituição Federal de 1988, referência das políticas sociais no Brasil, que inclui em seu texto, pela primeira vez em âmbito constitucional, o tema da política urbana.

Contrariando as expectativas criadas com a Constituição, as políticas urbanas careceram de uma organização institucional, no âmbito do Governo Federal, ao longo de toda a década de 1990, no sentido de abordar os conjuntos de políticas do setor de maneira coordenada. Outro fator relevante, a restrição orçamentária causada pela política econômica, pode ser apontada como característica do período.

A despeito deste cenário, verificou-se a criação e execução de diversos programas para a área de desenvolvimento urbano, que serviriam como referência, posteriormente, para uma parte dos principais programas executados pelo Governo Federal na década seguinte.

Outro marco fundamental do período foi a promulgação do Estatuto das Cidades, no ano de 2001. Criado para regulamentar os artigos constitucionais que versam sobre a política urbana e que serviria como base para a legislação de uso e ocupação do solo nas cidades brasileiras.

A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, as políticas urbanas passam a receber um novo tratamento por parte do Governo Federal. Contudo, ao longo do primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, as restrições causadas pela manutenção da política econômica, que reproduziam os critérios de austeridade fiscal, ainda foram preponderantes e, a despeito do importante trabalho realizado nos primeiros anos de existência do Ministério, bem como a instituição de políticas setoriais, os resultados apresentados ainda foram tímidos.

No segundo mandato do Governo Lula, explicita-se mais claramente o novo padrão de intervenção pública. O Governo Federal retoma o investimento público como fonte de estímulo ao crescimento econômico, tendo os investimentos em programas urbanos como um dos indutores do crescimento.

Mais uma vez, verificam-se avanços importantes no âmbito das políticas de desenvolvimento urbano, sem, contudo, alterar significativamente o cenário de crise urbana. É neste sentido, que o estudo também pretende oferecer subsídios para a discussão dos limites das políticas urbanas adotadas no período.

A trajetória da evolução das políticas de desenvolvimento urbano parece compor um importante arcabouço legal e institucional, junto com a elevação dos recursos alocados nas políticas urbanas. Sem desqualificar os relevantes avanços institucionais alcançados, este modelo mostra-se insuficiente para o tratamento da questão urbana no Brasil, uma vez que parece não ser capaz de enfrentar os principais problemas urbanos do país.

De modo a demonstrar os avanços e limites apresentados pelas políticas de desenvolvimento urbano no Brasil, o estudo está dividido em cinco seções.

O capítulo 1 começa abordando as relações entre o desenvolvimento capitalista e a urbanização, para em seguida evidenciar os impactos do processo de industrialização na formação e desenvolvimento das cidades brasileiras. Diversas características da urbanização brasileira, bem como do atual cenário de crise urbana, podem ser explicadas com base no processo de desenvolvimento capitalista no país, principalmente pela reprodução da extrema desigualdade econômica e social.

A maneira como o espaço urbano e as cidades são encarados ao longo dos processos de modificação do sistema capitalista são debatidos no capítulo como forma de identificar as possíveis relações entre a dinâmica econômica, o padrão de intervenção do Estado na economia as políticas urbanas.

Além disso, sugere uma análise do processo de urbanização no Brasil, que dialoga com o desenvolvimento capitalista no país, apontando as peculiaridades de ambos os processos e seus impactos nas políticas públicas do setor.

O padrão de desenvolvimento das cidades e as formas capitalistas que se apropriaram do desenvolvimento urbano estão no cerne da questão urbana no Brasil e podem, em parte, explicar porque, a despeito da evolução institucional mencionada, muitos problemas se aprofundaram nas cidades brasileiras.

O capítulo 2 examina as políticas urbanas em âmbito federal no período de 1988 a 2002, demonstrando como a carência de estabilidade institucional foi um fator decisivo para a ausência ou inoperância dos marcos regulatórios necessários à política urbana, bem como para um rumo errático das políticas públicas. Entre os aspectos analisados, cabe retomar a ineficácia de instâncias administrativas metropolitanas para enfrentar questões que extrapolam o âmbito municipal nas grandes capitais, num contexto de ausência de diretrizes nacionais.

Contudo, é possível identificar no grupo dos principais programas desenvolvidos no período, em especial nos programas relacionados à habitação e ao saneamento básico, uma estrutura que viria a ser utilizada ao longo dos anos 2000 para promover a retomada da atuação do Governo Federal na política urbana.

Como forma de identificar a trajetória da política urbana foram selecionados para análise alguns dos programas de maior destaque, tanto do ponto de vista de sua estruturação e investimentos, quanto por sua importância ao compor parte dos programas desenvolvidos na década seguinte.

Também é abordado outro marco decisivo da política urbana, a regulamentação dos artigos constitucionais, através da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto das Cidades. Destacado internacionalmente como exemplo de lei para regulamentar a questão urbana, o Estatuto das Cidades foi aprovado no auge do período neoliberal no Brasil, em contraponto ao modelo de políticas públicas adotado no momento, graças à intensa articulação de movimentos sociais e outros atores ligados à questão urbana. Porém, conforme definido pela Constituição, sua implementação depende de articulações

locais, no âmbito municipal, que se sobrepõem à discussão regulatória e impedem a aplicação de muitos dos instrumentos definidos pela lei.

O capítulo 3 coloca ênfase na reformulação institucional da política de desenvolvimento urbano promovida após a criação do Ministério das Cidades. Tendo surgido pouco tempo depois da promulgação do Estatuto das Cidades, a conjunção formada pela nova lei e pelo novo aparato institucional foi considerada por muitos como um ponto de inflexão da política urbana no Brasil, gerando enorme expectativa de uma grande mudança nos rumos das políticas para as cidades, fato que também será discutido no capítulo.

Em contraponto às diversas mudanças institucionais ocorridas entre 1988 e 2003, discutidas no capítulo anterior, o período entre 2003 e 2014, sob vigência do Ministério das Cidades, caracterizou-se, ao menos, pela estabilidade institucional e pela reinserção da questão urbana na agenda da política pública federal e pela democratização do processo de definição das prioridades e das diretrizes da política nacional.

São discutidos os principais programas adotados pelo Ministério das Cidades e é ressaltada a expansão orçamentária ocorrida após 2007. Embora os avanços sejam perceptíveis, pode-se questionar se a institucionalização das políticas consideradas prioritárias é capaz de alterar significativamente o quadro urbano, bem como se o discurso e os planos elaborados estão em sintonia com a realidade sobre a qual os programas devem intervir.

Neste sentido, discute-se, também, o padrão de intervenção das políticas urbanas e suas relações com os programas desenvolvidos na década anterior, o que sugere uma forma de intervenção que não garantiu modificações substanciais na execução dos programas e, conseqüentemente, no quadro urbano brasileiro.

O capítulo 4 faz um diagnóstico da questão urbana no Brasil com base em alguns dos principais indicadores de desenvolvimento urbano, apresentando sua evolução ao longo do período. Os indicadores selecionados permitem confirmar que houve uma inflexão no escopo das políticas urbanas, principalmente em razão da reformulação institucional ocorrida desde 2003. Porém, os resultados apontam um descompasso entre o avanço em termos de cobertura dos programas e o crescimento das demandas urbanas, especialmente nas maiores cidades.

Também são sugeridos questionamentos acerca dos indicadores comumente adotados para analisar as distintas dimensões das questões urbanas, mostrando suas limitações e insuficiências, sem, contudo, desqualificá-los, uma vez que apresentam um quadro, ainda que limitado, dos impactos das políticas públicas do setor.

Por fim, na Conclusão são sugeridas algumas hipóteses sobre as insuficientes modificações do quadro urbano, a despeito de importantes avanços regulatórios e na alocação de recursos para programas prioritários, ocorridos na última década. Identificar avanços não significa, contudo, supor que a trajetória atual irá conduzir, no longo prazo, à solução das mazelas urbanas. Ao contrário, o modelo de atuação do Estado não tem sido capaz de romper com o padrão de reprodução dos principais problemas urbanos, o que

pode ser constatado na deterioração de áreas urbanas mesmo onde o Estado retoma uma atuação mais consistente.

Em suma, no conjunto de reflexões proposto no estudo, aquele que permeia todo o esforço – e é considerado condição essencial para uma análise das condições de vida nas cidades – diz respeito ao papel do Estado no desenvolvimento urbano brasileiro e ao padrão de intervenção pública nesse campo. Certamente, as trágicas condições de nossas cidades guardam profunda relação com as ações, ou omissões, do Estado e reproduzem diversas das disputas presentes na sociedade brasileira.

Superar, então, o quadro de desigualdade visto nas cidades é um desafio bastante complexo, uma vez que se insere no processo de enfrentamento do subdesenvolvimento brasileiro. Para tal, não se pode furtar de encarar a influência dos interesses econômicos e políticos que, na maioria das vezes, estão diretamente vinculados ao aparelho estatal e às políticas sociais.

Raphael Brito Faustino é mestre em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp e professor da Faculdade Cásper Líbero.

Evolução do emprego formal no Brasil (2003-2013)¹

Guilherme Caldas de Souza Campos

Na década de 1990, o mercado de trabalho no Brasil foi caracterizado por uma profunda desestruturação. O período foi caracterizado pelo baixo crescimento econômico, pela estagnação dos salários e pelo aumento do desemprego e da informalidade. Em função de um cenário macroeconômico adverso, marcado pela abertura indiscriminada da economia ao capital estrangeiro, por políticas econômicas de caráter neoliberal e por reestruturação produtiva, o desemprego chegou a níveis alarmantes, os salários estagnaram-se em níveis muito baixos e o nível do emprego formal caiu drasticamente.

Neste sentido, o mercado de trabalho sofreu um profundo processo de *desregulamentação*, que associado a uma conjuntura de baixo crescimento e estagnação econômica, promoveu a sua *desestruturação*. Com o crescente processo de terceirização, de transformações produtivas associadas à “terceira revolução industrial” e o processo de fusões e aquisições que se iniciou com a abertura financeira e comercial (processo conhecido por *reestruturação produtiva*), aumentou drasticamente o número de trabalhadores desempregados, que paulatinamente se encaminharam para os setores e ocupações menos regulamentadas, para o trabalho por conta própria e, especialmente, para o *trabalho informal*. Neste período, cresceram a pobreza e a miséria, além de se manter uma elevada desigualdade entre os trabalhadores.

No entanto, a partir da crise cambial em 1999 e, mais especificamente, após 2003, com a elevação do preço e da demanda internacional das *commodities*, a economia brasileira voltou a crescer com maior intensidade, e o mercado de trabalho no Brasil assumiu uma tendência de reestruturação, com a volta do crescimento do emprego e dos salários. Uma das principais marcas desta reestruturação, além do crescimento do emprego e dos salários em si, foi o intenso crescimento do *emprego formal*, bem como o crescimento do seu salário médio e a diminuição das desigualdades salariais entre os trabalhadores formais.

Inicialmente motivado pelo crescimento das exportações, que foi reforçado pelo crescimento dos preços e da demanda por *commodities* e beneficiado pelo câmbio desvalorizado, o crescimento econômico seria marcado, posteriormente, pela retomada do consumo e aumento dos investimentos, não apenas nos setores exportadores de *commodities*, mas também na exportação de bens manufaturados para países que haviam sido beneficiados pelo crescimento internacional da demanda por *commodities* e principalmente nos setores produtores de bens de consumo para o mercado doméstico. Mesmo com a manutenção de políticas macroeconômicas restritivas ao crescimento do PIB, herdadas do

¹ Este texto corresponde ao resumo expandido da dissertação de mestrado intitulada “O emprego formal no Brasil dos anos 2000: um estudo da Relação Anual de Informações Sociais (2003-2013)”. Campinas: Unicamp, 2016. Orientador: Paulo Eduardo de Andrade Baltar.

período anterior, a moeda inicialmente desvalorizada, a inflação em baixa e a retomada do consumo e dos investimentos permitiram que o emprego voltasse a crescer, assim como os salários, criando um ambiente propício para o incremento continuado da demanda doméstica e o crescimento da economia.

Este movimento de reestruturação do mercado de trabalho no Brasil, que foi caracterizado especialmente pelo fenômeno do *crescimento do emprego formal e de seus salários*, seria um dos elementos que teriam criado as condições para que a economia brasileira pudesse seguir crescendo até anos recentes, mesmo após a crise financeira mundial de 2008 e o arrefecimento da demanda externa de *commodities*, resultando em um mercado de trabalho substancialmente diverso ao que nos havia sido legado pelos anos 1990.

Entendido como a modalidade de emprego de melhor qualidade, o emprego formal é aquela modalidade de emprego cuja contratação atende aos requisitos da legislação trabalhista em vigor no país e é reconhecido pelo Estado, de modo que o trabalhador tenha garantidos os direitos trabalhistas previstos nesta legislação. Muito embora a simples condição de formalidade não seja garantia que estes postos de trabalho não sejam precários ou mesmo com baixas remunerações, a condição formal desta modalidade de emprego garante um mínimo de estabilidade no emprego, uma renda relativamente superior ao do emprego informal e acesso a direitos, benefícios e proteção social a que o emprego formal dispõe, configurando-se portanto como um ideal a ser política e economicamente alcançado.

Uma das principais fontes que demonstram o forte crescimento do emprego formal no Brasil é a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). A RAIS é um registro administrativo onde os estabelecimentos são obrigados a fazer a sua declaração anual, alimentando o banco de dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) com informações sobre contratações, demissões, escolaridade, horas trabalhadas, salários, tipos de ocupação *etc.* Entre 2003 e 2013, o estoque de postos formais de trabalho registrados pela RAIS no Brasil cresceu 65,7%, um ritmo de crescimento anual médio de 5,2%, no período de uma década, ao passo que, no mesmo período, o PIB do Brasil cresceu 44,2%, um crescimento médio de 3,7% ao ano. Ou seja, o emprego formal não apenas cresceu, como cresceu em um ritmo superior ao do PIB, demonstrando a intensidade da reestruturação pelo qual passou o mercado de trabalho neste período. Parte deste crescimento foi caracterizado pela formalização de postos de trabalho já existentes, antes informais, mas outra parte significativa, especialmente nas grandes empresas, foi surgimento de novas vagas, refletindo o forte processo de criação de vagas e de absorção de mão de obra que ocorreu no período.

A estrutura resultante desta transformação do mercado de trabalho é um aspecto do processo de transformação pela qual passou a sociedade e a economia brasileiras nos últimos anos, de modo que, apesar dos ainda altos índices de desigualdade e de rotatividade entre os trabalhadores, representou uma tendência de reversão da desestruturação pela qual passou a economia brasileira nos anos 1990, especialmente no que tange à diminuição do desemprego e da informalidade. Esta transformação teria seu lado eminentemente político, ou seja, ancorado nas ações deliberadas do governo, mas contou com uma importante

conjuntura econômica, que possibilitou as políticas que deram impulso ao crescimento do emprego formal.

Por um lado, o movimento fortuito da economia internacional teria contribuído para a alavancar o crescimento econômico no Brasil, em um primeiro momento, através do crescimento das exportações, o que teria contribuído para, em um segundo momento, criar as condições de sustentação da demanda doméstica na forma de consumo e investimento. Por outro lado, ações deliberadas do governo na forma de políticas públicas teriam contribuído não apenas para condicionar o consequente crescimento do emprego na forma de *empregos formais*, como também teriam contribuído para formalizar uma série de postos de trabalho já existentes, antes *informais*, especialmente (mas não apenas) em pequenas empresas.

Os dados da RAIS, no entanto, demonstram que a maior parte do crescimento do emprego formal entre 2003 e 2013 se deu em grandes empresas, que já nascem formais e dificilmente precisam de incentivos para se formalizar ou formalizar os seus vínculos de emprego. Assim, apesar da forte participação das micro e pequenas empresas no processo de formalização do emprego, as maiores responsáveis pelo crescimento do estoque de empregos formais foram as grandes empresas que, ao investir e expandir negócios para atender a demanda crescente, contribuíram fortemente para o crescimento de novos postos de trabalho formais, refletindo o forte processo de crescimento econômico pela qual a economia brasileira passou neste período.

Este crescimento econômico teria sido abalado pela crise financeira mundial de 2008, ocasionando uma única breve recessão no período compreendido por uma década, e que seria rapidamente superada graças a uma série de políticas anticíclicas que teriam garantido as condições de manutenção da demanda doméstica após a crise, o que teria permitido manter a continuidade deste crescimento, assim como do emprego formal, ao menos até anos recentes. Políticas de redistribuição de renda e de valorização do salário mínimo, associadas ao crescimento do emprego, e uma política ativa de investimento público e expansão dos serviços sociais, teriam ajudado a fortalecer a demanda doméstica, de modo a incentivar e garantir a continuidade do investimento privado. Assim, através do crescimento do emprego, dos salários, mas também do crédito e do gasto público, o crescimento econômico poderia ter sido mantido, mesmo após o arrefecimento do ciclo das *commodities*, traduzindo-se em continuidade do processo de expansão do emprego formal e de seus salários, mesmo após a crise financeira mundial de 2008.

Neste sentido, a análise setorial da evolução do emprego formal no período 2003-2013 demonstra que, apesar do forte incentivo que o ciclo de *commodities* teve para o crescimento econômico inicial da década, fomentando o forte crescimento do emprego formal em setores diretamente ligados à demanda por estes bens, foram na verdade os setores ligados a demanda doméstica por bens e serviços onde o emprego formal mais cresceu. Apesar de todos os setores de atividade terem contribuído positivamente para o crescimento geral do emprego formal, alguns deles registraram contribuições superiores para este crescimento, fazendo com que a sua importância relativa fosse alterada. Muito embora o crescimento da demanda por *commodities* no mercado internacional tenha

beneficiado, por exemplo, o setor de Extrativa Mineral, e este ter registrado a maior taxa de crescimento de empregos formais entre todos os setores, sua contribuição ao crescimento geral do emprego formal foi muito pequena.

O principal impulso ao crescimento do emprego formal teria sido, portanto, o crescimento econômico motivado pela retomada da demanda doméstica, especialmente nos setores *non-tradables* que foram mais fortemente beneficiados pelo crescimento da renda e do próprio emprego. Ainda que a retomada do investimento e a expansão dos serviços sociais públicos por parte do Estado tenham contribuído fortemente para o crescimento do emprego formal, foram nos setores de Construção Civil, Comércio e Serviços, especialmente aqueles serviços fortemente ligados à demanda doméstica tanto das famílias como de empresas por serviços de apoio à atividade econômica, onde se verificou a maior contribuição ao crescimento geral do emprego formal.

Este caráter setorial do crescimento do emprego formal teve forte impacto na estrutura ocupacional. Embora o crescimento econômico tenha promovido o crescimento do emprego em todos os tipos de ocupação, as categorias ocupacionais mais beneficiadas foram justamente aquelas que tinham forte sobreposição com os setores de *non tradables*. Primeiramente, aquelas menos qualificadas, como prestadores de serviços, vendedores do comércio, trabalhadores de serviços administrativos e produtores de bens discretos (especialmente ligados à Construção Civil) e, subsidiariamente, aqueles de maior qualificação, como profissionais de nível superior e dirigentes de empresas. Estas categorias ocupacionais, especialmente as menos valorizadas e de baixa qualificação, não apenas estavam fortemente ligadas ao crescimento dos setores de *non tradables*, como também se destacaram entre os grandes estabelecimentos que, ao crescerem, geraram muitos empregos, embora também tenham se destacado no crescimento dos pequenos e médios estabelecimentos.

Ao contrário do que prega a ortodoxia econômica, o crescimento do emprego formal e diminuição do desemprego não foram acompanhados de rebaixamento dos salários. Não apenas o emprego formal cresceu, como cresceu também o salário médio do emprego formal, crescimento que ocorreu com diminuição da desigualdade entre os trabalhadores do setor formal. Segundo a RAIS, entre 2003 e 2013, o salário médio registrou um crescimento real de 30,6%, ou um ritmo de crescimento de 2,7% ao ano acima da inflação.

Este crescimento pode ser atribuído, por um lado, em um quadro de forte crescimento do emprego, redução do desemprego e relativa baixa inflação, teria sido cada vez mais fácil para os sindicatos alcançarem reajustes salariais acima da inflação. Por outro lado, a instituição de uma política oficial de valorização do salário mínimo e as transferências diretas e indiretas de renda por parte do Governo Federal, tanto no âmbito dos programas sociais quanto no âmbito da previdência, teriam contribuído para auxiliar na elevação dos patamares mais baixos dos salários do emprego formal, auxiliando assim na relativa diminuição do leque salarial entre os assalariados. O resultado foi a elevação do nível dos salários, o crescimento do salário médio geral, a elevação da mediana dos salários e a diminuição da assimetria e da dispersão salarial entre os empregados formais, muito embora a assimetria e a dispersão ainda tenham continuado muito altas.

Aumentos do valor do salário mínimo bem maiores do que os reajustes das categorias profissionais elevaram a proporção de empregos formais em intervalos na proximidade do salário mínimo, mas a aproximação entre as variações do salário mínimo e os reajustes das categorias profissionais acentuou o aumento do nível e a redução da assimetria e dispersão dos salários das categorias ocupacionais, contribuindo para mudar o perfil ocupacional dos intervalos de salário mínimo, tornando mais clara a influência das categorias ocupacionais na determinação dos salários do emprego formal.

O baixo nível e as enormes assimetria e dispersão relativa dos salários do emprego formal sinalizavam a desestruturação do mercado de trabalho no Brasil. As tendências na direção de maior flexibilidade do trabalho (contratação, jornada e remuneração) agravaram essa desestruturação da compra/venda de trabalho durante os anos 1990. No entanto, a experiência recente de forte crescimento do emprego formal com baixa inflação, elevação do valor do salário mínimo e reajustes das categorias profissionais crescentemente maiores do que a inflação, elevaram o nível e diminuíram a dispersão e a assimetria dos salários do emprego formal, sinalizando que ocorreu no período recente uma tendência de maior estruturação do mercado de trabalho.

Mesmo após o arrefecimento do crescimento econômico, após a crise financeira mundial de 2008 e especialmente após 2010, o emprego formal e os seus salários continuaram a crescer e o fizeram a um ritmo superior ao do PIB. Mesmo com a valorização do salário mínimo sendo afetada pela desaceleração, o nível médio dos salários continuou crescendo, pois os sindicatos continuaram logrando reajustes superiores à inflação, uma vez que o desemprego continuava baixo, o clima político favorável aos trabalhadores continuava vigente e o emprego formal continuava crescendo.

Em síntese, o desempenho econômico que ocorreu no Brasil nos anos 2000 foi, portanto, diferente do que se verificou nos anos 1990. Não apenas o crescimento do PIB foi mais intenso, como foi caracterizado por intensa *inclusão social*; ou seja, o crescimento econômico dos anos 2000 beneficiou uma proporção maior da população, especialmente aqueles que estavam fora do circuito da renda e do consumo, proporcionando emprego formal e renda crescente para muitos trabalhadores que antes estavam alocados em empregos informais ou em atividades por conta própria, ou mesmo àqueles que sequer estavam inseridos na atividade econômica. O crescimento do emprego formal e a evolução de seus salários foram apenas algumas das consequências deste novo arranjo econômico e social que vigorou neste período, cujo entendimento contribui para a compreensão dos mecanismos que permitiram esta reestruturação do mercado de trabalho brasileiro e a diminuição das desigualdades sociais.

O intenso crescimento do emprego formal no Brasil não significou apenas uma recuperação do mercado de trabalho, do emprego e dos salários, significou também uma *reestruturação* deste mercado no país. Não apenas o emprego cresceu, diminuindo as taxas de desemprego, como este cresceu no setor *formal*, ou seja, com forte diminuição da informalidade; não apenas o nível dos salários aumentou, como este aumento foi acompanhado de relativa diminuição da desigualdade e assimetria, contribuindo para elevar especialmente os salários mais próximos ao valor do salário mínimo.

Este fenômeno não é trivial e ganha maior importância para a sociedade brasileira quando se leva em consideração as condições em que se encontrava o mercado de trabalho no Brasil na década de 1990, quando este experimentava altas taxas de desemprego e de informalidade, além da estagnação dos salários em patamares muito baixos e ampla desigualdade salarial. Ou seja, as transformações pelas quais o mercado de trabalho brasileiro passou nos anos 2000 – o crescimento do emprego formal e do seu nível salarial, a diminuição do desemprego e a diminuição da desigualdade – representariam uma tendência de superação das condições de exclusão e precariedade pelo qual foi caracterizado o mercado de trabalho brasileiro nos anos 1990.

O crescimento com inclusão social manteve-se por todo o período 2003-2013, mesmo depois da crise global afetar o país no final de 2008, através da continuação do crescimento do emprego formal e de sua remuneração. Muitos trabalhadores antes excluídos do mercado de trabalho tiveram acesso a uma oportunidade formal de emprego, e muitos trabalhadores de baixa renda tiveram aumentos de salário bem acima da inflação. Além, é claro, da política social em que os benefícios sociais e previdenciários foram diretamente afetados pela valorização do salário mínimo que, junto do crescimento do emprego formal e de seus salários, promoveu a *inclusão social*, ao permitir que muitos trabalhadores saíssem da pobreza e da informalidade.

Em suma, o crescimento do emprego formal e de seus salários no Brasil apontam para um crescente processo de reestruturação do mercado de trabalho que se deu entre os anos de 2003 e 2013. A experiência recente de forte crescimento do emprego formal com baixa inflação, a elevação do valor do salário mínimo e os reajustes das categorias profissionais crescentemente maiores do que a inflação contribuíram para elevar o nível e diminuir a dispersão e a assimetria dos salários do emprego formal, tornando mais nítida a influência das categorias ocupacionais na determinação desses salários, sinalizando a maior estruturação do mercado de trabalho. Estruturação esta que só foi possível mediante a continuidade do crescimento econômico, mesmo após uma grande crise financeira mundial, e ainda mais graças a um conjunto de políticas públicas postas em prática pelo governo que permitiram que o impulso externo do início da década desse origem a um processo endógeno de crescimento econômico baseado no crescimento da demanda doméstica e puxado pelos investimentos públicos e privados.

Guilherme Caldas de Souza Campos é graduado em Ciência Política pelo IFCH-Unicamp e mestre em Desenvolvimento Econômico na área de Economia Social e do Trabalho pelo IE-Unicamp. Atualmente, é servidor administrativo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (SP).

Transformações recentes no trabalho doméstico ¹

Juliane da Costa Furno

O presente artigo é um resumo expandido da dissertação defendida no Programa de Desenvolvimento Econômico, e teve como problemática analisar a particularidade da construção do capitalismo e do mercado de trabalho brasileiro que – embora seja uma das dez maiores economias do mundo e tenha passado por um intenso processo de industrialização – segue produzindo e reproduzindo um montante considerável de trabalhadores ocupados nas tarefas domésticas. E, em que pese o trabalho doméstico envolver um grande contingente de funções destinadas às famílias e aos domicílios, (motoristas, cuidadores, jardineiros) esta pesquisa optou por desenvolver um recorte no objeto, centrando-se na análise do emprego doméstico mensalista (formal ou não²) que tem como prerrogativas o serviço de limpeza e alimentação. Desse modo, estamos tratando do que popularmente denominamos de “empregadas domésticas”³.

O trabalho doméstico tem a especificidade de correlacionar-se positivamente com a existência da concentração da riqueza e renda, e com a persistência de um contingente de excedente de mão de obra existente na economia (POCHMANN, 2012). Nesse sentido, nas economias nas quais a renda é menos desigualmente distribuída, existe uma tendência a menor participação do emprego doméstico no conjunto dos trabalhadores empregados⁴. Definitivamente esse não é o caso do Brasil. Segundo a PNAD (2014), são mais de 6 milhões de mulheres⁵, majoritariamente, que exercem trabalho doméstico. Como no período da Casa Grande, até hoje as trabalhadoras domésticas apresentam características similares a do

1 Este texto corresponde ao resumo expandido da dissertação de mestrado intitulada “A longa abolição no Brasil: transformações recentes no trabalho doméstico”. Campinas: Unicamp, 2016. Orientador: Marcio Pochmann.

2 Utilizo o termo formal como a que está “em cumprimento das normas legais que organizam a atividade econômica e o mercado de trabalho. Na experiência brasileira, a formalidade é explicada pela existência de carteira de trabalho para os assalariados, pela contribuição à Previdência, pelo registro municipal para os autônomos e pela constituição de uma empresa para os empregadores” (DEDECCA, 1998, p. 98-99). E informal como os trabalhadores que estão desprotegidos desses direitos bem como aqueles que estão inseridos no mercado de trabalho com contratos atípicos como flexíveis, terceirizados, cooperativas e Pessoa Jurídica, sendo essa uma modalidade de emprego disfarçada, que serve para burlar a legislação trabalhista. Ver mais em (ARAUJO, 2013).

3 Essa foi uma opção metodológica e política, uma vez que o emprego à domicílio envolve uma série de funções, inclusive de maior qualificação, como fonoaudiólogas e fisioterapeutas, as quais prestam um serviço especializado às famílias. Por trabalhadoras domésticas compreendemos aquelas mulheres, majoritariamente, que de forma contínua exercem funções de limpeza, alimentação e eventualmente cuidados às famílias. Excluiu-se da análise em questão as trabalhadoras domésticas diaristas.

4No entanto, Segundo Davi Antunes (2011) mesmo em países nos quais se avançou mais rápida e homogeneamente a industrialização e nos quais é menor a desigualdades de renda, o trabalho doméstico ainda persiste, embora em proporções distintas da do Brasil.

5 O Percentual de homens ocupados no trabalho é de apenas 8%, o que tem pouca relevância estatística. Por isso, e pelo trabalho doméstico tem relações intensas com a construção social do gênero feminino, que a partir de agora iremos no referir a “trabalhadoras” domésticas, mesmo que entre elas exista um percentual de homens.

“agregado” (FREYRE, 2006), agora, porém, com dimensões reificadas, mas preservando a herança do trato com as trabalhadoras domésticas em uma esfera pessoalizada e essencialmente desigual, apresentando, no entanto, apresentar contornos “familiares”. Segundo Pochmann, “parte significativa das atividades desenvolvidas nos lares brasileiros carrega ainda hoje traços semelhantes observados no passado servil e escravista” (POCHMANN, 2012, p. 49).

O trabalho doméstico é uma das marcas da escravidão e guarda uma série de similitudes com seu modo de funcionamento nas sociedades modernas. Entre as características permanecidas ao longo tempo destaca-se a sua não identificação como um “trabalho” – prioritariamente quando comparado às demais categorias sociais; a majoritária presença de trabalhadoras negras; a desvalorização social; a precarização das relações trabalhistas e, sobretudo, uma lógica servil, ancorada na demasiada ideia de diferenciação social. No período pós abolição entre o final do século XIX e o início do século XX, 70% da população economicamente ativa de mulheres ex escravas foi inserida no mercado de trabalho⁶ mediante o serviço doméstico. (SAFFIOTI 1978). Ou seja, não somente pelas características coloniais e escravistas brasileira, mas – sobretudo – pela transição inconclusa do trabalho escravo para o livre que marcam a permanência racializada dessa ocupação.

O objetivo geral desse texto é, então, analisar o trabalho doméstico a luz dos anos 2000 – período no qual houve uma retomada do crescimento econômico e ampliação das políticas sociais – buscando analisar as transformações que a categoria tem passado no que tange aos elementos centrais do mercado de trabalho. O problema colocado por essa pesquisa, em síntese, é o seguinte: Quais foram as transformações principais na perspectiva do mercado de trabalho sentidas pelas trabalhadoras domésticas nos anos 2000? Para estruturar esse trabalho optamos pelo desenvolvimento metodológico explicitado a baixo.

A dissertação em questão divide-se em 2 capítulos fundamentais. O primeiro capítulo denomina-se “Os anos 2000: trajetória de crescimento, inclusão e evolução do mercado de trabalho”. O capítulo inicia com uma introdução que passa pelo padrão de organização do mercado de trabalho no padrão de inserção subdesenvolvida brasileira. Na sequência percorremos brevemente a década de 1990 buscando empreender um comparativo com a década em questão. Após isso, apresentamos e justificamos a opção pela investigação dos anos 2000, entendendo-o como um momento de singularidade na trajetória histórica do Brasil, o qual teve como característica a junção de direitos outrora divorciados, a saber: direitos sociais, políticos e civis. Os anos 2000 foram palco de uma inflexão substantiva da política econômica vigente no período neoliberal, e teve como marca uma forte presença no Estado como regulador e proponente do desenvolvimento nacional, uma política de desenvolvimento que privilegiou o mercado interno, e – sobretudo – pela emergência de políticas sociais redistributivas e reestruturação do mercado de trabalho, com aumento real do salário mínimo, queda acentuada no desemprego e crescimento da

6 Entendo mercado de trabalho aqui como aquele que abrange os setores formais e informais da economia, no qual há a existência de trabalhadores dispostos a vender sua mão-de-obra. Além disso, o mercado de trabalho também é composto por trabalhadores por “conta própria”, informais e em situação de precariedade, como vendedores ambulantes. Esse conceito de inter-relação do trabalho formal e informal no mercado de vendas e trocas pode ser melhor compreendido em Paulo Renato de Souza (1980).

formalização. Dessa forma caracterizamos econômica e politicamente esse modelo de desenvolvimento buscando compreender seus avanços, mas também seus limites na construção de uma sociedade mais justa e menos desigual.

O capítulo número 2 chama-se “Trabalhadora domésticas: quem são e qual a natureza do trabalho”. Com ele buscamos situar as trabalhadoras domésticas como categoria profissional dentro desse capitalismo singular e desigual que é o brasileiro. Para tanto, utilizamos o conceito de “Nó Frouxo” (SAFFIOTI, 2009), a fim de caracterizar a tripla articulação de classe, gênero e raça que recaiu sob as trabalhadoras domésticas na forma de exploração/dominação e opressão. Além de uma análise histórica e conceitual, nesse capítulo analisamos e interpretamos os dados que justificam a década de 2000 como um momento singular de avanços, embora não sendo suficientes para traspor problemas estruturais da categoria. Atualmente são 6.491.351 de trabalhadores ocupados nos serviços domésticos, destes 92% são mulheres e 65% são negras. A partir da série histórica escolhida para a pesquisa – que compreendeu os anos de 1995 à 2014- identificamos que o maior aumento de mulheres empregadas no trabalho doméstico ocorreu no período de 1995 a 2003, com crescimento de 20,86% com relação ao período anterior. Fica evidente que o baixo dinamismo econômico, a desestruturação do mercado de trabalho e a recessão dos anos 90 contribuíram fortemente para o aumento de pessoas ocupadas no emprego doméstico. De 2003 a 2008 o crescimento foi de apenas 7,82%. Já entre os anos de 2009 e 2014 verificou-se uma queda expressiva, representada pelo valor de -11,26%.

No que tange ao rendimento médio, verificamos que em 2003 a renda média do trabalho doméstico era 39% da renda nacional dos brasileiros ocupados, já em 2014 esse percentual sobe para 44%. Selecionando as trabalhadoras domésticas “pessoa de referência da família”, ou seja, aquelas domésticas cuja renda constitui o rendimento principal de uma família, verificamos que a média em 2003 era de 287,03 reais, e que esse rendimento mantinha em torno de 3,8 componentes da família. No ano de 2014, a média do rendimento da trabalhadora doméstica que é chefe de família sobe para 972,00 reais, e o número de membros que são mantidos por ela cai para 3,0. Deflacionando as rendas, temos que o aumento real é de 77% mostrando o forte impacto da política de valorização do salário sobre uma categoria que têm seus rendimentos diretamente vinculados a ele. Embora os ganhos de rendimento tenham sido expressivos nos anos 2000, as desigualdades no interior da categoria seguem como uma marca estruturante. Em 2014 as mulheres recebiam apenas 79% do rendimento dos homens ocupados no trabalho doméstico e as mulheres negras auferem apenas 80% do rendimento das mulheres brancas, ambas ocupadas no trabalho doméstico.

Outro aspecto importante advindo no bojo das transformações pelas quais passaram as trabalhadoras domésticas nos anos 2000 foi a completa inversão da pirâmide etária da composição da categoria. Em 1995 51% dos ocupados tinha até 29 anos, em 2003 eram 37% e em 2014 apenas 18% das trabalhadoras ocupadas no trabalho doméstico são consideradas jovens. Tal fato corrobora para explicitar nossa hipótese de que a melhoria econômica – com a geração de mais postos de trabalho – assim como as políticas públicas, especialmente as voltadas para a educação, foram fundamentais para que o trabalho doméstico não fosse a opção primeira – por vezes única – de inserção das mulheres jovens no mercado de trabalho.

Com relação à temática de gênero, embora permaneçam as discrepâncias de rendimento – conforme afirmado acima – as mulheres perderam participação expressiva relativa no trabalho doméstico. Em 1995 18% das mulheres ocupadas estavam no trabalho doméstico, e em 2003 esse percentual subiu para 19%. Nos dois anos o trabalho doméstico era o principal receptor de mão-de-obra feminina. Já em 2014 o percentual de mulheres ocupadas no trabalho doméstico cai para 15% e para a terceira ocupação que mais recebe mão-de-obra feminina, ficando através de setores como “Educação, saúde e serviços sociais” e “Comércio e Reparação”. Em que pese o trabalho doméstico ainda ocupar um lugar importante na absorção de mulheres, os anos 2000 já sinalizam uma trajetória de queda na sua participação no total dos ocupados, o que é um avanço significativo.

No que tange a escolarização também identificamos avanços importante. As trabalhadoras domésticas que cursam ensino superior saltam de um patamar de 8.800, em 2003, para 39.176 trabalhadoras em 2014, isso representa um crescimento de expressivos 22%. Se olharmos ainda que o crescimento entre 1995 e 2003 foi na média de 2%, o salto para o patamar no qual chegou 2014 atesta para que não foram as livres forças de mercado as responsáveis por esses avanços, se não que uma presença ativa do Estado, com crescimento e dinamismo do mercado de trabalho e, sobretudo, pela constituição de políticas sociais de educação, especialmente a ampliação do número dos acessos e outras políticas como PROUNI⁷, REUNI⁸ e cotas sociais e raciais.

Nesse capítulo traçamos também uma caracterização de quem são as trabalhadoras domésticas, qual a natureza específica do trabalho doméstico dentro do capitalismo. Ou seja, analisar o trabalho doméstico e investir na proposição de políticas públicas que visem sua melhoria, só é possível entendendo a especificidade dessa ocupação no capitalismo, qual seja: salário remunera salário. É fundamentalmente a forte existência de concentração da renda e excedente de mão-de-obra que concorre para que essa ocupação seja remunerada com salários tão baixos e seja também um serviço tão acessível.

Por fim, encerramos esse trabalho de pesquisa com as Considerações Finais, nas quais retomamos as discussões presentes nos dois capítulos antecessores concluindo que o período analisado – principalmente na comparação com seu predecessor nos 90 – é de mudanças significativas. Algumas delas vão moldando um novo perfil de trabalhadores nessa ocupação, caracterizadas pela menor presença de jovens, pelo aumento da escolaridade média e – sobretudo – pelos ganhos de rendimentos que caracterizaram esse período. Outras transformações também apontam para um novo cenário, como o aumento das contribuições previdenciárias para as trabalhadoras sem registro em carteira, a menor rotatividade no emprego e a sindicalização. No entanto, todas essas positivas mudanças ainda esbarram em limites estruturais, ou seja, a não existência de políticas públicas com recorte de gênero e de raça, e a ainda tardia regulamentação e equiparação do trabalho doméstico aos demais trabalhadores formais brasileiros, demonstram que as políticas universais para o mercado de trabalho e o crescimento econômico têm um impacto importante, porém limitado para a construção da igualdade. Por fim, os dados das pesquisas

7 Programa Universidade para Todos, do MEC – Governo Federal.

8 Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, do MEC – Governo Federal.

contínuas – especialmente a PED/DIEESE⁹, apontam e corroboram nossa tese inicial, de que o trabalho doméstico é extremamente sensível aos momentos de crise e recessão econômica. Dessa forma, a crise da qual o Brasil tem sido parte desde 2015 e as políticas de ajuste fiscal pró cíclicas a que foram submetidas a economia brasileira na atual conjuntura, são parte importante dos responsáveis pelos dados que apontam aumento expressivo relativo e absoluto de trabalhadores no serviço doméstico, queda da renda média e colocam o trabalho doméstico como o terceiro setor que mais migrou de formal para informal (AMORIM; CORSEUIL, 2016). É necessário, por fim, pensar políticas públicas que avancem na estruturação e formalização da categoria, no entanto, o sucesso de tais políticas envolve retomar o controle sobre a economia brasileira, tendo ela que passar a responder por um projeto de crescimento econômico e distribuição de renda, com desenvolvimento soberano, social e econômico, e não mais ficar refém das políticas fiscais e monetárias que parecem ter na “estabilidade” um fim em si mesmas.

Referências bibliográficas

- AMORIM, Bruno; CORSEUIL, Carlos Henrique L. **Análise da dinâmica do emprego setorial de 2014 a 2015**. IPEA, jan. 2016. (Nota Técnica, n. 23).
- ANTUNES, Davi José Nardy. **Capitalismo e desigualdade**. Tese (Doutorado)–Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2011.
- ARAÚJO, Angela M. C.; LOMBARDI, Maria Rosa. **Novas configurações do trabalho no Brasil contemporâneo: relações de gênero, informalidade e trabalho associado**. Campinas: Unicamp, 2010-2013.
- FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**. 51. ed. São Paulo: Global, 2006.
- MELO, Hildete Pereira de. **O serviço doméstico remunerado no Brasil: de criadas a trabalhadoras**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para Discussão, n. 565).
- POCHMANN, Marcio. **Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.
- SAFFIOTI, Heleieth. **Emprego doméstico e capitalismo**. Petrópolis: Editora Vozes, 1978.
- _____. **Ontogênese e filogênese do gênero: ordem patriarcal de gênero e a violência masculina contra mulheres**. FLACSO-Brasil, jun. 2009. (Série Estudos e Ensaios/Ciências Sociais).

Juliane da Costa Furno é graduada em Ciências Sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestre em Desenvolvimento Econômico na área de Economia Social e do Trabalho pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

⁹ Pesquisa de Emprego e Desemprego. Analisa 6 regiões metropolitanas do Brasil. Elaborado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socio-Econômicos.