

Universidade Federal do Rio de Janeiro

**Instituto de Economia – IE
*Doutorado em Economia***

TESE DE DOUTORADO

TEMA:

A CENTRALIDADE DO EMPREGO NA PROMOÇÃO DO BEM-ESTAR: DESAFIOS PARA O BRASIL NO SÉCULO XXI

Orientador

Prof. Dr. João Saboia

Coorientadora

Prof.^a Dr.^a Lena Lavinias

Doutoranda

Flávia Vinhaes Santos

Rio de Janeiro, dezembro/2009

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA

FLÁVIA VINHAES SANTOS

**A CENTRALIDADE DO EMPREGO NA PROMOÇÃO DO BEM-
ESTAR: DESAFIOS PARA O BRASIL NO SÉCULO XXI**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Doutorado em Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Economia.

Orientador: Prof. Dr. João Saboia
Coorientadora: Prof.^a Dr.^a Lena Lavinas

Rio de Janeiro, dezembro/2009

FLÁVIA VINHAES SANTOS

A CENTRALIDADE DO EMPREGO NA PROMOÇÃO DO BEM-ESTAR: DESAFIOS PARA O BRASIL NO SÉCULO XXI

Esta Tese foi julgada e aprovada para obtenção do Título de **Doutora em Economia**, no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro (RJ), 18 de dezembro de 2009.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. João Saboia (IE/UFRJ)
Orientador

Prof.^a Dr.^a Lena Lavinias (IE/UFRJ)
Coorientadora

Prof.^a Dr.^a Maria Lucia Teixeira Werneck (IE/UFRJ)

Prof.^a Dr.^a Denise Gentil (IPEA)

Prof. Dr. Miguel Antonio Pinho Bruno (UERJ e IPEA)

Prof. Dr. Milko Matijascic (IPEA)

Para as minhas filhas Bruna e Gabriela, com um convite para juntas
trilharmos o mesmo caminho em busca de um mundo melhor para todos.

AGRADECIMENTOS

Aos professores do Instituto de Economia da UFRJ pela tarefa de me sensibilizar, com mestria, para a importância da formação acadêmica. Pelos debates acalorados, pela cumplicidade nas angústias, pelo respeito nas divergências, e pela sabedoria da qual pude compartilhar. Muito obrigada.

Ao meu orientador João Saboia, pelos ricos ensinamentos sobre o mercado de trabalho, pela tolerância e rigor, imprescindíveis no processo de criação.

À minha coorientadora Lena Lavinias, com quem aprendi dentro e fora de sala de aula e por quem guardo uma grande admiração profissional, sempre instigante, apontando para novas e sábias opções.

Aos colegas e funcionários do IE/UFRJ, sempre atenciosos, meus sinceros agradecimentos. A todos que por ventura deixei de citar, muito obrigada.

Ao amigo Marcelo Nicoll que, com muita paciência e prestatividade, me ajudou na elaboração dos dados desta tese, sempre com comentários relevantes e bem-humorados, acompanhados de boa música e bom café. E à sua mulher Joana, que abriu as portas de sua casa para que estes encontros se realizassem. Obrigada casal!

À minha amiga Eliane de Araujo, amizade descoberta e cultivada ao longo do curso, com quem realmente pude contar nos momentos de elaboração deste trabalho, nos modelos econométricos, nas angústias, mas também nas experiências culinárias e nas viagens. Eliane, amizade de carioca é coisa séria!

Aos amigos Vamerson e Maria e a todos os demais amigos do doutorado, que foram muito afetivos e companheiros, principalmente na hora do chopp, mas não só. Precisamos comemorar.

À minha mãe que, diariamente, me dá exemplos de humanidade, profissionalismo e generosidade e principalmente, em quem me inspiro na trilha pelo magistério. Obrigada pelo exemplo, carinho e por acreditar que este projeto seria possível.

À toda a minha família que torceu e me apoiou neste projeto para mim tão importante.

Mais uma vez, às minhas filhas, que demonstraram enorme paciência nos meus momentos de ausência na presença. Obrigada por me ajudarem, minha vida seria vazia de sentido se não fossem vocês.

E finalmente, mas não menos importante, ao meu namorado Pedro, o mais amoroso dos homens, com um convite para juntos promovermos transformações. Pedro, existem sim saídas, vamos buscá-las.

“A utopia está lá no horizonte.
Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos.
Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos.
Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei.
Para que serve a utopia? Serve para isso:
para que eu não deixe de caminhar.”

(Eduardo Galeano)

RESUMO

VINHAES, Flávia. *A centralidade do emprego na promoção do bem-estar: desafios para o Brasil no século XXI*. 2009. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro (RJ).

O final do século XX foi marcado por diversas transformações na esfera sócio-econômica, tanto nos países centrais quanto nos periféricos. O fenômeno da globalização (produtiva e financeira), da adesão às políticas macroeconômicas restritivas e do retorno das políticas liberais, somou-se a uma fase de altas taxas de desemprego acompanhada de flexibilização e precariedade no mercado de trabalho, assim como um questionamento, por parte dos especialistas dos grandes “*think tanks*” conservadores, em relação às conquistas sociais que marcaram o pós-segunda guerra.

Iniciou-se então, um período de grandes mudanças no mundo do trabalho e da proteção social. A crise fiscal dos Estados e o baixo crescimento econômico acabaram por restringir os gastos dos governos com bem-estar social, assim como impuseram um ambiente recessivo que foi responsável pela eliminação de postos de trabalho e, em economias periféricas, promoveu o aumento da precarização das relações de trabalho.

Dessa forma, uma questão coloca-se no centro do debate: num mundo globalizado, com grande variação nas taxas de desemprego, baixo poder de intervenção do Estado, crescente informalidade e precarização, portanto contribuição social assistemática, com queda na densidade contributiva *per capita*, como promover a formalização das relações de trabalho de forma a garantir o acesso dos trabalhadores e da população em geral aos bens e serviços sociais? Em períodos em que isto não for possível, como poderemos aprofundar mecanismos que promovam a justiça social e fortaleçam a solidariedade no interior da ordem capitalista?

Este trabalho se debruça sobre a questão da contribuição para a Previdência Social no Brasil, enquanto um instrumento de promoção da segurança social e revela que devido à grande participação de formas de ocupação não assalariadas no mercado de trabalho brasileiro, um contingente representativo da população ativa ainda encontra-se desprotegida.

A criação de um Orçamento da Seguridade Social, um inquestionável ganho da sociedade brasileira que a diferencia das demais sociedades latino americanas, se assenta no financiamento regressivo de suas receitas, com o predomínio de tributos indiretos, onerando os mais pobres e os trabalhadores.

Embora tenha havido, nos últimos anos, grandes ganhos sociais no Brasil, observados através do aumento real do salário mínimo, do aumento da renda domiciliar per capita, do aumento da formalização das relações de trabalho e consequente aumento da contribuição previdenciária, ainda não é possível atribuímos ao Sistema de Proteção Social brasileiro um caráter universal quando observamos que a metade dos trabalhadores permanece sem acesso à Previdência Social e que apenas a parcela extremamente pobre da população é contemplada com os programas assistenciais, muitas vezes, focalizados.

Palavras-chave: Seguridade, mercado de trabalho, bem-estar, flexibilização, reformas.

ABSTRACT

VINHAES, Flávia. *A centralidade do emprego na promoção do bem-estar: desafios para o Brasil no século XXI*. 2009. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro (RJ).

The end of the XX century was marked by several changes in the socio-economical sphere both in the central and peripheral countries. To the globalization phenomenon (productive and financial), the adherence to restrictive macro-economics policies and return to liberal policies it must be added a period of high unemployment rates followed by a more flexible and precarious labour market as well as a questioning, by specialists linked to large conservative “think tanks”, regarding the social welfare conquests of the post war era.

It was the beginning of a period of great changes in the labour market and social welfare. The states’ fiscal crisis and low economic growth rates led to decreasing government investment in social welfare and imposed an economic recession responsible for the disappearance of jobs and, in the peripheral economies, to increased precarization in the work relations.

This way, a question lies in the heart of the debate: in a globalized world, with large variations of unemployment rates, low state intervention power, increasing informality and precarization – therefore with asymmetrical social contribution and fall in the contributive density *per capita* – how to promote formal work relations in order to ensure the access of workers and the population in general to social welfare goods and services? In periods when this is not possible, how to develop mechanisms that promote social justice and strengthen solidarity inside the capitalist order?

This work examines the question of social welfare contribution in Brazil as a social security promotion tool and reveals that, due to the large participation of non-wage forms of occupation in the Brazilian labour market, a substantial part of the active population is still unprotected. The establishment of a Social Welfare Budget, an undisputed gain of the Brazilian society that distinguishes it from the other Latin American societies, is based on the

regressive financing of its revenues, with the dominance of indirect taxes and placing the burden on the poor and workers.

Notwithstanding the large social gains observed in Brazil in the last few years, as indicated by the growth in the real value of the minimum wage, in the per capita domiciliary income and in formal labour relations and consequent increase in welfare contributions, it is not possible to attribute to the Brazilian Social Welfare system an universal character given that half of the work force does not have access to Social Security and that only the extremely poor segment of the population is contemplated with assistance programmes, which are many time focused.

Keywords: Social security, labour market, welfare, flexibility, retrenchment.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1. Gráfico – Taxa de Desemprego de Homens e Mulheres na Holanda – 1983 a 2008	41
Figura 1.2. Gráfico – Participação do Emprego <i>Part Time</i> no Emprego Total na Holanda – 1983 a 2007	42
Figura 1.3. Gráfico – Participação do Emprego <i>Part-Time</i> – 1997 a 2007 – União Europeia.	69
Figura 1.4. Gráfico – Participação do Emprego Temporário – 1997 a 2007 – União Europeia	69
Figura 2.1. Gráfico – Evolução da População em Idade Ativa no Brasil – 1992 a 2006.....	103
Figura 2.2. Gráfico – Percentagem de ocupados em qualquer emprego que contribuem ou não para a Previdência.....	104
Figura 2.3. Gráfico – Taxa de variação anual do Emprego Industrial e do Crescimento Econômico no Brasil (1980-2008)	113
Figura 2.4. Gráfico – Teste de Quebra Estrutural <i>Cusum of Squares</i>	114
Figura 2.5. Gráfico – Teste de Quebra Estrutural <i>One-Step Probability</i>	115
Figura 2.6. Gráfico – Variação Percentual de pessoas ocupadas e de contribuintes para a Previdência – 1992 a 2006.....	120
Figura 2.7. Gráfico – Número de ocupados e contribuintes para a Previdência - 1992 a 2006	121
Figura 3.1. Gráfico – Pirâmide Etária da População Brasileira – 1997.....	128
Figura 3.2. Gráfico – Pirâmide Etária da População Brasileira – 2007.....	128
Figura 3.3. Gráfico – Contribuintes e Não Contribuintes para qualquer Instituto de Previdência por faixa etária em 2007	133
Figura 3.4. Gráfico – Contribuintes para qualquer Instituto de Previdência por faixa etária em 2007	134
Figura 3.5. Gráfico – Variação do PIB Real Brasileiro de 1997 a 2007	138
Figura 3.6. Gráfico – Variação da contribuição conforme variação da renda dos ocupados em 2007	141
Figura 3.7. Gráfico – Variação da contribuição conforme variação da renda dos ocupados em 2007 - ampliado	142

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1. Modelo Original de Pensão com Perfil Bismarckiano em Países Seleccionados ...	25
Tabela 1.2. Modelo Original de Pensão com Perfil Beveridgiano em Países Seleccionados	25
Tabela 1.3. Cobertura previdenciária aos empregados ingleses (mil empregados pagando contribuição padrão)	54
Tabela 1.4. <i>Part Time Job</i> – Países Seleccionados – Europa – 1996 a 2007	70
Tabela 1.5. Emprego Temporário – Países Seleccionados – Europa – 1996 a 2007	70
Tabela 1.6. Benefícios para famílias com duas ou mais crianças nos EUA.....	76
Tabela 1.7. Indicadores Seleccionados de Performance Económica	79
Tabela 1.8. PIB por hora Trabalhada em US\$ PPP - 2002.....	83
Tabela 2.1. Sistema Nacional de Emprego (SINE) 2000-2008.....	92
Tabela 2.2. Valores da Parcela do Seguro-Desemprego	95
Tabela 2.3. Total de registros em fiscalização no Brasil no período de 1999-2007.....	105
Tabela 2.4. Benefício do PBF para Famílias com Renda Familiar Mensal de Até R\$ 70,00	109
Tabela 2.5. Benefício do PBF para Famílias com Renda Familiar Mensal de R\$ 70,00 a R\$ 140,00 por pessoa	110
Tabela 2.6. Elasticidade de curto prazo.....	117
Tabela 2.7. Teste de Defasagem.....	118
Tabela 2.8. Teste de Causalidade de Granger Total.....	119
Tabela 2.9. Teste Dickey-Fuller Aumentado (ADF) – no nível.....	122
Tabela 2.10. Teste Dickey-Fuller Aumentado (ADF) – em diferença.....	123
Tabela 2.11. Teste de Johansen	123
Tabela 2.12. Elasticidade do número de contribuintes em relação ao número de ocupados..	124
Tabela 2.13. Teste de Raiz Unitária nos Resíduos	125
Tabela 3.1. Distribuição da População de 16 a 65 anos de Idade em Inativos, Taxa de Ocupados e Taxa de Desocupados - 1997 e 2007	127
Tabela 3.2. Pessoas de 16 a 64 Anos de Idade Ocupadas por Posição na Ocupação em 1997 e 2007	129
Tabela 3.3. Pessoas que Contribuem e Não Contribuem para Qualquer Instituto de Previdência por Posição na Ocupação – 1997 e 2007	130
Tabela 3.4. Posição na Ocupação das Pessoas que Contribuem e Não Contribuem para Qualquer Instituto de Previdência – 1997 e 2007.....	131
Tabela 3.5. Pessoas que Contribuem e Não Contribuem para Qualquer Instituto de Previdência por Condição na Unidade Domiciliar em 2007	132
Tabela 3.6. Percentagem das Pessoas Ocupadas que Contribuem e Não Contribuem para Qualquer Instituto de Previdência por Sexo em 2007	132
Tabela 3.7. Pessoas que Contribuem para Qualquer Instituto de Previdência por Faixa Etária em 2007	135
Tabela 3.8. Pessoas Ocupadas que Contribuem para Qualquer Instituto de Previdência por Condição na Ocupação e Anos de Estudo em 2007	136
Tabela 3.9. Pessoas Ocupadas que Contribuem e Não Contribuem por Situação do Domicílio em 1997 e 2007	137
Tabela 3.10. Pessoas Ocupadas por Situação de Domicílio que Contribuem e Não Contribuem em 1997 e 2007	137
Tabela 3.11. Rendimento Médio Mensal dos Ocupados por Posição na Ocupação em 1997 e 2007	139

Tabela 3.12. Rendimento Horário Mensal dos Ocupados por Posição na Ocupação com Jornada de 44 Horas Semanais em 1997 e 2007	139
Tabela 3.13. Renda Domiciliar Per Capita da População Ocupada Por Posição na Ocupação em 1997 e 2007	140
Tabela 3.14. Pessoas Ocupadas que Contribuem ou não para Qualquer Instituto de Previdência, por Setor da Economia em 2007.....	143
Tabela 3.15. Ocupados por Posição na Ocupação que Contribuem por Setor em 2007	144
Tabela 3.16. Seguridade Social: Distribuição do Percentual das Fontes de Recursos 2000-2007	148
Tabela 3.17. Previdência Social: Distribuição do Percentual das Fontes de Recursos 2000-2007	150
Tabela 3.18. Financiamento da Seguridade Social, por Base de Incidência Econômica Média Anual no Período de 2000-2007	153
Tabela 3.19. Principais Despesas da Seguridade Social, em % do PIB	154
Tabela 3.20. Participação em % dos Gastos da Seguridade Social de Programas/Ações Seleccionadas	155

LISTA DE SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada
BVJ – Benefício Variável Jovem
CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desligados
CEF – Caixa Econômica Federal
CELADE – Centro Latino Americano e Caribenho de Demografia
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores
CNC – Confederação Nacional do Comércio
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DHSS – Department of Health and Social Security
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos
DRU – Desvinculação das Receitas da União
DSS – Department of Social Security (antigo DHSS)
EBE – Estado do Bem Estar Social
EES – Estratégia de Emprego Europeia
EITC – Earned Income Tax Credit
EU 15 – Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido.
EU 25 – EU 15 + Polônia, República Checa, Hungria, Eslováquia, Eslovênia, Lituânia, Letônia, Estônia, Chipre e Malta.
EU 27 – EU 25 + Bulgária e Romênia.
EUROSTAT – Gabinete de Estatísticas da União Europeia
FAD – Fundo de Assistência ao Desempregado
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
GMP – Guaranteed Minimum Pension
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LME – Liberal Market Economy
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MQO – Método Mínimos Quadrados
MTE - Ministério do Trabalho e do Emprego
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONU – Organização das Nações Unidas
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF – Programa Bolsa Família
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Integração Social
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RJU – Regime Jurídico Único
SCP – Social and Cultural Planning of the Netherlands
SERPS – State Earnings Related Pension Scheme
SINE – Sistema Nacional de Emprego
SME – Social Market Economy
SPETR – Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda
SSA – Social Security Act
TANF – Temporary Assistance for Needy Families
WS – Welfare State

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. A CENTRALIDADE DO EMPREGO NO BEM-ESTAR SOCIAL: PAÍSES DESENVOLVIDOS	23
1.1. A Organização do Estado de Bem-Estar	23
1.2. OCDE <i>Job Study</i>	30
1.3. As Reformas	37
1.3.1. A Reforma Inglesa.....	43
1.3.2. A Reforma Suíça	56
1.4. Estratégias Europeias	63
1.5. <i>Trade Off</i> entre Benefício e Emprego	71
1.6. Social Economia de Mercado Vs. Liberal Economia de Mercado	77
2. O CASO DO BRASIL	87
2.1. Histórico do Trabalho no Brasil	88
2.2. A Arquitetura de uma Democracia Social	97
2.3. Modelo Econométrico	111
2.3.1. Crescimento Econômico e Emprego	112
2.3.2. Relação entre Pessoal Ocupado e Contribuintes da Previdência.....	120
3. QUEM CONTRIBUI E QUEM NÃO CONTRIBUI PARA A PREVIDÊNCIA	126
3.1. O Perfil da Contribuição	126
3.2. Recentes Iniciativas de Estímulo ao Emprego e à Renda	144
3.3. O Orçamento da Seguridade Social (OSS)	146
CONSIDERAÇÕES FINAIS	158
BIBLIOGRAFIA	162
APÊNDICE A – Tabela: Taxa de desemprego aberto em alguns países desenvolvidos	170
APÊNDICE B.....	171

INTRODUÇÃO

O modelo de desenvolvimento dominante do pós-ssegunda guerra, baseado na noção do pleno emprego, na divisão dos ganhos de produtividade entre capital e trabalho, na regularidade de salários e direitos sociais mostrou o seu esgotamento, em países avançados, no início da década de setenta. O fim do Tratado de *Bretton Woods*, as crises do petróleo que se seguiram, a crise dos investimentos e da organização do trabalho, deram início à crise dos Estados keynesianos. Houve aumento do desemprego, pesando sobre a arrecadação necessária ao financiamento do *Welfare State* e, desde então, os gastos com aqueles que não contribuem, por estarem desempregados, vêm aumentando.

Foi o surgimento de um ambiente propício para a difusão das ideias monetaristas, com constante pressão para baixar salários, dismantelar o Estado do Bem-Estar (EBE), diminuir crédito e inevitavelmente se propagar a recessão mundial, desencadeada pelas autoridades monetárias dos primeiros países convertidos ao “monetarismo” (LEBORGNE e LIPIETZ, 1990).

O EBE, idealizado e implementado de forma a garantir a reprodução da força de trabalho, possibilitar a suavização do consumo e proteger os indivíduos da pobreza extrema, passou a ser questionado e a ideia do *retrenchment* (recuo) se difundiu como uma solução paramétrica para a crise fiscal do Estado. As altas taxas de desemprego associadas à necessária diminuição dos gastos do governo apontavam para uma nova configuração do EBE que, no entanto, se deu de forma diferenciada entre os países que, por sua vez, adotaram estratégias distintas frente ao novo cenário de políticas econômicas e sociais restritivas.

EUA e Inglaterra optaram por um modelo de *workfare* onde o Estado promovia o emprego através de instrumentos de controle e incentivos ao trabalho de qualquer tipo, diferentemente do que ocorreu nos países escandinavos que, diante de um padrão de desenvolvimento mais flexível, com contratos de trabalho também mais flexíveis e alta rotatividade da mão de obra, optaram por políticas sociais que incentivavam o trabalhador a se manter no mercado de trabalho ou, estando fora deste, que o Estado fomentasse programas de capacitação, requalificação profissional e lançasse mão de políticas voltadas para a

preservação do emprego de forma a proteger a sociedade da vulnerabilidade intrínseca ao modelo flexível.

Pode-se observar que as reformas estruturais que pareciam ser a única solução possível à seguridade social e ao mundo do trabalho no final do século XX não tiveram ampla adesão por parte dos países desenvolvidos que, ao contrário, por vezes aprofundaram os instrumentos institucionais de proteção à sociedade que, confrontada com as recessões competitivas, encontrou no Estado um ator social comprometido com o bem-estar, com a produtividade e com a competitividade.

Já no Brasil esse processo não se deu como nos países centrais, tendo apresentado características particulares e periodizações bem distintas das descritas acima. O modelo de proteção social que se expandiu entre 1940 e 1970 tinha um perfil meritocrático, corporativo, clientelista, assistencialista e não redistributivo, incapaz de contribuir para a minimização da desigualdade e da heterogeneidade da sociedade brasileira, segundo SILVA (2007).

Foi apenas com a promulgação da Constituição de 1988 (de perfil mais Beveridgiano) que uma cidadania substantiva começou a se delinear. No momento em que o Primeiro Mundo estava em plena crise de questionamento e reconfiguração do Estado Social, o Brasil, na contramão do pensamento liberal, no que diz respeito às políticas sociais de Estado, estava criando instrumentos de arrecadação e administração que garantissem universalidade de cobertura nos atendimentos, uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos, seletividade e distributividade na prestação de serviços, irredutibilidade no valor dos benefícios, diversidade da base de financiamento estruturada em Orçamento Autônomo da Seguridade Social, equidade na forma de participação no custeio e caráter democrático dos subsistemas da seguridade social – Previdência, Saúde e Assistência (IPEA, 2007).

Entretanto, a primazia das políticas liberais no final da década de oitenta, associada à crise de financiamento externo, pela qual passaram os países emergentes ao longo dessa década, e o modelo de estabilização monetária posto em prática na primeira metade da década de noventa, no Brasil, produziram um ambiente de baixo crescimento econômico, crescente informalização e altas taxas de desemprego. O mercado de trabalho caracteristicamente informal e os contratos de trabalho atípicos exigiram do Estado novos instrumentos que contemplassem os desempregados por longo período, que trouxessem os trabalhadores

informais para a previdência e que estimulassem os indivíduos a se reinserirem no mercado de trabalho. Esses problemas contemporâneos pedem novas soluções que deem conta da nova configuração das relações de trabalho.

Isso posto, o objetivo central desta pesquisa é analisar a complementaridade entre emprego e bem-estar social. Esta relação, que constituiu a sociedade salarial fordista baseada em políticas de pleno emprego, se defronta agora com o desafio de como se estruturar mediante relações flexíveis de produção, de forma a estimular a produtividade, o emprego, a reprodução da mão de obra em outros moldes que não o da sociedade salarial fordista.

Análise esta, prioritariamente focada no caso brasileiro, cujo EBE atende a uma característica muito particular, qual seja, a de um mercado de trabalho altamente informal e precário, mas que, diferentemente dos países desenvolvidos, ainda não se deparou com o problema do envelhecimento da população, podendo dispor assim de um quantitativo de mão de obra em idade ativa extremamente benéfico ao sistema e à manutenção do Orçamento Social.

Ao retomarmos o tema sobre proteção social na atualidade, é necessário entendermos a imbricação existente entre o emprego e o bem-estar. Se é fato que o modelo de bem-estar social, consolidado nos países desenvolvidos após a segunda guerra baseava-se na noção keynesiana do pleno emprego, como pensá-lo num contexto onde as relações de trabalho não raro se dão informalmente, ou com contratos atípicos e com altas taxas de desemprego, como se observa a partir dos anos setenta?

Dessa forma, a problemática desta pesquisa gravita entre as duas questões que estão postas no centro do debate contemporâneo: i) Num mundo globalizado, com grande variação nas taxas de desemprego, questionamento do poder de intervenção do Estado, crescente informalidade e precarização, portanto contribuição social assistemática, com queda na densidade contributiva *per capita*, como promover a formalização das relações de trabalho de forma a garantir o acesso dos trabalhadores e da população em geral aos bens e serviços sociais? e ii) Visto que se desenha um novo perfil de relações de trabalho neste fim/início de século, como criar um novo Estado do Bem-Estar Social menos tributário da relação salarial? Faz-se necessário resgatar o elo que existe entre trabalho e proteção social garantindo emprego para todos. Em períodos em que isto não for possível, há que aprofundar os

mecanismos que promovam a justiça social e fortaleçam a solidariedade no interior da ordem capitalista.

A hipótese desta tese é de que as mudanças contemporâneas na ordem capitalista impuseram uma restrição ao crescimento econômico e ao emprego, comprometendo as políticas de bem-estar das sociedades. O resgate do Estado Social pressupõe, inicialmente, a sua capacidade de geração de emprego de qualidade e renda para os trabalhadores, mas isto não é suficiente. A equidade social e a cidadania só serão possíveis mediante a garantia de um contrato social complementado por um fundo público que compareça como financiador de políticas anticíclicas em períodos de retração da atividade econômica.

Quanto à metodologia empregada nesta pesquisa, esta divide-se em três partes: i) teórica, ii) histórica, e iii) empírica.

Na parte teórica, parte-se de revisão bibliográfica e análise do *Welfare State* em países desenvolvidos durante os 30 anos gloriosos assim como os argumentos teóricos que justificaram o *Welfare* nas economias industriais. Em seguida é abordada a crise do Estado fordista no início da década de setenta e a teoria do *retrenchment*, que trouxe novas legislações que objetivavam a diminuição do papel do Estado no bem-estar. Essas novas legislações sociais, introduzidas nos anos recentes, vão na direção da diminuição dos benefícios, aumento dos pagamentos por parte do usuário pela utilização de serviços de saúde e educação, introdução dos princípios do mercado na administração dos serviços públicos e a administração dos recursos destinados a benefícios pelos empregadores ou instituições privadas. Entretanto, apesar das ideias de diminuição da participação do Estado no bem-estar, os gastos sociais sofreram aumentos sistemáticos em relação ao PIB nas últimas décadas. Esse aumento é, em verdade, resultado do aumento da demanda. Maior quantidade de aposentadorias, grande número de desempregados ou famílias monoparentais, maior expectativa de vida em decorrência dos avanços da medicina e da melhora no saneamento. Essa nova estrutura social associada à hegemonia das ideias liberais pôs em xeque a antiga configuração do Estado do Bem-Estar idealizada e implantada no período imediatamente após a segunda-guerra.

Historicamente pretende-se acompanhar a relação entre mercado de trabalho e proteção social em alguns países, tanto desenvolvidos como em desenvolvimento. Como cada

país respondeu à crise do EBE assim como suas características sociais. Analisaremos os diferentes modelos de Estado do Bem-Estar (EBE) instituídos nos países centrais a partir do questionamento das políticas sociais quanto à sua eficiência em combater a pobreza e quanto ao aumento dos gastos que levavam à crise fiscal do Estado.

No caso brasileiro, que é o principal objeto de análise desta pesquisa, o resgate histórico do mercado de trabalho e da contribuição social será feito através do estudo com base nos direitos garantidos pela Constituição de 1988, que adotou a premissa de ampliar a proteção social, do seguro para a seguridade garantindo sólidos direitos aos trabalhadores.

No que se refere à parte empírica, é feito um levantamento dos dados referentes ao mercado de trabalho de alguns países europeus e do mercado de trabalho brasileiro. Neste último, a abordagem se dará principalmente pela via da população que contribui para qualquer Instituto de Previdência e da população que não realiza qualquer contribuição. Com base nesses dados foi possível extrair algumas relações estatísticas e econométricas, utilizando-se variáveis consideradas relevantes para explicar a relação entre mercado de trabalho e proteção social no Brasil. Por fim, será feita uma breve análise sobre o Orçamento da Seguridade com base nos dados das fontes de financiamento e do destino dos recursos da seguridade social.

O primeiro capítulo deste trabalho abordará a consolidação do *Welfare State* durante os 30 anos gloriosos em países desenvolvidos e a crise do emprego no final do século XX, a partir da adoção de políticas neoliberais que potencializaram a flexibilização das relações trabalhistas no mercado de trabalho. Serão vistas as políticas propostas pela OCDE visando a promoção do emprego nos países centrais, assim como a difusão da ideia do *trade off* entre emprego e benefícios e entre crescimento e equidade. Serão analisadas algumas alternativas ao *retrenchment*, vale dizer, a Estratégia de Lisboa, o caso da Dinamarca e a experiência da Holanda e, ao final deste capítulo serão abordadas duas experiências de reforma do EBE, a da Inglaterra e da Suécia.

A Inglaterra, país de viés liberal, defensor do Estado mínimo, que promoveu a transição de um sistema de pensões público para um sistema privado, contou com a vantagem de obter a maioria no parlamento devido ao racha na oposição, o que deu imenso grau de liberdade ao governo Thatcher para perseguir seus objetivos ideológicos. Já a Suíça, onde as políticas são aprovadas por consenso, promoveu uma reforma que se iniciou dezesseis anos

antes através de demandas históricas desta sociedade, tendo conseguido preservar o Estado social.

No segundo capítulo, será feita uma análise sobre o Brasil, como país periférico que entra de forma tardia e precária no modelo de acumulação fordista e só consegue solidificar suas políticas sociais e de emprego a partir da Constituição de 1988 quando o mundo desenvolvido já vivia a crise deste padrão de acumulação. Entretanto, diferentemente de outros países latino-americanos, o Brasil manteve um sistema de seguro social público fortalecendo o princípio da solidariedade, embora ainda se depre com a grave questão da informalidade em seu mercado de trabalho.

O terceiro capítulo desta pesquisa se destina a observar em maiores detalhes quem são os trabalhadores que contribuem e os que não contribuem para o Sistema Previdenciário brasileiro. Quais suas características, quais as variáveis que possivelmente influenciam na contribuição e as que não exercem tanta influência. Será visto que os trabalhadores ocupados com carteira assinada realizam quase em sua totalidade as contribuições e os empregadores também têm uma boa taxa de contribuição enquanto os ocupados sem carteira e os conta própria apresentam uma densidade contributiva muito baixa. Este já é, por si só, um fator explicativo da decisão de contribuir, entretanto os dados sugerem que a renda também guarda uma estreita relação com a tendência à contribuir. Serão igualmente expostas as recentes iniciativas do governo pela busca da formalização dos contratos de trabalho e aumento da contribuição previdenciária.

O final, este trabalho retoma a discussão sobre o Orçamento da Seguridade, sua importância para as políticas sociais, seu perfil regressivo e a dimensão que vêm tomando as políticas assistencialistas, com teste de meios e focalizadas, observadas através da destinação dos recursos do orçamento e da participação no PIB, ao passo que o financiamento da previdência social vem perdendo terreno nos últimos anos.

1. A CENTRALIDADE DO EMPREGO NO BEM-ESTAR SOCIAL: PAÍSES DESENVOLVIDOS

Neste capítulo será feita uma análise sobre a crise do Modelo Liberal nos anos trinta e a ascensão das políticas keynesianas de emprego e renda. Neste contexto econômico surgiram as políticas de bem-estar social propostas particularmente por Beveridge em seu relatório (1942). O capítulo avançará para a consolidação do *Welfare State* durante os 30 anos gloriosos nos países desenvolvidos e para a crise do emprego no final do século XX, a partir da adoção de políticas neoliberais que potencializaram a flexibilização das relações trabalhistas e a informalidade no mercado de trabalho, com impactos nada triviais sobre a proteção social. Serão, ainda, abordadas algumas reformas ocorridas em países selecionados e algumas estratégias de emprego que estão em andamento na Europa. O fechamento deste capítulo contempla a discussão acerca do *trade off* entre benefícios e geração de emprego e finaliza com um estudo comparativo entre grupos de países cunhados por social economias de mercado e liberal economias de mercado.

1.1. A Organização do Estado de Bem-Estar

Os programas públicos de bem-estar e os gastos sociais são frequentemente vistos como obstáculos à competitividade das economias nacionais, ao passo que tais programas e gastos podem, claramente, ser vistos também como parte de um projeto de busca de justiça social, seguridade social e igualdade, além de conduzirem a uma economia mais eficiente e produtiva, com menor insatisfação e instabilidade social (KUNHLE, 2007, p. 94).

Costuma-se atribuir ao processo de globalização as diversas crises pelas quais passaram as sociedades capitalistas no fim do século XX. Contudo, o dinamismo que pode ser proporcionado pelo processo de globalização é frequentemente negligenciado. É sabido, conforme apontado no parágrafo citado acima, que várias restrições ao crescimento, à produção, e às relações sociais têm origem na globalização, mas vale nos perguntarmos se a mesma globalização que nos traz estes constrangimentos também não nos abre portas para novas tentativas e ousadias.

Sobre essa possibilidade, Kuhnle (2007) chama a atenção para as experiências de países que, similarmente integrados na economia mundial e com mesmo nível de desenvolvimento, puderam, por razões culturais ou políticas, desenvolver diferentes políticas sociais sendo altamente competitivos em nível internacional. Como exemplo, cita o caso dos países escandinavos que implantaram amplas políticas sociais como forma de protegerem seus mercados de trabalho internos e seus cidadãos do risco da exposição à volatilidade internacional, e se restabeleceram mais rapidamente do que vários outros países desenvolvidos que, igualmente, passaram por crises como a do início da década de noventa.

A relevância de políticas sociais que, longe de comporem um sistema de seguridade desorganizado, possam construir uma coerente estratégia de desenvolvimento social foi tema central ao longo do século XX. Já no imediato pós-guerra (1948) nascia, como sublinhou Nicholas Barr (1987), o Estado do Bem-Estar Social na Inglaterra. As políticas sociais eram compostas por: i) *Family Allowance Act* (1945), que destinava um pagamento para o segundo e os demais filhos subsequentes em cada família; ii) *National Health Service Act* (1946), que estabeleceu um sistema nacional de atenção médica universal, gratuita; iii) *National Insurance Act* (1946), em que as pessoas haviam de fazer suas contribuições ao regime de aposentadorias, de acordo com idade, sexo, estado civil e *status* do emprego, que os protegesse em caso de desemprego, incapacidade e aposentadoria, e iv) *National Assistance Act* (1948), que estabelecia uma rede de segurança para aqueles necessitados que não estavam cobertos pelo seguro social.

O arcabouço institucional criado para promover o bem-estar social no pós-segunda guerra, foi elaborado a partir do *Beveridge Report* (1942) que se sustentava em três pressupostos: 1) que deveria ser estabelecido um auxílio família; 2) que deveria haver um abrangente serviço de saúde e; 3) que o Estado deveria manter o pleno emprego.

O Plano de Beveridge tinha como objetivo atacar a pobreza e libertar os indivíduos da situação de necessidade, sendo consistente com os objetivos dinamarquês e neozelandês, para citar alguns. Já o Modelo Bismarckiano priorizava a estabilidade social num contexto de rápida industrialização e surgimento dos movimentos trabalhistas. Nos países onde prevaleceu este modelo, progressivamente foram sendo incluídas no seguro social outras categorias de trabalhadores, como trabalhadores de colarinho branco (1911) e agricultores (1957). Na França, o *régime général*, que visava incluir toda a população, foi implantado em 1946 e, na

Itália, o seguro compulsório foi estendido aos agricultores, trabalhadores não industriais e trabalhadores por conta própria, entre 1950 e 1960 (BONOLI, 2000).

Na tabela a seguir, podem-se observar os Modelos Originais de Pensões adotados em países selecionados.

Tabela 1.1. Modelo Original de Pensão com Perfil Bismarckiano em Países Selecionados

<i>SEGURO SOCIAL (BISMARCK)</i>	<i>ANO</i>	<i>CARACTERÍSTICAS</i>
Alemanha	1889*	Instituiu um esquema de pensão para os trabalhadores industriais (outros grupos não constituíam uma ameaça social) que garantia aposentadoria de acordo com a renda recebida durante o período laboral. A contribuição era igualmente dividida entre empregados e empregadores (com subsídio do Estado). Em geral este modelo foi seguido pelos países da Europa Continental.
Itália	1919*	Pensão compulsória cobria apenas trabalhadores da indústria. Foi o resultado da re-anexação da Alsácia e Lorena, após a primeira guerra mundial. Como essas duas regiões tinham feito parte da Alemanha, elas já tinham um sistema de seguro social.
França	1932*	após a primeira guerra mundial. Como essas duas regiões tinham feito parte da Alemanha, elas já tinham um sistema de seguro social.
EUA	1936	Pensão com base na renda e na contribuição.
Suíça	1948	-

Fonte: BONOLI, 2000.

Nota: *Apenas para empregados da Indústria.

Tabela 1.2. Modelo Original de Pensão com Perfil Beveridgiano em Países Selecionados

<i>PREVENÇÃO À POBREZA (BEVERIDGE)</i>	<i>ANO</i>	<i>CARACTERÍSTICAS</i>
Dinamarca	1891	Introduziu a pensão <i>means-tested</i> , direcionada aos pobres. Não era um modelo com motivações políticas, sua implantação constituiu principalmente uma modernização do programa existente da <i>lei dos pobres</i> , cujo objetivo era aliviar a pobreza em toda a população. As pensões eram financiadas por impostos e

		mediante comprovação de necessidade, (<i>means-tested</i>) e garantia um benefício básico. Este modelo foi seguido pelos países nórdicos.
Nova Zelândia	1898	Modelo Dinamarquês.
Reino Unido	1908	Modelo Dinamarquês.
Suécia	1913	-
Noruega	1936	-

Fonte: BONOLI, 2000.

Consolidou-se então, no pós-guerra, o Estado do bem-estar social, cuja implantação só foi possível pela conjugação de alguns fatores que marcaram este período histórico. Inegavelmente a perda de credibilidade das políticas liberais que vigoravam até o início do séc. XX, com a experiência da grande crise de 1929, abriu-se espaço para a consolidação das políticas de emprego e renda keynesianas. A centralidade do emprego como instrumento de expansão da demanda efetiva permeou as novas políticas econômicas e sociais que surgiram a partir de então. As guerras também criaram novas demandas sociais que antes não existiam. Houve a necessidade de acolher e amparar mulheres de combatentes de guerra, assim como seus filhos, em momentos de ausência temporária ou permanente do chefe de família. A guerra fria foi um impulsionador das políticas sociais que compunham a engrenagem do capitalismo. A educação e saúde passaram a ser valorizadas na esfera produtiva a fim de aumentar a produtividade do trabalho. A regulação do trabalho, a instituição da jornada, assim como as folgas marcaram a passagem da relação salarial do começo da industrialização à relação salarial fordista¹, que contava com as cinco condições que se seguem, segundo Castel (1998):

i. A primeira delas era a separação entre os que trabalham efetiva e regularmente, e os inativos ou os semi-ativos que devem ser ou excluídos do mercado de trabalho ou integrados sob formas regulamentadas. Surge a identificação e mensuração dos que estão ocupados (ou não), os que são ou não remunerados ou em atividades intermitentes. Faltava ao mercado de trabalho, uma regulação que garantisse a assiduidade, a continuidade e a disciplina.

Nas palavras de Castel, segundo Beveridge: “O principal obstáculo à racionalização do mercado de trabalho era a existência desses trabalhadores intermitentes que se recusam a se submeter a uma disciplina rigorosa. Também é preciso domá-los” (CASTEL, 1998, p.421).

¹ Sobre o Modelo de Acumulação Fordista, ver *O Pós-Fordismo e Seu Espaço* de Alain Lipietz e Daniele Leborgne in *Espaço e Debate* n.º 25, 1988.

ii. A segunda condição era a fixação do trabalhador em seu posto de trabalho e uma gestão do tempo exata, recortada, regulamentada. O encadeamento das operações técnicas possibilitou definir rigorosamente a duração do trabalho, sem que houvesse porosidade na jornada.

iii. A terceira condição de uma relação salarial fordista era o acesso, por intermédio do salário, a novas formas de consumo operário, através do qual o próprio operário se torna usuário da produção de massa. Segundo Taylor (1911), o aumento salarial também estimularia o trabalhador a se submeter às coerções da nova disciplina da indústria. O “*five dollars a day*”, segundo Ford (1914), criou a possibilidade de o operário moderno ter acesso ao estatuto de consumidor dos produtos da sociedade industrial.

iv. A quarta condição era o acesso aos bens e serviços públicos, uma vez que o trabalhador passa a ser também um sujeito social. Uma rede mínima de seguranças ligadas ao trabalho pode ser desenvolvida nas situações fora do trabalho para proteger o operário da privação absoluta. Era necessário definir a categoria trabalho para que os direitos dele associados fossem identificados. Nas palavras de Castel (1998), “um direito como a aposentadoria supõe um trabalho contínuo durante muito tempo”.

v. E, por fim, a última condição dizia respeito à instauração de um direito do trabalho que reconhecesse o trabalhador como membro de um coletivo dotado de um estatuto social, além da dimensão puramente individual do contrato de trabalho. Este deixa de ser unicamente uma transação entre dois indivíduos livres e passa a reproduzir uma situação que escapa ao jogo das vontades individuais.

Aí se imbricam as relações salariais e as sociais; uma é, ao mesmo tempo, decorrência e exigência da outra. Poderíamos dizer que não haveria o modelo de acumulação fordista sem o modelo de bem-estar social. Eles se complementam e se reproduzem na medida em que mantêm a demanda efetiva mais estável, afinal, os salários diretos, tanto quanto os indiretos, para além de um custo de produção, são principalmente potencializadores da demanda.

Desta forma as relações de trabalho na sociedade industrial, que se origina com a condição proletária, cuja situação era de quase exclusão do corpo social, evoluiu para a condição operária, se instaurando uma nova relação salarial concorrencial, que deixou de ser a

retribuição pontual de uma tarefa e passou a assegurar direitos, dando acesso a subvenções extra trabalho (doenças, acidentes, aposentadoria), permitindo uma participação ampliada do trabalhador na vida social: habitação, instrução e lazer, após 1936, quando se afirmou a consciência de classe (CASTEL, 1998).

Entretanto, este modelo de bem-estar que veio a se constituir no interior de uma sociedade salarial fordista foi apropriado de forma distinta pelos diversos países desenvolvidos. Utilizando a tipologia do *Welfare State* e das políticas sociais de Richard Titmus (1974), temos: a) o Modelo Residual de Bem-Estar, b) o Modelo de Produtividade e Desempenho Industrial e, c) o Modelo Redistributivo Institucional.

- a) **Modelo Residual:** A provisão pública de bem-estar permanece restrita a um nível mínimo, uma vez que se entende que as necessidades individuais são mais adequadamente satisfeitas através do mercado e da família. Atribui-se ao Estado um papel marginal enquanto as instituições privadas do mercado desempenham um papel preponderante. O Estado é encarregado de proporcionar um nível mínimo de proteção social aos muito pobres, e a concessão de benefícios depende da comprovação de carência. Porém a assistência pública só é fornecida àqueles que se dispunham a “ajudar a si mesmos”, distinguindo os pobres que merecem proteção e os pobres que não merecem.
- b) **Modelo de Produtividade e Desempenho Industrial (Modelo Meritocrático):** Neste modelo os mecanismos estatais de proteção social são considerados complementares à economia, embora atribua um papel predominante às instituições privadas de mercado. Portanto as necessidades individuais devem ser supridas de acordo com o mérito, a produtividade e o desempenho no trabalho.
- c) **Modelo Redistributivo Institucional:** As instituições públicas assumem um papel essencial nesse modelo. Os serviços e benefícios são proporcionados de forma universalista, independentemente do mercado e tomando por base o princípio da necessidade. O bem estar individual é visto como responsabilidade da coletividade e se objetiva promover maior igualdade entre os cidadãos. Existe uma noção de mínimo social, no sentido de que todas as pessoas têm direito à cidadania plena e, portanto a usufruir de um padrão de vida digno (FARIA, 2007).

Marshall (1967), Esping-Andersen (1990) e Maurizio Ferrera (1993) também teorizaram sobre o *Welfare State*, alguns no lastro da classificação desenhada por Titmus. Estudos empíricos foram feitos a fim de melhor caracterizar as várias tipologias construídas e os respectivos países que melhor se adaptavam aos regimes observados. Mas o fato é que a proteção social foi estruturada de formas muito distintas em países como Inglaterra, França, EUA, Alemanha, Suécia ou Itália. As variações dizem respeito aos direitos civis, à taxa de cobertura da população assegurada, ao grau de generosidade dos benefícios, à maior presença do Estado na operacionalização do sistema e ao grau de privatização das políticas.

Com a crise do modelo keynesiano, em final dos anos setenta, e a emergência das políticas neoliberais respaldadas pelos *déficits* crescentes das economias, altas taxas de desemprego, deterioração dos investimentos produtivos e inflação persistente, criou-se um ambiente propício a soluções assentadas no corte do gasto improdutivo e nas restrições fiscais. Estes colocaram em cheque a atuação do Estado e do Estado do Bem-Estar Social e encontraram um eco internacional. Alardeavam a necessidade de se diminuir encargos, desregulamentar a economia, suprimir obstáculos às trocas internacionais e reduzir o espaço da proteção social, dado seu elevado custo fiscal. Tudo isso num ambiente de altas taxas de desemprego.

A tabela que se encontra no apêndice deste trabalho, ilustra a elevação da taxa de desemprego aberto no início da década de oitenta, em decorrência da crise dos estados keynesianos e hegemonia das ideias neoliberais quando, em 1985, as taxas começaram a declinar. Entretanto, a partir de 1991/2 este cenário se repete e se mantém até 1994 (decorrência da recessão que ocorreu no início da década), cedendo a partir de 1995, na maioria dos países desenvolvidos, devido ao importante crescimento econômico que dinamizou as economias mundiais neste período.

“É através de tais cumplicidades passivas, que foi, pouco a pouco, se impondo uma visão dita neoliberal, na verdade conservadora, repousando sobre uma fé de outra era na inevitabilidade histórica fundada na primazia das forças produtivas, sem outra regulação a não ser as vontades concorrentes dos produtores individuais” (BOURDIEU, 1998).

1.2. OCDE *Job Study*

As políticas defendidas pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), no *Job Study* de 1994, exerceram uma grande influência na formulação das políticas econômicas sugeridas e implementadas a partir de sua publicação que, de uma forma geral, propunha a desregulação do mercado de trabalho como forma de diminuir o desemprego nos países desenvolvidos.

O diagnóstico apresentado pelo relatório foi de que a crise do emprego, decorrente da crise econômica que se iniciou no final dos anos sessenta, teve dois principais desdobramentos que se deram, um nos Estados Unidos e outro, nos demais países da OCDE². De acordo com esta análise, durante este período tumultuado, quando a flexibilidade de diversas economias eram testadas, foram ampliadas políticas para se alcançar objetivos sociais com o efeito não desejado de tornar os mercados mais rígidos, incluindo o mercado de trabalho. Essa falta de habilidade para se adaptar às mudanças se deu de forma mais pronunciada na Europa Continental e na Oceania (OECD *Job Study*, 1994).

Ao mesmo tempo, o setor público se tornou progressivamente mais importante como empregador, diante do impedimento do setor privado contratar mão de obra. Em alguns países, particularmente nos países nórdicos, o setor público absorveu grande parte do crescimento da força de trabalho e, por toda a Europa, a maior parte da criação de empregos, até meado dos anos oitenta, se deu no setor público.

Já nos Estados Unidos, houve uma nova resposta ao avanço tecnológico – que gerou desemprego estrutural³ – e a globalização. A proteção ao mercado de trabalho e as políticas sociais eram menos abrangentes; o mercado de trabalho permaneceu altamente flexível; e o empreendedorismo mais dinâmico. O Estado não se tornou um empregador relevante; o número de novos empregos cresceu muito rápido, quase cinco vezes o número de empregos

² Os países originariamente membros da OCDE são: Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Alemanha, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Inglaterra e Estados Unidos. Posteriormente, outros países tornaram-se membros. São eles: Japão (1964), Finlândia (1969), Austrália (1971), Nova Zelândia (1973), México (1994), República Checa (1995) e Hungria (1996).

³ Ver conceito de desemprego estrutural e desemprego cíclico na Parte 2b, Box 4, página 29 do relatório.

criados na Europa; com a grande maioria deles sendo criadas no setor privado. Muitos destes empregos eram altamente produtivos e pagavam altos salários, mas muitos outros eram empregos de baixa qualificação executados em grande parte por mulheres. Estes trabalhadores não tinham outra opção senão aceitar baixa remuneração, condições precárias e poucos benefícios, inclusive relativos ao seguro saúde, porque não tinham as qualificações exigidas nos empregos mais bem pagos e não tinham a alternativa de acesso a benefícios sociais como os oferecidos nos países europeus.

Ainda, segundo o relatório da OCDE, a difusão em larga escala do desemprego nos países europeus, assim como a baixa qualidade do emprego nos Estados Unidos foi decorrência da dificuldade destes países de se adaptarem de forma satisfatória às mudanças. Bom gerenciamento, educação e treinamento falharam em acompanhar os requisitos de uma economia tecnologicamente mais avançada. Empresas não conseguiram melhorar a produtividade no seu processo de produção e trabalhadores não estavam suficientemente treinados. Sendo assim, o problema que surgiu, com a combinação de empregos mal pagos e desemprego para os menos qualificados nos Estados Unidos, assumiu a forma, principalmente, de desemprego dos desqualificados, na Europa.

Sobre as causas do desemprego na Europa, a pesquisa em questão identificou a inapropriada regulação e legislação do mercado de trabalho como as principais causas. As estruturas salariais rígidas, não flexíveis, foram apontadas como uma importante causa do baixo crescimento econômico, da produção e da produtividade nos anos setenta e oitenta, já que a pré-condição para contratar trabalhadores qualificados era a de que seus níveis de produtividade fossem suficientemente altos para justificar a demanda por altos salários e que trabalhadores pouco qualificados estavam “precificados” acima do valor de mercado, o que ocorria devido à rigidez de salários levando à queda das oportunidades de trabalho.

Diante da crise internacional desencadeada pelas duas crises do petróleo e aprofundada pela globalização, parece ter ficado claro que a competitividade não seria recuperada se não houvesse investimento produtivo, avanço tecnológico, aumento de produtividade e mercado de trabalho mais flexível. Dessa forma o relatório da OCDE apontou uma tendência favorável à descentralização de negociações introduzindo um alto grau de flexibilidade em relação aos níveis salariais industriais ou regionais de forma a não penalizar a contratação de mão de obra. Tal medida parece ter ganhado adesão em vários países da Europa nas duas últimas

décadas, relacionando salários ao diferencial de educação e qualificação, assim como idade e gênero (SARFATI, 1998).

Segundo Sarfati, outras barreiras à criação de postos de trabalho identificadas pela OCDE incluem: i) alto salário mínimo e custos trabalhistas, ii) legislação de proteção ao emprego (regulação da contratação e demissão, regulação do emprego atípico etc.), iii) regulação da jornada de trabalho, limitando arranjos flexíveis, iv) desemprego e benefícios sociais, que criam um desincentivo para a aceitação de trabalho, v) alto imposto sobre a renda e contribuições sociais que exercem o mesmo efeito, e vi) inadequados programas de treinamento. Além deste diagnóstico, a estratégia da OCDE sugere a execução de políticas macroeconômicas que mantenham a inflação e *déficit* orçamentário sob controle. Seguem as metas propostas:

- a) Reduzir o teto do salário mínimo de acordo com a idade, baixa qualificação e desemprego por longo prazo;
- b) Flexibilizar salários, considerado um fator crucial na capacidade de ajuste aos choques em uma economia;
- c) Descentralizar as negociações no nível das empresas, onde ganhos salariais passam a refletir o aumento da produtividade;
- d) Relaxar as restrições ao contrato temporário, meio-período e outras formas de trabalhos flexíveis;
- e) Relaxar a regulação da jornada de trabalho integral;
- f) Estimular a relação de longo prazo entre empresas e trabalhadores através da provisão de treinamento;
- g) Melhorar as metas e o desenho das políticas ativas de emprego (ALMP's), apoiando uma transição de renda passiva para políticas ativas;
- h) Reduzir e simplificar a regulação que retarda a operação empreendedora ou a criação de novas empresas;
- i) Garantir alta prioridade para uma abrangente melhora na qualificação das pessoas desde a infância até a idade ativa para garantir empregabilidade e adaptabilidade assim como estimular a capacidade inovadora.

Entretanto, mediante a persistência do alto desemprego em alguns países particularmente entre mulheres, jovens e com baixa qualificação, notou-se uma alta incidência

e duração do desemprego de longo prazo e o aumento das disparidades salariais, levando a exacerbação da pobreza e da exclusão social, prejudicando assim, as pessoas que deveriam estar sendo ajudadas.

Em 2003, durante um encontro da OCDE concluiu-se que, quase dez anos após a divulgação do *Jobs Strategy*, já era tempo de se fazer um balanço sobre a efetividade das políticas propostas no relatório e como estas deveriam ser revisadas ou estendidas de forma a responder aos novos desafios. A edição de 2006 do *Jobs Study* realizou uma ampla avaliação do trabalho original e chegou a conclusões que se resumem nos sete tópicos que se seguem:

1. Novas evidências mostraram que a abordagem sobre ativação/obrigação mútua, pode coexistir com um relativamente generoso benefício desemprego ao mesmo tempo em que haja a promoção de um grande incentivo a busca por trabalho, sendo necessário um *mix* de incentivos que inclui serviço de recolocação no mercado para ajudar o desempregado a encontrar um novo emprego, assim como o monitoramento adequado e a busca por uma vaga de forma a garantir que ele está realmente procurando trabalho. Um novo problema que surgiu foi o grande número de pessoas em idade ativa que passaram a solicitar outros benefícios relacionados à falta de emprego, como o auxílio doença, benefício para parentes e aposentadoria precoce.

2. É vital a remoção das barreiras impostas à participação das mulheres, dos idosos e dos grupos de menor representação social, no mercado de trabalho. No que diz respeito às mulheres, várias políticas *family-friendly* mostraram ter grande mérito. Eles incluem um desenho de trabalho bem flexível, incentivos fiscais apropriados, pagamento de pensão adequado, mas não excessivamente longo, benefício para crianças e maior divisão entre homens e mulheres no que diz respeito à divisão de responsabilidades. Em relação aos trabalhadores mais velhos, manter os desincentivos para que ele trabalhe se estiver sendo remunerado por sistema de aposentadoria por idade e eliminar toda possibilidade de aposentadoria precoce.

3. É tempo de superar a dicotomia flexibilidade versus seguridade. Frequentemente, países buscaram facilitar as condições para a contratação de trabalho temporário sem implementar mudanças nos empregos permanentes. A flexibilização pode ter rendido alguns ganhos de curto prazo, mas gerou um aumento da dualidade no mercado de trabalho

retardando os investimentos em treinamento e, conseqüentemente, o crescimento da produtividade. Mas existem alternativas como a *flexicurity*, assim como as poupanças individuais austríacas⁴. Estas duas opções têm o mérito de garantir mais previsibilidade aos empregadores que estão preocupados com os custos das contratações e demissões à medida que oferece uma segurança de renda para os trabalhadores que são dispensados.

4. Políticas para expandir a demanda por trabalhadores são cruciais. Isso inclui o retorno, através de isenção fiscal e isenção de contribuição social, ao se empregar trabalhador pouco qualificado. Também, apesar de parecer ambíguo, políticas que estimulem a competição no mercado de produtos por serem criadoras de novas vagas de trabalho, especialmente no setor de serviços. Isso ocorre particularmente para a Europa Continental e o Japão.

5. O treinamento permanente tem o grande potencial de ajudar os trabalhadores a se ajustarem às mudanças na demanda por mão de obra e aspirarem por empregos mais bem pagos. Há muito que se fazer nas escolas, mas o aprendizado deve continuar ao longo da vida, o que leva a algumas questões. A primeira delas é garantir o bom funcionamento do mercado de treinamentos, a segunda é garantir às empresas e aos trabalhadores incentivos financeiros para investir mais no treinamento direcionado às tarefas profissionais, inclusive sendo mais adequado à restrição de tempo que todos os trabalhadores se deparam quando estão trabalhando.

6. As políticas macroeconômicas desempenham um papel fundamental. Políticas orientadas à estabilidade macroeconômica reduzem as flutuações cíclicas do produto minimizando o risco de que qualquer queda temporária da atividade econômica possa ter efeitos permanentes. Políticas macroeconômicas também podem interagir positivamente com as reformas estruturais para auxiliar na geração de produto e emprego.

7. Por último, a experiência demonstra que não há um único “caminho dourado” para se alcançar a melhor *performance* do mercado de trabalho. Há mais de um modelo bem sucedido que pode servir de inspiração e se adequar a diferentes circunstâncias históricas e nacionais, o

⁴ Contas de poupança individuais que acompanham os trabalhadores ao longo de todo o seu percurso profissional. Se os trabalhadores perdem o seu emprego podem escolher entre acessar os fundos acumulados nestas contas ou conservar os direitos constituídos para uma futura pensão.

que não significa que tudo dê certo. Existem características comuns aos processos, não apenas uma ênfase na estabilidade macroeconômica, incentivos adequados a todos os participantes do mercado de trabalho e forte concorrência no mercado de produtos.

De 1994 a 2006, a *performance* do mercado de trabalho apresentou uma melhora observada através da diminuição das taxas de desemprego em determinados países e ao aumento da taxa de ocupação no mercado de trabalho. As maiores quedas do desemprego foram observadas na Irlanda, Espanha e Finlândia. Em contraste, as maiores economias europeias apresentaram pequeno ou nenhum progresso com relação à queda do desemprego, com economias como uma ligeira melhora da França e Itália, principalmente se comparadas a Alemanha. Uma queda significativa no desemprego foi observada na Austrália, Nova Zelândia e Inglaterra, nos Países Nórdicos, Holanda e Hungria.

A criação de empregos, na maioria dos países, veio acompanhada por diferentes tendências de aumento da produtividade do trabalho. Uns poucos países como Irlanda e Austrália combinaram forte aumento da produtividade com ampla criação de postos de trabalho. Entretanto, vários países que apresentaram uma melhoria no emprego, registraram baixa produtividade. Assim, a produtividade apresentou aumento nos Estados Unidos enquanto, na maioria dos países europeus, apresentou forte queda, segundo o relatório da OCDE (2006).

O aumento do emprego não resultou em maior quantidade de horas trabalhadas, ao contrário, houve uma forte incidência dos empregos de meio expediente, particularmente na Bélgica, Alemanha, Irlanda, Itália, Japão, Coreia e Holanda.

A questão da flexibilidade no mercado de trabalho que se originou com a recessão e estagflação provenientes dos dois choques do petróleo na década de 1970, demandou iniciativas formuladas para combater estes problemas mas que não foram bem sucedidas na geração de suficiente crescimento econômico que permitisse o retorno a níveis aceitáveis de emprego. Na maioria dos países europeus, mesmo onde algum crescimento econômico pôde ser observado, nos anos 80 e início dos anos 90, não houve como contrapartida, uma queda representativa do desemprego.

O crescimento do desemprego e o questionamento acerca do que havia dado errado na Europa - especialmente quando comparada à performance europeia com a excepcional criação de empregos nos EUA e alguns resultados acima da média em países europeus, particularmente Holanda, Noruega e Irlanda - resultou num fecundo debate sobre a flexibilidade no mercado de trabalho como meio de atingir a alta competitividade numa economia globalizada, mantendo um aceitável nível de emprego. Este debate reflete uma preocupação entre governos, empreendedores, associações e sindicatos, na Europa, em relação à ameaça à coesão social devido à precarização da situação do emprego.

Estima-se que, em torno de um terço da população da Europa, dos países que compõem a OCDE, mora em países onde as taxas de desemprego são mais baixas do que as americanas, notadamente na Áustria, Noruega, Portugal e Suíça, que têm mercados de trabalho altamente regulados, ao passo que o modelo mais desregulado do Reino Unido apresentou, a partir de 1983, altas taxas de desemprego, embora tenha declinado significativamente nos últimos anos. Dessa forma pode-se dizer que as diferenças de taxa de desemprego intra-Europa são muito maiores do que a diferença da taxa entre Europa e os EUA.

O melhor desempenho econômico e do emprego de alguns países europeus também coincidiu com a presença de melhor diálogo no interior destas sociedades e com a presença de representações coletivas mais dinâmicas, como no caso da Áustria, Irlanda, Holanda e Noruega. É possível que a existência deste diálogo tenha melhorado a situação da preservação dos empregos, ainda que de forma um tanto passiva.

Especificamente em questões mais relacionadas ao mercado de trabalho, segundo Sarfati (1998), as políticas econômicas que promovem a competitividade das empresas, gerando impactos diretos na criação de empregos e melhoria de salários, devem estar associadas a implementações de medidas como:

- Adaptação da proteção social à legislação para que mantenha níveis salariais que encorajem as pessoas a sair do *Welfare* e aceitar empregos sem perda de renda (via subsídios, taxas de crédito ou regulação mais flexível no acesso ao benefício desemprego para aqueles que não conseguem recuperar seu emprego);
- Adaptação da legislação do *part-time work* de forma a reduzir a discriminação a estes trabalhadores no que diz respeito a treinamentos e proteção social;

- Adaptação da legislação para a aposentadoria precoce ao invés de penalizar excessivamente aqueles que optem por sair mais cedo do mercado de trabalho;
- Adaptação da legislação da jornada de trabalho de forma a permitir mais liberdade de ação para empresas e trabalhadores fixarem seus acordos embora mantendo as salvaguardas contra abusos;
- Formulação de políticas de educação e treinamento de longo prazo que levem em conta as necessidades atuais de aprendizado ao longo da vida que vise desenvolver competências para a força de trabalho, mas levando em conta as necessidades específicas dos menos qualificados que constituem a maioria do crescente “*non-core*” da força de trabalho e do desemprego de longo prazo; e por último,
- Adaptação das indústrias no esforço de responderem às mudanças provenientes da economia globalizada, da coexistência entre muitas corporações multinacionais e milhões de pequenas e médias empresas, à crescente segmentação da força de trabalho e à frágil representação coletiva.

1.3. As Reformas

“De qualquer forma, a desigualdade consome o respeito; a comparação ofensiva assume o lugar da simples necessidade, e tem início a verdadeira vergonha” (SENNETT, 2004).

Na vida privada a dependência une as pessoas. Quando adultos, se evitássemos as pessoas mais doentes, mais velhas, mais fracas do que nós e que precisam de ajuda, teríamos, na melhor das hipóteses, um círculo de conhecidos, nunca de amigos. Na esfera pública, contudo, a dependência parece vergonhosa, em especial para os reformadores do sistema de previdência social moderno. O ex-primeiro-ministro britânico Tony Blair, em conferência no Partido Trabalhista declarou que o novo *Welfare State* deve estimular o trabalho e não a dependência, apelando para a compaixão com os que passam por momentos críticos (SENNETT, 2004).

Em tempos recentes, o impulso de afastar as pessoas da dependência motivou a reforma da previdência em uma esfera muito mais ampla, nos benefícios ao desemprego, assistência médica e provisões para a velhice. O velho *Welfare* policiava a necessidade, mas os reformadores querem libertar a necessidade da esfera do Estado. A ampliação do alcance da reforma somente aprofunda a perturbadora divisão entre os aspectos público e privado da dependência.

“A necessidade dos outros, tão irresistível no amor, na amizade e na criação dos filhos, sofre uma pressão íntima pela convicção de que a dependência é vergonhosa” (SENNETT, 2004).

É sempre delicado se pensar em reformas na proteção social uma vez que esta é um importante instrumento de distribuição de renda. Quando tais reformas são debatidas por atores políticos, é relevante que pensemos de que forma irão se estruturar os novos instrumentos de coesão e justiça social e de que forma estes instrumentos estão aptos a atender às demandas sociais que não são estáticas nem homogêneas ainda que comparemos regiões muito próximas ou semelhantes. Assim, a construção de aparatos sociais que sejam agregadores, distributivos e eficientes se dará de forma diferente em cada região, de acordo com características demográficas, sociais e econômicas.

Foi nos anos noventa que grandes mudanças ocorreram no *Welfare State* dos países industrializados. O processo que se iniciou nos Estados Unidos e na Inglaterra, durante os anos oitenta, promovendo o *retrenchment* de um já residual *WS*, assumiu relevância nos países da Europa Continental tornando-se parte central das suas propostas de políticas públicas. As mudanças da economia (particularmente a globalização que trouxe a competição em nível internacional e a necessidade de diminuição de custos de produção) e as transformações demográficas (envelhecimento da população) exigiram um recuo dos programas sociais.

Entre os países da União Europeia, a exigência de que o *déficit* público não ultrapassasse os 3% do PIB fez com que os países membros vissem a necessidade de diminuir gastos públicos, dentre eles os gastos sociais. A internacionalização do comércio também exerceu pressão para que não fossem elevados os impostos de forma a não tornar os produtos

européus pouco competitivos em nível global, o que, da mesma forma, limitou o orçamento público em relação aos gastos com programas sociais.

Para alguns pesquisadores, a argumentação feita com base na projeção do envelhecimento da população, que seria uma importante causa para se pensar mudanças estruturais ou paramétricas nas políticas sociais, principalmente relacionadas às pensões, parece ainda ser uma argumentação frágil. Para Bonoli (2000), o aumento da proporção de pessoas idosas em relação à população total é resultado de três processos. O primeiro e mais importante deles refere-se à taxa de natalidade, o que parece difícil de se prever principalmente por estarem diretamente relacionadas às expectativas econômicas. O segundo diz respeito à expectativa de vida, que vem apresentando um sucessivo incremento ao longo dos anos em decorrência do avanço da medicina, da melhora no saneamento e da educação (mas não a expectativa de vida ao nascer e sim à época da aposentadoria). O terceiro processo é a taxa de migração, que apesar de não apresentar alterações relevantes ao longo dos anos pode ser sensível à ausência de emprego em algumas regiões.

Em suma, há um relativo grau de incerteza com relação ao longo prazo das estruturas demográficas. Já que a taxa de natalidade é o fator mais relevante e ainda assim demonstra alguma dificuldade em se prever, projeções são válidas apenas se fizermos análises com base nas gerações que já nasceram, pois as próximas gerações serão consequência da participação da mulher no mercado de trabalho, do acesso a métodos contraceptivos, das expectativas econômicas e das políticas familiares implantadas por cada país. Na Suécia, as “*work-friendly family Policies*” que preveem cuidados gratuitos para as crianças e pensão maternidade, isentam as mulheres do *trade-off* entre trabalho e maternidade. Entretanto, a recessão dos anos noventa e o questionamento do generoso *WS* sueco podem possivelmente ter sido a razão pela qual houve recentemente outra queda na taxa de natalidade (a fertilidade aumentou de 1.6 em 1983 para 2.1 em 1990 e voltou a cair para 1.6 em 1996) (BONOLI, 2000).

Um movimento mais recente, que tem ocorrido na Holanda, é o aumento do emprego de meio expediente, principalmente entre as mulheres. Apesar de estarem relacionados à precarização do emprego, os *part-time jobs* tornaram-se uma opção de vida para algumas mulheres que, dessa forma, puderam dedicar maior tempo aos filhos, à casa e a elas mesmas. Numa tentativa de encorajar esta modalidade de trabalho, o governo holandês estimulou *part-time works* que hoje têm predominado nas famílias e que se diferenciam dos exemplos

britânico, alemão e francês por serem melhor remunerados e sob melhores condições onde os trabalhadores estão apropriadamente protegidos. 75% das mulheres que trabalham na Holanda trabalham menos de 35 horas semanais, quase duas vezes a média da União Europeia-15 e apenas um quarto das mulheres economicamente ativas têm preferência pelo *full-time job*, segundo o “*Social and Cultural Planning Office of the Netherlands - SCP*” (2008).

Além da Holanda, somente os países escandinavos apresentam altas percentagens do emprego de meio expediente. Esse arranjo possibilitou às mulheres continuarem a trabalhar mesmo depois de terem seus filhos e, em comparação com outros países, a taxa de emprego das mães holandesas é bem alta. Nos demais países europeus, onde as mulheres trabalham período integral, ao terem filhos lhes resta a opção de pararem de trabalhar (talvez temporariamente) ou continuar a trabalhar em período integral, fazendo uso das instituições especializadas em cuidar de crianças. Mas nem só as mulheres com filhos pequenos têm preferência pelo emprego de meio expediente na Holanda, as mulheres mais velhas, com filhos já crescidos, também preferem trabalhar meio expediente, talvez por já estarem habituadas a este ritmo (SCP, 2008).

Esse movimento se iniciou em 1984, com a redução da jornada de trabalho de 40 para 38 horas semanais e se fortaleceu com o processo de “flexibilização com segurança” que fez com que contratos de trabalho mais flexíveis fossem incorporados às já existentes modalidades de emprego. Como dito anteriormente, pode-se observar na Figura 1.2, logo adiante, que a parcela de trabalhadoras mulheres que se encontra no emprego de meio período é bastante superior à parcela masculina, chegando em 2007 a 75% do emprego feminino nesta modalidade. Este tipo de emprego foi responsável, no ano citado, por 46,8% do emprego total na Holanda quando, em 1983 ele representava apenas 21,2% do emprego total. Ainda uma percentagem significativamente superior aos demais países da Europa.

Figura 1.1.

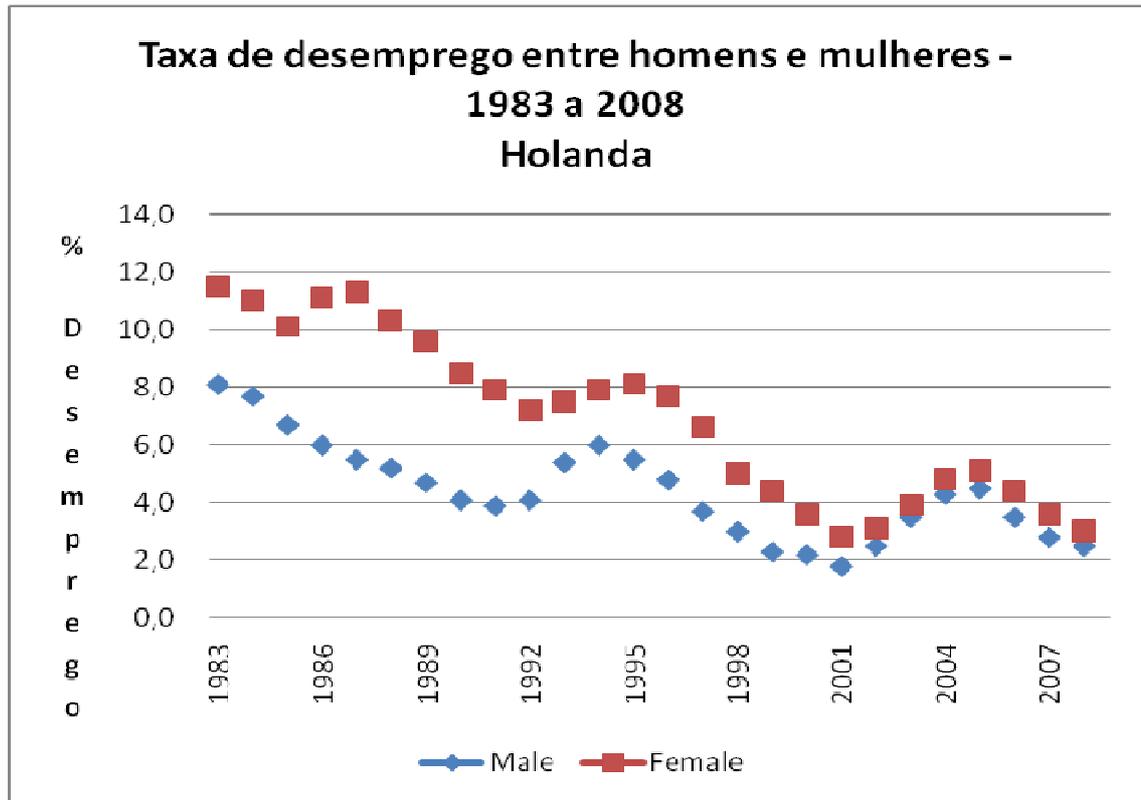


Gráfico – Taxa de Desemprego de Homens e Mulheres na Holanda – 1983 a 2008

Fonte: EUROSTAT

Dados não sazonalizados.

A média de horas trabalhadas na semana mantém-se entre 18 e 19 para os empregos *part-time*, inclusive entre os homens e, em 2007, segundo dados da Eurostat, a principal razão para esta modalidade de emprego entre as mulheres, registrando 42,3%, foi o cuidado com crianças e adultos com algum tipo de incapacidade. 15,3% delas preferia este regime de trabalho porque precisavam destinar seu tempo à educação e treinamento e 8,7% por destiná-lo às responsabilidades pessoais. Ainda assim, a taxa de desemprego na Holanda tem recuado sensivelmente, principalmente o desemprego feminino, que era superior ao masculino, vem sofrendo uma convergência como se observou na figura anterior.

O *gap* entre o salário/hora dos homens em relação ao das mulheres era em 1994 de 23% e em 2005 declinou para 18%, em todos os tipos de trabalho, levando a concluir que apesar da predominância do emprego *part-time* entre as mulheres, a diferença salarial não aumentou. Na figura a seguir é possível observar a participação deste tipo de emprego no emprego total, por gênero.

Figura 1.2.

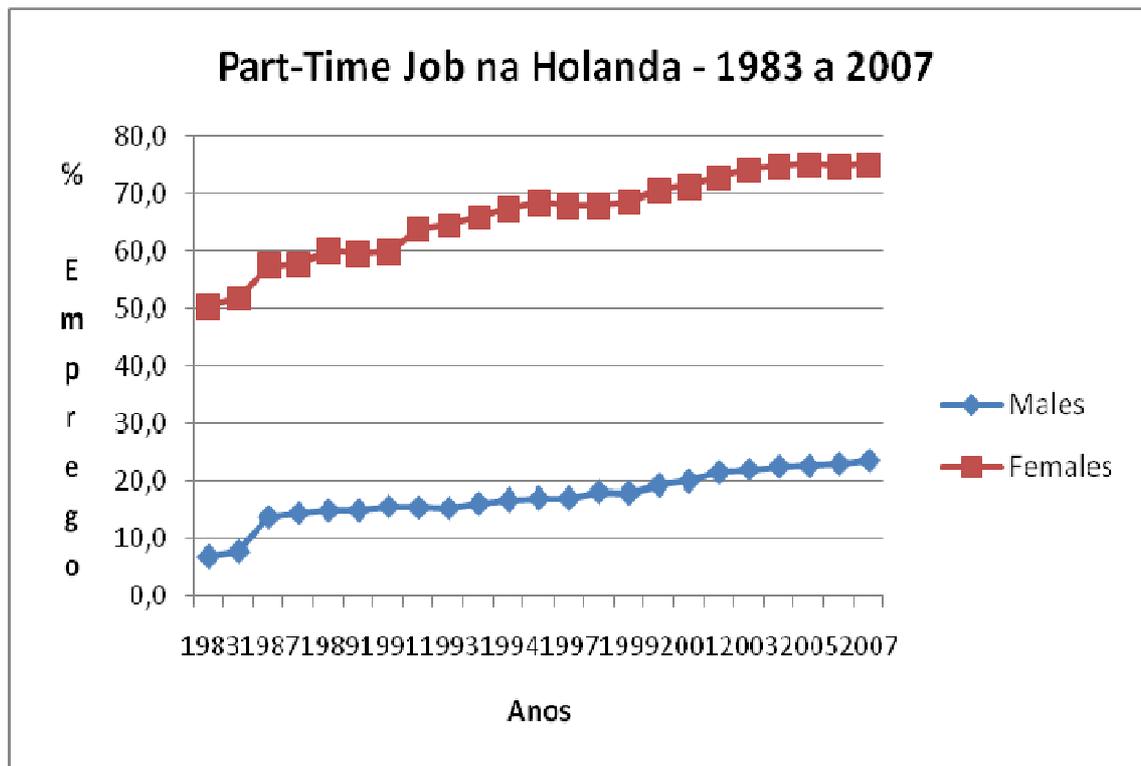


Gráfico – Participação do Emprego *Part Time* no Emprego Total na Holanda – 1983 a 2007

Fonte: EUROSTAT

Obs.: Não há dados disponíveis para 1984 e 1986.

Pessoas com 15 anos ou mais.

Pôde-se observar que, apesar de não ter havido aumento de horas trabalhadas, em decorrência da adesão à nova modalidade de contrato de trabalho, houve, ao longo das décadas de oitenta, noventa e 2000, uma tendência ao aumento do emprego, em suma, o resultado desta política de flexibilização dos arranjos de trabalho, no que diz respeito ao período trabalhado, foi o aumento do número de pessoas trabalhando que, em 1983, correspondia a 45% (taxa de emprego) e, em 2007, foi de 64% segundo dados da EUROSTAT.

Tal experiência pode ilustrar o quanto a taxa de natalidade pode ser volátil quando se leva em consideração as diferentes políticas familiares implantadas nas sociedades modernas e que, como consequência, interferem na dinâmica demográfica destas sociedades. Portanto, uma política social que objetive o aumento da fertilidade pode ser bem sucedida se implantada corretamente, mudando o curso previsto de cada sociedade. Ademais, o aumento

dos fluxos migratórios e as políticas de retenção da mão-de-obra no mercado de trabalho também são alguns dos instrumentos que podem ser utilizados em sociedades que apresentam um envelhecimento populacional.

Pelo lado do orçamento público, o aumento de produtividade e o aumento do emprego podem ter um impacto substancial no financiamento das políticas sociais e provavelmente neutralizar os efeitos das mudanças demográficas. Uma vez que os ganhos de produtividade sejam apropriados pelos salários, gerando aumento da base de arrecadação, o orçamento público também sofrerá alteração, simultaneamente, o aumento do emprego potencializa o aumento da base contributiva. Dessa forma, desloca-se o foco dos gastos sociais para o financiamento destes gastos ainda que estes sofram importantes variações quando observados distintos países.

Segundo Bonoli (2000), os dados parecem apontar para a ausência de homogeneidade no comportamento dos gastos, ainda que alguns países apresentem características demográficas bastante semelhantes. Enquanto no Reino Unido os gastos com pensões devem se manter em torno de 5% até 2040 quando começam a declinar, na Alemanha, em 2040 os gastos estarão orbitando os 18% do PIB e França e Suécia entre 14% e 15%.

Assim como a estrutura etária, a projeção de gastos e financiamento das pensões dos países industrializados também tem de ser olhada com cautela. Primeiro, porque existe alguma incerteza quanto aos dados projetados sobre natalidade por tão longo período, segundo, porque não há como prever a taxa de emprego no longo prazo, o que inviabiliza o cálculo de quanto um aumento na produtividade ou no emprego irá impactar nos gastos sociais. O que se sabe é que a diminuição de pagamento do seguro-desemprego e de outros benefícios relacionados à inatividade, associada ao aumento da arrecadação, desonerariam o orçamento público.

1.3.1. A Reforma Inglesa

O caso da reforma Inglesa, que ocorreu em 1986, foi o exemplo de ruptura mais radical em relação ao modelo de proteção social adotado no pós-guerra pelos países industrializados.

A partir da reforma, os trabalhadores passaram a poder optar pela pensão provida pelo Estado ou por uma pensão privada, provisionada pelo mercado, sugerindo uma transferência de função social do Estado para o mercado. Certamente esta transição compromete o papel distributivo desempenhado outrora pelo Estado. É importante contextualizar esta reforma que ocorreu num clima ideológico e político no exato momento em que o partido conservador ganhava espaço na cena política e quando ocorria a consolidação da ideologia neoliberal que ditava novas regras a serem desempenhadas pelo Estado e pelo mercado nas sociedades modernas, incluindo medidas como a privatização de empresas estatais e da previdência, e desregulamentação do mercado financeiro.

Ao contrário do que o governo fazia acreditar, tais medidas estavam mais relacionadas a questões ideológicas do que ao problema do envelhecimento da população, o que, segundo Walker (1991) pode ser comprovado ao analisarmos a situação financeira das pensões inglesas durante a década de oitenta e observarmos que, dentre os países industrializados, a situação da Inglaterra era a menos preocupante, justo no momento em que este país radicalizava a retração na área de pensões, tendo sido um dos primeiros países a adotar este viés.

O governo Thatcher se apropriava da vantagem da concentração do poder, num cenário onde o Partido Trabalhista era ainda fraco e a esfera anticonservadora estava dividida entre dois partidos, que dava ao governo um alto grau de liberdade para proceder de acordo com seus próprios interesses. A ausência de competição no âmbito político pode ser observada ao compararmos o resultado eleitoral de 1983 quando o Partido Conservador obteve 42,4% dos votos enquanto o Partido Trabalhista obteve 27,6% e o Liberal Democrata 25,4%. Estes resultados se mantiveram nas eleições de 1987 quando os Partidos Conservador, Trabalhista e Liberal tiveram, respectivamente, 42,3%, 30,8% e 12,8% dos votos (BONOLI, 2000).

Dessa forma, durante o governo Thatcher, um grande número de políticas adotadas após a Segunda Guerra Mundial sofreu um claro revés. Em relação às políticas econômicas, as ideias keynesianas foram substituídas pelas práticas monetaristas e uma retomada do *laissez-faire*. Nas políticas sociais, a necessidade de manutenção de um Estado do Bem-Estar passou a ser questionada inclusive com o surgimento da proposta de um sistema de pensão misto, onde os aposentados puderam optar pela pensão pública ou privada.

A privatização das casas populares inglesas resultou, em 1988, num aumento de 3 milhões de proprietários de casas, que puderam comprar sua casa com um desconto de 50%. Este número sofreu um incremento em 1989 alcançando os 9 milhões (BONOLI, 2000). Essas reformas políticas estavam sob a rubrica do “capitalismo popular” e corroboravam a “base social tatcherista”. Em outras palavras, as reformas neoliberais dos anos oitenta tiveram um impacto positivo entre as elites e a opinião pública, fortalecendo o Partido Conservador junto às camadas sociais que o apoiavam e atraindo parcela da população proveniente de outros partidos, a se juntar a ele. Por este motivo alguns autores relacionam a permanência do Partido Conservador no poder à adesão de parte significativa da sociedade às reformas governamentais, criadas como uma resposta ao relativo declínio da economia britânica e, mais particularmente, à sua repercussão política.

A transformação política que consistia na adoção de medidas que premiavam a “produtividade” em detrimento dos comportamentos “parasitas”, pode ser vista como um elemento de uma estratégia maior que consistia em construir e regenerar a base social que dava apoio à liderança Conservadora.

O Sistema Britânico de Pensões se caracterizava por duas modalidades. A primeira delas consistia numa Pensão Básica Universal, contributiva e pública que objetivava suprir os pensionistas de um nível mínimo de renda. Além desta, os trabalhadores britânicos poderiam contar com uma renda adicional, relacionada à sua atividade produtiva, garantida pelo Estado ou pelo empregador, na forma de uma pensão ocupacional. Após a reforma de 1986, com o Ato de Seguridade Social (SSA), surgiu uma terceira opção, a pensão pessoal privada.

Após a Segunda Grande Guerra, o Governo Trabalhista adotou as propostas sugeridas no *Beveridge Report*, que nortearam o Sistema de Pensões Britânico com um claro posicionamento em relação à expansão da provisão para os mais velhos. A principal preocupação para Beveridge era a garantia de um nível mínimo de subsistência para todos os cidadãos. Ele também insistia no abandono das práticas adotadas no período anterior à guerra, quando os benefícios apenas eram concedidos mediante comprovação de incapacidade ou necessidade (*means-testing*), pois estas práticas eram altamente estigmatizantes e foram muito impopulares no período entre guerras. O relatório defendia os benefícios contributivos para garantir seu financiamento. Assim, contribuição e benefício deveriam ter a mesma taxa num nível mínimo, para que a contribuição voluntária não ficasse prejudicada.

O Governo Trabalhista, em 1946 incluiu algumas medidas não contempladas no *Relatório de Beveridge*, como a garantia de uma pensão integral imediatamente após a implantação, em vez de definir um período de transição de 20 anos, como o sugerido. Nos anos cinquenta, a contribuição não pôde ser reajustada sob o risco de não ser compatível aos trabalhadores que ganhavam baixos salários. Em 1958, o Governo Conservador introduziu um limite para a renda adicional no cálculo das contribuições e aos benefícios.

As pensões básicas eram garantidas a homens com idade acima dos 65 anos e, às mulheres acima dos 60 anos, que se aposentassem por um emprego regular e que tivessem pago a contribuição do Seguro Nacional (*National Insurance*). Se a contribuição fosse incompleta, o total seria reduzido correspondentemente. Para serem passíveis ao recebimento da pensão total, as contribuições deveriam ser pagas ou creditadas em torno de nove décimos da vida laboral do solicitante, com um adicional para a esposa dependente em torno de 67% de uma pensão individual.

Até 1980, o valor da Pensão Básica era regularmente incrementado em termos reais, de forma a garantir a evolução dos ganhos. De 1980 em diante, a Pensão Básica inglesa se manteve constante em termos reais, o que significou um declínio na taxa de reposição. Em 1983, o montante de uma pensão individual correspondia à 32% da média dos ganhos femininos, enquanto em 1993 correspondia a 22% (ATKINSON 1994).

Outra importante reforma foi o *1975 Social Security Act*. Naquela ocasião as contribuições para o Seguro Nacional eram feitas totalmente relacionadas aos ganhos e o *State Earnings Related Pension Scheme* (SERPS) foi introduzido. A reforma de 1975 se deu após a conclusão de duas décadas de debates sobre a aposentadoria, quando reconheceram que o principal problema era o nível da pensão básica, insuficiente para garantir um padrão de vida adequado à maioria dos pensionistas. Enquanto aqueles que trabalhavam para grandes empregadores estavam cobertos por uma satisfatória pensão ocupacional, o mesmo não se dava com muitos outros pensionistas que só podiam contar com a pensão do Estado. A ideia de uma segunda pensão mais abrangente ganhou a adesão da opinião pública. Então os dois principais partidos políticos se empenharam em produzir propostas para um novo arranjo.

Como muitos empregados tinham acesso a uma satisfatória condição salarial, nenhum dos partidos políticos contemplaram a ideia de substituir os fundos de pensão existentes.

Curiosamente, entre os anos cinquenta e sessenta, os líderes Conservadores consideraram a possibilidade de criar uma provisão privada compulsória para todos, mas as seguradoras privadas não viram esta proposta com entusiasmo por temerem uma interferência governamental em suas atividades.

A forma final do SERPS foi o resultado de um compromisso entre os diferentes posicionamentos dos atores relevantes. Garantiu uma aposentadoria compulsória a todos os trabalhadores, mas permitiu àqueles que recebiam a pensão ocupacional se manterem nesta situação que futuramente poderia migrar para o esquema estatal se o empregador atendesse a algumas exigências. Sendo assim, a SERPS garantia uma pensão adicional que correspondia a 25% dos ganhos durante os 20 melhores anos de remuneração (o que foi modificado após a reforma de 1986).

Tanto a Pensão Básica quanto a SERPS eram financiadas através das contribuições do Seguro Nacional na proporção de 7,75% e 13,7% pagos pelos empregados e empregadores respectivamente, percentagem esta que incidia sobre o salário bruto dos empregados. As contribuições ao Seguro Nacional davam ao empregado o direito a vários outros benefícios contributivos como o seguro-desemprego. Se um trabalhador fosse contratado fora do esquema da SERPS, se encaixando na Pensão Ocupacional, as contribuições se reduziram a 2,5% do salário bruto, pago pelos empregados, e 4,5% pago pelo empregador e o governo funcionava como regulador desta modalidade de pensão que deveria garantir uma pensão mínima (GMP) que correspondia ao valor que o trabalhador receberia da SERPS. O Estado garantia o risco envolvido neste compromisso de longo-prazo.

Os pagamentos ao Seguro Nacional não eram destinados a programas específicos, eles contribuíam para o Fundo de Seguro Nacional que era parte do orçamento do governo. Sendo assim, qualquer diferença entre as contribuições e os gastos com benefícios era coberta com dinheiro do governo, o que ocorria frequentemente.

Foram dois os principais argumentos que justificaram a reforma do sistema de pensões inglês em 1986. O primeiro deles era a expectativa do aumento dos gastos com pensões, devido ao envelhecimento da população e a maturação da SERPS; o segundo era o “inadequado” nível de pensões pagas aos empregados que perderam a Pensão Ocupacional

antes de se aposentar, geralmente pessoas que trocaram de emprego, comumente chamados *early-leavers*.

A introdução da SERPS, em 1978, gerou um importante aumento dos gastos com pensões, que iriam aumentar significativamente nos anos posteriores por causa da maturação do projeto.

O sistema de pensões foi desenhado num tempo em que a norma nas sociedades ocidentais era o pleno emprego e a estabilidade. A partir da metade dos anos setenta a estabilidade do emprego se tornou uma situação rara. Em 1983, era estimado que 95% dos empregados haviam mudado de emprego pelo menos uma vez. A questão da compatibilidade do sistema de pensões britânico com essas novas tendências no mercado de trabalho ganhou relevância no debate sobre pensões em 1986. A questão central era a preservação dos direitos dos trabalhadores que não tinham mais a Pensão Ocupacional antes de atingir a idade de aposentadoria, geralmente por terem mudado de emprego. Havia, então, três situações distintas:

- a) Na primeira delas, os trabalhadores que haviam mudado de emprego deveriam ter o seu direito a pensão transferido para o novo empregador, mas apenas se um entendimento entre o antigo e o novo empregador pudesse ser alcançado;
- b) Havia a alternativa de o trabalhador receber um “direito” a uma pensão que seria paga apenas no momento de sua aposentadoria e seria baseada nas contribuições registradas até o momento em que mudou de emprego, mas não reajustada desde então;
- c) A terceira opção era o simples ressarcimento da própria contribuição, sem juros.

Segundo estimativas, a primeira opção, que parece ser a mais satisfatória, foi adotada em somente 5% dos casos, enquanto a terceira teve uma adesão de 75%.

O *Social Security Act* de 1985 garantiu aos trabalhadores a transferência do valor das contribuições reajustado, embora o novo empregador não fosse obrigado a aceitar a

transferência. Tal fato introduziu a obrigação dos fundos de pensão de revelar informações aos membros em relação aos reajustes das contribuições e garantiu às pensões uma rentabilidade baseada na inflação. Essas medidas foram um primeiro passo em relação à criação de um competitivo mercado de provisão para aposentadoria, criando condições de portabilidade para a introdução da pensão pessoal.

No *Social Security Act* de 1986, os principais pontos eram a gradual retirada da SERPS, questão mais controversa (embora todos os direitos adquiridos fossem preservados), e a introdução da pensão pessoal. O debate que levou a este Ato era bastante controverso, os vários atores envolvidos apresentaram diferentes propostas e alguns deles mudaram suas demandas durante o processo da elaboração das políticas. Com relação à reforma das pensões, havia um relativo nível de acordo em relação aos princípios e às diretrizes das políticas. Suposições acerca do correto papel do Estado e da provisão privada, o valor da liberdade de escolha e a competição baseada no mercado eram questões compartilhadas pelos membros do Gabinete do governo Conservador.

No debate que precedeu a adoção do 1986 SSA e na elaboração das políticas, quatro diferentes aspectos eram vistos como particularmente importantes à eficácia da reforma. Eram eles: 1) os custos atuais e futuros das pensões; 2) a situação dos *early leavers*; 3) a introdução das pensões individuais e 4) o futuro da SERPS.

As decisões tomadas em relação a esses quatro temas determinaram o conteúdo da reforma.

- Custos: parece ter havido um consenso dentro do governo rumo à redução dos custos estatais projetados. O Tesouro pressionou alegando que após a virada do milênio, o número de pessoas em idade de se aposentar cresceria rapidamente, visto que a geração *baby boom* de crianças nascidas nos anos cinquenta e sessenta, estaria chegando à idade de se aposentar. Neste contexto o *Green Paper*⁵ argumentou que não era possível colocar no sucessor a responsabilidade

⁵ *Green Paper Reform of Social Security* (1985): publicação do Department of Health and Social Security. É um documento que estimula o debate e lança um processo de consulta em um tema específico. Ele pode ser seguido por um *White Paper* que é um documento oficial com propostas que podem se transformar em lei.

de atender a todas as expectativas financeiras para o momento da aposentadoria e que, pelo contrário, todos têm de poupar e investir para sua própria pensão.

O interesse do Tesouro em manter os gastos governamentais com pensões sob controle convergiu com as preocupações moralizantes características dos princípios ideológicos que se instauravam e que alegavam que o sistema estatal *pay-as-you-go* infringia a liberdade econômica. Desta forma, a questão dos gastos não encontrou muita resistência dentro do governo e o acordo geral era manter o Estado gastando o mínimo possível. De toda forma, o diálogo entre os anseios da ideologia neoliberal e o pragmatismo orçamentário do Tesouro não se deu em todas as propostas do 1986 SSA. Em outras áreas relacionadas às políticas de pensão essas duas vertentes estiveram em conflito;

- *Early-leavers*: a segunda questão importante, pré-1986, que caracterizou o debate sobre pensão é a situação de desvantagem comparativa experimentada pelas pessoas que abandonam a pensão ocupacional privada, geralmente pelo motivo de mudança de trabalho antes de atingir a idade da aposentadoria. Desde o início do processo legislativo, o problema dos *early-leavers* foi visto pelo governo conectado ao da introdução da pensão pessoal e à criação de um mercado competitivo para a provisão de pensão. Sob essa ótica, idealmente os trabalhadores deveriam ser aptos a mover seu saldo de pensão de um provedor para outro de acordo com sua conveniência e sem incorrer em perdas. O *Social Security Act* de 1985 havia proposto a possibilidade de portabilidade da pensão por parte dos empregados. A legislação aprovada em 1985 teve como objetivo adicional preparar as condições para a introdução da pensão pessoal, criando um campo fértil para a competição entre os ofertantes de pensão.
- Pensão individual/pessoal: havia uma importante intenção dentro do governo de introduzir pensões pessoais. Tal proposta era afinada entre a ideologia neoliberal e as preocupações políticas com a alocação dos recursos. Ademais, a pensão pessoal surgiu como uma resposta à mais pressionada questão no âmbito social, discutida acima. Na visão do governo, a pensão individual não representava um fardo para as futuras gerações e, criando um mercado de pensão livre e competitivo, eles estavam provendo a solução para o problema dos *early-leavers*. O *White Paper* enfatizava que o direito à pensão pessoal dá a todos os

empregados uma nova dimensão da escolha e complementava dizendo que as evidências sugeriam que muito mais pessoas gostariam de ter suas próprias pensões ocupacionais ou pessoais (UK, DHSS 1985b). Desta maneira, havia um importante componente ideológico na insistência do governo na pensão pessoal, o que sugeria que este era de fato visto como um elemento do “capitalismo popular”, que por sua vez era parte da ideologia e estratégia política do pacote do Partido Conservador. A pensão pessoal beneficiou mais a classe média do que aqueles com baixa renda.

- SERPS: O futuro da SERPS era de longe a questão mais controversa no debate sobre pensões durante os anos oitenta, tanto dentro do governo como no debate em geral. Norman Fowler⁶ idealizou um sistema de pensões baseado numa estrutura de duas camadas na qual uma pensão básica sólida estaria casada com uma compulsória pensão privada. A provisão do Estado seria então limitada a um mínimo, o motivo pelo qual não haveria motivos para manter a SERPS. O argumento do custo excessivo da SERPS foi reiterado no *Green Paper*. Em consequência, a pensão adicional estatal foi criticada por desencorajar o desenvolvimento das pensões ocupacionais por causa da complexidade da provisão do esquema estatal no processo de contratação e encerramento do compromisso pelos quais os empregadores têm de passar. Como resultado, o governo concluiu que a melhor opção política seria o gradual encerramento da SERPS. A possibilidade de reduzir sua importância foi considerada, mas logo abandonada sob o argumento de que o impacto de restringir a SERPS seria essencialmente negativo, restringindo o escopo da provisão estatal e não colocando nada no lugar.

A extinção da SERPS atraiu críticas de significativos e, inesperadamente, altos números de atores sociais. Além disso, não havia unanimidade sobre a questão, mesmo dentro do governo. A oposição do Tesouro em abolir a SERPS devia-se ao problema do duplo pagamento, que ocorre sempre que as pensões migram de um sistema *pay as you go* para um sistema de fundos. Realmente, enquanto a devolução da contribuição precisa ser garantida imediatamente, o Estado deveria estar apto a prover as pensões correntes e aquelas pensões às

⁶ Chefe da Secretaria de Estado da Inglaterra.

pessoas que estão próximas da idade de se aposentar, o que poria uma pressão adicional ao orçamento estatal e era visto como inaceitável pelo Tesouro.

Dada a extensão da crítica que surgiu em decorrência da proposta de extinção da SERPS e dadas as divergências internas, o governo optou por uma solução menos radical: uma redução no valor das futuras pensões da SERPS. Essa mudança de direção foi anunciada no *White Paper* e foi justificado com o argumento de que o cerne das políticas de pensão deveria ser a procura pelo melhor acordo possível. Ademais, havia o argumento de que enquanto não houvesse uma solução ótima, a redução da SERPS era aceitável por tornar viável a obtenção dos dois objetivos-chave do governo: o primeiro era reduzir o custo da SERPS e, o segundo, garantir que as condições de expansão da provisão da pensão individual estariam criadas.

A nova lei, aprovada em julho de 1986, introduziu várias mudanças no Sistema de Pensões Britânico, assim como em outras áreas da seguridade social. As mudanças no modelo estatal da SERPS, as mudanças na regra da pensão ocupacional e a possibilidade de portabilidade das pensões pessoais afetaram todo o setor de pensão complementar (*second-tier pensions*). Houve redução na quantia das futuras pensões SERPS decorrente da mudança no cálculo e queda no valor das pensões para viúvas. O benefício até então calculado em cima de 25% dos ganhos foi gradualmente decrescendo até chegar aos 20%, em 2009. Além disso, a base de cálculo das pensões foi ampliada e em vez de contemplar a média dos vinte melhores anos de todos os ganhos ao longo do período laboral, passou a ser a média de todos os anos, ao longo da carreira, tendo efeito a partir de 1998. Um dos efeitos dessas medidas era levar a SERPS a ser menos competitiva em relação às pensões ocupacionais e às pensões privadas, que o governo tentava promover.

Em relação às pensões ocupacionais, o Ato de 1986 introduziu uma provisão que visava facilitar o desenvolvimento do modelo de contribuição definida, especificando uma contribuição definida sem critério de opção de saída. Isso objetivava encorajar pequenos empregadores que provavelmente foram dissuadidos de estabelecer um modelo de pensão ocupacional porque teriam de garantir uma pensão mínima (GMP). No modelo de contribuição definida, instituiu-se apenas a contribuição, sem garantias quanto ao benefício. Somado a isso, o cálculo da GMP deveria ser baseado nas novas regras da SERPS, e o período mínimo de adesão para ser passível à preservação dos direitos da pensão foi reduzido

de cinco para dois anos. Por fim, decidiu-se que a adesão ao modelo ocupacional não poderia ocorrer de forma compulsória para os empregados, embora eles pudessem assumir isso a menos que fossem solicitados a agir de forma diferente pelo próprio empregado.

O aspecto mais problemático da nova lei diz respeito à introdução do modelo de pensão pessoal. As pensões pessoais são ofertadas pelas empresas de seguros, num ambiente competitivo. Os próprios empregados podem sair em busca de pensões que melhor lhe agradem, o que constitui uma terceira opção para a provisão de uma pensão vinculada à renda. Estes trabalhadores são obrigados a fazer uma pensão complementar e passaram a poder escolher entre o modelo estatal (SERPS), um modelo ocupacional (se o empregador fornecer algum) ou uma pensão pessoal.

Em vez de estimular os empregados a optarem por novas pensões pessoais, o 1986 SSA forneceu alguns incentivos fiscais. Primeiro, no caso de contratação do modelo ocupacional, os empregados recebiam uma devolução da contribuição do Seguro Nacional de 5,8% (2% sobre a contribuição dos empregados e 3,8 % sobre a contribuição do empregador). Na prática, os dois, empregado e empregador, continuaram pagando toda a contribuição e o DHSS (agora DSS) devolvia a restituição em forma de pensão pessoal⁷. O objetivo era prevenir alguma hostilidade por parte dos empregadores que poderiam se recusar a pagar uma contribuição a uma instituição externa. Adicionalmente, uma devolução temporária de 2% era garantida aos novos clientes de pensões pessoais. Esses incentivos estavam disponíveis apenas para os empregados que pertenceram ao SERPS, no lugar de encorajar a saída do modelo ocupacional.

Em 1986, havia uma incerteza em relação ao número de empregados que iriam migrar para a pensão pessoal. A estimativa oficial era de 500.000 novos pensionistas em ambos os modelos, no de pensão ocupacional e no de pensão pessoal.

Foi estimado que os 2% de devolução temporária, estímulo aos trabalhadores que optassem por migrar em direção à pensão privada, custariam ao Tesouro Nacional em torno de £ 60 milhões em perda de receita, mas, na verdade, este número alcançou a cifra de £ 2,5 bilhões em devoluções perdidas, entre 1987 e 1993, e £ 9,7 bilhões quando contabilizadas as

⁷ Em 1993 foi reduzida para 4,8%.

perdas com todas as devoluções. A tabela a seguir apresenta o número de pessoas que aderiu à pensão privada no período de 1988 a 1994.

Tabela 1.3. Cobertura previdenciária aos empregados ingleses (mil empregados pagando contribuição padrão)

Ano	SERPS	Pensão Ocupacional	Pensão Privada
1987	10.878	8.042	-
1988	10.043	7.904	1.288
1989	7.973	8.030	3.397
1990	7.679	8.270	4.172
1991	7.436	8.202	4.810
1992	6.653	8.068	5.340
1993	6.335	7.804	5.667
1994	6.527	7.476	5.732

Fonte: IK, DSS 1996:280-87 in BONOLI, 2000.

Dois foram os fatores que contribuíram para esta inesperada popularidade das pensões privadas. O primeiro deles foi o pacote de incentivos oferecido pelo governo; o segundo, a intensidade da campanha publicitária realizada pelo governo e pela indústria de pensões. A hostilidade do governo em relação à provisão pública e, particularmente, em relação às pensões da SERPS certamente contribuíram para que várias pessoas abandonassem esse esquema e fossem rumo ao provisionamento privado.

A indústria de seguros estava visivelmente despreparada para lidar com o rápido aumento desta modalidade de serviço. Corretores tiveram de ser rapidamente treinados e, não raro, desconheciam informações que seus clientes buscavam na hora de contratar um novo seguro. Muitos dos mal-informados eram trabalhadores de baixa renda, para quem a devolução não era suficientemente atraente para que abrissem mão da SERPS, ou simplesmente pessoas que foram aconselhadas a abrir mão do seu modelo anterior que era mais generoso.

A reforma britânica de 1986 foi bem sucedida no que se propunha, vale dizer, migrar um importante contingente populacional das pensões, cuja provisão era feita pelo Estado, rumo às pensões privadas, o que era consistente com as prioridades do governo à época.

Nos anos 90, as políticas de pensão giraram em torno, principalmente, da melhoria de segurança nos fundos de pensão e à adequação das provisões àqueles que recebiam baixa renda. Essas questões apareceram sob dois importantes eventos que receberam ampla cobertura da mídia. O primeiro deles foi o escândalo de Maxwell, que consistiu na perda de um bilhão de libras pelo Grupo de fundos de pensão Mirror, como resultado do investimento imprudente nas próprias empresas do Grupo. O segundo evento foi a perda das pensões das pessoas físicas pelas empresas de seguros. Esses eventos apontaram para sérias falhas na legislação britânica de pensões.

O escândalo do Maxwell trouxe a público os problemas associados ao gerenciamento dos fundos de pensão e sua segurança. A legislação que vigorava na época permitiu um alto grau de liberdade aos fundos de pensão. Como resultado, o Grupo Mirror poderia emprestar ou investir em empresas do grupo Maxwell mais do que o que seria apropriado, de acordo com as regras de um investimento seguro. As empresas posteriormente tornaram-se insolventes e os recursos foram perdidos. Este caso demonstrou a necessidade de aumentar a regulação das práticas de investimento para aumentar a segurança dos fundos de pensão.

A questão da segurança foi abordada pela primeira vez no Security Act de 1995. O Ato introduziu a norma que permitia aos fundos terem um limite de até 5% para investimentos próprios e os gestores deveriam garantir que os limites em investimentos próprios e em empréstimos seriam respeitados. O Ato também estabeleceu uma autoridade regulatória para pensão ocupacional e um fundo de compensação para possíveis intervenções caso o projeto de pensões privadas se tornasse insolvente para garantir o pagamento das pensões. Também incluiu a equalização da idade de aposentadoria para homens e mulheres em 65 anos.

As pensões privadas foram vendidas de forma irresponsável, tanto para pessoas que eram cobertas por pensões ocupacionais, que ofereciam melhores condições, quanto para pessoas com baixo rendimento ou carreira descontínua, que estariam melhores na SERPS. Para estas pessoas, o custo fixo de uma pensão privada é frequentemente muito alto e não vale a pena esta forma de poupança. O governo do trabalho, eleito em maio de 1997 enfatizou que novas formas de proteção deveriam ser introduzidas para garantir uma cobertura satisfatória para estes grupos.

Diferentemente das reformas adotadas nos outros países europeus, o SSA britânico de 1986 não pode ser qualificado como simplesmente impopular. Realmente os empregados com baixos salários e carreiras intermitentes, particularmente mulheres, foram os maiores perdedores na reforma de 1986. O projeto estatal da SERPS incluiu algumas medidas redistributivas como o fato de levar em consideração os ganhos obtidos durante os melhores vinte anos, beneficiando empregados que não tinham um registro de contribuições completo. A redução de 25 por cento do salário de referência para 20 por cento, na fórmula da pensão, constituiu uma perda adicional para os empregados que, por causa da idade, trajetória profissional, salários ou crenças pessoais, não acharam conveniente migrar para uma pensão pessoal.

Finalmente, empregados cobertos por uma pensão ocupacional, um grande e influente contingente do eleitorado britânico, não foram afetados pelas mudanças adotadas na reforma. Graças à estrutura do sistema de pensões britânico e particularmente à divisão entre pensão ocupacional e uma segunda provisão, o governo atingiu apenas as aposentadorias de uma camada da população, o que reduziu substancialmente o risco de rejeição eleitoral.

1.3.2. A Reforma Suíça

A reforma do sistema de pensões da Suíça, que ocorreu em 1995, se deu após mais de uma década de intensas negociações entre os partidos políticos e as representações sociais. Apesar de uma série de tentativas para alcançarem um meio-termo aceitável, uma solução totalmente consensual não pôde ser alcançada. Por fim, a reforma incluiu elementos de expansão e recuo.

As medidas de recuo, sozinhas, apresentavam um risco muito grande de não serem aprovadas no referendo. A combinação de melhorias nas provisões, a qual havia larga aceitação, com elementos controversos de recuo (como o aumento da idade de aposentadoria das mulheres), contribuiu para a bem sucedida adoção da reforma tanto nas áreas de benefícios para os desempregados quanto no seguro saúde.

A natureza da política suíça, baseada num sistema de consenso, reduz a imediata ação governamental, o que demonstra o caráter dos desafios embutidos na reforma. Primeiro, a

complexidade destes procedimentos requerem períodos muito mais longos para a adoção da lei em relação aos demais países europeus. Por exemplo, em relação à reforma das pensões, que ocorreu em 1995, os trabalhos preliminares começaram em 1979 e a lei só foi aprovada dezesseis anos mais tarde. Segundo, a existência de mecanismos para a construção de consenso impede os *policy makers* de desenvolverem soluções inovadoras, já que o consenso é geralmente mais fácil de alcançar quanto mais próximo se está do *status quo*. Terceiro, novas questões nas quais é extremamente difícil alcançar um meio termo, surgiram. Esse é o caso da questão que se colocou em relação à opção de integrar ou não a União Europeia. Perguntas cuja resposta é sim ou não têm poucas chances de alcançar um consenso na Suíça.

A maior tensão nas políticas de consenso se deu em relação ao impacto da recessão. No início dos anos 1990 a Suíça passou pela pior recessão já vista desde a segunda guerra e recentemente se deparou com os problemas econômicos e sociais que os vizinhos europeus há tempos vinham passando: aumento do déficit orçamentário, desemprego em massa, pressões dos empregadores sobre o Estado do Bem-Estar e sobre os salários.

A piora das condições econômicas nos anos 1990 coincidiu com a emergência de um controverso debate sobre o recuo do *Welfare State*. Antes desta recessão, havia um amplo consenso do desejo de manutenção dos arranjos e das estruturas. Dadas as baixas taxas de desemprego e a boa situação da economia, o financiamento dos programas sociais não era visto como problemático. Com a recessão e com o aumento do déficit orçamentário, surgiram pressões para se repensar muitas questões relacionadas ao *Welfare* suíço.

Entre 1994 e 1995 três grandes reformas foram adotadas na área das pensões, no seguro saúde e nos benefícios aos desempregados. Apesar do foco desta sessão ser relativo às pensões, vale enfatizar que todas as reformas foram adotadas. A peça em comum entre elas foi a combinação entre medidas de recuo e elementos de melhoria e expansão dos benefícios. Nas três reformas esta estratégia funcionou perfeitamente, apesar de conter elementos altamente impopulares.

O sistema de pensões suíço é composto por três pilares. O primeiro deles (AVS, Assurance Vieillesse et Survivants) objetiva cobrir as necessidades básicas dos aposentados. É parcialmente relativo aos ganhos e fornece uma pensão suplementar através de teste de meios (*means tested*). O valor das aposentadorias encontram-se em torno de 35% da média

salarial. O segundo pilar objetiva prover aos aposentados um padrão de vida equivalente ao que era mantido enquanto o trabalhador encontrava-se ativo e consiste numa aposentadoria ocupacional compulsória (passou a ser compulsória a partir de 1985). O terceiro pilar é uma pensão privada e não compulsória.

O sistema de pensão ocupacional compulsória – o segundo pilar - corresponde a duas vezes o valor da pensão AVS. A cobertura é virtualmente universal entre os trabalhadores homens, mas alcança apenas 80% das trabalhadoras mulheres. Esta modalidade de pensão só é integralmente concedida a trabalhadores cujo registro das contribuições totalize trinta e sete anos para mulheres e quarenta para homens (com idade contributiva inicial de vinte e cinco anos de idade). Este esquema é financiado pelo empregado e pelo empregador. Em 1992 o fundo de pensão ocupacional equivalia a 72% do PIB suíço (BONOLI, 2000).

O sistema de pensão privada – o terceiro pilar - é mais expressivo entre aqueles que não são cobertos pela pensão ocupacional, como trabalhadores de meio expediente ou em emprego temporário.

A reforma de 1995 atingiu apenas a primeira modalidade de pensão, a AVS, que receberá o enfoque desta sessão.

A pensão AVS é vista como o elemento mais progressivo do *Welfare* suíço, por ser um projeto altamente redistributivo. Não há um teto para as contribuições e o montante do benefício pode variar entre um piso e um teto, sendo o limite mais alto duas vezes maior que o mais baixo. Dentro destes limites, o valor do benefício é relativo à contribuição paga durante a vida laboral.

De certa forma a pensão básica suíça é um meio termo entre a tradição bismarckiana, de contribuição relacionada aos rendimentos, e a concessão beveridgiana de benefício definido. Esta modalidade de pensão foi introduzida em 1948 e funciona com base no sistema *pay-as-you-go*, embora mantenha um fundo que corresponde a aproximadamente um ano de despesas para o caso de algum desequilíbrio. Seu financiamento é composto pela contribuição de empregados e empregadores, numa percentagem de 4,2% do salário do empregado, até 7,8% no caso de pessoas que trabalhem por conta própria e 19% das despesas do orçamento. Sua cobertura é universal, então, aqueles que não estão ativos no mercado de trabalho, como é o

caso dos estudantes, contribuem com uma taxa fixa e os desempregados pagam suas contribuições através do seguro desemprego, que é entendido como sendo um salário, também na percentagem de 4,2%.

O sistema de pensão AVS tem um orçamento separado do orçamento do governo e até a metade dos anos 1990 era relativamente saudável, quando então começou a apresentar déficits provenientes do aumento de beneficiários e da queda das contribuições decorrentes da recessão.⁸

De acordo com a emenda constitucional de 1972 o sistema de pensão AVS deve cobrir as necessidades básicas dos aposentados, assumindo uma orientação mais Beveridgiana, apesar de ainda permanecerem alguns elementos Bismarckianos. A tensão entre essas duas concepções está presente no debate sobre as pensões suíças. Dadas as limitações financeiras, o fato dos benefícios permanecerem relacionados ao rendimento significa que aqueles mais pobres não podem fazer frente às necessidades básicas. Porque a pensão mínima é encarada como insuficiente para cobrir as necessidades básicas, um benefício suplementar, com teste de meios, foi introduzido em 1965. Este suplemento pode aumentar a pensão em até 42% dos ganhos médios dos indivíduos⁹. Em 1993, 19% de todos os pensionistas recebiam este benefício suplementar.

A principal questão que incitou os formadores de políticas, nos anos 70, a iniciarem o debate sobre uma nova reforma no sistema de pensões foi o tratamento discriminatório em relação às mulheres no direito à pensão AVS. Uma mulher casada perdia seu direito à pensão que seria substituída por uma pensão suplementar paga ao marido adicionando 50% ao valor da pensão deste.

A maior diferença entre o nível de benefício dos homens e mulheres ocorre no caso de casais separados e divorciados. A pensão média é mais baixa para mulheres, especialmente no caso de casais separados. Entre os divorciados, a dependência da pensão suplementar é muito maior entre mulheres do que entre homens (uma diferença de mais de 10%).

⁸ Em 1996 apresentou o primeiro déficit de 29 milhões de Sfr.

⁹ Valor referente ao ano de 1995.

Foi em resposta às pressões para a remoção de práticas discriminatórias da AVS que, em 1979 o governo requisitou uma Comissão Federal que produzisse uma proposta de reforma que melhorasse o tratamento em relação às mulheres. O progresso na reforma foi demorado. O projeto de lei foi apresentado no Parlamento apenas em 1990 e quando entrou em discussão o clima político e econômico já havia mudado dramaticamente. Primeiro a recessão causou um aumento massivo do número de desempregados, causando forte impacto no orçamento da AVS que, a partir de 1999 já apresentava déficit. Neste contexto, a ala da direita majoritária encontrou um ambiente fértil para introduzir um elemento de *retrenchment* na reforma das aposentadorias que visava melhorar as provisões. Este elemento era o aumento da idade de aposentadoria para as mulheres.

A reforma de 1995 incluiu, então, três principais elementos. Foram eles:

1) Sistema de contribuição compartilhada para casais: Foi o elemento mais inovador da reforma de 1995. A base dessa medida foi a introdução de um direito a uma pensão individual, independente do sexo e do status marital, assim como a computação de metade da contribuição paga conjuntamente pelo casal por cada cônjuge individualmente. Isso implica a eliminação da pensão por casal, pois com a nova legislação cada cônjuge passa a ter direito a uma pensão individual. As contribuições pagas antes do casamento não são afetadas pela reforma e são contabilizadas em 100% para quem as pagou.

Há dois principais problemas em relação à introdução da divisão de contribuição e da eliminação da pensão por casal. Por um lado, um dos dois cônjuges será penalizado porque ao invés da pensão do casal valer 150% da pensão do marido, eles receberão duas pensões individuais, cada uma com base em 50% das contribuições registradas, o que, em qualquer hipótese, será menor do que a pensão do casal. Por outro lado, o novo sistema favoreceria os dois integrantes do casal, então uma pensão para o casal que valesse 150% dos benefícios do marido seria substituída por duas pensões individuais valendo até, no máximo, 100% do direito do principal pensionista.

Dois elementos foram introduzidos para lidar com essas questões. A situação de um pensionista foi complementada pela introdução de um crédito relativamente generoso para aqueles que prestam cuidados para com terceiros informalmente, enquanto decidiu-se introduzir um teto para o caso em que os dois cônjuges recebam uma pensão correspondente a

150% da pensão máxima. Como o teto é baseado na pensão máxima, essa medida afeta principalmente casais com altos rendimentos.

2) Créditos: Estes créditos são garantidos para pessoas com crianças ou que forneçam outros tipos de cuidados informalmente (por exemplo, cuidados com idosos ou algum parente incapacitado). O valor do crédito corresponde às contribuições pagas referentes a três vezes a pensão mínima ou 54% da média salarial. No caso de crianças, o crédito é garantido até a mesma completar 16 anos e é dividido igualmente entre os dois cônjuges.

3) Idade da aposentadoria: A idade para uma mulher se aposentar, passou de sessenta e dois para sessenta e quatro anos de idade. Essa meta foi atingida após um longo período de transição. A nova legislação de pensões passou a vigorar em janeiro de 1997, mas até 2000 as mulheres puderam se aposentar aos sessenta e dois anos sem perdas em seus benefícios. Entre 2001 e 2004 o padrão de aposentadorias ficou em torno de 63 anos, mas ainda era possível aposentar-se aos 62 anos com redução de 3,4% do benefício. Entre 2005 e 2008 a idade padrão para a aposentadoria feminina foi de 64 anos, embora fosse possível aposentar-se aos 62 ou 63 anos com redução de 3,4% do benefício por ano de antecipação. O período de transição se esgotou em 2009 quando, apesar da idade de aposentadoria ser de 64 anos, as aposentadorias precoces poderiam ocorrer com a redução de 6,8%. A aposentadoria antecipada também é possível para homens, com uma redução de 6,8% por ano de antecipação contados a partir da introdução da nova lei.

O fato do aumento da idade de aposentadoria ter ocorrido num relativamente longo período de tempo significou que o impacto financeiro da reforma de 1995 geraria um aumento nos gastos pelos primeiros anos de implantação. Realmente a divisão da pensão dos casais e os créditos suplementares vigoraram imediatamente, mas quando os 64 anos idade para a aposentadoria feminina estiverem vigorando plenamente, o governo irá poupar anualmente o equivalente a 0,6% das despesas referentes ao ano de 1993 e, no longo prazo, o impacto total da reforma terá custo neutro (BONOLI, 2001).

O caso suíço endossou a visão de que as políticas de recuo são diferentes das políticas de expansão. No passado, a ampla popularidade das medidas consistiam em melhorar a cobertura dos programas sociais, constituindo um poderoso incentivo para os atores políticos fazerem parte de uma coalizão pró-expansão. Os *policy makers* de diferentes orientações

tinham um claro interesse em se associar a reformas abrangentes. Em contraste, quando as transformações implicavam em medidas impopulares, a atitude racional por parte dos atores políticos que queriam maximizar sua popularidade, era abandonar a coalizão a favor do recuo.

A característica suíça da busca pelo consenso político tem sido largamente interpretada como o resultado de um desenvolvimento institucional particular que garante às minorias a oportunidade de intervir em vários estágios do processo de elaboração das leis.

No caso da Suíça, o problema das pensões era partilhado por grande parte dos atores sociais relevantes. Já na Inglaterra, a questão do *retrenchment* das provisões de pensões públicas estava longe de ser aceito por unanimidade. Particularmente, a esquerda e os movimentos trabalhistas, não se deixavam persuadir pelos argumentos do governo de que o sistema realmente precisava de uma reforma. Então o governo britânico tentou empurrar uma reforma relativamente radical independente da ausência de visões compartilhadas sobre o problema das pensões.

Na Suíça, como nos demais países europeus, a sensibilidade política em relação à necessidade de uma reforma das pensões foi precedida pela sensação de urgência por parte da sociedade, antes mesmo do governo tomar qualquer tipo de atitude. Em contraste, na Inglaterra o governo se beneficiou da ausência de vetos na estrutura constitucional e deu andamento às reformas num momento de grande representação política.

Mudanças políticas ocorreram nos dois países cujas reformas abordamos nesta sessão. Os governos, entretanto, se utilizaram de diferentes estratégias para garantir a aprovação de reformas impopulares. No caso da Suíça, em particular, o governo teve que lidar com dificuldades políticas associadas ao recuo, na estruturação de um pacote de reformas que incluía elementos que já haviam sido previamente demandados pelos próprios oponentes da reforma. Em contraste, na Inglaterra, a legislação não incluía uma condição similar para os grupos *pró-welfare*.

Isso posto, a estratégia de incluir numa mesma reforma, elementos cuja sociedade necessita e apoia e elementos controversos defendidos pelo governo e com baixa adesão da população, se mostrou uma estratégia que encontra paralelo nos mais diversos países. Assim como a aprovação de reformas sem a adesão popular, apenas com sustentação na maioria

política, de cunho não redistributivo, com ganhos garantidos a apenas uma camada da sociedade mais influente politicamente, também se assemelha a processos observados em alguns países.

Como pôde ser visto, as reformas estruturais apontadas como solução aos problemas relacionados ao orçamento da previdência e das políticas sociais não obteve igual adesão de todos os países, tendo surgido arranjos bem distintos em diversas regiões centrais. Todavia, o exemplo dos dois países abordados, demonstra que no caso da Inglaterra, país de viés mais liberal, houve mudanças relevantes no sistema de pensões, com perdas significativas para as camadas mais carentes da sociedade. O modelo Suíço, baseado no consenso, foi marcado por um processo de maturação mais extenso, com menores alterações na estrutura original e menores perdas para a sociedade como um todo, ficando claro que apesar do difundido discurso pró-reforma, poucas foram as sociedades que alteraram em profundidade o seu sistema de proteção social. As que assim o fizeram, já eram consideradas sociedades liberais que defendiam ideologicamente o Estado mínimo, onde a reforma das pensões foi apenas um dos pilares.

1.4. Estratégias Europeias

Na Europa, a Estratégia de Lisboa ou Agenda de Lisboa, se constituiu como um conjunto de linhas de ações políticas interdependentes dirigidas à modernização e crescimento sustentável da economia europeia, através do incremento da produtividade, com base na valorização nos recursos humanos e no modelo europeu de proteção social, tendo sido delineada em março de 2000, no âmbito da presidência portuguesa da União Europeia. Neste sentido definiu-se um novo objetivo estratégico para a primeira década do século XXI no espaço da União Europeia: “Tornar-se a economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento econômico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social” (ESTRATÉGIA DE LISBOA, 2005). A realização deste objetivo pressupõe uma estratégia global que vise:

1. Preparar a transição para uma economia e uma sociedade baseadas no conhecimento, através da aplicação de melhores políticas no domínio da

sociedade da informação e P&D, bem como da aceleração do processo de reforma estrutural para fomentar a competitividade e a inovação, e da conclusão do mercado interno;

2. Modernizar o modelo social europeu, investindo nas pessoas e combatendo a exclusão social;
3. Sustentar as boas perspectivas econômicas e as favoráveis previsões de crescimento, aplicando uma adequada combinação das políticas macroeconômicas.

Esta estratégia ambiciona levar a União Europeia (EU) a reconquistar as condições de pleno emprego e reforçar a coesão regional em seu interior. Com objetivos para o pleno emprego numa nova sociedade, mais adaptada às escolhas pessoais das mulheres e dos homens. Diz o relatório que, se as medidas propostas forem implantadas num modelo macroeconômico saudável, uma taxa média de crescimento econômico de cerca de 3% deveria constituir uma perspectiva realista para os próximos anos.

Complementa enfatizando que a dimensão social tem sido subvalorizada em relação à dimensão econômica e que há sinais preocupantes nesse domínio, uma vez que as atuais componentes da política econômica não conduziram a Europa a níveis de emprego mais elevados, nem à maior qualidade deste e, conseqüentemente, tem enfraquecido a desejável coesão social. É necessário afirmar que o sucesso da Estratégia pretende beneficiar não apenas cada Estado-membro ou cada região, mas se constitui numa forte contribuição para a coesão e para a estabilidade na sua dimensão à escala europeia.

Subjacente às diferentes dimensões da Estratégia de Lisboa está uma dimensão cultural que deverá ser salvaguardada, visando o reforço da cidadania europeia, a promoção da igualdade de gênero e a proteção das identidades culturais de cada parcela comunitária, nomeadamente a sua diversidade linguística, religiosa e étnica.

As interligações das várias políticas podem ser resumidas nas seguintes políticas globais:

1. Melhoria da competitividade das empresas: ao Estado cabe garantir a prevalência das boas práticas de gestão e as regras da concorrência leal, bem

como a provisão de serviços de interesse geral e a promoção de políticas de incentivo ao investimento e à qualidade dos bens e serviços. Também a promoção do espírito empresarial e de desenvolvimento das políticas macroeconômicas visando o reforço do setor produtivo através da criação de um ambiente competitivo, se fazendo necessária a estabilidade orçamental, o crescimento econômico e a criação de empregos. No sentido do apoio à inovação, o desenvolvimento de pesquisa e a transferência dos seus resultados para o setor produtivo é outra das ações para a melhoria de competitividade das empresas;

2. Desenvolvimento do modelo social europeu: Se baseia num bom desempenho econômico, em sistemas de proteção social e de educação de elevado nível, importância do diálogo social e serviços de interesse geral, cujo âmbito abrange atividades essenciais à coesão social;
3. Promoção do desenvolvimento sustentável: É um equilíbrio entre o econômico, o social e o ambiental. Implica medidas de política nos domínios da indústria, agricultura e energia, compatíveis com o consumo de recursos, através de processos que garantam a renovação ou a contenção de utilização;

O desemprego na União Europeia é bastante mais elevado do que o desemprego nos Estados Unidos e Japão. Entre 1996 e 2001 o desemprego diminuiu nestas três grandes áreas, mas desde então tem aumentado, embora de forma ligeira. Como o desemprego aumentou em consonância com o mau desempenho econômico, a política macroeconômica continua a ser a principal determinante do nível do emprego e do desemprego. Segundo o relatório do Conselho Económico e Social (ESTRATÉGIA, 2005), a precariedade do emprego é muito elevada e o Código de Trabalho¹⁰ veio possibilitar o maior recurso aos contratos temporários (em 2005 superiores a 20%). Em setores como construção civil e obras públicas o trabalho não declarado é muito expressivo e o desemprego entre os jovens e de longa duração também é preocupante. É igualmente importante mencionar o elevado crescimento do número de desempregados com nível superior.

¹⁰ Fontes e Aplicação do Direito do Trabalho: Instrumento de regulamentação coletiva do trabalho.

Um ponto relevante da Estratégia de Lisboa diz respeito à elevação da taxa de emprego, considerada essencial para o aumento da produção e para garantir o financiamento das políticas sociais, em particular, a segurança social.

Em relação a investimento em pesquisa e desenvolvimento, na União Européia, esta rubrica foi equivalente a cerca de 1,93% do PIB em 2001 segundo o relatório da Estratégia de Lisboa (2005), entretanto se manteve abaixo do verificado nos EUA (2,7% do PIB) e no Japão (3,1%), para o mesmo ano. Em Portugal o investimento em pesquisa e desenvolvimento foi de 0,85% do PIB, tendo registrado pequeno aumento em relação ao ano de 1995 quando era de 0,57% do PIB.

Quanto à coesão social, na união Europeia, existem dois indicadores disponibilizados pela Eurostat que retratam a dimensão desta questão: a desigualdade na distribuição do rendimento - medida pela razão entre o rendimento dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres – que foi de 6,5 em Portugal e de 6,6 na EU, em 2001. E a taxa de risco da pobreza, medida pela percentagem de pessoas com um rendimento situado 60% abaixo da mediana nacional. Esta era, em 2001, na UE de 24%, que era melhor do que a da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido. Contudo, se for levada em consideração a taxa de risco de pobreza, após transferências sociais, esta se reduz significativamente, passando para 15%, ao passo que em Portugal reduz-se de 24% para 20%.

Em 2002, na União Europeia de 15 países, a taxa de pessoas de 24 a 65 anos que completaram, pelo menos, o ensino secundário era de 64,6%, enquanto em Portugal era de apenas 20,6%, Espanha 41,6% e Itália 44,3%. Vale citar, também a baixa taxa de participação em ações de formação profissional por parte dos trabalhadores portugueses que são inferiores à média da EU-15. Portugal encontra-se numa posição fragilizada no que diz respeito aos indicadores relativos à aprendizagem ao longo da vida, pois é o país da EU-15 com a mais baixa taxa de participação da população ativa em ações de educação e formação, mantendo-se em cerca de 3,6% frente a uma média do Bloco de 9,7% (dados do relatório Estratégia de Lisboa, 2005).

A Estratégia pontua que o investimento em educação e formação deve ser orientado para gerar melhorias na qualidade da organização pedagógica, na promoção do bom desempenho e da diminuição do abandono escolar. A melhoria da organização pedagógica

deve promover um investimento prioritário na formação de professores, nomeadamente os que se encontram já no exercício a função. Esta poderá ser viabilizada como uma das componentes da Política de Formação ao Longo da Vida. A prioridade deve ser dada à educação profissionalizante, quer a nível do ensino secundário, quer a nível do ensino superior. A educação para a Ciência é fundamental para o aparecimento dos profissionais nos domínios da investigação e desenvolvimento tecnológico de que os países carecem. Em suma, a formação ao longo da vida é um dos instrumentos fundamentais para a adaptabilidade das organizações aos novos contextos económicos.

Por fim, as políticas de coesão social não têm apenas como objetivo a melhoria da qualidade de vida, mas constituem também um fator essencial da própria produtividade e competitividade económica. Os investimentos que reforçam a coesão social devem ser dirigidos à melhoria da qualidade de vida nas zonas urbanas e à disponibilidade de habitação condigna, especialmente para as camadas mais jovens da população. Faz-se igualmente necessário conciliar a vida profissional com a familiar promovendo o aumento da taxa de atividade feminina em melhores condições que as atuais, garantindo a igualdade entre as mulheres e os homens no emprego.

Esta Estratégia pretende que a Europa seja um espaço competitivo à escala global, apostando no conhecimento e inovação como fatores de competitividade, crescimento económico e geração de emprego de qualidade, em que economia, emprego e políticas sociais de proteção e inclusão se reforcem mutuamente.

A “Estratégia para o Emprego”, o pilar do pleno emprego na Estratégia de Lisboa, consiste em elevar a taxa de ocupação dos atuais 63,3% para 70% até 2010 com a criação não só de mais empregos, como também de melhores empregos. Para atingir tal objetivo, três prioridades foram impostas: i) atrair e manter mais pessoas no trabalho, aumentando a oferta de emprego e modernizando o sistema de proteção social; ii) melhorar a adaptabilidade entre trabalhadores e empresas; e, iii) aumentar os investimentos em capital humano através de melhor educação e capacitação. Considerando o envelhecimento populacional da Europa, é importante que se crie um ciclo de vida voltado para o trabalho, facilitando a rápida transição de empregos durante a vida laboral e aumentando o total de horas trabalhadas na economia. Na verdade, temos uma combinação de flexibilidade (característica do novo modelo de

acumulação) com segurança no emprego, também chamada de *flexsecurity* (*Joint Employment Report*, 2006).

Neste contexto, várias ações devem ser tomadas como a redução do desemprego jovem, o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, assim como a promoção da equidade entre homens e mulheres, o aumento das oportunidades para pessoas desabilitadas e a integração de imigrantes e minorias no mercado de trabalho com políticas antidiscriminatórias. Para que tais ações se concretizem, é importante que pessoas com baixa capacitação e baixo salário recebam maior atenção de forma a conseguirem conquistar mais e melhores trabalhos. São incentivos financeiros para promover investimentos educacionais e aprendizado ao longo da vida, melhorando a eficiência do investimento em capital humano.

Entretanto, até o presente momento, os resultados obtidos pelos Estados Membros foram muito díspares. Dos 25 países, 18 atingiram os objetivos de taxa de emprego. Quanto à produtividade, em 2004, a taxa média foi de 1,9% do PIB *per capita*, um ganho em relação aos anos anteriores, mas não muito significativo em relação à primeira metade da década de noventa (*Joint Employment Report*, 2006). Quanto à coesão social e territorial, o desemprego de longo prazo sofreu um incremento, assim como o emprego para grupos vulneráveis sofreu uma deterioração. As regiões com baixo nível de desemprego também tenderam a registrar o mais baixo nível de produtividade. E aumentos na produtividade do trabalho, em regiões com baixos níveis de produtividade, não foram seguidos por aumento do emprego.

Como pode ser observado nos gráficos a seguir, tanto o emprego de meio expediente, quanto o emprego temporário apresentaram um incremento significativo nas várias composições da União Europeia, apontando para uma tendência à precarização do mercado de trabalho e larga presença de contratos atípicos, o que pode ser um indicador de vulnerabilidade no mercado de trabalho e alta rotatividade¹¹, na verdade, apesar de não haver predomínio de contratos informais, como nos países emergentes, esses empregos precários europeus englobam os imigrantes, os jovens de *status* mais desvalorizados e os filhos ou netos de migrantes.

¹¹ Níveis altos de rotatividade produzem postos de trabalho de baixa qualidade e baixo investimento tecnológico ou em recursos humanos, além de trabalhadores sem especialização definida, que transitam por ocupações distintas, sem perspectiva de ascensão profissional nem salarial. Sobre o tema, ver CARDOSO JR., 2000.

Figura 1.3.

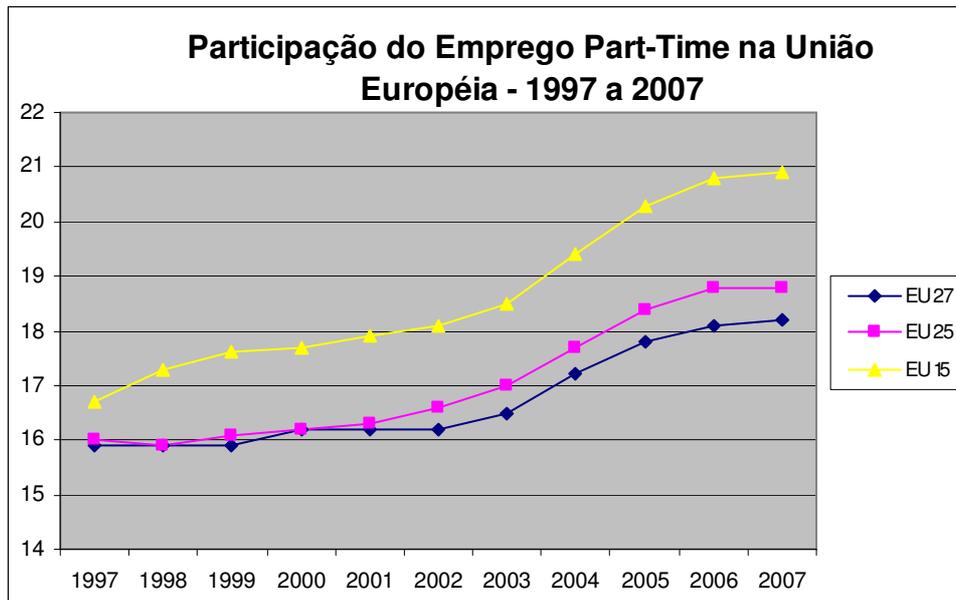


Gráfico – Participação do Emprego *Part-Time* – 1997 a 2007 – União Europeia
 Fonte: EUROSTAT

Figura 1.4.

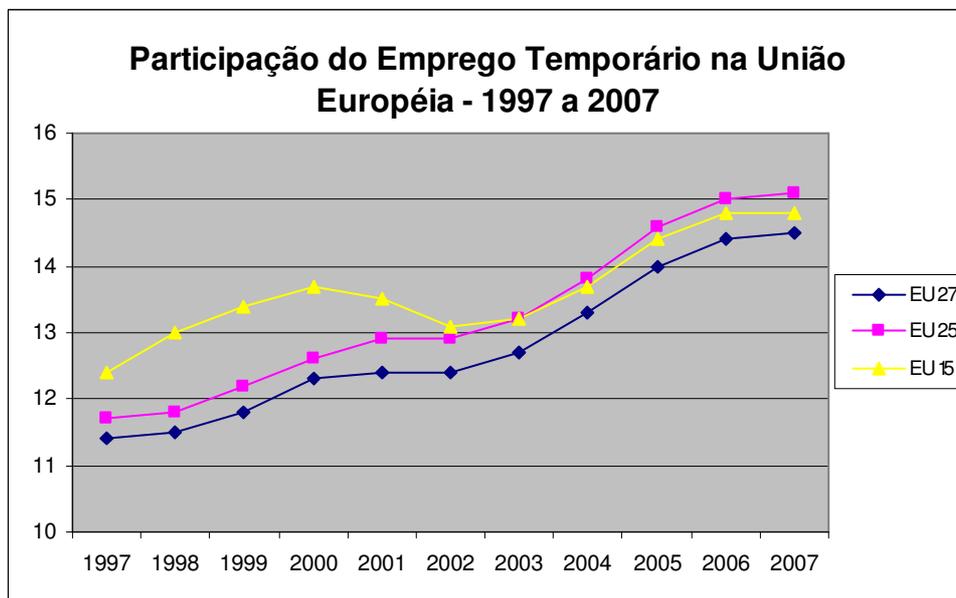


Gráfico – Participação do Emprego Temporário – 1997 a 2007 – União Europeia
 Fonte: EUROSTAT

Quando observadas, separadamente, as tendências de alguns países europeus, saltam aos olhos, a participação dos empregos temporários, o caso da Espanha, que apesar de ter

apresentado uma pequena queda ao longo do período analisado, ainda se mantém num patamar bastante elevado; e, os casos da Alemanha, Áustria, Bélgica e Suíça, quanto ao emprego de meio-expediente. Entretanto, no caso da Holanda, tal característica de mercado de trabalho pode apontar para a flexibilidade de contratos de forma a atender a um mercado plural, em que vários arranjos de contratos são compatibilizados com as distintas necessidades e características da força de trabalho.

Tabela 1.4. Part Time Job – Países Seleccionados – Europa – 1996 a 2007

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Belgica	14.5	15.2	16.5	18.4	18.9	18.5	19.1	20.5	21.4	22.0	22.2	22.1
Dinamarca	21.9	22.5	22.3	21.6	21.3	20.1	20.0	21.3	22.2	22.1	23.6	24.1
Alemanha	16.7	17.6	18.4	19.0	19.4	20.3	20.8	21.7	22.3	24.0	25.8	26.0
Espanha	7.6	7.9	7.8	8.0	7.9	8.0	8.0	8.2	8.7	12.4	12.0	11.8
França	16.3	17.0	17.3	17.1	16.7	16.3	16.4	16.5	16.7	17.1	17.2	17.2
Itália	6.5	6.8	7.3	7.9	8.4	8.4	8.6	8.5	12.7	12.8	13.3	13.6
Austria	14.0	14.7	15.7	16.4	16.3	18.2	19.0	18.7	19.8	21.1	21.8	22.6
Finlandia	11.4	10.9	11.4	12.1	12.3	12.2	12.8	13.0	13.5	13.7	14.0	14.1
Suécia	20.2	20.2	19.8	19.7	19.5	21.1	21.5	22.9	23.6	24.7	25.1	25.0
UK	24.6	24.6	24.5	24.6	25.2	25.1	25.4	25.8	25.8	25.4	25.5	25.5
Suíça	28.1	29.4	29.6	30.3	30.5	31.8	31.7	32.7	33.0	33.1	33.3	33.5

Fonte: EUROSTAT

% do total de empregos

Tabela 1.5. Emprego Temporário – Países Seleccionados – Europa – 1996 a 2007

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Belgica	6.0	6.6	8.2	9.9	9.1	8.8	8.1	8.4	8.7	8.9	8.7	8.6
Dinamarca	10.9	10.6	9.9	9.6	9.7	9.2	9.1	9.3	9.5	9.8	8.9	8.7
Alemanha	11.2	11.8	12.4	13.1	12.7	12.4	12.0	12.2	12.4	14.1	14.5	14.6
Espanha	33.8	33.5	33.0	32.9	32.2	32.2	31.8	31.8	32.5	33.3	34.0	31.7
França	12.8	13.4	13.9	14.5	15.2	14.6	13.5	13.6	13.5	14.1	14.1	14.4
Itália	7.4	7.9	8.6	9.5	10.1	9.8	9.9	9.9	11.8	12.3	13.1	13.2
Austria	7.9	7.8	7.9	7.9	8.0	7.9	7.4	6.9	9.6	9.1	9.0	8.9
Finlandia		18.1	17.4	16.8	16.3	16.4	16.0	16.3	16.1	16.5	16.4	15.9
Suécia	14.4	15.1	16.1	16.5	15.8	15.3	15.2	15.1	15.5	16.0	17.3	17.5
UK	7.3	7.6	7.3	7.0	6.9	6.7	6.4	6.1	6.0	5.7	5.8	5.8
Suíça	11.9	10.8	11.3	11.7	11.5	11.6	12.2	12.0	12.1	12.8	13.5	12.9

Fonte: EUROSTAT

% do total de empregos

Outro modelo que surgiu na Europa, foi o modelo de flexibilidade com segurança (*flexsecurity*) adotado na Dinamarca, país que em 2006 apresentou o 5.º maior PIB *per capita*

mundial. Neste país, apesar da duração da jornada de trabalho ser fixada via negociação, ainda se mantém como uma das menores da Europa, em média 37 horas/semana para contratos de tempo integral. Trinta por cento do emprego é público, mas não há leis que regulem o trabalho privado, elas se restringem ao financiamento do seguro-desemprego de base fiscal. Com o aumento do desemprego nos anos noventa, criou-se o compromisso de gerar empregos massivamente. A cada ano, 200 mil ocupações desapareciam sendo substituídas por 230 mil novas ocupações de melhor qualidade. Assim, o desemprego caiu de 12% para 5%, do meio dos anos noventa ao início dos anos 2000 (EUROSTAT). Oito em cada dez pessoas entre 18 a 62 anos, ou trabalhava, ou estava em formação. Caiu o gasto com assistência compensatória graças à elevação do emprego, mas, em 2001, houve nova deterioração do quadro sócio-econômico.

Como se revelou nas breves constatações apresentadas, a Estratégia Europeia ainda encontra-se em curso, e a despeito de não terem sido atingidos todos os objetivos propostos, um novo ciclo deve ser elaborado em 2009, de forma a dar continuidade à Estratégia de Lisboa mantendo os pilares centrais desenhados em 2005. Foi possível observar que o aumento da produtividade europeia se dará através do investimento em qualificação do trabalhador e em pesquisa, o que potencializará o crescimento econômico e aumento do emprego, preservando a coesão social e garantindo o financiamento das políticas sociais.

1.5. *Trade Off* entre Benefício e Emprego

O desafio da proteção social, desde sempre, é promover segurança econômica para os que não podem obter um padrão de vida digno proporcionado pela inserção no mercado de trabalho. O trabalho atípico, a menor participação das mulheres no mercado de trabalho, principalmente as que têm a tarefa de cuidar de crianças ou idosos, o desemprego jovem, o desemprego de longo-prazo, as contribuições sociais assimétricas, o trabalho para idosos, a aposentadoria prematura, também são casos que devem compor o debate sobre segurança social. Entretanto, essas situações estão permeadas por um problema ainda complexo: quem, legitimamente, necessita de segurança econômica? Esse será o nosso objeto de análise nos próximos parágrafos.

Se os benefícios são generosos e os salários baixos, a estrutura de incentivos oferecida aos trabalhadores menos qualificados pode não ser favorável ao emprego. Eis um dilema com o qual os formadores de políticas se deparam: ou se oferece bons benefícios e se aceita que trabalhadores em potencial decidirão por não aceitar um emprego que lhes pague menos que o benefício, ou se reduz os benefícios a níveis tão baixos que as pessoas realmente desabilitadas ao trabalho e que, portanto, necessitam do amparo do Estado, serão as mais penalizadas.

Certamente, o ideal seria que os salários fossem altos o suficiente para que o trabalhador desempregado sempre opte pelo emprego em detrimento do benefício social. Este seria, então, destinado aos que realmente não conseguissem uma inserção no mercado de trabalho. Contudo, uma economia comporta várias categorias de atividades, algumas mais outras menos qualificadas, e garantir altos salários aos menos qualificados é remunerá-los acima de sua produtividade, o que nenhum capitalista aceitaria fazer por um período maior de tempo, visto que os custos laborais ultrapassariam o lucro.

Em maio de 2002, o Instituto Ifo (Institute for Economic Research), na Alemanha, apresentou uma proposta para reformar o sistema de *Welfare* alemão que iria facilitar a inserção ou recolocação de indivíduos pouco qualificados no mercado de trabalho e proporcionar uma melhora na atividade econômica. Vários elementos, sob o enfoque deste instituto, para redesenhar os benefícios sociais estão refletidos nas reformas que têm surgido desde então. Mas os principais ingredientes da proposta ainda estão por ser incorporados nas atuais transformações políticas. Através de tal proposta, em média 3,2 milhões de empregos poderiam ser criados no setor de baixos salários, o que levaria a um incremento de 2,5% no PIB alemão, uma considerável diminuição dos gastos governamentais e ajudaria as pessoas a “se ajudarem”, capacitando-as para aumentar substancialmente suas rendas através do trabalho (SINN et al, 2006).

A proposta consiste em não haver *Welfare State* para compensar as consequências financeiras da perda de um emprego, como o atual sistema de benefícios alemão prioriza. Em vez disso, os programas de bem-estar deveriam se ater aos indivíduos que, com qualificação insuficiente e baixa produtividade, não são capazes de obter renda suficiente para se manterem através do emprego regular. As reivindicações em relação aos indivíduos deveriam ser no sentido de ter boa vontade para ganhar um salário potencial no lugar de depender do

status de desempregado. A ajuda deveria ir aos que querem ajudar a si próprios através de seus esforços, de acordo com suas habilidades.

Os potenciais trabalhadores de um novo setor de baixos salários não são apenas aqueles com baixa qualificação, mas também os desempregados por longos períodos, ainda que tenham alta qualificação, visto que o afastamento do mercado de trabalho por um longo período os coloca num estágio de defasagem diante dos demais e os equipara aos trabalhadores desqualificados. Assim, todos os elegíveis à assistência desemprego (um programa *means tested* oferecido àqueles cujo seguro-desemprego expirou, conforme pode ser visto no Quadro 1.1, devem ser considerados candidatos a reinserção no emprego formal via empregos de baixos salários.

Quadro 1.1. Benefícios para os desempregados na Alemanha até 2005.

Indivíduos que ficaram desempregados após pagarem contribuição social por, no mínimo 12 meses, durante os últimos 36 meses, são elegíveis a receber o “**seguro-desemprego**” por um limitado período de tempo de 12 meses, desde que tenha havido contribuição de 24 meses nos últimos 72 meses. Até 2004, indivíduos com 45 anos ou mais poderiam receber seguro-desemprego por um período extra, com duração máxima de 32 meses para os que tivessem 57 anos ou mais (este benefício foi reduzido em 2005). A taxa de reposição do seguro desemprego é de 67% ou 60% do último salário líquido ganho no trabalho regular, dependendo se o trabalhador tem ou não dependentes crianças.

A “**assistência desemprego**” é um programa *means tested*, objetivando uma taxa de reposição máxima de 57% ou 53% do último salário líquido, de acordo com o número de crianças dependentes.

Até 2004, aqueles cujo benefício tenha expirado (ou aqueles que pagaram contribuição por no mínimo 5 dos 12 últimos meses mas não são elegíveis ao benefício contributivo) são elegíveis a receber a “assistência desemprego” por um período ilimitado de tempo (os beneficiários da assistência desemprego que não cumprem com

as exigências de busca por emprego ou outras obrigações, podem ser relegados a “assistência social”).

A “**assistência social**” é um terceiro programa, *means tested*, que funciona como uma rede de proteção para todos os que vivem na Alemanha. O programa cobre indivíduos desempregados que não são elegíveis aos programas citados anteriormente. Além disso, cobre aqueles que são considerados aptos a trabalhar, mas que, por várias razões, não estão formalmente registrados como desempregados.

Em 2005, a “assistência desemprego” se fundiu à “assistência social”, desde então, todos os indivíduos classificados como empregáveis, mas não qualificados a receber o “seguro desemprego”, podem receber um benefício uniforme chamado “benefício desemprego II” (o seguro desemprego passa a se chamar benefício desemprego I) que é bem semelhante à assistência social.

Fonte: SINN *et al.*, 2006.

A essência da proposta do Instituto Ifo se concentra no fato de que se os salários são mais baixos do que os benefícios, os trabalhadores desempregados preferirão não trabalhar e receber benefícios em detrimento de trabalhar para receber baixos salários. Desta forma, a assistência social fixa definitivamente o menor nível salarial que será aceito pelos trabalhadores nas barganhas coletivas. Além disso, somando-se trabalhadores desempregados pouco qualificados aos qualificados, mas desempregados por longo período (um ano ou mais), tem-se um enorme grupo com mínimas qualificações que poderiam estar empregados no setor de baixos salários. Este setor, por sua vez, ao pagar baixos salários poderia empregar mais trabalhadores com baixa qualificação¹², desonerando a assistência social e diminuindo a taxa de desemprego, pois, segundo Sinn *et al.*, este tipo de desemprego sofreu forte incremento desde 1980.

¹² O argumento é que uma redução nos salários, da ordem de 1%, gera um aumento de 1% no número de postos de trabalho, visto que empregadores não contratariam trabalhadores com a produtividade abaixo dos salários garantidos pelo benefício social. Uma vez que este piso seja removido e salários possam ser compatíveis com a produtividade laboral, não haveria constrangimento para contratações de trabalhadores pouco qualificados.

São três os pontos condutores da proposta: i) empregos de baixo salário, no mercado formal de trabalho, são incentivados por uma “taxa de crédito salarial”, um suplemento ao salário que é calculado sobre o salário típico de um trabalho em período integral para trabalhadores sem qualificação. A soma do salário ganho e do suplemento fornecido pelo Estado deve proporcionar uma renda familiar superior ao benefício da assistência social; ii) existe a necessidade de unificar a “assistência desemprego” com a “assistência social” e uma significativa redução no nível desta última para indivíduos que são empregáveis, mas que não estão empregados no mercado de trabalho formal por alguma razão. O novo nível do benefício seria tão baixo que só seria atrativo recebê-lo quem estivesse trabalhando na economia informal ou que tivesse outra fonte de renda; iii) o terceiro ponto obriga o Estado a oferecer emprego para os que estão aptos a trabalhar, mas que não encontram vaga no mercado formal. Sob estas condições, diz a proposta, ninguém teria que viver com uma renda abaixo do nível de subsistência, ainda que esteja embutida na proposta a eliminação do piso fixo dos salários.

Quanto aos trabalhadores qualificados, prega a proposta do Instituto que, como a assistência desemprego é calculada com base no valor do salário do mercado, com expectativas salariais baseadas nos últimos ganhos, os benefícios resultariam em altos valores para os trabalhadores com alta qualificação, havendo uma tendência de permanência na situação de desemprego. A remoção dos altos benefícios reduziria o efeito negativo do incentivo.

Uma análise distinta sobre o *trade-off* entre incentivos ao trabalho e a prevenção da pobreza é feita por SARFATI e BONOLI (1999) ao ressaltarem que o que está em jogo é a qualidade de vida dos indivíduos que são vistos na sociedade como legítimos não trabalhadores e cuja solução encontra-se num balanceado *mix* de políticas que inclui salário mínimo¹³, crédito de impostos e *workfare*, mantendo os incentivos ao trabalho, ainda que o não trabalho seja compensado com benefícios decentes. A estratégia adotada pelos países nórdicos e que foge ao *trade-off* mencionado, consiste na manutenção de altos benefícios, todavia estes são acompanhados por uma série de medidas que orientam ao trabalho, como reabilitação, exames médicos, intervenções terapêuticas, treinamento, recolocação e planos individuais de trabalho, garantindo que indivíduos, quando possível, serão recolocados no

¹³ O mais alto salário mínimo dentre os países da OCDE, segundo SARFATI e BONOLI (1999).

mercado de trabalho. Neste modelo, os efeitos dos incentivos negativos dos generosos benefícios são contrapostos por um grupo de medidas de acompanhamento, eliminando todo o possível desincentivo ao trabalho, como pode ser observado nas altas taxas de emprego apresentadas por estes países.

Os EUA seguem com consistência o conceito de *welfare to work*, onde os que não trabalham têm que aceitar benefícios muito reduzidos. Os trabalhadores que se encontram no setor de baixos salários recebem um crédito federal (*Earned Income Tax Credit – EITC*), que aumenta a renda líquida e cria incentivo à busca de trabalho.

Pessoas empregadas que não conseguem encontrar empregos regulares só recebem benefícios regulares (*Temporary Assistance for Needy Families – TANF*) se aceitarem oferecer serviços comunitários. Diferentemente da Alemanha, a Assistência Temporária é garantida em troca de trabalho.

Apenas quem tem renda, especificamente indivíduos com crianças, são elegíveis ao recebimento de benefícios. O total a ser recebido de benefício depende dos ganhos salariais. Há três diferentes fases: na primeira, o crédito aumenta linearmente com o aumento da renda, depois se mantém constante e, por último, decresce quando um determinado nível da renda é atingido. O valor do crédito varia conforme a estrutura familiar do indivíduo. As famílias com duas ou mais crianças são as que mais recebem benefícios. Logo depois vêm as famílias com uma criança e, recebendo menores benefícios, os indivíduos sem crianças.

Tabela 1.6. Benefícios para famílias com duas ou mais crianças nos EUA

RENDA \$	FAMÍLIAS COM DUAS OU MAIS CRIANÇAS
Entre 0 e 11.000	Recebem \$ 0,40 para cada dólar adicional, atingindo um máximo de \$ 4.400 quando a renda é de \$ 11.000. Então se mantém neste patamar até a renda alcançar \$ 14.370, quando cada dólar ganho acima desta renda reduz o crédito do benefício em \$ 0,21. Como consequência, o crédito se reduz a zero quando a renda chega a \$ 35.263.

Fonte: SINN *et al*, 2006.

Em 2005, aproximadamente 22 milhões de empregados nos EUA receberam o EITC e o gasto total com os benefícios foi de 0,3% do PIB americano, em torno de \$ 34 bilhões.

Foi a partir de 1996 que o EITC sofreu uma importante reforma que se baseava no princípio da reciprocidade. A partir deste ano, indivíduos elegíveis ao recebimento deste benefício eram designados a trabalhar em troca da transferência de recursos. Aos que não encontravam emprego regular, as autoridades públicas ofertavam postos de trabalho para serviços comunitários por um determinado período de tempo. Neste período, o trabalhador recebia \$ 673 ao mês (valor referente ao ano de 2004 em Wisconsin) com o objetivo de adquirir qualificações necessárias ao trabalho regular.

Como o recebimento do EITC foi vinculado à obrigação do indivíduo de ter um trabalho regular, em Wisconsin, o número de pessoas elegíveis a este benefício declinou em 70% desde a implantação desta exigência.

1.6. Social Economia de Mercado Vs. Liberal Economia de Mercado

As políticas conservadoras, que surgiram nos anos 1970 com forte tendência a favor das economias de mercado levaram à erosão das redes de solidariedade e segurança além de promoverem, em alguns países centrais, a estagnação da renda dos trabalhadores. Não obstante, em alguns países foi observada a manutenção do suporte aos trabalhadores através das redes sociais e da resistência do Estado do Bem-Estar, apesar de ter se mostrado pouco provável que os gastos com programas sociais diminuiriam.

Nos Estados Unidos, famílias de baixa renda experimentaram uma queda real de seus rendimentos desde o final dos anos 1970 até a primeira metade dos anos 1990. Esta queda foi interrompida pela aceleração do crescimento do emprego que se deu ao longo dos anos 90, o que não foi suficiente para alterar a desigualdade na economia americana. Já em alguns países europeus, as instituições trabalhistas combateram a desigualdade através das políticas de bem-estar que tiveram por finalidade amparar as famílias de baixa renda. Mas estes ganhos vieram acompanhados por um crescimento do emprego mais tímido.

Pontusson (2005) desenvolveu um estudo abordando a relação entre prosperidade e desigualdade, um estudo sobre a Europa social e a América Liberal. O objetivo deste estudo era demonstrar que os países cujas políticas de proteção social fossem mais abrangentes poderiam apresentar melhor desempenho econômico do que aqueles que não oferecessem qualquer segurança à sociedade. Para tal, cunhou o termo “Social Economia de Mercado” (SME) para se referir aos países do sul da Europa – Áustria e Suíça – aos do oeste – Bélgica e Holanda – e aos do norte – Dinamarca, Suécia, Noruega e Finlândia, que se contrapõem ao grupo de países chamado “Liberal Economia de Mercado” (LME) composto pelos Estados Unidos dentre outros.

Tornou-se comum entre alguns economistas apontarem um *trade off* entre eficiência e igualdade. Para estes, o mercado cria conjuntamente desigualdade e eficiência, pregam que a desigualdade de oportunidade é uma fonte de ineficiência visto que significa a má alocação do talento natural, mas a desigualdade da recompensa estimula a eficiência criando indivíduos com incentivos a investir, a inovar e a trabalhar duro. Assim a economia ortodoxa acredita que o governo pode até criar melhor distribuição de renda e consumo através da tributação, transferência de recursos e provisão de serviços, todavia, ao fazer isso, o governo inevitavelmente distorce as forças de mercado e solapa a eficiência levando as economias ao crescimento mais lento, com menos emprego e menor padrão de vida. Por fim, defendem que as políticas redistributivas não têm apenas consequências negativas para a renda, ainda pior, elas magoam especialmente as pessoas as quais pressupunham ajudar. Sob esta ótica, os países cuja igualdade for maior, terão não apenas uma qualidade de vida inferior mas, também, um menor crescimento econômico do que países cuja renda é pior distribuída.

Com o objetivo de refutar tais constatações, Pontusson faz um estudo comparativo entre os países LME e os SME, analisando as principais variáveis indicativas da equidade e da prosperidade.

Tabela 1.7. Indicadores Seleccionados de Performance Econômica

	Coefficiente de Gini	PIB/capita em US\$ PPP 2002	Varição do PIB real/capita (%) 1960-80	Varição do PIB real/capita 1980-2000	Exportações em percentagem do PIB 2000	Taxa média de desemprego (%) 2000-03	Crescimento econômico anual 1990-2002 (%)
SME's	0,257	28.883	3,1	1,9	48,2	5,5	0,5
Austria	0,266	28.872	3,7	2,0	50,1	4,0	0,9
Bélgica	0,250	27.716	3,6	2,0	86,3	7,3	0,5
Dinamarca	0,236	29.328	2,7	1,7	43,8	4,8	0,2
Finlândia	0,247	26.478	3,7	2,4	42,9	9,3	-0,4
Alemanha	0,264	25.917	3,1	1,6	33,7	8,4	-0,2
Holanda	0,248	29.009	2,9	1,9	67,2	3,0	2,0
Noruega	0,251	35.482	3,7	2,5	46,6	3,9	1,1
Suécia	0,252	27.209	2,7	1,6	47,2	5,3	-0,5
Suíça	0,307	29.940	2,1	1,0	46,4	3,2	0,7
LME's	0,330	29.483	2,5	2,3	40,0	5,6	1,7
Austrália	0,311	28.068	2,5	1,9	22,9	6,4	1,5
Canadá	0,302	30.303	3,2	1,5	45,9	7,3	1,4
Irlanda	0,325	32.646	3,5	4,7	94,9	4,3	3,5
Nova Zelândia	-	21.783	1,4	1,3	36,7	5,3	2,0
Reino Unido	0,345	27.976	2,0	2,0	28,1	5,1	0,5
Estados Unidos	0,368	36.121	2,1	2,1	11,2	5,1	1,2
França	0,288	27.217	3,5	1,6	28,7	9,0	0,6
Itália	0,333	25.568	4,0	1,8	28,4	9,4	0,6
Japão	-	26.954	6,0	2,3	10,8	5,1	0,3

Fonte: Luxembourg Income Study: www.lisproject.org/keyfigures/ineqtable.htm, November 2004. OECD, Main Economic Indicators, May 2004, 252-55. OECD, National Accounts, 2000, vol. 1. OECD, Historical Statistics, 2001. OECD, Employment Outlook, 2004. In Pontusson, 2005.

Nota: O Coeficiente de Gini refere-se ao período 1997-2000, com exceção da Dinamarca (1992), Suíça (1992), Austrália (1994) e França (1994).

O coeficiente de Gini é uma medida comumente utilizada para mensurar a desigualdade de renda. Maiores números significam maior desigualdade. Entre os nove países classificados como Social Economia de Mercado, a Suíça é o país com mais desigualdade entre os demais de sua categoria. As outras oito economias se mantiveram num intervalo bem próximo umas das outras, com índice entre 0,236 e 0,266. Em contraste, o Gini para as economias liberais variou de 0,302 a 0,366. Segundo o *Luxembourg Income Study*, este coeficiente para os Estados Unidos se elevou de 0,301 em 1979 para 0,372 em 1997 e depois se reduziu ligeiramente de 1997 a 2000. Este aumento da desigualdade entre as famílias americanas pôde ser observado por vários pesquisadores.

Em termos gerais, a média do coeficiente para os países SME (0,257) foi menor do que a média dos países LME (0,330). Esta diferença obedeceu a mesma proporção da diferença entre o Gini americano de 1979 e 1997.

A segunda coluna expõe a diferença entre o PIB per capita, expresso em dólares PPP (Paridade do Poder de Compra), que é o valor de todos os bens e serviços produzidos numa

economia, dividido pela população, levando-se em consideração os custos de vida de cada nação. É possível observar que com base nesta variável, os EUA demonstram ser os mais ricos dentre todos os países, entretanto, o mais pobre de todos, Nova Zelândia, também compõe o grupo dos países LME e, o segundo país mais rico é o SME Noruega. De toda forma, o PIB médio entre os dois grupos é bastante similar.

A terceira e a quarta coluna da Tabela 1.7 retratam a média de crescimento entre os países no período entre 1960-1980 e 1980-2000. No primeiro período, as economias SME demonstraram maior crescimento econômico do que as LME. Contudo, no segundo período, as LME apresentaram uma média superior às SME. Foi o baixo crescimento da Nova Zelândia que puxou a média dos LME para baixo no primeiro período, mas, ainda que este país seja desconsiderado, a média ainda assim permanece menor do que os SME.

O período seguinte, exposto na quarta coluna, aponta para a queda do crescimento econômico em quase todas as economias observadas. Esta desaceleração foi muito mais pronunciada entre os países SME do que os LME, mas esta diferença é largamente creditada ao crescimento miraculoso da Irlanda e, se excluídos os países que mais cresceram no período (Noruega e Irlanda), a taxa média anual dos dois grupos torna-se bem similar.

Muitos autores invocam a experiência do pós segunda guerra dos países de economia social, não apenas para questionar a ideia de um necessário *trade off* entre equidade e eficiência, mas também para sugerir que a igualdade e a forte presença do Estado podem ser bons ingredientes para o crescimento econômico, competitividade e eficiência.

Recentemente, nos anos 1980, quase ninguém contestaria o fato de que os arranjos das economias sociais seriam bem sucedidos para a maioria destes países. A maior parte do debate sobre a Europa, que ocorria nos EUA, ao invés de focar em questões normativas ou culturais, como uma crítica à ideia de que a Suécia ou Alemanha podem ter sido vistas como modelo para as políticas americanas, recaiam essencialmente sobre a questão de que os mercados sociais impunham uma perda da liberdade individual ou que pressupunham um grau de homogeneidade cultural que simplesmente não existia nos Estados Unidos. Ao longo dos anos 1990 foi se tornando muito comum para os europeus, assim como para os americanos, questionar a viabilidade do modelo social de mercado devido às taxas excessivamente altas e ao mercado de trabalho excessivamente rígido. Para escapar a este imbróglio, as economias

sociais de mercado da Europa continental tiveram que se engajar em projetos de reforma, que pressupunham cortes de taxas e desregulação do mercado de trabalho e do mercado de produtos.

O principal fator que provocou o debate entre o modelo social e o liberal, para além da questão do crescimento econômico, dizia respeito às taxas de desemprego, contrastando a trajetória do desemprego na América liberal e na Europa social nos anos 1990. Nos EUA, a taxa de desemprego se elevou de 5,6% em 1990 para 7,5% em 1992 e depois recuou durante oito anos consecutivos até chegar a 4% em 2000. Dentre os países da União Europeia a taxa de desemprego beirava os 8,4% em 1990 e se elevou bruscamente durante a recessão dos anos 90 atingindo 11,1% em 1994. Em 2000 a taxa europeia gravitou em torno de 7,8% e a dos EUA sofreu um incremento, mas se manteve abaixo da europeia que, em 2003 era de 8,1% enquanto a americana era de 6,0% (PONTUSSON, 2005).

Apesar de, no período entre 2000-2003 a taxa média de desemprego da União Europeia (EU) ter sido de 7,7%, em sete dos nove países da SME estas taxas eram mais baixas do que a da UE. Isso posto, se somadas as taxas de todos os países que compõem a União Europeia, com o objetivo de compará-las às taxas norte americanas, cria-se uma visão míope em relação ao desenvolvimento das economias sociais pois o problema em relação às altas taxas de desemprego europeias se restringe a quatro principais países: França, Itália, Alemanha e Espanha. Dentre estes, vale relembrar a experiência alemã com o processo de unificação, onde o desemprego em massa tem sido um problema persistente nos últimos quinze anos.

A sétima coluna da tabela 1.7 apresenta o crescimento anual médio do emprego civil medido em termos do número de pessoas empregadas no período de 1990 a 2002. Acima de tudo, esta coluna embasa as críticas dos defensores do modelo de mercado liberal porque aponta para uma potencial contrapartida entre igualdade e crescimento do emprego. As únicas economias sociais que atingiram uma taxa de crescimento do emprego superior a 1% neste período foram a Holanda e a Noruega, e esta última ficou no limite. Em contraste, o crescimento do emprego excedeu 1% ao ano em todos os países LME com exceção do Reino Unido. A diferença de taxa de crescimento do emprego entre as economias SME e LME é impressionante.

As informações contidas na tabela em análise levam a duas questões. Primeiro, as economias liberais tenderam a criar mais novos empregos do que as sociais nos últimos quinze anos, mas a superior performance em termos de crescimento do emprego não se traduziram em taxas de desemprego mais baixas. Segundo, a melhor desenvoltura em termos de crescimento do emprego nas economias liberais, também não se traduziu num aumento mais rápido da qualidade de vida, medida pelo PIB per capita. A primeira questão refletiu a tendência de crescimento do emprego mais rápido nos países LME do que nos países SME. Vários são os fatores que podem explicar esta constatação: maior grupo de jovens entrando no mercado de trabalho, maiores taxas de imigração de adultos em idade ativa, aumento da participação da mulher no mercado de trabalho e menor queda da participação masculina no mercado.

A segunda questão introduz a questão se o crescimento do emprego é necessariamente um fator positivo. Depende se o emprego é temporário ou permanente e quais as provisões sociais que transferem renda dos empregados para os desempregados. Por um lado, a perda da renda associada ao desemprego é infinitamente menor nos países SME do que nos países LME. Por outro lado, a duração do desemprego nos países SME tende a ser muito mais longa do que nos países LME.

O milagre americano da década de 1990 embute não apenas um aumento do número de pessoas empregadas mas também o maior aumento do número de horas trabalhadas por trabalhador. De acordo com dados da OCDE, a América empregada despendeu cinquenta e oito mais horas de trabalho em 2000 do que em 1990. No fim da década, os Estados Unidos ultrapassou o Japão para se tornar, dentre os dezoito países da OCDE cobertos por este estudo, o líder em média anual de horas trabalhadas. Se o objetivo é comparar a eficiência de diferentes arranjos institucionais, o PIB deveria ser medido por hora trabalhada ao invés de ser medido *per capita* (PONTUSSON, 2008). A próxima tabela apresenta o resultado obtido na divisão do PIB de 2002, expresso em dólares PPP pelo produto da média das horas anuais trabalhadas e pelo total do número de pessoas empregadas.

Tabela 1.8. PIB por hora Trabalhada em US\$ PPP - 2002

PIB por hora	
SME's	37,15
Bélgica	41,11
Dinamarca	36,77
Finlândia	31,08
Alemanha	37,33
Holanda	32,18
Noruega	50,51
Suécia	34,37
Suíça	33,82
LME's	33,32
Austrália	30,55
Canadá	31,97
Irlanda	41,87
Nova Zelândia	23,99
Reino Unido	32,38
Estados Unidos	39,17
França	39,72
Itália	38,11
Japão	28,28

Fonte: Cálculo do autor baseado no PIB da OCDE, *Main Economic Indicators*, Maio 2004; número total de empregados da OCDE, *Labor Force Statistics*, 2003 e média anual de horas trabalhadas por empregado da OCDE, *Employment Outlook*, 2004. In Pontusson, 2005.

Esta tabela revela que os Estados Unidos não mais aparecem como a economia mais forte ou mais bem sucedida dentre todas. De acordo com as estimativas, cada hora trabalhada rende uma maior produtividade na Bélgica, Noruega e Irlanda do que nos Estados Unidos, que se aproximam muito da produtividade da França e da Itália. E ainda que retiremos o excepcional caso da Nova Zelândia, a média do PIB por hora trabalhada para os países LME ainda seria em torno de dois dólares a menos do que os países SME.

A questão que surge das observações feitas ao longo desta sessão, é se a anêmica taxa de crescimento do emprego, característica de algumas economias sociais, é decorrência da adoção dos modelos sociais, como a visão das economias liberais faz crer, ou se pode ser vista como um resultado dos choques exógenos e, possivelmente, de política macroeconômicas equivocadas praticadas pela Europa. Afinal, qual parte do modelo social de mercado representa um obstáculo ao crescimento do emprego?

É igualmente importante lembrarmos que os anos noventa foram melhores para as economias liberais e piores para as economias sociais. Entretanto, os anos sessenta e setenta foram melhores para as economias sociais em detrimento das liberais, com a presença de crescimento econômico e equidade. Em alguma medida, os liberais de mercado até concordam com o argumento de que níveis de desigualdade extremamente altos podem ser improdutivos, sob o ponto de vista da eficiência, mas eles certamente não concordam que os Estados Unidos se incluíam num caso de excessiva desigualdade. Aparentemente a equidade não impediu a economia norueguesa de crescer mais rapidamente do que a americana nos últimos anos, assim como a Suécia e o Canadá em extremos opostos, sob o aspecto da desigualdade de renda, cresceram à taxas semelhantes. Posto isso, é possível inferirmos que não há *trade off* entre equidade e eficiência e que apesar do crescimento do emprego nas economias liberais ter superado o das economias sociais e, destas serem mais igualitárias do que as outras, há consistentes indícios de que relação entre estas duas variáveis é espúria. Pois, se assim fosse, os países mais igualitários deveriam ter crescido relativamente menos do que os países mais desiguais, o que não foi corroborado, confirmando que a desigualdade não é produtora.

Segundo Pontusson (2005), a reorientação das políticas macroeconômicas é um fator essencial a qualquer estratégia que se preze a estimular o crescimento do emprego. A globalização econômica, por si só, não constitui uma séria ameaça à Europa social. A mobilidade do capital a nível internacional e as firmas multinacionais presentes nos países de orientação social, apesar de representam novas práticas econômicas, estão longe de inviabilizarem a manutenção e permanência de uma economia social.

As duas principais sugestões de reforma para as economias sociais de mercado, propostas por este autor, se resumem nos dois tópicos que se seguem: i) As economias sociais deveriam reduzir a proteção ao emprego, fornecendo aos empregadores a possibilidade de maior flexibilidade enquanto mantêm, ou melhor, reforçam a proteção aos desempregados, assim como a implantação de programas de treinamento para a mão de obra na busca de promover a empregabilidade dos trabalhadores desempregados; e ii) As economias sociais deveriam procurar transferir a carga tributária que incide sobre a folha de pagamento para o imposto sobre a renda. Esta transferência estimularia a demanda por mão de obra menos qualificada e, ao mesmo tempo compensaria alguns efeitos desiguais da dinâmica de mercado de trabalho contemporânea.

Apesar dos gastos destinados às crianças e famílias terem sido comprimidos nas economias sociais por causa do crescimento dos gastos com idosos, é mister preservar o investimento público em educação primária e secundária enquanto variável estratégica na busca por uma sociedade mais justa e próspera. O suporte público às famílias tem um significado crucial para o projeto de desenvolvimento e estas políticas devem estar desenhadas para atender igualmente às necessidades e desejos das mães de trabalharem.

O custo público e privado de manter a população mais velha deve ser visto como parte da manutenção deste Estado Social. A privatização das pensões, dos cuidados com a saúde e dos demais serviços destinados aos idosos não alteram a equação básica. Assim como não importa, sob este ponto de vista, se as pensões são capitalizadas ou sob o modelo *pay as you go*. O valor que os pensionistas irão dispor, no caso dos fundos, depende do prêmio que os indivíduos em idade ativa estão dispostos a pagar pelo benefício acumulado nesta modalidade. Assim como o valor das pensões do sistema *pay as you go* depende da capacidade dos trabalhadores pagarem por este benefício ao longo da vida laboral.

O problema da repartição do custo de manter a população aposentada torna-se menos relevante à medida que existe um incremento da população ativa, precisamente, o número de pessoas empregadas. Políticas de promoção do emprego feminino, por exemplo, reduzem as pressões associadas ao envelhecimento populacional. Gosta Esping-Anderson (1990) cunhou estas políticas de “desfamiliarização” (*defamilialization*) que podem ser reconhecidas através da destinação de gastos públicos em serviços às famílias, da percentagem de crianças com acesso a creches públicas e percentagem de idosos que recebem a assistência domiciliar de forma que uma parcela da sociedade tenha disponibilidade para se dedicar ao trabalho à medida que as necessidades domésticas/familiares estão sendo atendidas.

A prematura saída do mercado de trabalho se tornou uma solução comum aos problemas gerados pela contração do crescimento do emprego em várias economias sociais nos anos 1980 e 1990. Ao final, qualquer solução para o problema da manutenção do padrão de vida para os aposentados concomitantemente ao investimento em crianças e famílias, depende da capacidade da economia de gerar empregos para a população em idade ativa. Como visto, o crescimento do emprego se constitui o indicador mais óbvio pelo qual as economias liberais têm se saído melhor do que as economias europeias nas últimas duas

décadas. A retração do crescimento do emprego na Europa pode ser parcialmente compreendida como um problema macroeconômico, pois por razões que tem a ver com a dinâmica da integração europeia, as economias sociais têm geralmente perseguido mais fortemente a austeridade fiscal e monetária do que as economias liberais.

A experiência das economias sociais pode dar pistas de um caminho mais justo a ser trilhado. Os principais componentes da abordagem social democrata europeia podem ser resumidos nos pontos que se seguem: i) Políticas ativas de emprego, desenhadas para promover a mobilidade do trabalho e alocação mais eficiente do trabalho; ii) Investimento público em educação; iii) Políticas familiares desenhadas para facilitar a inserção da mulher no mercado de trabalho iv) Estado social universalista, e v) Políticas industriais e redistributivas baseadas em menores diferenciais de renda.

A observação de que as economias liberais são diferentes das economias sociais não pode se tornar uma desculpa que permita aos liberais definirem os termos do debate sobre políticas econômicas e sociais. Os problemas sociais associados à pobreza e a desigualdade nos EUA têm ramificações econômicas importantes. Qualquer esforço sério para conduzir estes problemas envolveria inevitavelmente a introdução de elementos social-democratas nas políticas econômicas e sociais e, a longo prazo, passariam a compor os arranjos institucionais semelhantes àqueles das economias sociais.

Neste capítulo foi feito um breve resgate do surgimento e crise do *Welfare State* nos países desenvolvidos, que ocorreu simultaneamente à consolidação das políticas keynesianas e a posterior adesão às políticas econômicas restritivas levando-os a reverem as bases do EBE. Algumas medidas de recuo foram propostas, entretanto pôde-se observar que poucas iniciativas obtiveram êxito em relação à supressão de direitos sociais. Apesar dos diferentes arranjos que surgiram como alternativa ao déficit orçamentário e ao envelhecimento da população, houve também muitas conquistas de setores da sociedade que ainda se submetiam a políticas defasadas e obsoletas que não contemplavam as transformações sócio-econômicas pelas quais as sociedades passaram ao longo do século XX.

2. O CASO DO BRASIL

Segundo uma ótica mais estreita e pragmática, a importância fundamental do mercado reside no fato de ele ser o local onde os indivíduos transacionam, aos preços assim determinados, o seu principal ativo – e, na maioria das vezes, único -, que é a sua capacidade laboral. Daí a importância desse mercado quando se discute pobreza, equidade e bem-estar (IPEA, 2006).

Foi visto que a experiência europeia, no que se refere a mercado de trabalho e proteção social, foi marcada pela discussão acerca do *retrenchment* num cenário de competição comercial mais agressiva imposta pela globalização, comprometendo a qualidade do emprego e os benefícios sociais, responsabilidades de um Estado já onerado pelo encargo de promover emprego a um perfil de população marcado pela predominância de pessoas idosas demandantes de ampla assistência à suas necessidades, onde o pagamento de pensões geralmente constitui o item de maior gasto social.

No Brasil, a realidade é bastante diversa. A população em idade ativa vem apresentando constante incremento, gerando grande oferta de mão de obra em idade produtiva, mão de obra esta que, se absorvida pelo mercado de trabalho formal contribuirá para o fundo previdenciário abastecendo o Estado de recursos para implantar políticas públicas de cunho distributivo objetivando maior equidade e bem-estar.

Dessa forma, o grande desafio consiste em garantir o crescimento econômico, imprescindível à geração de emprego, ao mesmo tempo em que sejam criados mecanismos de absorção dos trabalhadores no setor formal, aumentando a base contributiva e ampliando os instrumentos de proteção social que afiancem a suavização do consumo e evitem a situação de pobreza extrema.

Esse capítulo se propõe a fazer um resgate das características do mercado de trabalho e das conquistas sociais brasileiras, a partir da Constituição de 1988, quando os direitos individuais e coletivos foram delineados e o desdobramento desta fase no que diz respeito à evolução do mercado de trabalho e resgate da dívida social brasileira.

2.1. Histórico do Trabalho no Brasil

A transição de uma economia agro-exportadora para uma economia industrial, a partir de meados do século XX provocou uma grande expansão da oferta de mão de obra nos centros urbanos. Mediante as altas taxas de crescimento econômico apresentadas no período, esta força de trabalho pôde ser formalmente incorporada pelo processo produtivo, principalmente no setor industrial e nos aparelhos do Estado. Entretanto, neste período, predominava a total ausência de programas públicos de emprego e renda, apesar de já constar na Constituição de 1946 o direito à assistência ao desempregado como um direito do trabalhador (IPEA, 2006) e o poder público se limitava a apoiar o desenvolvimento social apenas nas cidades onde se potencializava um crescimento intenso, como consequência, o crescimento das cidades foi acompanhado de uma enorme heterogeneidade de condições sociais e econômicas.

A adaptação da população à vida urbana se deu através da proliferação dos trabalhos por conta própria e pequenos empreendimentos da produção de bens e prestação de serviços, ao lado dos empregos nas empresas e órgãos públicos. Não havia as bases sociais necessárias à contratação coletiva do trabalho mais ampla. O segmento não organizado do mercado de trabalho caracterizou-se por uma oferta abundante de mão de obra, composta por indivíduos, em geral, com baixa qualificação técnica, sem organização sindical, disputando empregos instáveis, portanto de elevada rotatividade, com poucas perspectivas de ascensão profissional e baixo nível de produtividade individual e coletiva, redundando em formas atípicas e variadas de contratação e remuneração da força de trabalho (CARDOSO JR., 2000).

Já o segmento organizado do mercado de trabalho, se distinguiu por uma oferta de mão de obra regulada pelo nível de expansão das atividades estruturadas em moldes tipicamente capitalistas, que se caracterizavam pela oferta de empregos mais estáveis e com taxas de rotatividade mais baixas, cujo nível de qualificação de entrada exigido e prometido era mais elevado, as perspectivas de ascensão no trabalho mais promissoras e o nível de produtividade individual e coletiva sensivelmente mais alto. A determinação salarial se dava através de uma concorrência que se instaurava pelo lado da demanda por mão de obra onde as remunerações são apenas marginalmente influenciadas pelas condições provenientes do lado da oferta de

força de trabalho, pois são definidas principalmente pelas características dos postos de trabalho que conformam a estrutura produtiva da economia (CARDOSO JR., 2000).

Após 1964, quando os salários eram ainda muito baixos, Estado e sindicatos lutavam para legitimar as leis trabalhistas, quando veio a repressão política aos sindicatos e à justiça do trabalho e imobilizou o poder sindical. Neste ambiente, empresas tiveram plena liberdade para definir recrutamento, seleção, trabalho, remuneração, dispensa etc., gerando um cenário de baixo nível salarial, alta rotatividade, muita contratação e dispensa. A melhor remuneração dos cargos técnicos e dos cargos de comando dentro da empresa, enquanto demais trabalhadores viam seus salários estagnados, gerou o aprofundamento da concentração de renda (BALTAR, 2006).

O Brasil nunca constituiu políticas voltadas ao pleno emprego da mão de obra. Assim, a responsabilidade pela absorção da mão de obra e pela eliminação das desigualdades e da pobreza recaiu sobre o crescimento econômico. Mesmo quando apresentadas baixas taxas de desemprego, os níveis de subocupação e de informalidade não se reduziram de forma expressiva. Os momentos de dinamismo da economia não foram utilizados, no Brasil, para estruturar o mercado de trabalho e fortalecer a posição do trabalhador. As políticas de mercado de trabalho foram implementadas de forma fragmentada, tendo sido criados programas em épocas diferentes, com objetivos distintos, vinculados a fontes de financiamentos precárias, limitadas e desprovidas de uma visão de conjuntos (MORETTO e FREITAS BARBOSA, 2006).

As políticas públicas de emprego desenhadas nos anos sessenta e setenta se orientaram no sentido de indenizar o trabalhador demitido, mais do que com o intuito de fornecer alguma proteção efetiva ao trabalhador desempregado. A primeira modalidade de seguro-desemprego foi criada em 1965, com a Lei 4.923/65. Para ter acesso a esse benefício, o trabalhador deveria ter sido demitido sem justa causa ou então a empresa onde estava trabalhando ter fechado total ou parcialmente. Mas o benefício não durou muito. Já no ano seguinte, foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que substituiu o regime de estabilidade no emprego¹⁴, então vigente, entendido como um entrave institucional ao aumento do emprego e do crescimento econômico.

¹⁴ Este regime garantia a estabilidade do trabalhador no emprego após dez anos de serviço no mesmo estabelecimento.

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) foi criado em 13 de setembro de 1966, pela Lei 5.107, em um contexto de reformas estruturais implementadas no início do período de governos militares pós-64. A ideia era de que a flexibilização do mercado de trabalho permitida pelo Fundo, não estimularia as demissões, mas sim, as contratações de empregados, na medida em que diminuía o risco e os custos de longo prazo do emprego para os empregadores. A estabilidade no emprego foi substituída pela reserva de recursos formada pelo Fundo, para casos de aposentadoria, morte, invalidez e desemprego do trabalhador. O Fundo é formado por depósitos mensais, efetuados pelo empregador, em contas individuais e vinculadas (com regras específicas para movimentação), em nome de cada trabalhador. O valor depositado corresponde a 8% da remuneração mensal do mesmo. Incide sobre o 13.º salário e o adicional de 1/3 das férias. Em caso de demissão do funcionário, sem justa causa, o empregador deve pagar uma multa de 40% sobre o saldo do Fundo (DIEESE, 2006).

Outros objetivos do Fundo eram:

- Oferecer ao trabalhador, em troca da estabilidade no emprego, a possibilidade de formar um patrimônio;
- Proporcionar ao trabalhador um aumento da renda, pela possibilidade de financiar, com o saldo do fundo, a aquisição da casa própria, e;
- Formar um fundo de recursos para o financiamento de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana.

As normas e diretrizes do FGTS são estabelecidas pelo Conselho Curador, órgão tripartite, composto por representantes de três centrais sindicais (CUT, CGT e Força Sindical); três representantes dos empregadores (Confederação Nacional da Indústria – CNI, Confederação Nacional do Comércio – CNC e Confederação Nacional das Instituições Financeiras – CNF) e, seis representantes do governo (Ministérios do Planejamento, Trabalho e Emprego, Fazenda, Desenvolvimento, CEF e Banco Central), presidido pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Entre outras atribuições, o Conselho Curador estabelece as normas para a movimentação dos recursos do FGTS. As possibilidades de saque das contas individuais do FGTS só são autorizadas mediante seguintes situações:

- Demissão sem justa causa;
- Rescisão antecipada de contrato de trabalho por tempo determinado;
- Extinção da empresa;
- Aposentadoria concedida pela Previdência Social;
- Falecimento do trabalhador;
- Pagamento de parte das prestações, liquidação ou amortização extraordinária do saldo devedor, decorrentes de financiamento habitacional, no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação;
- Pagamento total ou parcial do preço de aquisição de moradia própria;
- Falta de movimentação (depósito) da conta vinculada por três anos ininterruptos (contas inativas);
- Suspensão total do trabalho avulso por período igual ou superior a 90 dias;
- Tratamento de AIDS;
- Aplicações em cotas de Fundos Mútuos de Privatizações.

Tendo o FGTS como único instrumento inibidor das demissões, sem nenhuma outra forma mais efetiva de sanções às dispensas imotivadas, o mercado de trabalho brasileiro caracteriza-se por ser extremamente flexível, o que pode ser observado através dos elevados índices de desemprego e a rotatividade da força de trabalho. Anualmente 1/3 da população ocupada troca de trabalho. Some-se a este fato a estimativa de que 66% dos assalariados brasileiros permanecem menos de três anos na empresa, confirmando a hipótese de que a rotatividade é um expediente largamente utilizado pelos empregadores (DIEESE, 2006).

Em 1975, atendendo a determinações da Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), criou-se o Sistema Nacional de Emprego (Sine), que tinha por objetivo prover serviços de intermediação de mão de obra, orientação profissional, qualificação profissional e geração de informações sobre o mercado de trabalho. Seu financiamento se daria com recursos do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD)¹⁵ e seu funcionamento se daria através de postos de atendimento mediante parceria entre o Ministério do Trabalho e governos estaduais. Entretanto, dos serviços previstos, apenas a intermediação de mão de obra se consolidou. A fase entre 1983-1993 foi marcada por incertezas e descontinuidades

¹⁵ Recursos provenientes da arrecadação de 1% da folha salarial da empresa e de parcela das contribuições sindicais.

políticas, provocando a desarticulação das ações do Sine (IPEA, 2006). Apesar disso, o Sine apresentou sinais de crescimento quantitativo nas décadas de oitenta e noventa, mas pôde se constatar uma perda de eficácia no número de trabalhadores colocados no mercado de trabalho¹⁶.

Segundo Pochmann (1998), em países desenvolvidos os serviços de intermediação de mão de obra são responsáveis por cerca de um quarto das oportunidades de encontro de um novo posto de trabalho para o desempregado. No Brasil, é quase insignificante a responsabilidade do Sine no encontro de uma ocupação para o desempregado, ainda que precisassem ser incorporadas aos números do Sine as informações referentes às agências privadas de colocação de mão de obra. Este cenário é agravado, no caso do Brasil, pela ausência de uma cultura plenamente desenvolvida de procura de trabalho através do serviço de intermediação de mão de obra. Sendo mais comum a procura individual por trabalho através da interferência de amigos, família e meios de comunicação.

Ainda assim, a partir do ano 2000 houve um aumento na proporção de *colocados* por *inscritos* no Programa. Percentagens ainda muito tímidas embora tenham apresentado ligeiro incremento, como pode ser observado a seguir.

Tabela 2.1. Sistema Nacional de Emprego (SINE) 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Inscritos	4.805.433	4.687.001	5.118.563	5.444.219	4.872.769	4.977.550	5.148.720	5.593.203	5.987.808
Vagas	1.281.220	1.435.173	1.648.542	1.560.767	1.670.751	1.718.736	1.772.282	2.063.663	2.526.628
Encaminhados	2.559.597	2.884.805	3.445.531	3.428.921	3.553.823	3.869.769	4.031.713	4.866.693	5.781.528
Colocados	581.618	742.880	869.585	844.693	886.483	893.728	878.394	980.829	1.068.140
E/I	53,3%	61,5%	67,3%	63,0%	72,9%	77,7%	78,3%	87,0%	96,6%
C/I	12,1%	15,8%	17,0%	15,5%	18,2%	18,0%	17,1%	17,5%	17,8%
V/I	26,7%	30,6%	32,2%	28,7%	34,3%	34,5%	34,4%	36,9%	42,2%
E/V	199,8%	201,0%	209,0%	219,7%	212,7%	225,2%	227,5%	235,8%	228,8%
C/V	45,4%	51,8%	52,7%	54,1%	53,1%	52,0%	49,6%	47,5%	42,3%
C/E	22,7%	25,8%	25,2%	24,6%	24,9%	23,1%	21,8%	20,2%	18,5%

Fonte: MTE

¹⁶ Segundo Pochmann, em 1978 houve 600.000 inscritos com uma recolocação no mercado de 1.769 e, em 1995, houve 1.127.436 inscritos e uma recolocação de apenas 262 no mercado de trabalho (POCHMANN, 1998).

De fato, o número de colocados por intermédio do Sine quase dobrou ao longo da década, embora os inscritos não tenham registrado incremento tão significativo. Vale ressaltar que a disponibilidade de vagas, para as quais são direcionados os inscritos, é consideravelmente inferior à necessidade apresentada, tendo sido suficiente para atender a somente 42% dos inscritos em 2008. Um esforço no sentido de canalizar as demandas por mão de obra e a oferta de mão de obra para o Sine, potencializaria melhores resultados e seria o passo inicial da criação de uma cultura de intermediação da força de trabalho. Como pôde ser visto na tabela apresentada, as vagas disponíveis correspondem, em média, a aproximadamente um terço da demanda dos trabalhadores.

Embora previsto na Constituição de 1946, o seguro-desemprego foi introduzido no Brasil em 1986, como parte do Plano Cruzado, com a finalidade de prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa ou paralisação total ou parcial das empresas. Passou a vigorar de forma significativa a partir de 1990¹⁷, passando de 150 mil segurados em 1986 a 2,8 milhões em 1990 e 4,3 milhões em 1996¹⁸. Em virtude disso, a taxa de cobertura dos benefícios do seguro-desemprego sobre o total de assalariados registrados demitidos, saltou de 4,7% em 1986 para 39,3% em 1990 e 66% em 1996 (POCHMANN, 1998). Em 2005, o gasto com o seguro dos trabalhadores formais representou 0,41% do PIB nacional (PIB a preços correntes de 2005)¹⁹.

São elegíveis ao programa os trabalhadores desempregados (exceto empregados domésticos cujo empregador não pague FGTS) que preencham as seguintes condições:

- i. Tenham recebido salário nos últimos seis meses;
- ii. Tenham sido demitidos sem justa causa;
- iii. Tenham trabalhado pelo menos 6, dos últimos 36 meses;
- iv. Não possuam renda própria para o sustento de sua família;

¹⁷ Nos primeiros anos de funcionamento, sua cobertura foi significativamente baixa devido aos critérios restritivos de elegibilidade.

¹⁸ Em 2001, foram segurados 4,7 milhões (dos quais 1.982 eram empregados domésticos). Resultado 12,2% superior ao ano anterior, quando 4,1 milhões de trabalhadores haviam sido segurados.

¹⁹ Segundo Pochmann, em 1990, a Alemanha gastava 1,5% de seu PIB com o seguro-desemprego, a Dinamarca 3,5%, a Espanha 2,5%, os EUA 0,6%, a França 1,3% e a Inglaterra 1,4%.

- v. Não estejam recebendo nenhum benefício da Previdência Social, exceto abono de permanência em serviço e pensão por morte ou auxílio-acidente;
- vi. O benefício é calculado com base nos 3 últimos salários recebidos pelo trabalhador, respeitando o valor mínimo de um salário mínimo.

Como o seguro-desemprego refere-se apenas e, tão somente, aos trabalhadores assalariados, com registro em carteira, há uma boa parcela de brasileiros que não dispõe deste benefício financeiro. Apesar das mudanças pelas quais passou o programa desde a sua implementação, em geral permanece restrito, seja no que diz respeito ao valor das reposições, seja em relação ao tempo reduzido de assistência financeira ao desempregado, que é de 3 a 5 meses.²⁰

A fonte financiadora do seguro-desemprego se consolidou apenas na Constituição de 1988, quando ficou estabelecido que o PIS e o Pasep²¹ seriam fontes de financiamento para as políticas de proteção ao trabalhador em caso de desemprego involuntário²², sem que fosse necessário criar um novo tributo para esta finalidade. Entretanto a regulamentação da nova estrutura institucional de financiamento do seguro-desemprego só ocorreu em 1990, que criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)²³ – permitindo a definição de critérios de concessão ao benefício mais acessíveis – e o Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT)²⁴. Este novo esquema de financiamento contava com o faturamento das empresas como a principal base de incidência do fundo. Houve uma ampliação dos objetivos desta lei que garantiu o financiamento da assistência financeira temporária ao desempregado, promovendo

²⁰ Dados da OCDE de 1997 relacionam o tempo de indenização do desemprego a países selecionados: Canadá (52 semanas), EUA (26 semanas), Espanha (96 semanas), Inglaterra (92 semanas), Japão (30 semanas), Suécia (60 semanas).

²¹ Caráter pró-cíclico, pois o crescimento aumenta a arrecadação.

²² Financia também o Programa de Abono Salarial (trabalhadores que receberam em média até 2SM mensais no ano anterior, com vínculo empregatício de pelo menos 30 dias no período e que esteja inscrito no PIS/Pasep a pelo menos 5 anos) e pelo menos quarenta por cento é destinado ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, que ficam à cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

²³ Fonte de financiamento do FAT: PIS/Pasep + Receitas financeiras + Outras receitas (cota-parte da contribuição sindical, restituição de benefícios não desembolsados, restituição de convênios, multas e juros devidos pelos contribuintes do FAT e devolução de recursos de exercícios anteriores e multas judiciais) + Contribuição pelo índice de rotatividade (arrecadação adicional de empresas com rotatividade acima da média do setor).

²⁴ O CODEFAT é um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, que atua como gestor do FAT.

auxílio na busca de um novo emprego e promovendo a reciclagem profissional. Ou seja, pela primeira vez adotava-se uma concepção de seguro-desemprego que ia além do auxílio financeiro, incorporando também os serviços de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional. Pelos novos critérios, o trabalhador teria de demonstrar a comprovação de emprego com carteira durante pelo menos 15 meses nos últimos dois anos (IPEA, 2006).

Em 1991, a Lei 8.352/91 flexibilizou os critérios de elegibilidade do programa instituindo que, para receber o benefício, bastava comprovar carteira assinada nos últimos seis meses, dispensando a comprovação de trabalho com carteira durante os 15 meses e ampliando a cobertura sobre os trabalhadores sujeitos a maior instabilidade do vínculo empregatício e com baixa proteção no momento do desemprego. A Lei 8.900/94 tornou permanente essa regra de acesso e promoveu o aumento do número de parcelas do seguro para aqueles trabalhadores com mais tempo de inserção no mercado de trabalho, ampliando direitos àqueles que tivessem carteira assinada por mais de seis meses²⁵.

O valor mínimo da parcela do benefício Seguro-Desemprego corresponde ao salário mínimo vigente e o valor máximo não excederá R\$ 870,01²⁶ por parcela, conforme tabela a seguir:

Tabela 2.2. Valores da Parcela do Seguro-Desemprego

Faixas de Salário Médio	Valor da Parcela
Até R\$ 767,60	Multiplica-se o salário médio por 0.8 (80%)
De R\$ 767,61 Até R\$ 1.279,46	O que exceder a R\$ 767,60 multiplica-se por 0.5 (50%) e soma-se a R\$ 614,08.
Acima de R\$ 1.279,46	O valor da parcela será de R\$ 870,01 invariavelmente.

Fonte: MTE

A assistência financeira é concedida em, no máximo, cinco parcelas, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo de dezesseis meses, conforme a seguinte relação:

²⁵ Três parcelas para quem trabalhou pelo menos seis dos últimos 36 meses; quatro parcelas para quem trabalhou pelo menos 12 dos últimos 36 meses e cinco parcelas para quem trabalhou pelo menos 24 dos últimos 36 meses.

²⁶ Valor de 2009.

- Três parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício de no mínimo seis meses e no máximo onze meses, nos últimos trinta e seis meses;
- Quatro parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício de no mínimo doze meses e no máximo vinte e três meses, nos últimos trinta e seis meses;
- Cinco parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício de no mínimo vinte e quatro meses, nos últimos trinta e seis meses.

Em dezembro de 1991, foi criado o seguro-desemprego para pescador artesanal que estivesse impedido de trabalhar por conta de normas ambientais que instituíssem a proibição da pesca em determinadas áreas. Em 2001, as empregadas domésticas, cujo empregador recolhesse FGTS, passaram a ter o direito ao seguro. Em 2003, criou-se o seguro-desemprego para trabalhadores libertados de condição análoga à de escravo²⁷.

Como as fontes de financiamento dos programas direcionados ao mercado de trabalho são pró-cíclicas, em anos de recessão, além de haver um aumento das despesas com os benefícios (que são contracíclicas), haveria também uma tendência à diminuição dos recursos que financiam o seguro-desemprego e o abono-salarial.

Em 2005, foram 5,6 milhões os trabalhadores segurados em todo o Brasil e 6,05 milhões em 2006, ao longo do ano. Em dezembro de 2006, comparados os números do CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desligados) de demissões sem justa causa com o número de trabalhadores segurados no programa de seguro-desemprego do trabalhador formal²⁸, constatou-se que a taxa de cobertura do programa está em torno de 48,61%. Dos demais trabalhadores demitidos sem justa causa, 6,45% foram reempregados no mesmo mês. Os outros 44,92% de trabalhadores demitidos sem justa causa em dezembro de 2006 ou não tinham direito ao recebimento do seguro, ou simplesmente não o requereram (MTE, 2006).

Apesar dos avanços institucionais no campo da proteção social, garantidos e maturados após a Constituição de 1988, através da criação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), ainda pode se constatar uma baixa eficácia destes programas em relação às

²⁷ Em 1998, foi instituído o pagamento de até três parcelas (no valor de R\$ 100,00 cada) do benefício do Seguro-Desemprego para os trabalhadores em desemprego de longa duração. Este benefício vigorou até junho de 1999.

²⁸ As modalidades do Seguro-Desemprego são: Trabalhador formal, Bolsa qualificação, Trabalhador doméstico, Pescador artesanal e Trabalhador resgatado.

variáveis macroeconômicas. A grande participação do setor terciário na composição setorial da ocupação, o alto grau de informalidade das relações de trabalho, a alta taxa de desocupação da força de trabalho assim como as altas jornadas de trabalho (se comparadas internacionalmente), o baixo nível de remuneração e a alta segmentação no mercado de trabalho brasileiro apontam para a necessidade de busca por maior articulação entre as diversas políticas de emprego e entre elas e as políticas macroeconômicas. A vinculação dos programas do SPETR ao mercado formal de trabalho deixa à margem dos benefícios públicos cerca de 53,9% da população ocupada no Brasil que, em 2007, não possuía carteira assinada, segundo dados da PNAD.

Na ausência de programas de proteção aos trabalhadores que se encontram por longo período desempregados, os programas assistencialistas focalizados acabam por contemplar apenas aqueles trabalhadores extremamente pobres, ou seja, os que tenham uma renda familiar *per capita* abaixo de R\$ 70,00 ou de R\$ 140,00, levando a variações no benefício do Programa Bolsa Família, que será abordado na próxima sessão. Excluindo este caso, o trabalhador só poderá contar com a ajuda familiar, o que vem demonstrar que o nosso sistema de proteção social apoia-se nas relações de dependência intrafamiliares, e é ainda pouco individualizado (LAVINAS, MATIJASCIC e NICOLL; IPEA 2007).

2.2. A Arquitetura de uma Democracia Social

Foi com a Nova República e com a Constituição Federal de 1988 que uma cidadania substantiva, baseada no trabalho, começou a se delinear: afirmação das liberdades individuais e combate à discriminação; democratização e ampliação da participação política; maior presença de movimentos organizados; reconhecimento da necessidade de resgate da dívida social e adoção do princípio da universalidade na elaboração das políticas sociais (DI GIOVANNI; PRONI, 2007).

A Carta Federal, em seu capítulo de direitos individuais e coletivos, estabeleceu como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados. No artigo 7.º estabelece o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às

necessidades vitais dos trabalhadores e vinculou-o ao piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes. Porém, a grande inovação foi a criação do Orçamento da Seguridade Social, refletindo o espírito descentralizador do período, mediante o fortalecimento fiscal e financeiro de estados e municípios. Essas medidas significaram um importante avanço no âmbito da política social brasileira na perspectiva de estruturação de uma política social de Estado (IPEA, 2007).

Com a crise econômica da década de noventa, a racionalidade empresarial com base em indicadores de eficiência e contenção de gastos passou a ser aplicada nos programas sociais e houve uma tentativa de reversão dos princípios sociais garantidos pela constituição brasileira. As políticas sociais focalizadas passaram a ser priorizadas, em detrimento das universais atingindo basicamente os mais pobres, abandonando o objetivo de diminuição das desigualdades. Manobras políticas de cunho conservador tinham por objetivo a obstrução à consumação dos novos direitos sociais que haviam sido garantidos pela Carta de 1988. Esse era o momento no qual as políticas sociais sofriam duros questionamentos nos países centrais, quanto a sua eficiência em combater a pobreza e quanto ao aumento dos gastos, que estariam provocando inflação e *déficit* público. Segundo Gentil (2006), o fato de a seguridade social ter surgido, no Brasil, num momento de questionamento do *Welfare State* europeu, dificultou muito a prática do Estado com base no texto constitucional.

Ao longo dos vários governos democráticos que surgiram a partir dos anos noventa, se iniciando no governo Collor, a Seguridade Social recém-criada foi um dos focos privilegiados de investidas conservadoras. Houve tentativas de desvincular os benefícios previdenciários do valor do salário mínimo e estratégias nitidamente privatizantes e de desmonte dos mecanismos de proteção.

Em 1994, o Governo Itamar Franco propôs a instituição do Fundo Social de Emergência (FSE), que procurou aliviar as vinculações, objetivando conter despesas e permitir maior flexibilidade operacional no Orçamento Federal.

No Governo Fernando Henrique Cardoso, durante o primeiro mandato (1995-1998), o FSE foi renovado até 1999 (já no segundo mandato) e, em 1996, renomeado para Fundo de

Estabilização Fiscal (FEF), quando, em 2000, se transformou em Desvinculação de Receitas da União (DRU)²⁹.

Em 1998, foi aprovada a Emenda Constitucional N.º 20 que modificou o desenho da Previdência brasileira referente aos seguintes tópicos que se seguem:

- Mudança no texto constitucional de “*anos de serviço*” para “*anos de contribuição*”, visando pagar o benefício apenas para aqueles que comprovassem o tempo mínimo de contribuição, pois anteriormente o trabalhador que apresentasse documentação comprovando anos de serviço, mesmo sem contribuição à Previdência, tinha o benefício assegurado;
- Extinção da aposentadoria proporcional por tempo de serviço, definindo que homens e mulheres devem comprovar 35 e 30 anos de contribuição, respectivamente, estimulando o prolongamento da vida ativa dos trabalhadores;
- Mudança da regra de cálculo do valor dos benefícios;
- Fim da aposentadoria especial para professores universitários e aeronautas, entre outros;
- Restrição da concessão de isenção da contribuição patronal e entidades filantrópicas;
- Definiu o limite mínimo de idade para aposentadoria por tempo de serviço dos servidores públicos em 60 anos para homens e 55 anos para mulheres;
- Regime misto (celetista e estatutário) para os novos ingressantes na administração pública.

No Brasil há dois regimes previdenciários distintos: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS – INSS), abrangendo os trabalhadores do setor privado, e o Regime Jurídico Único (RJU), destinado aos servidores públicos. O Regime Geral sempre seguiu um modelo de repartição simples, sempre foram cobradas contribuições previdenciárias dos trabalhadores e empregadores do mercado formal de forma a cobrir os gastos com os benefícios dos inativos do INSS. Em relação ao Regime Jurídico Único, até novembro de 1993 as aposentadorias dos servidores eram custeadas pelo Estado, só a partir de então estes passaram a contribuir ainda sem um vínculo estreito entre contribuição e valor das aposentadorias. Com base neste fato o

²⁹ Desvincula de órgãos, fundos ou despesas do governo 20% da arrecadação de impostos e contribuições da União.

regime misto foi defendido, à época da Emenda, como uma das formas de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência.

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), com a crise externa do balanço de pagamentos e o ajuste fiscal proposto pelo FMI, o Sistema de Seguridade Social, a vinculação de impostos à Educação e a vinculação de recursos à Saúde foram protegidos pelas salvaguardas jurídicas impedindo que estes sucumbissem ao ajuste recessivo e fossem tratados como ilegítimos ou uma ameaça à ordem econômica. Por outro lado, programas como Reforma Agrária, e investimentos em Infra-Estrutura social foram fortemente atingidos no segundo mandato. O processo de focalização das políticas de transferência de renda também esteve na centralidade do debate durante este governo, assim como a possibilidade da expansão da previdência privada.

Em 2003, ocorreu a segunda reforma da previdência, no início do Governo Lula (2003-2006). Foi retomada a proposta da Reforma da Previdência e Tributária, oriundas da agenda anterior, mas o RGPS ficou praticamente fora desta reforma. Também foi prorrogada a DRU, até 2007 e, mais recentemente, em 19/12/2007³⁰, o Senado aprovou outra prorrogação, até 2011. Uma segunda tentativa de desvincular os benefícios da Previdência e da Assistência Social do salário mínimo ocorreu em junho de 2005, assim como a proposta de retirada das Contribuições Sociais da Constituição Federal, o que eliminaria a segurança jurídica sobre o financiamento aos direitos sociais, deixando a área social exposta às manipulações orçamentárias. Mas as reformas acabaram girando em torno do regime próprio dos servidores, havendo uma convergência entre os sistemas previdenciários dos setores público e privado, por meio da unificação dos regimes ou da homogeneização das regras (GENTIL, 2006).

Fica claro que quando direitos sociais contam com a blindagem das vinculações, ficam protegidos dos desvios de recursos de áreas fundamentais da política social para atender a outros interesses políticos e econômicos. Uma das características das políticas de Estado é que elas possuem um caráter anticíclico e uma blindagem jurídico-institucional que tende a preservá-las dos cortes, já as políticas de governo tendem a ser manipuladas de acordo com os interesses mais conjunturais, não raro interesses financeiros.

³⁰ Nesta ocasião a CPMF (Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira) foi extinta por votação.

Sob a ótica do mercado de trabalho, foi na década de oitenta, com aprofundamento na década de noventa, que surgiu no Brasil o problema das altas taxas de desemprego aberto. A cronicidade das baixas taxas de crescimento econômico, associada à mudança no padrão tecnológico, agravada pela globalização produtiva e financeira, que preconizavam a abertura comercial das economias emergentes assim como de seu mercado de capitais; colocou a questão do desemprego no centro do debate e a emergente necessidade de se pensar em políticas de mercado de trabalho que pudessem minimizar os efeitos deste cenário.

Segundo Morreto e Barbosa, a partir da implantação do Plano Real, em 1994, com a criação do Fundo Social de Emergência (mais tarde Fundo de Estabilização Fiscal e Desvinculação das Receitas da União), 20% das receitas do PIS/PASEP (fonte também de parte dos recursos do FAT), são desviadas para compor o “*superávit primário*”, reduzindo os meios que vão formar os recursos ordinários do FAT³¹ para a aplicação de políticas de mercado de trabalho.

Neste sentido, as políticas de mercado de trabalho, que nos países desenvolvidos foram implementadas nas primeiras décadas do século XX, sob a ótica do pleno emprego, no Brasil, diferentemente, só começaram a ser desenhadas após a constituição de 1988, de forma bastante tardia. Some-se a tal fato a forma fragmentada e desarticulada destas ações que hoje se restringem a Intermediação de mão de obra, qualificação profissional, seguro-desemprego e política de geração de emprego e renda (Programa Primeiro Emprego, Programa de Geração de Emprego e Renda, Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, Programa Nacional de Qualificação, ProJovem).

Em 2007, apenas 7,2%³² dos ocupados encontravam-se no setor público no Brasil, ao passo que nos países capitalistas avançados este percentual variava de 16% a 33%³³, o que significa dizer que existe largo espaço para o aumento do emprego público, melhorando paralelamente a qualidade e a eficiência dos serviços oferecidos à sociedade. A inexistência

³¹ As receitas do FAT são provenientes do PIS/PASEP, de cota-parte da contribuição sindical, de receitas financeiras e de “outras receitas” – restituição de benefício não reembolsado, restituição de convênios, multas e juros devidos ao FAT, etc.

³² Posição na ocupação no trabalho principal da semana de referência, para pessoas com idade entre 16 e 64 anos, segundo microdados da PNAD/IBGE de 2007. O setor público compreende: militares e funcionários públicos estatutários.

³³ Dados de 2000, segundo Pochmann (2001).

de atendimento social adequado ao desempregado reflete não apenas o estágio de atraso, conservadorismo e individualismo de uma sociedade, mas também é um facilitador para que o desempregado caminhe para um quadro de desespero social e de desamparo, esgarçando ainda mais o tecido social.

De fato, o mercado de trabalho brasileiro tem uma característica muito particular, qual seja, a informalidade e a precariedade (expressa por baixos salários, jornadas de trabalho excessivamente altas e má condição para executar a função), entretanto, diferentemente dos países desenvolvidos, esta sociedade ainda não se deparou com o problema do envelhecimento da população, podendo dispor assim de um quantitativo de mão de obra em idade ativa extremamente benéfico ao sistema e à manutenção do Orçamento Social (o chamado bônus demográfico – ALVES, 2008), como pode ser observado no gráfico a seguir, que ilustra a evolução da população em idade ativa (PIA), e que comprova o aumento da disponibilidade de pessoas em idade de trabalhar.

Segundo estimativa do Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia – Celade-Cepal-ONU, a razão de dependência população inativa-população ativa declinará de 1,18 para 1,17 entre 2000 e 2025. Isto é, o Brasil continuará a conhecer, neste primeiro quarto de século, uma tendência de elevação absoluta e relativa de sua população potencialmente habilitada a contribuir com a atividade econômica, não se observando, portanto, tendência demográfica desfavorável para a evolução da força nacional de trabalho. Ao contrário, ela se situa em um momento favorável, ao indicar que o País ainda se encontra com uma relevante disponibilidade potencial de população a geração do produto nacional (DEDECCA, 2006: 139).

Figura 2.1.



Gráfico – Evolução da População em Idade Ativa no Brasil – 1992 a 2006

Fonte: IBGE-PNAD³⁴

Nota: Os dados de 1994 e 2000 não encontram-se disponíveis

Por outro lado, o arcabouço institucional do qual dispomos no Brasil, é insuficiente para contemplar uma sociedade com estas características. As políticas sociais que atendem aos que estão fora do mercado de trabalho restringem-se aos muito pobres ou aos muito idosos, relegando um imenso quantitativo de pessoas em idade produtiva a se defrontar com poucas e/ou precárias oportunidades de trabalho. Sendo assim, para estes indivíduos há que se ter uma política de recolocação no mercado que vá além das políticas ativas de trabalho já existentes, inclusive porque a absorção destes trabalhadores pelo mercado formal de trabalho irá contribuir para aumentar a densidade contributiva da previdência e diminuir gastos com políticas compensatórias. No gráfico a seguir, observamos a proporção de pessoas ocupadas que não contribuem para a previdência, fato este que as coloca numa posição de desproteção e desamparo ao longo de suas vidas ativas.

³⁴ Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por condição de atividade na semana de referência.

Figura 2.2.

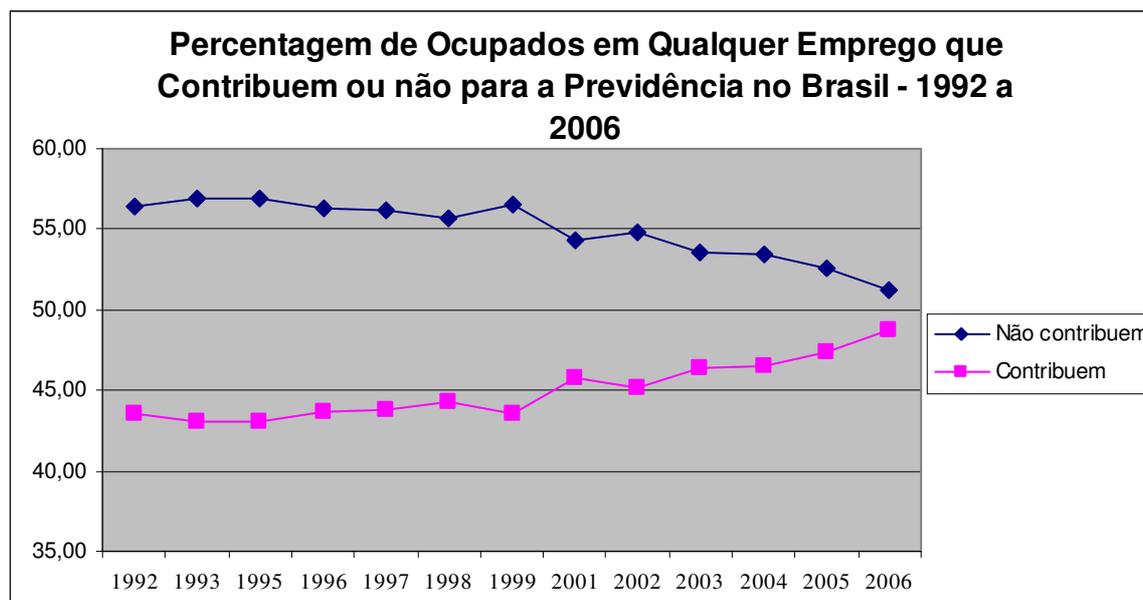


Gráfico – Percentagem de ocupados em qualquer emprego que contribuem ou não para a Previdência

Fonte: IBGE-PNAD³⁵

Nota: Os dados de 1994 e 2000 não encontram-se disponíveis

Observamos que, no início da década de noventa, o percentual de não contribuintes para a previdência era bastante elevado, havendo uma forte tendência de diminuição até 2006. Entretanto, mediante o grande contingente de trabalhadores que ainda não contribuem para a seguridade, perpetua-se uma situação de precariedade e vulnerabilidade no mercado de trabalho. Esta convergência observada ao longo do período analisado vem ocorrendo no Brasil, em decorrência do aumento da formalização das relações trabalhistas, do aumento da fiscalização, do aumento real do salário mínimo e do crescimento econômico observado no período mais recente.

Segundo Simão (2009), a partir de 1999, no Brasil, assistiu-se ao aumento considerável no ritmo de geração de emprego formal em decorrência do aumento do produto. Com o crescimento econômico, uma parte considerável de mão de obra do setor informal é normalmente apropriada pelo setor formal do mercado de trabalho, mas não seria razoável negligenciar, por exemplo, os efeitos da melhoria da eficiência das atividades de fiscalização e inspeção sobre este mercado, atividade esta fundamentalmente relacionada à atuação do Estado. Foi observado no trabalho citado que, entre 1999 e 2007 houve um aumento de 3% na

³⁵ Pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência, por contribuição para Instituto de Previdência em qualquer trabalho.

quantidade de empresas fiscalizadas e que o número de empregados fiscalizados saltou de 17,8 milhões, em 1999, para 32,2 milhões em 2007, ocasionando um aumento no número de registro da ordem de 32,7% apenas entre os anos de 2003 e 2004. Por fim, o trabalho concluiu que entre 5% e 6% da formalização da mão de obra observada no período analisado, se deu em decorrência da fiscalização, como pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 2.3. Total de registros em fiscalização no Brasil no período de 1999-2007

Registro por ações fiscais	5.250.924
Total de admitidos – CAGED	98.470.857
Ação fiscal/total de admitidos (%)	5,33

Fonte: IPEA *in*: SIMÃO, 2009.

Obviamente, a opção de absorver o maior quantitativo possível de indivíduos para o mercado formal de trabalho já é um amplo passo em direção à proteção dos trabalhadores e à diminuição de sua situação de vulnerabilidade, mas está longe de ser a situação ótima. Os baixos salários praticados numa camada do setor formal, associados à longa jornada, imputam um perfil extremamente precário a estes trabalhadores que, apesar de manterem vínculo formal de trabalho e terem acesso aos benefícios previdenciários, permanecem em estado de constante privação, e necessitariam lançar mão de programas que complementassem sua renda, não disponíveis dentre os programas sociais brasileiros. É importante observarmos que, esta é a situação em que melhor pode se encontrar um indivíduo no mundo laboral, a situação de ocupado com carteira assinada. Os demais trabalhadores ou indivíduos socialmente privados de executar um trabalho, contam com muito menos proteção e garantias por parte do Estado, sendo totalmente responsáveis pela manutenção de uma renda necessária à sua reprodução, tornando esta tarefa uma conquista unicamente pessoal.

A partir de meados da década de noventa, o salário mínimo (SM) passou por um processo de recuperação e vem ostentando significativos ganhos reais em anos recentes. A fixação exógena de um limite monetário (POCHMANN, 2005) tem um papel que transcende o mercado de trabalho. As aposentadorias e pensões oficiais também possuem o SM como piso. Na medida em que o reajuste do SM se mantém acima do utilizado para as pensões e aposentadorias, estas cada vez mais se concentram no valor do SM. Além disso, a assistência

social também utiliza o SM como valor de referência para alguns programas, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada – BPC. Isso posto, toda vez que ocorre um reajuste do Salário Mínimo, seus efeitos são sentidos não apenas pelos trabalhadores ativos, mas também pelos aposentados, pensionistas e por uma parcela dos beneficiários dos programas oficiais de assistência social (SABOIA, 2007).

A recente iniciativa do governo de garantir critérios para o reajuste do SM com base na correção da inflação e incorporação do crescimento do PIB, rompe com a ausência de regras claras de reajuste que vigoraram até período recente e sugere o constante aumento do SM, ainda que em valores menores dos que ocorreram durante estes últimos dez anos, em média.

De 1994 a 2005, o crescimento do SM foi de 62%, conforme recente artigo de João Saboia (2007). Após forte crescimento da última década, em 2005 o SM ainda se encontrava próximo ao patamar dos anos setenta e cerca de um terço abaixo de seu valor real na virada dos anos 1950 para os 1960. Segundo dados da pesquisa, mediante esta recuperação do SM que se iniciou na década de 1990, a partir da comparação do SM com o índice de Gini foi observado que, à medida que o SM crescia, a distribuição de renda tendia a se tornar mais equitativa, o que reitera a importância do SM na busca por maior justiça social.

Ainda com base na pesquisa citada acima, enquanto em 1995 os rendimentos do trabalho representavam 82,2% dos rendimentos – dados da PNAD – em 2005, esse item estava reduzido a 75,9%, enquanto as aposentadorias oficiais aumentaram de 10,5% para 13,8% e as pensões oficiais de 2,8% para 4,3%. No item “rendimentos de juros e outros rendimentos”, onde são registradas as transferências oficiais como Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), a participação saiu de 0,9% em 1995 para 1,8% em 2005.

A importância do SM para aposentados e pensionistas é reconhecidamente relevante por constituir o piso oficial dos benefícios do regime geral. Segundo Saboia, em 2005, 57,5% dos aposentados e 59,8% dos pensionistas recebiam benefícios no valor de 1SM. Em 1995, estes percentuais eram, respectivamente, 48,2% e 51,9%. Os dados demonstram o aumento da participação do SM nas aposentadorias e pensões. Destaca-se que, em termos atuariais, quem contribui sobre um salário mínimo não forma provisão suficiente para garantir o piso no momento da aposentadoria (MARQUES, 2005). Dessa forma, a aumento do SM e a

vinculação do piso garantem àqueles com baixa renda, o acesso a maior participação na renda nacional do que teriam caso o benefício fosse calculado em termos atuariais.

Assim, a Previdência Social deixa de ser balizada pelo critério de mérito, isto é, voltada apenas para aqueles que tenham contribuído ao longo da vida ativa e adquire um componente “cidadão”, que diz respeito ao entendimento de que nenhum trabalhador deve receber salário menor do que um determinado mínimo, pouco importando se este trabalhador é ativo ou já se encontra aposentado (MARQUES, 2005).

Neste contexto se insere a questão da aposentadoria rural, uma vez que trabalhadores rurais com salários muito baixos, com ausência de contribuição anterior ou fraco esforço contributivo, ganharam o direito à aposentadoria pelo critério da cidadania e não do mérito. Nestes casos houve significativa redução da pobreza rural, em especial nas famílias de idosos, onde as famílias de três gerações ou mais invertem a tendência de queda observada em anos anteriores. Estas famílias são compostas por chefe idoso, filhos e netos e este padrão de coresidência e suporte intergeracional está associado, entre outras razões, à redução de oportunidades econômicas para a população jovem (MARQUES, 2005).

Em relação ao mercado de trabalho, o Mínimo continua sendo muito importante na definição do nível de rendimento dos trabalhadores, principalmente em relação aos trabalhadores jovens, do sexo feminino e com baixo nível de escolaridade. Assim como os trabalhadores de regiões menos desenvolvidas e no setor de empregados domésticos, cujo salário costuma ser referenciado ao SM e a seus múltiplos. Em formas de inserção tipicamente do setor informal, entre os trabalhadores sem carteira assinada, o SM mostra o seu efeito-farol na economia (SABOIA, 2007).

Houve um avanço muito expressivo no que diz respeito à proteção social básica, em relação à rede de cobertura assistencial, mediante a concessão de uma transferência de renda a determinados grupos em situação de pobreza extrema. O BPC (Benefício de Prestação Continuada) consiste na concessão de benefícios de valor igual a um SM a pessoas idosas, com 65 anos de idade ou mais, e às pessoas portadoras de deficiências que lhe impeçam ter vida independente e trabalhar. Foi instituído pela Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e regulamentado em 1996, através da regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) permitindo que os idosos e portadores de deficiência que vivessem em famílias com

renda *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo passassem a receber um benefício no valor do piso previdenciário, ou seja, um salário mínimo, gerando um enorme impacto na redução da pobreza. A comprovação da renda *per capita* deverá ser feita através de “teste de meios”.

A partir de 1997, a cobertura assistencial ganhou novo alento com a implantação, em âmbito nacional, do Programa Bolsa Escola do Ministério da Educação. Criou-se também o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e outros programas de transferência de renda de escopo bem mais reduzido como o Vale-Gás, Agente Jovem, Bolsa Saúde, entre outros. Estes programas vieram substituir o programa de distribuição de cestas de alimentos que marcou, até 1998, a ação do governo federal no combate contra a pobreza e deu prioridade desde então às transferências monetárias diretas, em detrimento da distribuição *in natura* (LAVINAS, MATIJASCIC e NICOLL *in* IPEA, 2007).

O Programa Bolsa Família (PBF), criado pela Lei N.º 10.836, de 09 de janeiro de 2004, ao contrário do BPC, não constitui um direito, trata-se de um programa de transferência de renda com condicionalidades que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Unificou vários programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás) e teve por objetivo os tópicos que se seguem abaixo:

- Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- Combater a pobreza; e,
- Promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público através de programas complementares como, programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

O PBF trouxe a estes programas fragmentados, de baixa eficácia e baixa amplitude, o escopo e a magnitude que faltavam, refundando, assim, a rede básica de proteção social

mínima ao assegurar que todas as famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 70,00 (consideradas extremamente pobres), tivessem direito a um benefício temporário básico de R\$ 68,00 e cada criança de até quinze anos recebesse R\$ 22,00 a mais com limite máximo para três benefícios variáveis. Para as famílias consideradas pobres, com renda familiar per capita de R\$ 70,00 até R\$ 140,00 são pagos R\$ 22,00 desde que tenham crianças de até 15 anos e cada família pode receber até três benefícios variáveis no máximo (até R\$ 66,00). Todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola, recebem um Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) de R\$ 33,00 e cada família pode receber até dois BVJ³⁶. Dessa forma, os valores pagos pelo Programa variam de R\$ 22 a R\$ 200,00 conforme a tabela a seguir.

Tabela 2.4. Benefício do PBF para Famílias com Renda Familiar Mensal de Até R\$ 70,00

N.º de crianças e adolescentes de até 15 anos	N.º de jovens de 16 e 17 anos	Tipo De Benefício	Valor do Benefício
0	0	Básico	R\$ 68,00
1	0	Básico + 1 Variável	R\$ 90,00
2	0	Básico + 2 Variáveis	R\$ 112,00
3	0	Básico + 3 Variáveis	R\$ 134,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 101,00
1	1	Básico + 1 Variável + 1 BVJ	R\$ 123,00
2	1	Básico + 2 Variáveis + 1 BVJ	R\$ 145,00
3	1	Básico + 3 Variáveis + 1 BVJ	R\$ 167,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 134,00
1	2	Básico + 1 Variável + 2 BVJ	R\$ 156,00
2	2	Básico + 2 Variáveis + 2 BVJ	R\$ 178,00
3	2	Básico + 3 Variáveis + 2 BVJ	R\$ 200,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

³⁶ Ao entrar no Programa, a família se compromete a cumprir as condicionalidades do Bolsa Família nas áreas de saúde e educação que são: manter as crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola e cumprir os cuidados básicos em saúde que é seguir o calendário de vacinação para crianças de 0 a 6 anos e agenda pré e pós-natal para gestantes e mães em amamentação.

Tabela 2.5. Benefício do PBF para Famílias com Renda Familiar Mensal de R\$ 70,00 a R\$ 140,00 por pessoa

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo De Benefício	Valor Do Benefício
0	0	Não recebe Benefício Básico	-
1	0	1 Variável	R\$ 22,00
2	0	2 Variáveis	R\$ 44,00
3	0	3 Variáveis	R\$ 66,00
0	1	1 BVJ	R\$ 33,00
1	1	1 Variável + 1 BVJ	R\$ 55,00
2	1	2 Variáveis + 1 BVJ	R\$ 77,00
3	1	3 Variáveis + 1 BVJ	R\$ 99,00
0	2	2 BVJ	R\$ 66,00
1	2	1 Variável + 2 BVJ	R\$ 88,00
2	2	2 Variáveis + 2 BVJ	R\$ 110,00
3	2	3 Variáveis + 2 BVJ	R\$ 132,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Como se vê, a população socialmente protegida de um país não se restringe aos contribuintes da Previdência que usufruem o bem-estar ocupacional, isto é, o acesso a determinados benefícios contributivos em caso de inatividade involuntária (velhice, doença, invalidez). Os beneficiários de programas assistenciais, os segurados especiais³⁷ e os dependentes dos segurados titulares também compõem a parcela da população socialmente protegida.

Em recente estudo publicado pelo IPEA (LAVINAS, MATIJASCIC e NICOLL, 2007), chegou-se à constatação, através de pesquisa utilizando dados da PNAD/IBGE, que os níveis de pobreza foram reduzidos entre 1995 e 2005, e que o acesso a uma renda assistencial se expandiu significativamente na década em questão, garantindo acesso quase universal para os idosos carentes sem, no entanto, assegurar a mesma igualdade de cobertura para as famílias pobres com crianças. As crianças brasileiras continuam fortemente desprotegidas, não só nas famílias pobres. Concluem, por fim, que o quadro atual não se mostra totalmente satisfatório do ponto de vista do acesso a uma renda monetária para aliviar riscos, como idade avançada, morte prematura, invalidez, desocupação involuntária ou insegurança sócio-econômica básica. Da mesma forma, os desempregados, cujo direito ao seguro-desemprego cessa, se encontram

³⁷ Aposentadorias rurais em que, na PNAD, as pessoas não se autodeclararam como contribuintes.

em situação de risco, sem uma renda mínima que atue de forma preventiva contra a pobreza e a privação deles e de seus familiares.

Programas de garantia de renda – com destaque para o BPC da Loas para portadores de deficiência e, especialmente para idosos – exercem um papel importante, assim como as aposentadorias rurais e a manutenção do piso de benefícios equivalente ao salário mínimo, que possibilitam a recuperação do poder de compra e a geração de impactos decisivos em relação à queda da pobreza.

No ano de 2005, demonstrou o estudo citado acima, 5,2 milhões de pessoas saíram da condição de pobres (com renda familiar *per capita* inferior ou igual a R\$ 100,00) graças a algum tipo de “outros rendimentos.”³⁸

O projeto de desmercantilização, possibilitado pela criação da Carta de 1988 e seus desdobramentos, apesar dos fortes ataques que vem sofrendo por parte da sociedade, é a redução da dependência das pessoas da relação mercantil-monetária, fazendo com que os trabalhadores estejam protegidos das livres forças de oferta e demanda na determinação das suas condições de trabalho e remuneração. Nesse sentido, é imprescindível que o Estado promova e garanta o processo de desmercantilização como direitos sociais e de cidadania. “O critério relevante para os direitos sociais deve ser o grau em que eles permitem que as pessoas tenham níveis de vida independente das forças puras de mercado. É nesse sentido que os direitos sociais diminuem o *status* dos cidadãos como mercadorias (ESPING-ANDERSEN, 1993).

2.3. Modelo Econométrico

Nas sessões anteriores, o modelo teórico apontou o crescimento econômico como sendo a variável fundamental à geração de emprego e renda que, por sua vez, coadunado a políticas que promovam a formalização do mercado de trabalho, potencializariam o aprofundamento e

³⁸ Transferências de rendas compensatórias para os mais pobres, segundo terminologia da PNAD.

ampliação dos instrumentos indutores de justiça social, equidade e fortalecimento da cidadania.

2.3.1. Crescimento Econômico e Emprego

Nesta sessão, faremos uma breve análise dos dados, para que se possa, através do modelo econométrico de causalidade, corroborar a argumentação citada acima, assim como inferir outras possibilidades que estejam relacionadas a crescimento, emprego e direitos sociais. Os dados de variação anual do crescimento econômico são anuais, provenientes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os dados de emprego são mensais, mas trabalhados de forma a se calcular a média anual e subsequentemente, a variação anual, desde o ano de 1980 ao ano de 2008, dados estes provenientes da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), elaborados pelo IPEA com dados da FIESP e IBGE. Vale ainda ressaltar que o emprego refere-se apenas ao setor da Indústria de transformação, por ser a maior série disponível, no entanto, representa uma boa *proxy* para entender o comportamento do emprego total da economia.

Já no gráfico a seguir, pode ser observada a convergência das duas séries ao longo do período analisado, apontando para uma tendência à correlação de ambas as variáveis.

Figura 2.3. Taxa de variação anual do emprego industrial e do crescimento econômico no Brasil – 1980 a 2008

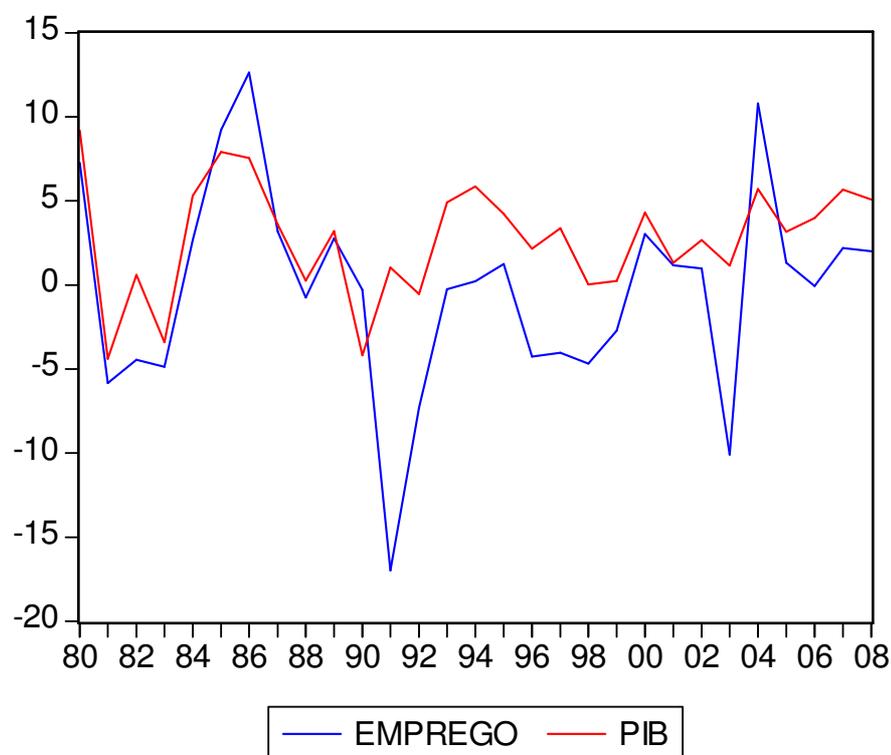


Gráfico – Taxa de variação anual do Emprego Industrial e do Crescimento Econômico no Brasil (1980-2008)
Fonte: IBGE e IPEADATA

Teste de Quebra Estrutural

Um teste de quebra estrutural possibilita investigar se em dois ou mais períodos existem diferenças significativas entre os parâmetros que estabelecem as relações entre duas ou mais séries. Para exemplificar, suponha que a taxa de crescimento econômico esteja correlacionada positivamente com o emprego da indústria em um determinado período e negativamente em outro período, o teste indicará esta diferença de parâmetro e determinará a data de ocorrência da quebra estrutural.

Utilizando observações anuais da variação do PIB e do emprego no Brasil, no período de 1980 a 2008, recorreremos aos Testes de Quebra Estrutural *Cusum of Squares* e *One-Step Probability* para verificarmos a existência, ou não, das mesmas. O objetivo é identificar, ou não, a existência de diferenças significativas no *beta* da equação estimada para as duas séries. A presença de diferenças significativas indicaria nova relação entre a variável dependente e a

independente, o que não foi comprovado, conforme demonstrado a seguir.

Figura 2.4. Teste de Quebra Estrutural *Cusum of Squares*

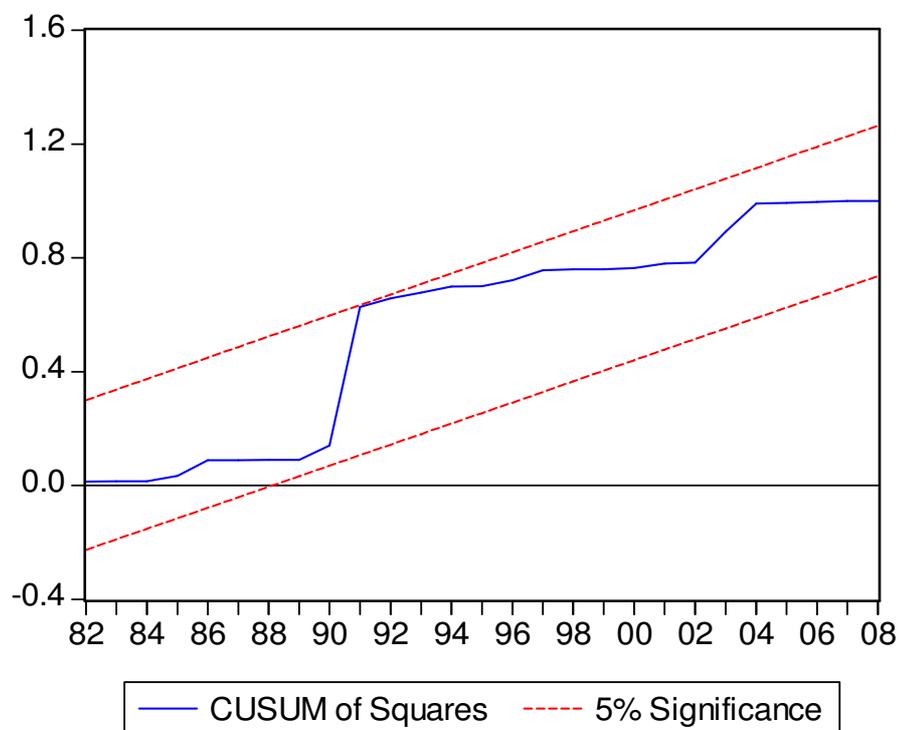


Gráfico – Teste de Quebra Estrutural *Cusum of Squares*
Fonte: Dados da Pesquisa.

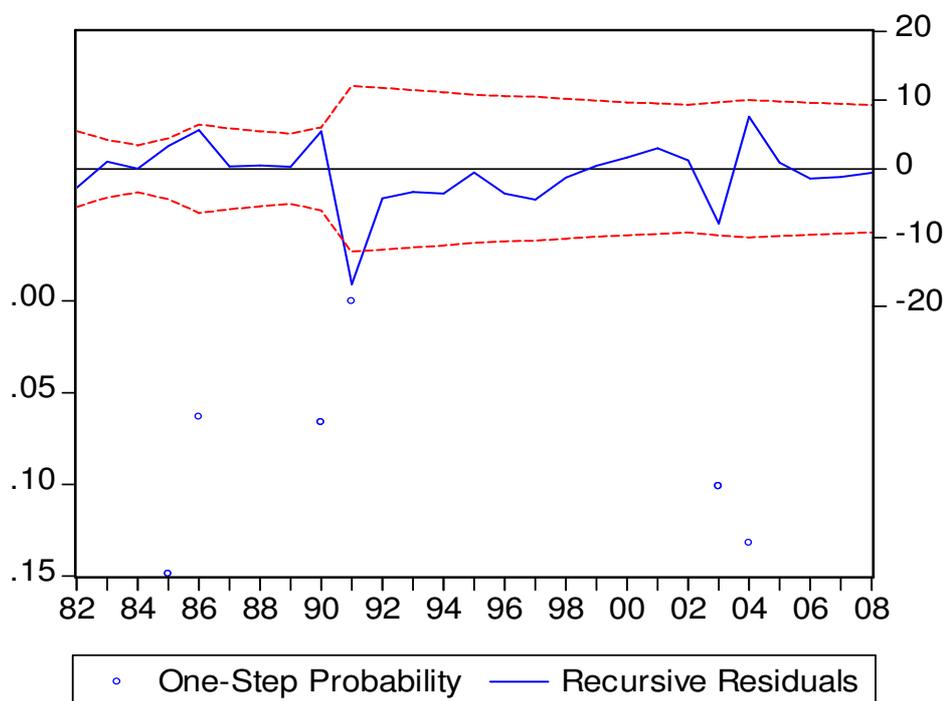
Figura 2.5. Teste de Quebra Estrutural *One-Step Probability*

Gráfico – Teste de Quebra Estrutural *One-Step Probability*

Fonte: Dados da Pesquisa.

A conclusão relevante apontada pelos testes de quebra estrutural é que a relação entre crescimento econômico e taxa de variação do emprego não mudou ao longo do período analisando, sugerindo a inexistência de quebras estruturais. Assim, se o crescimento econômico impacta positivamente a taxa de variação do emprego, esta relação se mantém para todo o período de análise.

Estimativa da relação entre taxa de variação do emprego e crescimento econômico

Se a relação entre emprego e crescimento econômico não mudou no período entre 1980 e 2008, nos interessa saber qual o sentido da relação entre as duas variáveis, mais especificamente, qual o efeito que o aumento da taxa de crescimento da economia tem sobre o emprego.

Para tanto, utiliza-se a análise de regressão linear pelo método dos Mínimos Quadrados Generalizados, que trabalha com a dependência de uma variável em relação a outras variáveis. Estimou-se o seguinte modelo:

$$\Delta\%emprego = \beta_0 + \beta_1\Delta\%PIB$$

em que $\Delta\%emprego$ é a variação percentual do emprego; $\Delta\%PIB$ é a variação percentual do PIB; β_0 é uma constante e β_1 é o termo que capta a relação entre as variáveis.

Antes de estimar o referido modelo, aplicou-se o teste de Dickey-Fuller Aumentado (ADF) para verificar se essas séries são estacionárias e garantir a robustez dos resultados. Esse teste indicou que as duas séries são estacionárias em nível de 1% de significância. O modelo estimado está ilustrado na Tabela 2.6.

Tabela 2.6. Elasticidade de curto prazo

Dependent Variable: EMPREGO
 Method: Least Squares
 Date: 06/18/09 Time: 21:49
 Sample: 1980 2008
 Included observations: 29

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
PIB	1.203925	0.257971	4.666908	0.0001
C	-3.519119	1.115804	-3.153886	0.0039
R-squared	0.446495	Mean dependent var		-0.200147
Adjusted R-squared	0.425995	S.D. dependent var		6.111358
S.E. of regression	4.630157	Akaike info criterion		5.969531
Sum squared resid	578.8355	Schwarz criterion		6.063827
Log likelihood	-84.55819	F-statistic		21.78003
Durbin-Watson stat	2.095678	Prob(F-statistic)		0.000075

Fonte: Dados da Pesquisa.

O Modelo estimado mostra que as variações do emprego são elásticas às variações do PIB, mais especificamente um aumento de 1% no crescimento econômico implica um aumento de 1,2% na variação do emprego.

Destaque-se que os resultados são robustos, pois o modelo foi corrigido para heterocedasticidade, não apresenta autocorrelação nos resíduos, bem como outros problemas.

Teste de Causalidade de Granger

Embora a análise de regressão trabalhe com a dependência de uma variável em relação a outras variáveis, isso não implica necessariamente, uma relação de causalidade. Em outras palavras, uma relação estatística, por si só, não pode implicar uma relação de causa entre as variáveis.

Nesse sentido, o teste proposto por Granger, nos permite detectar, estatisticamente, a direção de causalidade (relação de causa e efeito) quando houver temporalmente uma relação líder-defasagem entre duas variáveis.

O teste de causalidade de Granger considera que as informações relevantes para previsão das respectivas variáveis estejam contidas exclusivamente nos dados de séries temporais dessas variáveis. Utilizando como exemplo as variáveis X e Y, o teste de Granger verifica se a variável X causa a variável Y. Isso quer dizer que as mudanças em X devem preceder as mudanças em Y.

É possível distinguir quatro casos que podem resultar da aplicação deste teste de causalidade: a) nenhuma presença de causalidade; b) causalidade unidirecional de Y para X; c) causalidade unidirecional de X para Y; e, d) causalidade bidirecional (de Y para X e vice-versa).

A Tabela 2.7, que se segue, apresenta o teste de defasagem, e a Tabela 2.8 apresenta o teste de causalidade de Granger entre crescimento do PIB e variação do emprego no Brasil. Como as séries são anuais, a defasagem utilizada foi um, significando que a variação do PIB seria “sentida” pela variável emprego em até um ano. Talvez se os dados fossem mensais esta defasagem seria menor, mas é razoável pensar em um ano como sendo a defasagem entre as duas variáveis.

Tabela 2.7. Teste de Defasagem
VAR Lag Order Selection Criteria

Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	-347.7346	NA	1.42e+25	63.58811	63.66045	63.54250
1	-327.9599	28.76324*	8.27e+23*	60.71997*	60.93701*	60.58317*
2	-325.5869	2.588707	1.25e+24	61.01580	61.37752	60.78778

* indicates lag order selected by the criterion

LR: sequential modified LR test statistic (each test at 5% level)

FPE: Final prediction error

AIC: Akaike information criterion

SC: Schwarz information criterion

HQ: Hannan-Quinn information criterion

Fonte: Dados da Pesquisa.

Tabela 2.8. Teste de Causalidade de Granger Total

Pairwise Granger Causality Tests

Date: 06/18/09 Time: 21:43

Sample: 1980 2008

Lags: 1

Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Probability
PIB does not Granger Cause EMPREGO	28	2.47654	0.12813
EMPREGO does not Granger Cause PIB		0.01632	0.89937

Fonte: Dados da Pesquisa.

Com base nos dados da Tabela 2.8, verifica-se a existência de causalidade de Granger de PIB para emprego ao nível de 12% de significância. Isto quer dizer que o crescimento do PIB precede temporalmente o aumento do emprego no Brasil no período analisado.

Não obstante, a geração de emprego derivada do crescimento econômico não garante, por si só, conforme analisado em sessão anterior, a formalização das relações de trabalho e o consequente aumento da contribuição previdenciária. Para tal, como já foi dito, é necessário que aumente a fiscalização dos contratos de trabalho e que sejam gerados estímulos à formalização.

Ainda assim, observamos através do modelo que se segue, que o aumento da população ocupada e da contribuição social têm uma forte relação. Apesar de só haver disponibilidade de dados para um curto período (1992 a 2006) e de não haver dados para os anos de 1994 e 2000, foi possível observar uma alta elasticidade entre as duas variáveis, apontando para um aumento da contribuição mais que proporcional ao aumento de ocupados no mercado de trabalho brasileiro.

2.3.2. Relação entre Pessoal Ocupado e Contribuintes da Previdência

O Gráfico a seguir apresenta as taxas de variação percentual do número de pessoas ocupadas e do número de pessoas que contribuem para a previdência.

Figura 2.6. Variação Percentual de pessoas ocupadas e de contribuintes para a Previdência – 1992 a 2006

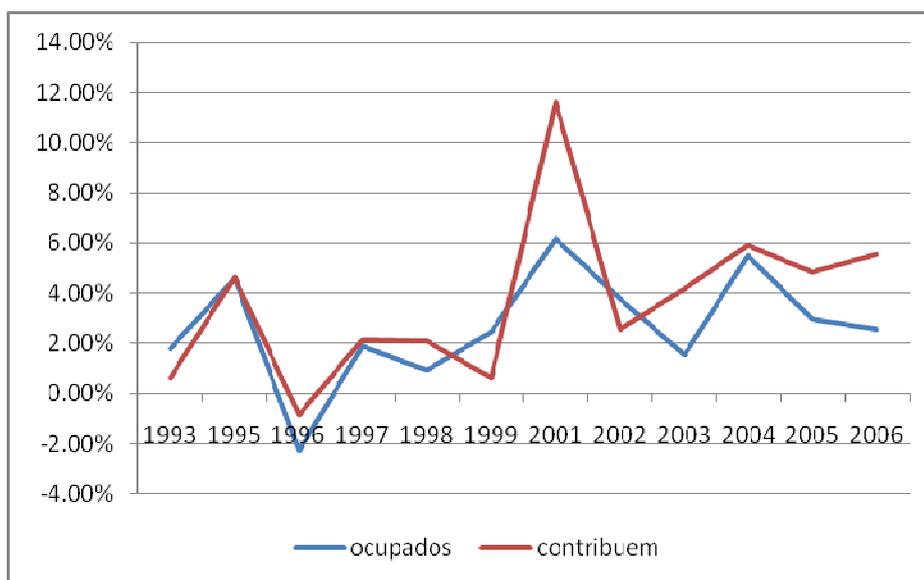


Gráfico – Variação Percentual de pessoas ocupadas e de contribuintes para a Previdência – 1992 a 2006
Fonte: PNAD-IBGE

Uma análise do gráfico evidencia uma forte relação entre as duas séries, isto é, uma maior taxa de crescimento do número de ocupados está relacionada diretamente a uma maior taxa de crescimento de pessoas que contribuem para a previdência.

O Gráfico a seguir apresenta esta mesma relação, mas para as variáveis em nível, ou seja, o número de ocupados e o número de contribuintes.

Figura 2.7. Número de ocupados e contribuintes para a Previdência – 1992 a 2006

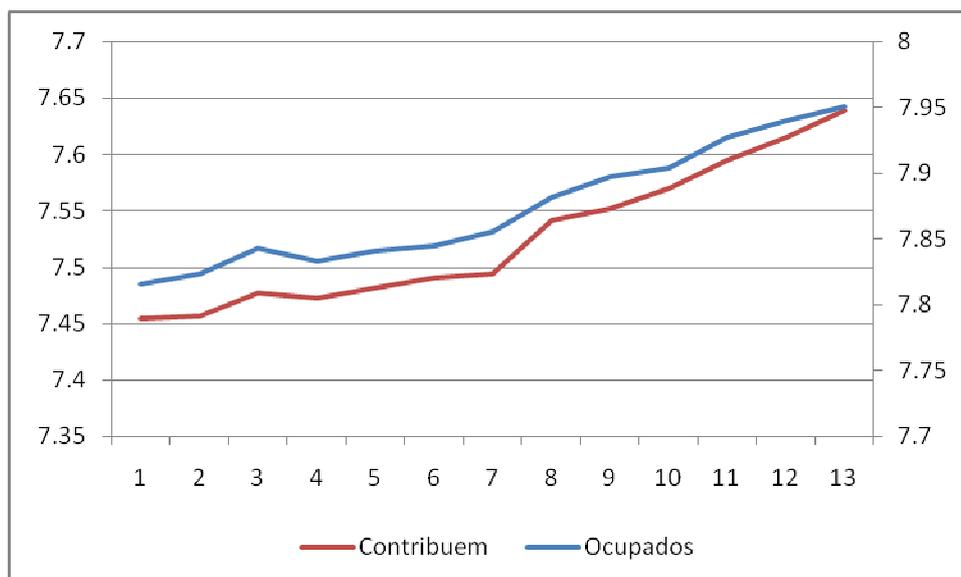


Gráfico – Número de ocupados e contribuintes para a Previdência - 1992 a 2006
Fonte: PNAD-IBGE

No Gráfico apresentado observa-se a evolução conjunta das duas séries, sugerindo inclusive a possibilidade de elas serem cointegradas, seguindo uma trajetória conjunta ao longo do tempo.

Análise econométrica das séries

Primeiramente, cabe frisar o reconhecimento de que o período de análise é relativamente curto, o que compromete em certa medida uma análise de séries temporais. No entanto, como estes são os únicos dados disponíveis sobre o assunto, a análise econométrica visa encontrar possíveis relações entre estas variáveis, isto é, entre o número de ocupados e o número de pessoas que contribuem para a previdência.

Raiz unitária

A primeira etapa da análise de séries temporais é identificar se as variáveis utilizadas são ou não estacionárias. Uma série temporal é estacionária se suas médias, variâncias e covariâncias permanecem as mesmas, independente do período de tempo em que sejam medidas. A condição de estacionariedade é violada quando os dados apresentam tendência ascendente ou descendente ao longo do tempo.

A não estacionariedade de um processo estocástico é gerada pela existência de raiz unitária no processo autoregressivo que gera a variável. Dessa forma, testes sobre a hipótese de raiz unitária desempenham um papel importante, pois podem auxiliar a avaliar a natureza da não estacionariedade que a maior parte das séries econômicas apresentam.

O teste utilizado para este fim é o teste Augmented Dickey-Fuller (ADF), apresentado na Tabela 2.9.

Tabela 2.9. Teste Dickey-Fuller Aumentado (ADF) – no nível

Variável	T calculado no nível	Valor crítico (5%)	Valor crítico (10%)
Logcontribuem	-1.50	-3.87	-3.38
Logocupados	-1.51	-3.87	-3.38

Fonte: Dados da Pesquisa.

Como as duas séries são não estacionárias em nível, pois o T calculado é menor que o valor crítico para os níveis de significância de 5% e 10%, o passo seguinte é aplicar o teste de ADF sobre as primeiras diferenças (Δ) das variáveis para determinar sua ordem de integração. Os resultados estão reproduzidos na Tabela 2.10.

Tabela 2.10. Teste Dickey-Fuller Aumentado (ADF) – em diferença

Variável	T calculado no nível	Valor crítico (5%)	Valor crítico (10%)
logcontribuem	-3.66	-3.87	-3.38
logocupados	-3.67	-3.87	-3.38

Fonte: Dados da Pesquisa.

À significância de 5%, as estatísticas t calculadas permitem rejeitar a hipótese nula de não estacionariedade, indicando que as séries não exibem raiz unitária na primeira diferença, sugerindo que elas são integradas de primeira ordem, ou seja, I(1).

Portanto, as exigências para a realização do teste de cointegração foram atendidas: séries não estacionárias e com mesma ordem de integração. A partir desses resultados é possível partir para a investigação de eventuais relações de cointegração entre as variáveis, através do teste de Johansen, que está resumido na Tabela 2.11.

Tabela 2.11. Teste de Johansen

	Autovalor Máximo		Estatística Traço	
	Valor Observado	Valor crítico 5%	Valor Observado	Valor crítico 5%
$r = 0$	15.12133	14.26460	17.27060	15.49471
$R \leq 1$	2.149269	3.841466	3.890041	3.841466

Fonte: Dados da Pesquisa.

Considerando o nível de 5% de significância, verifica-se na Tabela 2.11 que, tanto pela estatística de traço quanto pela estatística de máximo valor, rejeita-se a hipótese nula de não cointegração e aceita-se a hipótese alternativa de que existe um vetor de cointegração.

Esse resultado indica que as variáveis não estacionárias do modelo estão apresentando trajetórias comuns, ou em bloco, de forma que no longo prazo há pelo menos uma relação estável. Assim, pode-se concluir que as duas variáveis incluídas no modelo exibem uma relação de equilíbrio no longo prazo, ou seja, são cointegradas.

Como as séries são não estacionárias e cointegradas o Método de Mínimos Quadrados (MQO) é eficiente para encontrar relações de cointegração entre as séries. Há que se ressaltar que o fato de se ter trabalhado com as variáveis em logaritmo decorre do fato de esta operação gerar as elasticidades entre as variáveis. A equação estimada é a seguinte:

$$\text{Logcontribuintes} = \beta_0 + \beta_1 \text{logocupados} + \text{erro}$$

que vai dizer em quanto por cento aumentará o número de contribuintes se o número de ocupados aumentar. A Tabela 2.12 mostra o resultado desta estimativa.

Tabela 2.12. Elasticidade do número de contribuintes em relação ao número de ocupados

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOGOCUPADOS	1.362341	0.034639	39.32940	0.0000
C	-7.368376	0.628005	-11.73298	0.0000
R-squared	0.992939	Mean dependent var		17.33031
Adjusted R-squared	0.992297	S.D. dependent var		0.145314
S.E. of regression	0.012754	Akaike info criterion		-5.745325
Sum squared resid	0.001789	Schwarz criterion		-5.658410
Log likelihood	39.34461	F-statistic		1546.802
Durbin-Watson stat	2.499668	Prob(F-statistic)		0.000000

Fonte: Dados da Pesquisa.

Com relação aos resultados, observa-se que a elasticidade do número de contribuintes em relação ao número de ocupados é 1,36, indicando que o aumento de 10% no número de ocupados aumenta o número de contribuintes em 13,6%, isto é, o número de contribuintes aumenta mais que proporcionalmente ao número de ocupados.

Para dar sustentabilidade ao teste de cointegração, realizou-se o teste de raiz unitário nos resíduos. Isso porque a existência de cointegração implica que a combinação linear de duas séries não estacionárias é estacionária. Em outras palavras, é preciso verificar se os resíduos resultantes da regressão entre essas variáveis são do tipo I(0), confirmando que há

uma relação de equilíbrio em longo prazo entre elas. Os resultados do teste ADF para os resíduos confirmam esta hipótese, conforme Tabela 2.13.

Tabela 2.13. Teste de Raiz Unitária nos Resíduos

Null Hypothesis: RESID01 has a unit root		
Exogenous: Constant		
Lag Length: 0 (Automatic based on SIC, MAXLAG=2)		
	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-5.571892	0.0010
Test critical values:		
1% level	-4.121990	
5% level	-3.144920	
10% level	-2.713751	

Fonte: Dados da Pesquisa.

3. QUEM CONTRIBUI E QUEM NÃO CONTRIBUI PARA A PREVIDÊNCIA

Este capítulo se propõe a analisar o perfil da população ocupada que contribui para a Previdência, assim como os que, apesar de ocupados, não contribuem para qualquer Instituto de Previdência. Para tal, serão utilizados os microdados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) referentes aos anos de 1997 e 2007, sendo este último o mais recente ano com disponibilidade de dados digitalizados até o momento da elaboração desta pesquisa. O ano de 1997 foi escolhido por não apresentar divergências metodológicas em relação ao ano final e por totalizar um período de 10 anos, período este suficiente para se observar possíveis tendências no comportamento das variáveis analisadas. Vale ainda dizer que na elaboração dos dados foram excluídos os *missings* e, em alguns casos, os ocupados sem remuneração.

Para o cálculo da População em Idade Ativa (PIA), foram definidas as pessoas em idade entre 16 e 64 anos, pelo fato de ser dezesseis anos³⁹ a idade mínima legal para o trabalho formal e 65 a aposentadoria por idade do trabalhador urbano do sexo masculino. Dessa forma, este intervalo compreende as pessoas que se encontram, de modo geral, aptas para o trabalho, estando ativas ou inativas. O grupo dos *ativos*, ou População Economicamente Ativa (PEA) é composto por pessoas que estabelecem algum vínculo com o mercado de trabalho, sejam as pessoas ocupadas ou em busca de ocupação. O grupo dos *inativos* é composto por pessoas que, apesar de estarem em idade ativa, não estabelecem qualquer vínculo com o mercado de trabalho. A soma destes dois contingentes totaliza o que daqui por diante chamaremos de PIA.

3.1. O Perfil da Contribuição

Foi visto em capítulo anterior, que a População em Idade Ativa vem aumentando ano a ano no Brasil, o que convencionou-se chamar de “*Bônus Demográfico*”, sendo esta uma importante diferença demográfica entre o Brasil e os países desenvolvidos, onde o envelhecimento da população tem sido tema recorrente na pauta de discussões sobre o futuro

³⁹ No entanto, na condição de Aprendizes, os jovens podem trabalhar a partir de 14 anos completos. Condição esta assegurada pela Lei Federal nº 10.097/2000 (Lei do Aprendiz).

da Previdência e o rumo das políticas sociais propostas nestes países. É possível observarmos o *Bônus* brasileiro ao compararmos a PIA estimada de 1997, que era de 95,2 milhões de pessoas, com a de 2007, de 124,2 milhões de pessoas, apresentando uma variação de 30,6% num período de 10 anos, quando a variação da população total no período em questão foi de 21,6%.

Tabela 3.1. Distribuição da População de 16 a 65 anos de Idade em Inativos, Taxa de Ocupados e Taxa de Desocupados - 1997 e 2007

	1997	2007	Var 97-07 (%)
Taxa de Ocupados (%)	92,3	91,8	34,6
Taxa de Desocupados (%)	7,7	8,2	45,0
PEA	72,1 (a)	74,8 (a)	35,4 (c)
Inativos	27,9 (b)	25,2 (b)	17,9 (d)
PIA	95.163.281	124.235.714	30,6

Fonte: Microdados PNAD/IBGE 1997 e 2007

Notas:

- (a) População Economicamente Ativa em relação à População em Idade Ativa
- (b) Inativos em relação à População em Idade Ativa
- (c) Variação da PEA com base nos números absolutos
- (d) Variação de Inativos com base nos números absolutos

Para uma melhor visualização desta condição, são apresentadas as duas pirâmides dos dois momentos analisados, onde fica claro o deslocamento da base da pirâmide em direção ao centro.

Figura 3.1.

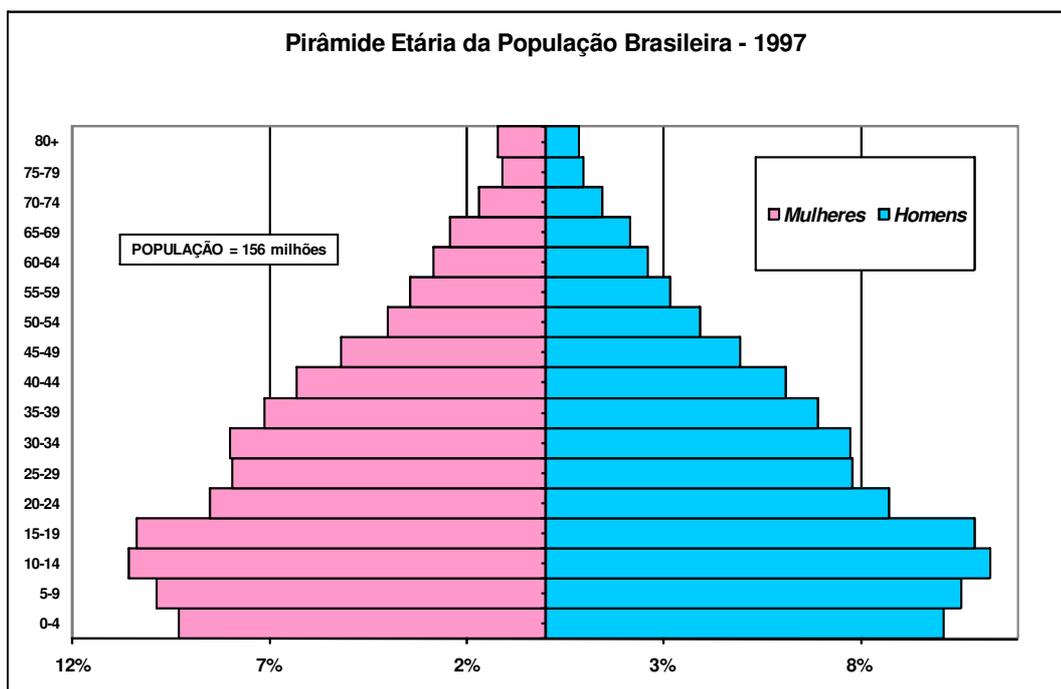


Gráfico – Pirâmide Etária da População Brasileira – 1997

Fonte: Microdados PNAD/IBGE 1997

Figura 3.2.

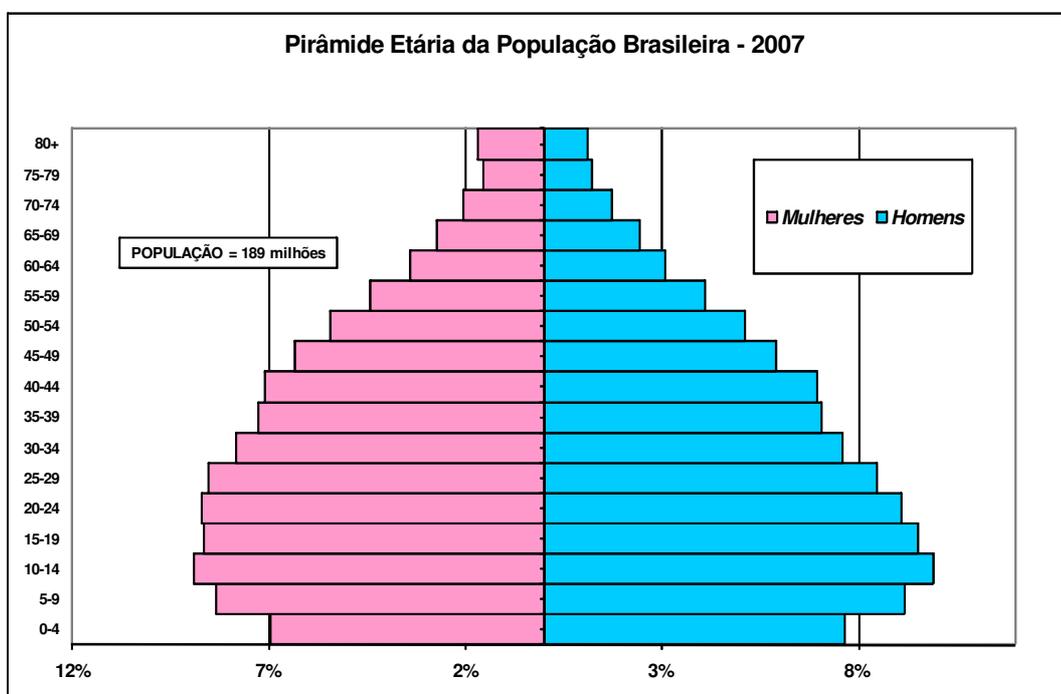


Gráfico – Pirâmide Etária da População Brasileira – 2007

Fonte: Microdados PNAD/IBGE 2007

Em relação ao mercado de trabalho, foi observado que a taxa de desocupação em 2007 era de 8,2% e que dentre os ocupados, 46,1% tinham carteira de trabalho assinada⁴⁰, 23,6% eram trabalhadores sem carteira de trabalho assinada⁴¹, 21,5% eram trabalhadores por conta própria e 3,9% eram empregadores⁴². A tabela a seguir demonstra a variação ocorrida na estrutura da ocupação entre 1997 e 2007.

Tabela 3.2. Pessoas de 16 a 64 Anos de Idade Ocupadas por Posição na Ocupação em 1997 e 2007

Posição na Ocupação	1997 (%)	2007 (%)	97-07 (Var %)
com carteira	41,3	46,1	11,6
sem carteira	23,6	23,6	0,2
conta própria	23,9	21,5	-10,0
empregador	4,3	3,9	-9,7
sem remuneração	6,9	4,9	-29,5
Total	100,0	100	0,0

Fonte: Microdados PNAD/IBGE, 1997

Na categoria de pessoas ocupadas encontram-se aqueles que contribuem para qualquer Instituto de Previdência, podendo ser este público ou privado, municipal, estadual ou federal; e os que não realizam qualquer tipo de contribuição. Em 1997, 47,1% dos ocupados realizavam contribuições para qualquer Instituto de Previdência enquanto, em 2007, os contribuintes totalizaram 53,4%. Já os não contribuintes, em 1997, correspondiam a 52,9% e, em 2007, apresentaram uma queda relativa para 46,6%. Dessa forma, os dados parecem sugerir que houve uma inversão da população contribuinte.

⁴⁰ Empregado com carteira de trabalho assinada + Militar + Funcionário Público Estatutário + Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada.

⁴¹ Inclusive trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada.

⁴² Os 4,9% restantes foram classificados como outros e não são objetos desta análise.

Tabela 3.3. Pessoas que Contribuem e Não Contribuem para Qualquer Instituto de Previdência por Posição na Ocupação – 1997 e 2007

Posição na ocupação	1997		2007		Variação % dos que contribuem
	Não Contribui (%)	Contribui (%)	Não Contribui (%)	Contribui (%)	
com carteira	4,1	95,9	0,6	99,4	3,7
sem carteira	92,1	7,9	87,1	12,9	62,8
conta própria	81,3	18,7	82,4	17,6	-6,1
empregador	35,3	64,7	39,8	60,2	-7,0
Total	52,9	47,1	46,6	53,4	13,4

Fonte: Microdados PNAD/IBGE, 1997

Obs.: Excluídos os ocupados sem remuneração.

Na Tabela 3.3 é possível observar as categorias de posição na ocupação que mais contribuem para a Previdência. Obviamente, os ocupados com carteira assinada contribuem quase que em sua totalidade. Além destes, a única categoria com maior participação na contribuição é a de empregador, sendo esta uma atividade que, de certa forma, mantém certo vínculo com a formalidade, já que se caracteriza por ter no mínimo um empregado declarado no empreendimento. Os demais têm uma participação pouco relevante no total da contribuição.

Dessa forma, o argumento de que categorias outras, que não as com carteira assinada, também pudessem ser potenciais contribuintes para um sistema de pensão, fica enfraquecido quando observadas as baixas participações dos trabalhadores sem carteira e os conta-própria na contribuição. Apesar de quase ter dobrado a participação na contribuição dos trabalhadores sem carteira, esta ainda se mantém em patamares bem baixos se comparada à participação das demais ocupações nos anos em questão. É possível que o incentivo às políticas ativas de emprego e ao empreendedorismo, tão difundido nos países centrais, se baseie na observação de que, à exceção dos ocupados com carteira, os empregadores e os conta-própria seriam os virtuais contribuintes para um sistema previdenciário, entretanto, estas duas modalidades de ocupação ainda participam timidamente da contribuição previdenciária no Brasil.

O grupo dos que contribuíram em 2007, quando analisado, se dividiu em: 82,9% de ocupados com carteira, 5,5% de sem carteira, 6,8% de conta-própria, 4,2% de empregadores, conforme Tabela 3.4. Esses dados sugerem que, como todas as categorias, excluindo os trabalhadores com carteira, participam muito pouco do total de contribuições para qualquer Instituto de Previdência, o aumento da densidade contributiva se dará principalmente via formalização das relações de trabalho. Isso significa que os próprios financiadores dos

recursos da Previdência serão seus beneficiários, não cumprindo aí, nenhuma função redistributiva em relação aos que não têm condições de contribuir.

Tabela 3.4. Posição na Ocupação das Pessoas que Contribuem e Não Contribuem para Qualquer Instituto de Previdência – 1997 e 2007

Posição na ocupação	1997		2007	
	Não Contribui (%)	Contribui (%)	Não Contribui (%)	Contribui (%)
com carteira	3,4	81,0	0,6	82,9
sem carteira	42,5	3,8	46,0	5,5
conta própria	38,0	9,2	39,6	6,8
empregador	3,0	5,7	3,5	4,2
sem remuneração	13,1	0,4	10,2	0,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Microdados PNAD/IBGE 1997 e 2007

Todavia, a relação entre a contribuição e as demais variáveis, demográficas ou econômicas, também deve ser analisada. É o caso, por exemplo, da condição na unidade domiciliar. Intuitivamente, seria possível inferirmos que os chefes de família contribuem mais para a previdência por terem maior responsabilidade com suas famílias, o que ocorreria igualmente com os mais velhos por serem mais avessos ao risco ou por terem menos tempo de vida disponível para assegurarem uma velhice digna e com segurança financeira. Realmente, existe uma pequena tendência à maior contribuição dos chefes de família, que se expressa em uma diferença de quase sete pontos percentuais em relação aos cônjuges. Pouco mais da metade dos chefes de família contribui para a previdência (56,9%) e os 45,1% restantes não contribuem. Dentre os cônjuges, 50,1% contribuem para a previdência, enquanto 49,9% não realizam qualquer contribuição. Dentre os filhos, 50,8% contribuem e 49,2% não contribuem. É um comportamento quase homogêneo entre os integrantes de domicílios que acompanha o movimento geral da contribuição, qual seja, o de que pouco mais da metade da população (53,4%), independente da sua condição na unidade domiciliar, contribuir enquanto o restante (46,6%) não contribui.

Tabela 3.5. Pessoas que Contribuem e Não Contribuem para Qualquer Instituto de Previdência por Condição na Unidade Domiciliar em 2007

Posição na Unidade Domiciliar	Não Contribui (%)	Contribui (%)	Total
Chefe	43,1	56,9	100,0
Cônjuge	49,9	50,1	100,0
Filho	49,2	50,8	100,0
Outro parente	49,8	50,2	100,0
Agregado	49,9	50,1	100,0
Total	39.786.885	45.550.037	85.336.922

Fonte: Microdados PNAD/IBGE 2007

Seria possível que os homens, até por uma questão cultural, participassem mais da contribuição previdenciária. As mulheres entraram há pouco no mercado de trabalho, a sua participação é irregular, devido à maternidade e aos cuidados com a família de uma forma geral, portanto, ainda que por hábitos e comportamentos culturalmente definidos, seria plausível inferirmos que os homens contribuem mais que as mulheres. No Brasil, em 2007, 54,6% dos homens contribuíram para a previdência, enquanto 51,7% das mulheres fizeram o mesmo, ou seja, uma diferença de quase três pontos percentuais. O que, mais uma vez aponta para uma participação praticamente homogênea da categoria sexo no que diz respeito às contribuições. Mulheres têm tanta tendência a contribuir quanto homens.

Tabela 3.6. Percentagem das Pessoas Ocupadas que Contribuem e Não Contribuem para Qualquer Instituto de Previdência por Sexo em 2007

Sexo	Não Contribui (%)	Contribui (%)	Total (%)
Masculino	45,4	54,6	100,0
Feminino	48,3	51,7	100,0
Total	39.786.885	45.550.037	85.336.922

Fonte: Microdados PNAD/IBGE

Se o sexo também não é a melhor variável explicativa para a decisão de contribuir de uma sociedade, outras variáveis também podem ser importantes. Não seria grande surpresa se observássemos pelos extratos de idade que a juventude é menos propensa a contribuir do que os mais velhos, porém, antes será demonstrada graficamente a distribuição de contribuição de cada idade.

Figura 3.3.

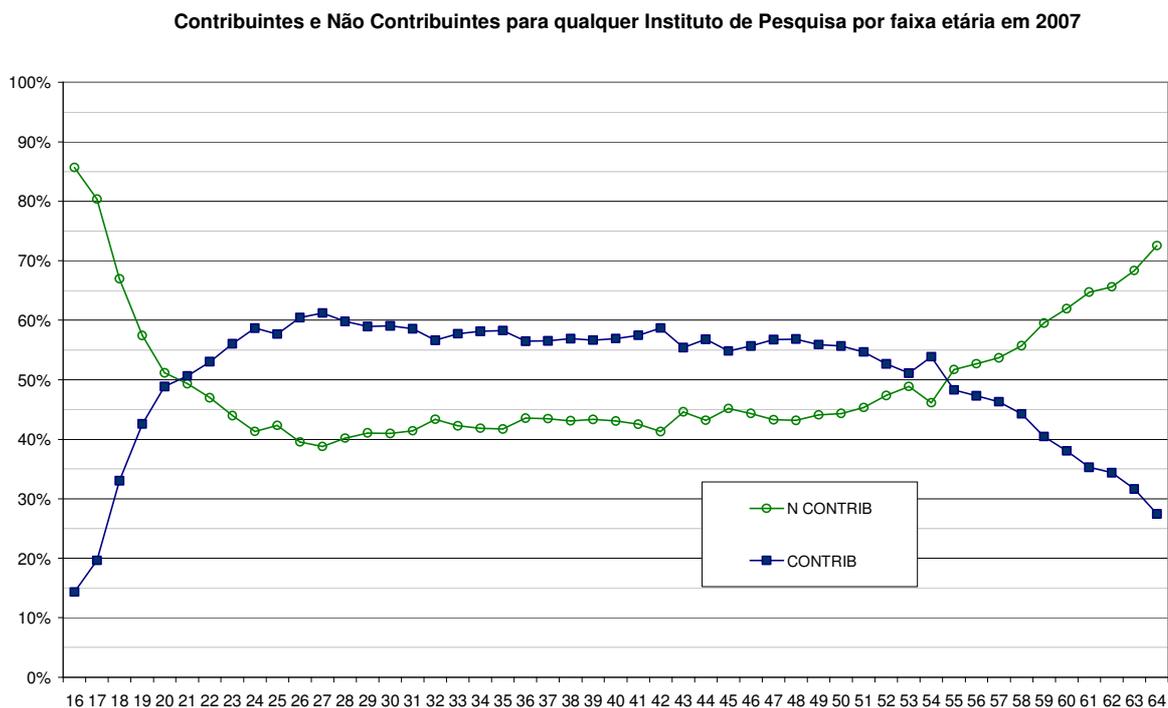


Gráfico – Contribuintes e Não Contribuintes para qualquer Instituto de Previdência por faixa etária em 2007

Fonte: Microdados PNAD/IBGE 2007

É na primeira interseção entre as duas linhas, na idade de 21 anos, o momento em que os contribuintes superam o percentual de ocupados que não contribuem. Neste momento, a contribuição atinge o seu pico, acima de 60% de contribuintes, mas rapidamente assume uma pequena trajetória de queda para se estabilizar ao longo dos anos num patamar próximo aos 55%. Este intervalo se estende até os 55 anos quando, então, começa a haver um declínio da participação dos contribuintes e um aumento relativo dos que não contribuem. Vale observar que neste gráfico estão incluídos todos os ocupados, dentre eles os com carteira assinada, o que o torna mais linear. Dessa forma, se observarmos todos os ocupados exceto os com carteira assinada, o perfil da contribuição por faixa etária será o do gráfico que se segue.

Figura 3.4.

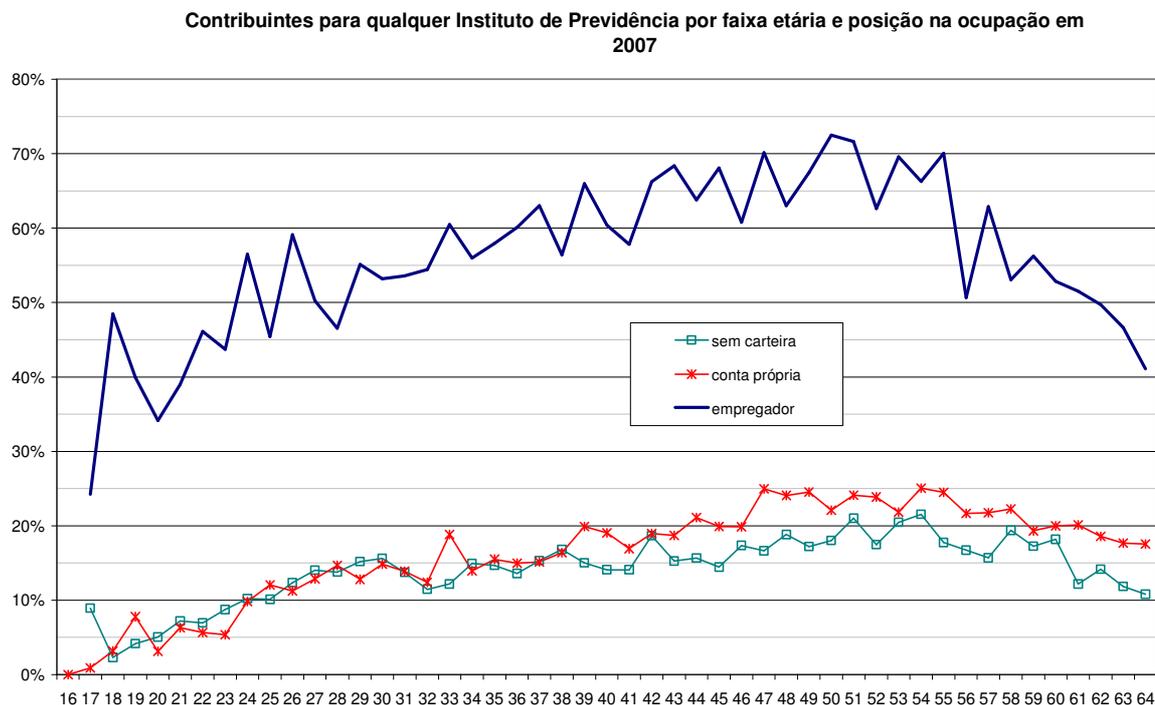


Gráfico – Contribuintes para qualquer Instituto de Previdência por faixa etária em 2007

Fonte: Microdados PNAD/IBGE 2007

Entre os empregadores, os sem carteira e os conta-própria, existe um movimento similar de aumento da contribuição com o avançar dos anos de idade e uma queda a partir dos 55 anos. Entre os empregadores esta queda é ainda mais abrupta do que entre os demais, que mantêm um comportamento mais linear ao longo dos anos, em patamares de contribuição bem mais baixos. É possível inferirmos que os empregadores apresentem maior densidade contributiva por estarem convencidos de que exercem uma atividade independente e que sua segurança futura depende deste comprometimento presente que é a contribuição. De forma distinta, os sem carteira e conta-própria julgam que esta posição na ocupação é temporária, transitória, e que no momento em que estiverem sob um contrato de trabalho formal, com carteira assinada e direitos trabalhistas, realizarão compulsoriamente suas contribuições.

Diferente do gráfico anterior, estas três categorias atingem o máximo da contribuição em idades mais avançadas. A partir dos 40 anos de idade, observa-se um aumento da contribuição que supera os 70% no caso dos empregadores com 50 anos. Vale lembrar que os contribuintes com carteira assinada foram excluídos por apresentarem um comportamento bastante previsível, não sendo necessária uma análise mais aprofundada desta categoria.

Abaixo está demonstrada, na Tabela 3.7, a contribuição por faixa etária e posição na ocupação. Da população com carteira, como visto anteriormente, a faixa etária que mais contribui é a de 22 a 55 anos.

Tabela 3.7. Pessoas que Contribuem para Qualquer Instituto de Previdência por Faixa Etária em 2007

Contribuição por faixa etária	com carteira	sem carteira	conta própria	empregador	Total
de 16 a 21 anos de idade	3.534.919	340.662	35.566	18.435	3.945.983
%	9,4	13,6	1,1	1,0	8,7
de 22 a 55 anos de idade	32.476.551	1.998.871	2.596.874	1.689.856	38.955.699
%	86,1	79,8	83,4	87,5	85,6
56 ou mais anos de idade	1.711.067	164.047	482.178	221.915	2.599.791
%	4,5	6,6	15,5	11,5	5,7
Total	37.722.537	2.503.580	3.114.618	1.930.206	45.501.473
%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Microdados PNAD/IBGE, 2007

Quando houver um deslocamento da pirâmide etária no qual o grande contingente da população se encontre entre esta faixa de idade contributiva, a potencial contribuição previdenciária estará no seu auge. Se, em torno de 80% das contribuições de cada ocupação ocorrem entre os 22 e os 55 anos de idade, quando a maior parte da população estiver neste intervalo, se as políticas que estimulem a contribuição forem mais bem desenvolvidas, a possibilidade de contribuição será potencializada. Do contrário, estas pessoas irão pressionar os benefícios sociais não contributivos.

O grau de escolaridade de uma sociedade também é variável, fundamental para a compreensão do comportamento desta coletividade. Seria difícil dissociarmos escolaridade de cultura por ambas estarem intimamente vinculadas. A conscientização de que a segurança social está ligada às contingências e aos acontecimentos que não são previsíveis ao longo da vida, e que o seguro social protege o indivíduo não apenas do risco pessoal, mas também das incertezas inerentes à vida laboral, é uma cultura que, se ainda não construída socialmente, pode ser trabalhada no âmbito da educação formal. Entender o significado de cidadania e reivindicar que o Estado venha prover igualmente os recursos em nome da equidade é uma tarefa a ser construída e desenvolvida nos bancos das escolas. A necessidade de um seguro surge porque nos países industrializados o emprego é um fenômeno binário, ou uma pessoa

está empregada ou ela está desempregada (BARR, 2004). E o desemprego isola, atomiza, individualiza, desmobiliza e rompe com a solidariedade (BOURDIEU, 1998).

Dessa forma, é possível relacionarmos o entendimento de proteção social como uma oportunidade de estabilidade social e não individual. Se assim for, a análise sobre a escolaridade de uma população pode ser uma importante variável para o entendimento do comportamento contributivo e a garantia de proteção social desta sociedade.

Tabela 3.8. Pessoas Ocupadas que Contribuem para Qualquer Instituto de Previdência por Condição na Ocupação e Anos de Estudo em 2007

Anos de escolaridade	com carteira (%)	sem carteira (%)	conta própria (%)	empregador (%)	Total (%)
Sem instrução ou menos de 1 ano	100	5	6	18	25
De 1 a 4 anos de estudo	100	7	14	43	38
De 5 a 8 anos de estudo	100	9	15	49	47
De 9 a 11 anos de estudo	100	16	20	62	65
De 12 a 14 anos de estudo	100	24	33	74	73
15 anos de estudo ou mais	100	46	51	78	84

Fonte: Microdados PNAD/IBGE 2007

Obs.: Foram excluídos os ocupados sem remuneração

Como exposto na Tabela 3.8, no Brasil, em 2007, independente das posições na ocupação em que se encontravam os indivíduos, quanto maior os anos de estudo completos, maior o percentual de contribuintes para qualquer Instituto de Previdência. Obviamente a educação formal é apenas uma fração da educação de uma população. Por este motivo, se os anos de escolaridade guardam uma forte relação com a prática contributiva, é possível se pensar que outras formas de conscientização a respeito da relevância do seguro social também podem ser eficazes na busca pelo aumento da base contributiva e da segurança social.

Outra variável que também tem forte influência na decisão de contribuição é a situação do domicílio dos ocupados, se em área rural ou urbana. Conforme demonstrado nas tabelas que se seguem, a contribuição rural correspondia a 7,7% do total de contribuições em 2007.

Tabela 3.9. Pessoas Ocupadas que Contribuem e Não Contribuem por Situação do Domicílio em 1997 e 2007

Situação do Domicílio	Não Contribui	Contribui	Total
urbano	28.801.502	42.035.824	70.837.326
%	72,4	92,3	83,0
rural	10.985.383	3.514.213	14.499.596
%	27,6	7,7	17,0
Total	39.786.885	45.550.037	85.336.922
%	100,0	100,0	100,0

Fonte: Microdados PNAD/IBGE 2007

Dentre os ocupados que residem em centros urbanos, 59,3% contribuem para qualquer Instituto de Previdência enquanto 40,7% não realizam contribuição alguma. Dentre os que residem em áreas rurais, 24,2% realizam contribuições enquanto 75,8% não efetuam qualquer contribuição.

Tabela 3.10. Pessoas Ocupadas por Situação de Domicílio que Contribuem e Não Contribuem em 1997 e 2007

Situação do Domicílio	Não Contribui	Contribui	Total
urbano	28.801.502	42.035.824	70.837.326
%	40,7	59,3	100,0
rural	10.985.383	3.514.213	14.499.596
%	75,8	24,2	100,0
Total	39.786.885	45.550.037	85.336.922
%	46,6	53,4	100,0

Fonte: Microdados PNAD/IBGE 2007

Os dados acima retratam o perfil urbano da contribuição. Em áreas rurais a contribuição é substancialmente baixa. Não obstante esta baixa contribuição, no ano de 2007, foram concedidas 342.245 novas aposentadorias rurais⁴³, num total de R\$ 128,4 milhões. Destas, 326.824 estavam inscritas na rubrica de aposentadorias rurais por idade, ou seja, 95,5% do total de aposentadorias rurais concedidas no ano foram destinados à aposentadoria por idade⁴⁴. O total de aposentadorias rurais emitidas no ano, em quantidade, foi de 5,4 milhões,

⁴³ As aposentadorias se dividem em “tempo de contribuição”, “idade” e “invalidez”.

⁴⁴ No caso dos trabalhadores rurais a aposentadoria por idade é devido ao segurado que completar 60 anos de idade, se homem e 55 anos, se mulher.

R\$ 1,9 bilhão em valores, dos quais R\$ 1,7 bilhão era relativo à aposentadoria rural por idade.⁴⁵

Mediante a baixa participação nas contribuições da área rural, percebe-se que estas aposentadorias têm um perfil muito mais assistencialista do que contributivo, recebendo, na prática, transferências das contribuições realizadas pela população ocupada urbana.

Do ano de 1997 ao ano de 2007, foi observada uma tendência de crescimento econômico que pode ser visualizada no gráfico a seguir, onde se demonstra a variação do PIB real ano a ano. O crescimento do produto pode ter influenciado positivamente o emprego com carteira assinada, que sofreu incremento de 11,6% no período, ainda assim, a renda do trabalho das pessoas ocupadas teve uma queda real neste mesmo período, o que pode ser visto na Tabela 3.11 que se segue.

Figura 3.5.

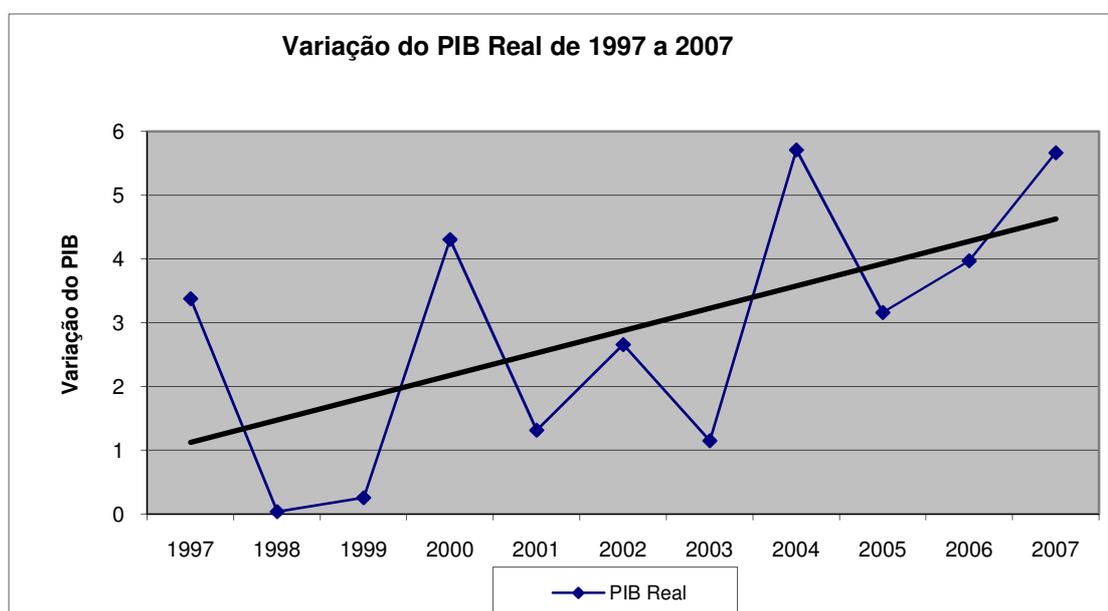


Gráfico – Variação do PIB Real Brasileiro de 1997 a 2007

Fonte: IPEADATA

⁴⁵ Dados do Anuário Estatístico da Previdência Social 2007– AEPS/MPS.

Tabela 3.11. Rendimento Médio Mensal dos Ocupados por Posição na Ocupação em 1997 e 2007

Posição na Ocupação	1997	2007	Var %
com carteira	1,153.0	1,082.8	-6
sem carteira	502.8	518.2	3
conta própria	927.5	835.4	-10
empregador	3,548.4	2,973.4	-16

Fonte: Microdados PNAD/IBGE 1997 e 2007

Obs.: Deflator para dados da PNAD/IBGE utilizado em 1997

Apenas a categoria dos sem carteira, dentre os ocupados, não registrou queda da renda média no período analisado. Se inferirmos que a contribuição previdenciária está fortemente relacionada com a renda, principalmente para os que não têm carteira de trabalho assinada, os dados expostos acima apresentam certa divergência a este pressuposto, pois como foi visto no início desta sessão a contribuição aumentou em 13,4% no período de 10 anos, em detrimento da queda da renda do trabalho.

Outra abordagem, em relação à renda da população ocupada, pode ser feita através do rendimento horário do trabalhador, posto que o rendimento médio não distingue diferenças na jornada do trabalho. Sendo assim, a Tabela 3.12 que se segue demonstra a variação no rendimento horário para as distintas posições na ocupação.

Tabela 3.12. Rendimento Horário Mensal dos Ocupados por Posição na Ocupação com Jornada de 44 Horas Semanais em 1997 e 2007

Posição na Ocupação	1997	2007	Var %
com carteira	1,226.2	1,209.1	-1.4
sem carteira	569.5	657.8	15.5
conta própria	1,017.6	1,003.0	-1.4
empregador	3,324.2	3,042.7	-8.5

Fonte: Microdados PNAD/IBGE 1997 e 2007

Obs.: Deflator para dados da PNAD/IBGE utilizado em 1997

Mais uma vez pode-se observar uma queda no rendimento horário, com exceção dos trabalhadores sem carteira que, como já foi visto, também registraram um aumento do

contingente que contribui para a Previdência na ordem de 62,8% entre 1997 e 2007. São estes trabalhadores, contribuintes, que têm acesso ao sistema de proteção social significando que quase metade da população ocupada encontra-se desamparada e, como visto, ainda apresentam uma queda real da renda no período analisado.

Ocorre que a renda de um indivíduo não se resume à renda do trabalho. Principalmente, após a implantação dos Programas de garantia de renda (para idosos e portadores de deficiência – BPC) e a concessão de benefícios monetários para famílias extremamente carentes com crianças e jovens, a renda registrada sob a rubrica “*outros rendimentos*” da PNAD incorporada à renda do trabalho, incrementou o rendimento dos ocupados, alvo de análise desta sessão, levando ao aumento da renda real destes trabalhadores, como pode ser visto na tabela a seguir.

Tabela 3.13. Renda Domiciliar Per Capita da População Ocupada Por Posição na Ocupação em 1997 e 2007

Posição na Ocupação	1997	2007	Var %
com carteira	695.9	738.0	6
sem carteira	375.2	445.3	19
conta própria	521.0	576.5	11
empregador	1,726.1	1,697.2	-2
Total	470.3	638.3	36

Fonte: Microdados PNAD/IBGE 1997 e 2007

Obs.: Deflator para dados da PNAD/IBGE utilizado em 1997

Os dados sugerem que o aumento real da renda domiciliar *per capita* tenha influenciado a decisão de contribuir dos indivíduos. A introdução de uma nova renda no orçamento familiar, decorrente de pensões, aposentadorias e outros rendimentos como os programas de garantia de renda e a aposentadoria rural, assim como o aumento real do salário mínimo, pode ter gerado uma disponibilidade, ainda que pequena, mas suficiente para que os indivíduos – e aí vale observar os indivíduos que trabalham sem carteira assinada – tomassem a iniciativa de contribuir para qualquer Instituto de Previdência.

Na figura abaixo estão relacionadas as faixas de renda e a respectiva contribuição percentual dos ocupados. As faixas de renda estão quebradas a cada cem reais, ou seja, o

objetivo é demonstrar qual porcentagem de pessoas ocupadas contribuem quando sua renda encontra-se no intervalo entre zero e R\$ 100,00. Segue com a porcentagem de pessoas ocupadas que contribuem quando a renda encontra-se entre R\$ 101,00 e R\$ 200,00 e assim sucessivamente.

Figura 3.6.

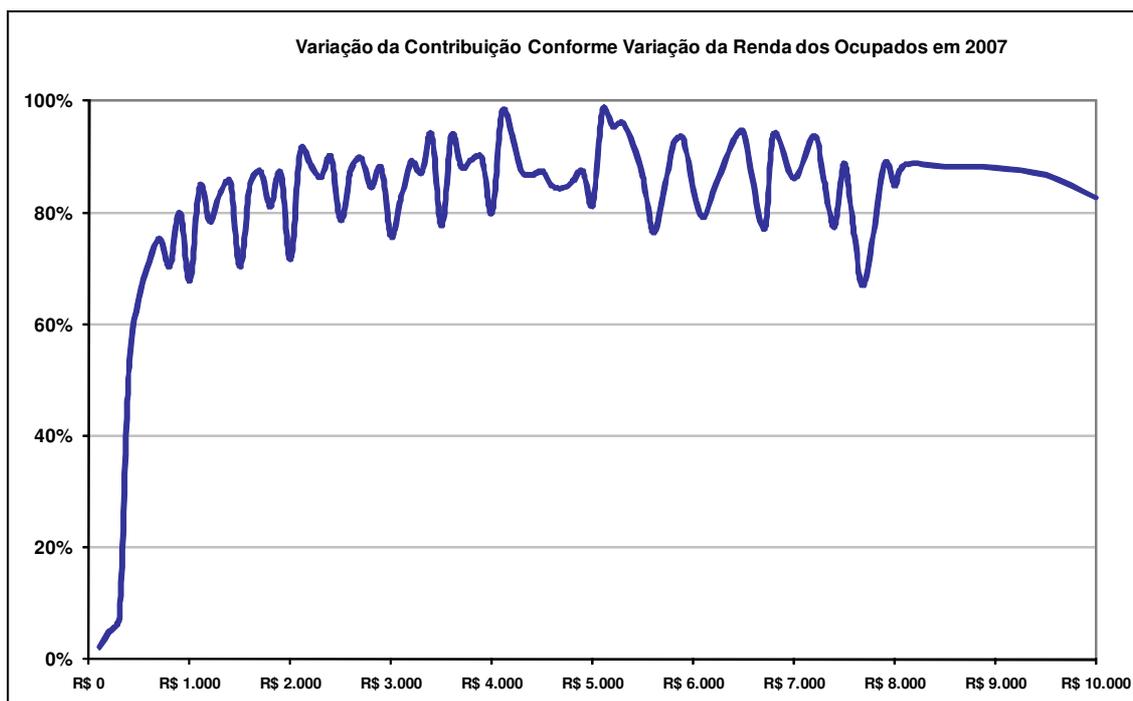


Gráfico – Variação da contribuição conforme variação da renda dos ocupados em 2007

Fonte: Microdados PNAD/IBGE 2007

Observa-se que a porcentagem dos ocupados que contribui para qualquer Instituto de Previdência aumenta à medida que a renda também aumenta e se mantém estável ao alcançar o patamar que gravita em torno dos 80%. Na imagem abaixo foi dado um *zoom* nas primeiras faixas de renda para que este efeito seja melhor visualizado.

Figura 3.7.

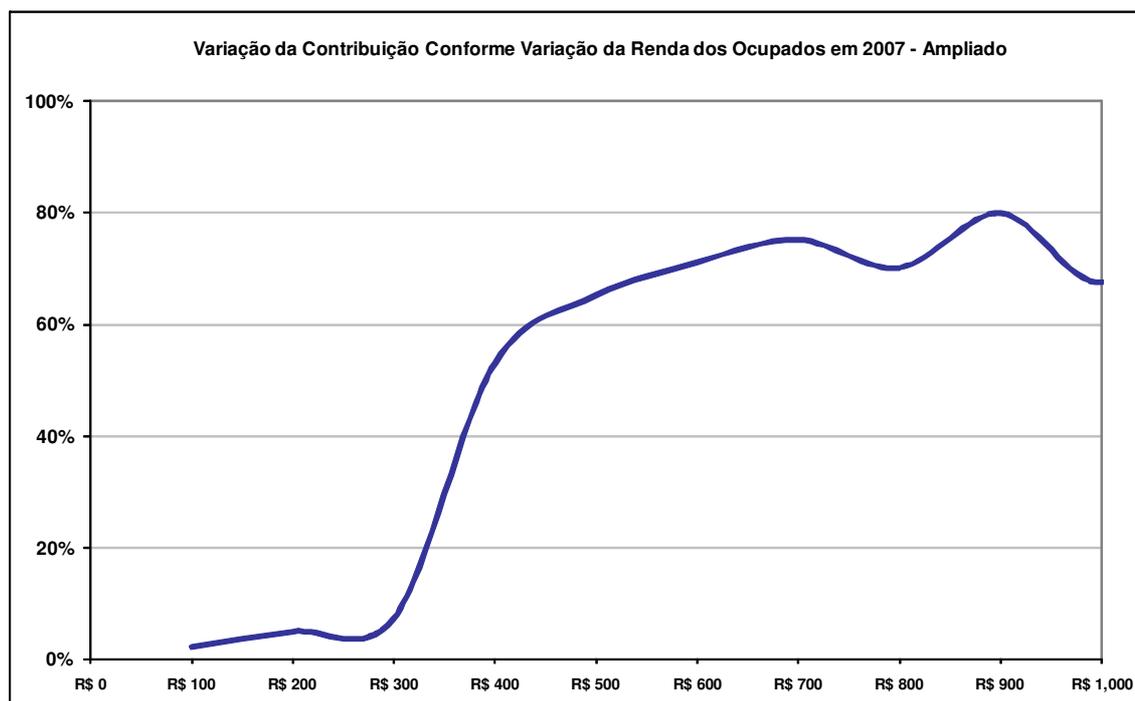


Gráfico – Variação da contribuição conforme variação da renda dos ocupados em 2007 - ampliado
 Fonte: Microdados PNAD/IBGE 2007

Como pode ser observado, as pessoas que se encontram nas menores faixas de renda têm uma contribuição marginal, assim como o aumento da renda é acompanhado pelo aumento da contribuição, corroborando a análise anterior de que a renda é uma importante variável explicativa para a contribuição previdenciária.

Vale lembrar que, pelo fato do sistema de proteção social manter um viés fortemente ocupacional, aos que se encontram fora do mercado de trabalho resta apenas o recurso de recorrer à assistência, que é disponibilizada mediante comprovação de níveis extremos de privação para assegurar a elegibilidade e o direito de acesso. Ou seja,

[...] quem não for contribuinte regular deve ser miserável para fazer jus a algum mecanismo que lhe garanta uma renda mínima. Do ponto de vista da segurança socioeconômica, tal polarização reflete uma real e profunda desigualdade, cuja magnitude está expressa na segmentação formal-informal do mercado de trabalho, que acaba por excluir, do sistema de proteção social, milhões de indivíduos, condenando-os a se manterem pobres para terem o direito de serem assistidos (LAVINAS, MATIJASCIC e NICOLL, 2007).

Quanto ao setor onde se encontram estes trabalhadores que efetuam e que não efetuam suas contribuições previdenciárias, vemos que Administração Pública, Indústria e Educação, Saúde e Serviços Sociais são atividades bem mais “formais”, com muito mais participação contributiva, do que Construção, Serviços Domésticos e Agricultura.

Tabela 3.14. Pessoas Ocupadas que Contribuem ou não para Qualquer Instituto de Previdência, por Setor da Economia em 2007

Atividades	Não Contribui (%)	Contribui (%)
Administração pública	14,1	85,9
Outras atividades industriais	15,0	85,0
Educação, saúde e serviços sociais	16,1	83,9
Outras atividades	24,9	75,1
Indústria de transformação	31,1	68,9
Transporte, armazenagem e comunicação	35,4	64,6
Comércio e reparação	45,6	54,4
Alojamento e alimentação	52,0	48,0
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	61,3	38,7
Construção	66,5	33,5
Serviços domésticos	68,3	31,7
Agrícola	81,9	18,1

Fonte: Microdados PNAD/IBGE 2007

Quando cruzados os dados de contribuição por setor e por posição na ocupação, podemos observar que apenas 3% dos ocupados do Setor Agrícola, 4% da Construção e 5% de Serviços Domésticos, apesar de não terem carteira, contribuem para a Previdência. A contribuição dos conta-própria, são na média muito baixas para todos os setores, apenas no setor de Educação, Saúde e Serviços Sociais, a contribuição é um pouco maior, totalizando 34% dos ocupados do setor. Já na posição de empregador, as contribuições são bem mais altas, chegando a 77% em outras Atividades Industriais e Educação, Saúde e Serviços Sociais. No Comércio e Reparação e Indústria de Transformação, a contribuição ocorre respectivamente entre 68% e 64% dos ocupados. A Tabela 3.15 relaciona a posição na ocupação com o setor e a contribuição.

Tabela 3.15. Ocupados por Posição na Ocupação que Contribuem por Setor em 2007

Atividades	com carteira (%)	sem carteira (%)	conta própria (%)	empregador (%)
Agrícola	100,0	2,8	13,4	32,1
Outras atividades industriais	100,0	17,8	12,0	77,4
Indústria de transformação	100,0	10,5	13,2	63,7
Construção	100,0	4,4	11,3	36,6
Comércio e reparação	100,0	8,6	18,3	68,4
Alojamento e alimentação	100,0	7,5	17,8	48,0
Transporte, armazenagem e comunicação	100,0	13,4	26,6	65,2
Administração pública	93,2	59,7		
Educação, saúde e serviços sociais	100,0	44,3	34,1	77,3
Serviços domésticos	100,0	4,8		
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	100,0	13,9	15,0	46,5
Outras atividades	100,0	15,2	41,4	72,9

Fonte: Microdados PNAD/IBGE 2007

3.2. Recentes Iniciativas de Estímulo ao Emprego e à Renda

O governo federal tem lançado diversas iniciativas direcionadas ao mercado de trabalho. A fiscalização dos contratos de trabalho, com o objetivo de combater a informalidade e a observância da legislação trabalhista, empurrou para a formalidade um grande contingente de trabalhadores. O aumento real do salário mínimo, piso para o seguro-desemprego e para a previdência, tem exercido forte influência na recuperação da renda da população, assim como os programas de transferência de renda.

Visando aumentar o produto e a renda, o governo central lançou, em janeiro de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que visa aliar investimento em infraestrutura aliado com medidas econômicas no sentido de estimular os setores produtivos e intensificar a inclusão social e a melhora da distribuição de renda. Na abordagem keynesiana, o gasto governamental, por seu efeito multiplicador, gera uma renda maior do que a do gasto realizado. Isso acontece porque, diante do aumento da demanda, as empresas elevam os pedidos junto aos fornecedores, e estes a outros, aumentando o nível de contratação de trabalhadores na economia. Estes trabalhadores absorvidos pelo mercado de trabalho geram contribuição para o Sistema de Previdência, fortalecendo o orçamento da seguridade ao mesmo tempo em que passam a prescindir de programas de assistência social, já que dispõem da

proteção ocupacional. Para isso, é necessário que a propensão marginal a consumir da população contemplada pelos programas de garantia de renda seja alta, com baixa propensão a poupar, para que os recursos recebidos sejam gastos em bens-salário, devolvendo esta renda recebida à economia em forma de consumo (MARQUES, 2005).

Recentemente, em abril de 2007, entrou em vigor a Lei Complementar 123 que trouxe alterações à Lei 8.212/91 com relação à contribuição mensal dos contribuintes individuais (trabalhadores autônomos que trabalham sem vínculo e segurados facultativos que não trabalham), os quais passam a poder optar pelo Plano Simplificado (contribuição reduzida) com um percentual de 11% em vez de 20%, como estabelecia a lei anterior. Com esta medida, embora facultativa, o Governo possibilitou que trabalhadores que antes não contribuíssem com o financiamento da seguridade social formalizassem sua situação perante a Previdência Social. Estes contribuintes individuais podem optar em recolher os 11% sobre o limite mínimo mensal de salário de contribuição, o salário mínimo, ou em recolher os 20% sobre a remuneração, como estabelecia a lei anterior.

O segurado facultativo é aquele que não é segurado obrigatório do INSS e tem 16 anos ou mais. Portanto, poderão aderir ao plano simplificado, a qualquer tempo, trabalhadores mais jovens e que ainda não trabalhem em emprego formal, pessoas que trabalhem por conta própria, donas de casa e pessoas sem vínculo empregatício que desejem se manter como segurados da Previdência. Estas contribuições podem ser mensais ou trimestrais, a ser definido pelo segurado no momento da inscrição junto à Previdência.⁴⁶

A desvantagem de adesão a este seguro é que os trabalhadores não terão direito a aposentadoria por tempo de contribuição, pois para tal, deverão complementar a contribuição mensal, mediante o recolhimento de mais 9%, incidente sobre o salário mínimo, acrescido de juros moratórios. Ademais, a contribuição de 11% é obrigatoriamente em relação ao salário mínimo, ficando o trabalhador “amarrado” ao recebimento de apenas um salário mínimo em caso de aposentadoria por idade, auxílio doença, salário-maternidade, pensão por morte, auxílio reclusão ou aposentadoria por invalidez.

⁴⁶ Fonte: MTE

Além do Plano Simplificado, outra inovação trazida pela Lei Complementar 128 de 19.12.2008 foi a instituição de um regime específico para o Microempreendedor Individual – MEI, que poderá optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais. Estes contribuintes ficarão sujeitos, basicamente, à contribuição previdenciária, ao ISS e ao ICMS. Considera-se microempreendedor individual o empresário que tenha auferido receita bruta de até R\$ 36.000,00 no ano anterior, que possua um único empregado que receba, exclusivamente, um salário mínimo, cuja contribuição será sempre equivalente a 11% do SM e, dentre outros tributos, o MEI não estará sujeito à contribuição para o FGTS.

São algumas das iniciativas que sugerem o comprometimento com o qual estes problemas passam a ser abordados pelo poder público. Tudo indica que a questão social entrou com seriedade para a pauta governamental. Entretanto, a importância de se distribuir renda na esfera da produção, no processo de apropriação dos ganhos de produtividade, permanece como questão originária da desigualdade e da necessidade do empenho do Estado e sociedade civil na minimização de seus efeitos. Como o crescimento econômico, que ganhou mais fôlego no final da década de 1990, não foi suficiente para garantir o aumento da renda do trabalho, os programas de garantia da renda, foram bem sucedidos em retirar um grande contingente de pessoas da situação de pobreza extrema, embora estes programas não tenham atingido a todos os que necessitam, por seu caráter focalizado.

3.3. O Orçamento da Seguridade Social (OSS)

A conquista social que se consolidou com a Carta Magna de 1988 marcou a transição de um modelo de Seguro Social para um outro de Seguridade Social, que se baseia em um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade voltadas a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social. Esta conquista se traduziu na criação de um orçamento para a seguridade social (OSS) onde as bases de financiamento são diversificadas e constituídas por contribuições sociais exclusivas. Estas contribuições adicionadas às receitas arrecadadas sobre a folha de pagamentos mais impostos a serem transferidos pelo orçamento fiscal seriam conduzidas para um fundo público redistributivo da seguridade social (SALVADOR, 2008). É previsto na Constituição que a Lei Orçamentária Anual (LOA) será

composta pelo Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais e Orçamento da Seguridade Social, inexistindo no âmbito constitucional qualquer referência ao orçamento da previdência social. O que consta na Carta de 88 é um orçamento com recursos próprios e exclusivos para as políticas da Seguridade Social, vale dizer, saúde, previdência e assistência sociais.

A problemática acerca do orçamento da seguridade reside no fato de que, apesar da compreensão de que estes recursos desempenham um papel relevante na política econômica e social do Brasil, há muito pouca transparência na composição do seu financiamento e na destinação dos recursos além do seu caráter regressivo, minimizando o potencial de redução das desigualdades. Nas palavras de Salvador (2008), a hipótese de que a estruturação do fundo público no Brasil configura um Estado Social que não reduz a desigualdade social porque se assenta nas seguintes características: i) financiamento regressivo (quem sustenta são os trabalhadores e os mais pobres), que não faz redistribuição de renda; ii) políticas sociais com padrão restritivo e básico, não universalizando direitos; e iii) distribuição desigual dos recursos no âmbito da seguridade social e, ainda, transferência de recursos para o orçamento fiscal.

Com base na pesquisa de Salvador, a própria metodologia de apuração do orçamento guarda diferentes critérios de composição que variam de acordo com a instituição pesquisadora. Apesar da metodologia utilizada, há um consenso de que se não houvesse a DRU - que transforma recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário que é utilizado para pagar os juros da dívida - a Seguridade Social disporia de um resultado positivo que varia, conforme o órgão ou entidade pesquisadora, de R\$ 4,4 bilhões a R\$ 62,7 bilhões, no período de 2004 a 2007.

As fontes dos recursos que compõem a seguridade social são chamadas contribuições sociais e se distinguem dos recursos advindos de impostos. O Estado é obrigado a aplicar os recursos no destino estabelecido à época da criação do tributo, atendendo à finalidade específica. Dessa forma as contribuições têm um caráter parafiscal, pois seu objetivo não é arrecadar para fazer frente às despesas fiscais do governo. A tabela que se segue apresenta os dados referentes à importância relativa de cada fonte no financiamento dos gastos da seguridade social, no período de 2000 a 2007.

Tabela 3.16. Seguridade Social: Distribuição do Percentual das Fontes de Recursos 2000-2007

Fontes	2000 (%)	2001 (%)	2002 (%)	2003 (%)	2004 (%)	2005 (%)	2006 (%)	2007 (%)	Média sobre total (%)	Varição 2000/07 (%)
1. Recursos provenientes de impostos	3,70	9,24	8,86	9,36	6,26	5,57	3,80	4,85	6,45	30,96
1.1 Recursos ordinários	3,70	9,24	8,86	9,36	6,26	6,30	4,92	4,85	6,69	30,96
2. Contribuições sociais	91,05	87,96	88,39	88,79	90,12	91,09	92,54	90,89	90,10	-0,17
2.1 Contribuição dos empregadores e dos trabalhadores para a Seguridade Social	47,53	46,64	45,54	44,60	44,32	44,86	46,24	44,45	45,52	-6,47
2.1.2 Contribuição dos empregadores e outras contribuições PJ	30,74	30,26	28,96	27,99	27,43	28,44	29,41	28,49	28,96	-7,31
2.1.3 Contribuição dos trabalhadores assalariados e outras contribuições PF	13,19	13,08	12,80	11,62	12,90	12,38	13,19	13,61	12,85	3,14
2.1.4 Outras contribuições previdenciárias	3,54	3,29	3,78	4,98	3,99	4,03	3,64	2,35	3,70	-33,58
2.1.5 Outros	1,10	1,70	1,50	1,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,75	-100,00
2.2 Contribuição Sobre o Lucro (CSLL)	6,12	4,79	6,39	6,80	6,96	7,45	8,36	8,15	6,88	33,10
2.3 Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	25,33	26,10	25,99	27,20	28,33	26,75	25,59	24,93	26,28	-1,58
2.4 Contribuição para o plano de seguridade do servidor	1,95	2,39	2,29	1,99	2,43	4,37	4,27	5,47	3,14	179,99
2.5 Contribuição para o custeio Pensão Militares	0,00	0,00	0,00	0,00	0,39	0,36	0,39	0,38	0,19	-
2.5 Contribuição provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)	10,11	8,04	8,17	8,18	7,64	7,31	7,67	7,48	8,08	-26,00
2.6 Renda de loteria e concursos	0,00	0,00	0,00	0,02	0,05	0,00	0,03	0,03	0,02	-
3. Outras fontes	5,25	1,88	1,69	1,24	1,33	1,28	1,30	1,29	1,91	-75,44
3.1 Recursos próprios financeiros	0,34	0,30	0,42	0,17	0,36	0,01	0,42	0,22	0,28	-34,75
3.2 Recursos próprios não-financeiros	0,97	0,91	0,83	0,78	0,72	0,65	0,68	0,88	0,80	-9,81
3.1 Recursos próprios financeiros	1,31	1,21	1,25	0,94	1,08	0,66	1,10	1,10	1,08	-16,26
3.2 Operação de crédito	0,52	0,42	0,36	0,18	0,13	0,13	0,08	0,03	0,23	-93,79
3.3 Outros	3,41	0,25	0,06	0,11	0,11	0,48	0,11	0,16	0,59	-95,45
3.4 Alienação de bens apreendidos	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	-52,07
4. Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza	0,00	0,93	1,07	0,61	2,30	2,06	2,36	2,97	1,54	-
5. Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Total	100,00	-	-							
Total em R\$ milhões correntes	118.119,28	136.476,37	155.165,87	181.065,74	212.345,62	240.088,81	275.097,25	304.800,84	202.894,97	158,04
Total em R\$ milhões Constantes (IGP-DI)	256.163,64	260.147,52	268.004,82	275.530,58	263.140,43	271.951,49	294.063,64	320.289,91	276.161,50	25,03

Fonte: SIAFI/SIDOR. In Salvador, 2008

Os dados acima revelam que as contribuições dos empregadores e dos trabalhadores para a seguridade social apresentaram queda no período analisado e são responsáveis, na média, por 45,52% das receitas do orçamento. Por sua vez, a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) contribuiu na média, com 26,26% do total das fontes de recursos. Entretanto, como apontado por Evilásio, as instituições financeiras têm aproveitado todas as brechas legais, usando o expediente do depósito em juízo inclusive, para postergar o pagamento, o que resultou na retração no recolhimento desta contribuição no período em questão.

As contribuições sociais representaram, na média, 90,1% das fontes de financiamento da seguridade social entre os anos de 2000 e 2007, o que significa que o orçamento da seguridade social é financiado, em grande parte, pelos próprios beneficiários da política,

sobretudo da previdência social, e por meio de tributos indiretos que são pagos, em última instância, pelos próprios usuários das políticas de assistência social e de saúde.

Quanto à Contribuição Social Sobre Lucro Líquido, este é o único tributo a financiar a seguridade social com base de cálculo no lucro líquido das empresas, ajustado antes da provisão para o IR. O crescimento apresentado pela CSLL, desde 2005, vem contribuindo para o incremento expressivo da arrecadação. Vale ressaltar que o crescimento desta contribuição não se deve a uma maior tributação dos grandes lucros, pois não ocorreram modificações na legislação desse tributo. A explicação para a variação positiva no período, de 33,1%, se encontra na extraordinária multiplicação dos lucros das empresas nos últimos anos (HICKMANN e SALVADOR, 2006).

Os recursos provenientes de impostos representaram, na média do período analisado, apenas a sexta fonte de custeio da seguridade social, 6,45% do total, apesar de ter aumentado a sua participação ao longo dos anos em 30,96%, como pode ser visto na tabela 3.16. Os recursos ordinários (advindos de impostos federais e dos próprios recursos desvinculados das Contribuições Sociais) chegaram a representar 9,36% do total das fontes de financiamento das políticas de seguridade social em 2003, mas na média do período contribuíram com 6,69% dos recursos para o orçamento. Por incluírem impostos como o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), esta fonte de arrecadação tem uma característica mais progressiva.

Analisando separadamente as fontes de financiamento da previdência social podemos ver que elas se estruturam em três principais contas: i) Recursos provenientes de impostos (com participação, na média, de 6,23% das receitas do orçamento da Previdência); ii) Contribuições sociais (participação nas receitas de 92,63%); e iii) Outras fontes (1,14% de participação na média), segundo Salvador (2008). No período 2000-2007, é possível observar que 57,98% em média, dos recursos para custeio das políticas do Sistema Previdenciário Brasileiro são provenientes das contribuições dos empregadores e dos trabalhadores para a Segurança Social (CETSS), ou seja, da arrecadação da Contribuição Previdenciária do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Isso posto nos leva a concluir que com as relações informais de trabalho e mal remuneradas, o financiamento do atual sistema previdenciário, baseado no modelo contributivo, dependente da folha salarial, sofre fortes constrangimentos.

Tabela 3.17. Previdência Social: Distribuição do Percentual das Fontes de Recursos 2000-2007

Fontes	2000 (%)	2001 (%)	2002 (%)	2003 (%)	2004 (%)	2005 (%)	2006 (%)	2007 (%)	Média sobre total (%)	Varição 2000/07 (%)
1. Recursos provenientes de importados	3,54	8,06	8,39	9,20	6,19	5,69	3,65	5,10	6,23	44,26
2. Contribuições sociais	93,30	90,86	90,57	90,10	92,88	93,49	95,59	94,25	92,63	1,02
2.1 Contribuições dos empregadores e dos trabalhadores para a Seguridade Social	60,03	59,18	57,35	55,51	56,87	57,35	59,73	57,80	57,98	-3,71
2.1.2 Contribuição dos empregadores e outras contribuições PJ	38,87	38,41	36,47	34,84	35,19	36,36	37,99	37,05	36,90	-4,68
2.1.3 Contribuição dos trabalhadores assalariados e outras contribuições PF	16,68	16,60	16,12	14,46	16,55	15,83	17,03	17,69	16,37	6,07
2.1.4 Outras contribuições previdenciárias	4,48	4,18	4,76	6,20	5,12	5,16	4,70	3,06	4,71	-31,69
2.2 Contribuição sobre o Lucro (CSLL)	4,71	4,37	2,75	2,74	2,02	1,02	1,17	2,07	2,61	-56,07
2.3 Contribuição para financiamento da Seguridade Social (Cofins)	20,80	20,87	25,81	25,91	27,00	25,92	25,46	23,50	24,41	13,00
2.4 Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor	2,47	3,03	2,88	2,48	3,12	5,59	5,51	7,11	4,02	187,94
2.5 Contribuição para o Custeio Pensão Militares	0,00	0,00	0,00	0,00	0,50	0,45	0,50	0,50	0,24	-
2.6 Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)	5,29	3,40	1,78	3,44	3,32	3,16	3,17	3,23	3,35	-38,93
2.7 Renda de loteria e concursos de prognósticos	0,00	0,00	0,00	0,02	0,06	0,00	0,05	0,05	0,02	-
3. Outras fontes	3,16	1,08	1,04	0,70	0,93	0,82	0,76	0,65	1,14	-79,47
Total	100,00	-	-							
Total em R\$ milhões correntes	93.407,56	107.544,25	123.218,08	145.477,54	165.509,44	187.799,51	212.965,46	234.374,19	-	150,92
Total em R\$ milhões Constantes (IGP-DI)	202.571,69	204.997,91	212.824,13	221.375,46	205.100,65	212.722,76	227.648,20	246.284,39	216.690,65	21,58

Fonte: SIAFI/SIDOR. In Salvador, 2008

A contribuição dos Empregadores e Trabalhadores apresentam três subníveis, o primeiro é a contribuição dos empregadores e outras contribuição de pessoas jurídicas, o segundo refere-se às contribuições dos trabalhadores assalariados e outras pessoas físicas e o terceiro inclui as outras contribuições previdenciárias.

A contribuição do empregador corresponde a 20% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados empregados que lhes prestem serviços, acrescidos de alíquota de 1% a 3% para o financiamento das prestações por acidente de trabalho, conforme o índice de risco. Além disso, na tabela 3.17 estão somadas a estas contribuições o recolhimento feito pelas empresas no Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES), as contribuições decorrentes de decisões judiciais (como reclamatória trabalhista) e a dos regimes de parcelamentos e débitos (SALVADOR, 2008).

Na categoria de pessoas físicas (PF) são os trabalhadores assalariados os principais contribuintes da previdência social. A contribuição é calculada mediante a aplicação da correspondente alíquota sobre o salário de contribuição mensal, de 8% a 11%, limitado ao teto equivalente ao salário máximo. Em menor proporção estão as contribuições individuais, do segurado facultativo e do segurado especial. Outra contribuição que incide sobre os trabalhadores é a contribuição previdenciária e retenção sobre nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, que vem aumentando de importância após 2004 em função das decisões judiciais favoráveis à legitimação da retenção de 11% sobre o valor bruto da nota fiscal ou da fatura de prestação de serviço.

A contribuição previdenciária é, pelo empregador, frequentemente repassada aos preços finais dos bens e serviços, transformando-se em tributo sobre o consumo, demonstrando seu caráter regressivo. Quanto aos trabalhadores o caráter regressivo fica por conta do teto da contribuição, o que significa que os contribuintes que recebem rendimentos abaixo do teto estão pagando proporcionalmente mais sobre sua renda. A regressividade se agrava com trabalhadores de maior renda contribuindo proporcionalmente menos que os empregados que recebem um salário-mínimo. No tocante ao financiamento dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores, realizou-se a unificação das regras de contribuição de todos os regimes existentes fixando a alíquota em 11% dos vencimentos de cada servidor, sem teto de contribuição. Esta contribuição vem aumentando sua participação no montante do financiamento da previdência social em grande parte em decorrência da reforma da previdência que ocorreu no Governo Lula (já citada em sessão anterior). A cobrança previdenciária dos inativos e a contabilização em dobro por parte do empregador (União) também contribuíram para o aumento desta rubrica.

Os recursos da seguridade incluem ainda o financiamento da saúde, na esfera federal e o da assistência social. A distribuição das contribuições que compõem o orçamento da saúde conta com uma participação média das principais fontes: a extinta CPMF 34,49% e a CSLL 29,96 e Cofins 19,6%. A CSLL tornou-se a principal fonte de financiamento da saúde em 2007 (41,85%), superando a participação média da CPMF, o que ocorreu, como dito anteriormente, devido ao aumento do lucro das empresas. A partir de 1999 a CPMF deixou de ser uma fonte de financiamento exclusiva da saúde, passando também a compor o financiamento das despesas previdenciárias e, após 2001, parte de sua arrecadação passou a

ser destinada ao Fundo de Combate à Pobreza. Entretanto, entre 1997 e 2006, cerca de 18% desta fonte de recursos não foi aplicada nas políticas de previdência social, saúde ou destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, estes recursos foram desvinculados através da DRU e passaram a compor o orçamento fiscal do governo. Assim, no plano federal, ocorreu o esvaziamento do Orçamento da Seguridade Social em decorrência da desvinculação das contribuições federais ao Orçamento da Saúde (SALVADOR, 2008).

No tocante ao Orçamento da Assistência Social, as principais fontes de contribuição foram a Cofins (Contribuição para Financiamento da Seguridade Social), responsável por 72,6% do financiamento e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que contribuiu com 19,26% na média do período apurado. Vale dizer que parte deste fundo (18% em 2004 e 4% em 2005) foi destinado ao custeio de ações com funções orçamentárias como trabalho, educação, direitos da cidadania, urbanismo, habitação, saneamento e organização agrária.

Portanto, as duas fontes de recursos com características progressivas (contribuição sobre o lucro e impostos) não apresentam relevância no aporte de recursos para a política de assistência social no Brasil, evidenciando que os benefícios e os serviços dessa política que pela CF “será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social” estão sendo financiados, na realidade, pela população mais pobre (SALVADOR, 2008).

A tabela que se segue (tabela 3.18) retrata o financiamento da seguridade social no período de 2000 a 2007 identificando as bases econômicas de incidência tributária (renda, consumo e patrimônio), que compuseram o custeio das três políticas da seguridade. Estes dados revelam a estrutura tributária regressiva na composição do orçamento da seguridade, confirmando as características presentes no sistema tributário brasileiro. Observa-se que os tributos diretos respondem por 30,87% do financiamento, dos quais apenas 6,88% referem-se à tributação direta da renda do capital. Cabe destacar que nenhuma das fontes de recursos da seguridade social tem como base econômica o patrimônio.

Tabela 3.18. Financiamento da Seguridade Social, por Base de Incidência Econômica Média Anual no Período de 2000-2007

Em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI

Receitas da Seguridade Social (1)	R\$ milhões (média anual)	%
RENDA (TRIBUTO DIRETO)	85.251,56	30,87
Recursos Ordinários (fontes 100 e 300)	17.822,62	6,45
Contribuição dos Empregados para Seguridade Social (2)	35.477,84	12,85
CSLL	18.993,95	6,88
Contribuição Pensão Militares	523,22	0,19
Contribuição previdenciária dos servidores (fontes 156 e 356)	5.001,10	1,81
CPMF (somente pessoa física) (3)	7.432,82	2,69
CONSUMO (TRIBUTOS INDIRETOS)	171.674,04	62,16
Cofins	72.571,32	26,28
Contribuição das Empresas para Seguridade Social (4)	79.989,75	28,96
CPMF (somente pessoa jurídica) (3)	19.112,97	6,92
OUTROS	19.235,90	6,97
Outras Contribuições Previdenciárias (5)	10.226,12	3,70
Outras Receitas (6)	9.009,78	3,26
TOTAL	276.161,50	100,00

Fonte: SIAFI/SIGA. In: SALVADOR, 2008.

Nota:

- (1) Somente as receitas liquidadas nas funções orçamentárias previdência social, assistência social e saúde;
- (2) Inclui as contribuições dos assalariados, do contribuinte individual, do segurado facultativo, do segurado especial e as contribuições previdenciárias retidas sobre nota fiscal (subrogação);
- (3) Adotou-se a informação do Ministério da Fazenda (2007) que revelou que 72% da arrecadação da CPMF advém de contribuição das empresas e o restante das pessoas físicas. Inclui também o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;
- (4) Inclui a contribuição das empresas sobre segurados assalariados, o recolhimento do simples e outras contribuições de pessoas jurídicas;
- (5) Inclui arrecadação do FIES, do FNS, entidades filantrópicas, segurados domésticos e contribuição patronal para a previdência dos servidores;
- (6) Inclui renda de loterias e concursos de prognósticos, recursos financeiros, recursos não financeiros, operações de crédito e outros.

Se inferirmos, com base nos dados apresentados na tabela anterior, que quem custeia a seguridade social no Brasil são os trabalhadores e os mais pobres, é possível concluirmos que são os próprios beneficiários das políticas da seguridade que estão arcando com o seu financiamento, seja por meio de contribuição direta, através da previdência social, seja através do pagamento dos tributos indiretos, embutidos nos preços dos bens e serviços. Portanto estas políticas não promovem distribuição de renda.

Em relação ao PIB, as despesas da seguridade cresceram continuamente durante o período observado. A participação da previdência se elevou, assim como dos programas

assistenciais, vale dizer, BPC, RMV e Programa de Transferência de Renda sob condicionalidades e focalizado.

Tabela 3.19. Principais Despesas da Seguridade Social, em % do PIB

Ano	RGPS	BPC e RMV	Atendimento Hospitalar SUS	Inativos e Pensionistas da União	Programa Voluntário Transferência de Renda	Outros	Total
2000	5,50	0,17	0,86	2,22	0,02	1,25	10,01
2001	5,73	0,20	0,87	2,19	0,07	1,41	10,48
2002	5,82	0,24	0,83	2,17	0,19	1,26	10,50
2003	6,27	0,27	0,78	1,96	0,23	1,15	10,65
2004	5,65	0,39	0,71	1,97	0,35	1,88	10,94
2005	6,63	0,43	0,70	1,93	0,33	1,16	11,18
2006	6,83	0,49	0,75	1,90	0,32	1,33	11,61
2007	6,94	0,53	0,80	1,96	0,36	1,32	11,91

Fonte: SIAFI/SIDOR e IBGE. *In*: SALVADOR, 2008.

Nota:

1. A tabela foi inspirada em uma similar publicada no Boletim Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise (2007);
2. Contas Nacionais do IBGE 2000-2005 e contas nacionais 2002-2006 (divulgada em 05/11/2008) para 2007, o PIB foi estimado a partir das contas nacionais trimestrais (referência 2000).

Sob a ótica do destino dos recursos da seguridade, os dados revelam na tabela que se segue (tabela 3.20) que a previdência social recebeu a maior parcela de recursos em todos os anos, entretanto, a participação da previdência, na destinação dos recursos caiu, a partir de 2005, apesar do aumento da formalização dos contratos de trabalho. Assim como o programa de transferência de renda, o BPC e a RMV ganham crescente importância quanto à participação no destino dos recursos, se elevando de 1,88% em 2000 para 7,44% em 2007.

Tabela 3.20. Participação em % dos Gastos da Seguridade Social de Programas/Ações Seleccionadas

Ano	RGPS	BPC e RMV	Atendimento Hospitalar SUS	Inativos e Pensionistas da União	Programa Voluntário Transferência de Renda	Outros
2000	54,89	1,68	8,58	22,19	0,20	12,45
2001	54,70	1,94	8,31	20,90	0,68	13,46
2002	55,43	2,28	7,87	20,65	1,80	11,98
2003	58,83	2,49	7,32	18,39	2,19	10,78
2004	51,66	3,57	6,45	17,97	3,19	17,17
2005	59,35	3,89	6,22	17,27	2,92	10,36
2006	58,80	4,21	6,48	16,37	2,71	11,43
2007	58,30	4,42	6,68	16,50	3,02	11,09

Fonte: SIAFI/SIDOR/SIGA

Esta recente expansão das despesas da seguridade com políticas assistenciais tem afetado os direitos da saúde e da previdência, conforme apontam os dados observados, trazendo uma nova configuração da seguridade, neste início de século, no Brasil, que se desloca da previdência para a assistência. Se afastando do princípio da universalidade em direção ao aperfeiçoamento da focalização, tão defendida pelo modelo neoliberal sob o argumento da alocação eficiente de recursos escassos, que ressuscita “vícios arcaicos e anacrônicos, como os constrangedores e vexatórios testes de meios (comprovação de pobreza), a fraudemania (mania de fraude em relação aos pobres), condicionalidades ou contrapartidas, como se o alvo da proteção tivesse alguma falta pessoal a expiar, e o estigma rebaixador do status de cidadania” (Salvador, 2008).

O que está em disputa é o desenho de proteção social brasileira diante de uma nova forma de tratar a “questão social” restringindo-a ao âmbito de programas focalizados de combate a pobreza, com transferência de renda sob condicionalidades, ou seja, desvirtuamento da política de assistência social em contraposição à universalização da seguridade social e da garantia do direito ao trabalho. (...) De forma que a assistência social passa a assumir, para parcela significativa da população, a tarefa de ser a política de proteção social, e não parte da política de proteção social (MOTA, 2007).

Foi visto, ao longo deste capítulo, que alguns fatores guardam uma estreita relação com a iniciativa de contribuição para o Sistema de Previdência brasileiro. O aumento da ocupação formal no Brasil, ao longo destes dez anos analisados foi, sem dúvida, um importante fator

para o aumento da contribuição e está, em parte, relacionado ao crescimento do PIB e da fiscalização dos contratos de trabalho, por parte do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Assim, o aumento desta modalidade de emprego é uma eficaz iniciativa para que haja o aumento da contribuição. Na falta deste, posto que 87,1% dos ocupados sem carteira, 82,4% dos conta própria e 39,8% dos empregadores não contribuiriam para qualquer Instituto de Previdência em 2007, é de se supor que este contingente, por não ter assegurado nenhum tipo de proteção social, terá que buscar soluções individuais.

Não se pode negligenciar ainda, os desocupados que, fora o seguro desemprego – que não se estende por mais do que cinco meses – não podem contar com nenhuma rede de proteção social que os ampare até que consigam outra colocação no mercado de trabalho. Quando se trata de desemprego de longo prazo ou empregos com alta rotatividade, cuja comprovação de registro em carteira não será suficiente para torná-lo elegível ao seguro, a situação é ainda mais grave.

Foi visto também, que para os ocupados que se encontravam numa relação de informalidade na economia, o aumento da contribuição ocorreu *pari passu* ao aumento da renda domiciliar *per capita*. Em verdade, a renda do trabalho apresentou uma queda no período pesquisado, mas os “*outros rendimentos*” elevaram a renda *per capita* a patamares superiores aos de 1997. Obviamente, a tarefa de se pensar numa solução que minimize a baixa contribuição para o Sistema Previdenciário brasileiro passa obrigatoriamente pela busca incansável à formalização das relações de trabalho, por programas de incremento da renda e por programas assistenciais que contemplem aqueles que se encontram fora do mercado de trabalho.

Pelos motivos expostos acima, a problemática dos países centrais em relação às políticas sociais, vale dizer, às altas taxas de desemprego, ao envelhecimento da população e controle do *déficit* público, não pode de forma alguma ser apropriada por nós que ainda temos problemas cruciais a resolver. A baixa renda dos brasileiros, a alta participação das relações de informalidade, a precariedade do mercado de trabalho, a má distribuição de renda, a contribuição assistemática, a ausência de políticas de emprego consistentes, o caráter regressivo do Orçamento da Seguridade e o ainda baixo crescimento econômico, nos trazem problemas estruturais e profundos a serem equacionados. É possível que, futuramente, nos

deparemos com o problema do envelhecimento populacional, mas irresponsáveis seríamos se antecipássemos este cenário num momento em que vários outros problemas nos cercam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“O sistema econômico moderno não consegue empregar continuamente todos aqueles que desejam trabalhar.”

(Joan Robinson)

As mudanças contemporâneas na ordem capitalista impuseram uma restrição ao crescimento econômico e ao emprego, comprometendo as políticas de bem-estar da sociedade. A garantia de equidade social e cidadania só será possível conjugando crescimento econômico, promoção do emprego e políticas sociais que deem conta das transformações pelas quais passam as economias capitalistas, em particular, as periféricas.

Por vezes, confundimos a flexibilidade das novas tecnologias com flexibilidade do contrato de trabalho. O futuro do tipo de contrato de trabalho depende das lutas sociais de hoje. A flexibilidade defensiva (no campo da relação capital/trabalho) privilegia a desregulação das relações salariais, e as formas mais pobres de subcontratação, já a flexibilidade ofensiva (no campo da relação entre capitais) é um novo compromisso sobre os locais de trabalho, trocando o engajamento dos assalariados na luta pela qualidade e produtividade por diversas garantias e vantagens sociais. (LEBORGNE e LIPIETZ, 1990).

Diante das relações flexíveis de produção, sugerir desproteção ao trabalhador é condená-lo à exposição, ao desamparo e potencializar/perpetuar a situação de pobreza. É neste exato contexto que a possibilidade de suavização do consumo através de políticas sociais e a, tão possível, absorção dos trabalhadores pelo mercado formal compõem um arranjo que se consubstancia no fortalecimento do tecido social e garantia de demanda agregada. O elo entre emprego e bem-estar, idealizado por Beveridge e Keynes no século XX, precisa ser resgatado através de uma estratégia mais consistente em relação à promoção do crescimento econômico e pleno emprego, assim como políticas sociais efetivas e inclusivas que potencializem a produtividade e consequentemente a acumulação capitalista.

Zygmunt Bauman fala a respeito da mudança de opinião da população europeia que resultou no encolhimento progressivo da proteção que um Estado social, não mais abrangente desejava e poderia oferecer.

Em primeiro lugar, o princípio do seguro social coletivo como direito universal de todos os cidadãos foi, pela prática do ‘teste de recursos’ substituído por uma promessa de assistência dirigida apenas às pessoas que fracassassem no teste de abundância de recursos e da auto-suficiência – e, portanto, implicitamente, no teste da cidadania e da ‘plena humanidade’. Dependendo das drogas da previdência se tornou, assim, não um direito da cidadania, mas um estigma do qual pessoas com respeito próprio devem se afastar. Em segundo lugar, de acordo com a regra de que provisões para os pobres são provisões pobres, os serviços de bem-estar social perderam muito da antiga atração que exerciam (BAUMAN, 2004).

O parágrafo supra citado refere-se à capacidade que o Estado Social teve, nos países desenvolvidos, de fazer a maioria sentir-se confiante e satisfeita, o que, paradoxalmente, acabou minando as suas premissas e ambições em vez de fortalecê-las. Nas palavras do autor, foi a autoconfiança da maioria satisfeita que impeliu os seus membros a retirarem seu apoio ao princípio fundamental do Estado social – o da segurança coletiva contra os infortúnios individuais – como consequência do estrondoso sucesso desse mesmo Estado social por ter promovido genuína abundância.

Em contrapartida, a análise específica sobre o caso brasileiro mostrou que parte significativa da população ocupada é privada de segurança social e tem poucas garantias quanto aos imprevistos inerentes à vida laboral e às contingências da vida. Quanto aos desocupados, estes só encontram o amparo do Estado caso estejam numa situação de franca degradação. Do contingente populacional que não mantém uma relação formal com o mercado de trabalho, poucos são os que contribuem para um Sistema Previdenciário de forma sistemática, dificultando a garantia de aposentadoria por contribuição e os benefícios restritos aos que contribuem regularmente.

O aumento real do salário mínimo, a aposentadoria rural, o BPC e o Programa Bolsa Família formam uma importante rede de proteção para que um contingente da população muito vulnerável, além de ter a garantia de uma renda que orbita entre R\$ 22,00 e um salário mínimo, tenha, na prática, um aumento da renda domiciliar *per capita*, tirando muitas famílias

da situação de pobreza e promovendo o virtual aumento da contribuição para qualquer tipo de Previdência em seu domicílio.

A recente criação de um sistema previdenciário e de um orçamento da seguridade ainda não ganhou consistência suficiente no cerne desta sociedade. O amadurecimento desta iniciativa que se inaugurou com a redemocratização política não se dará unicamente a partir das linhas da Carta Federal. A conscientização, a participação política da sociedade na busca pelos seus direitos e garantia de bem-estar, sem o estigma do fracassado, é fator imprescindível neste processo. Numa nação não há ganhadores e perdedores, quando muitos perdem, todos perdem como sociedade.

É possível que as incertezas trazidas pelo processo de Globalização, que potencializou a competição em nível mundial, impondo baixos custos de produção que, em grande parte, recaíram sobre a força de trabalho através dos baixos salários e do desemprego, tenha gerado a sensação ou a consciência de que precisamos de proteção. As redes familiares já não mais garantem o amparo de seus pertencentes, a sociedade individualista se depara com um abandono que deverá ser tratado como uma questão social, pública, através de políticas públicas, não como uma questão individual. Todavia, a cultura da contribuição ainda não ganhou fôlego no Brasil, em parte pela precariedade das relações de trabalho, em parte pela baixa disponibilidade de renda da população, em parte pela ausência de esclarecimento quanto à sua importância e abrangência, assim como a internalização da função de um orçamento da seguridade que garanta maior justiça social também não ocorreu. Contudo, uma visão mais otimista fica por conta do aumento da população que contribuiu para a Previdência entre 1997 e 2007, assim como o aumento do emprego com carteira assinada. Já é um passo, mas não é o suficiente.

O alto contingente da população que se encontra em idade ativa, a chamada “janela demográfica”, está a nosso favor. Uma vez este contingente absorvido pelo mercado formal de trabalho, por consequência de um período maior de crescimento econômico, ou de políticas de geração de emprego e renda, ou ainda pelo aumento do emprego no setor público, ampliaria em muito a base de arrecadação para o Sistema Previdenciário. Entretanto, sabemos da dificuldade de se criar emprego formal no país. Por isso, é fundamental pensarmos em consistentes programas de garantia de renda paralelamente à implantação de iniciativas

relativas à formalização do mercado de trabalho e num Estado do Bem-Estar que, apesar das modificações, preserve os seus elementos essenciais.

BIBLIOGRAFIA

ALCOCK, P. *et al.* *Welfare and wellbeing: Richard Titmuss's contribution to social policy*. London: Polity Press, 2001.

ALVES, J. E. D. *Estrutura etária e bônus demográfico nos Brics*. APARTE, 2008.

ANTUNES, D. “A crise de 1999 e o novo processo de ajustamento da economia brasileira”. *In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). Economia e proteção social*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

ATKINSON, T. “State Pensions for Today and Tomorrow, London. Welfare State Programme Discussion Paper N° 104. London, 1994.

BALTAR, P. “Formação, estruturação e crise do mercado de trabalho no Brasil.” *In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). Políticas públicas e trabalho*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

BALTAR, P.; DEDECCA, C.; KREIN, J. (Org.). *Salário mínimo e desenvolvimento*. Campinas: IE/Unicamp, 2005.

BALTAR, P.; MORETTO, A.; SANTOS, A.; KREIN, J. “Evolução do mercado de trabalho e significado da recuperação do emprego formal nos anos recentes”. *In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). Políticas públicas e trabalho*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

BARBOSA, A.; MORETTO, A. “As políticas de mercado de trabalho nos países desenvolvidos: tendências recentes”. *In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). Políticas públicas e trabalho*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

BARR, N. *The economics of the welfare states*. 4. ed. London: Oxford University Press, 2004.

BAUMAN, Z. *Identidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BELLUZZO, L. G. M.; GOMES DE ALMEIDA, J. S. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BONOLI, G. *European welfare futures: towards a theory of retrenchment*.

BOURDIEU, P. *Contrafogos 2: por um movimento social europeu*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BOURDIEU, P. *Contrafogos: tática para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BRUNO, M. “Regimes de Crescimento, Mudança Estrutural e Distribuição na Economia Brasileira (1970-2001)”. <sep.org.br>, 2003.

BRUNO, M. “Regulação e Crescimento Econômico no Brasil: Um regime de acumulação bloqueado pelas finanças”. Trabalho apresentado no XII Eneq, São Paulo, 2007

BURRA, N. *Transparency and accountability in employment programmes: the case of NREGA in Andhra Pradesh*. (Mimeo).

CANO, Wilson. “Políticas econômicas e de ajuste na América Latina”. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de. (Org.). *Economia & trabalho*. Campinas: Unicamp-IE, 1998. p. 35-59.

CARDOSO JR., J.C. “Desestruturação do Mercado de Trabalho Brasileiro e Limites do seu Sistema Público de Emprego”. Texto para Discussão Nº 751. IPEA, ago/2000.

CARDOSO JR., José Celso; CASTRO, Jorge. “Economia política das finanças sociais brasileiras no período 1995/2002”. In X Encontro Nacional de Economia Política. Campinas: Anais. Sociedade Brasileira de Economia Política, maio/2005.

CASTEL, R. “As metamorfoses da questão social”. Petrópolis: Vozes, 1998.

CHESNAIS, F. “A mundialização do capital”. São Paulo: Xamã, 1996.

DEDECCA, C. S. “As ondas de racionalização produtiva e as relações de trabalho no capitalismo avançado”. In: *Economia e Sociedade*. Campinas: IE/Unicamp, n. 9, p. 49-67, 1997.

DEDECCA, C. S. “Reestruturação produtiva e tendências do emprego”. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de. (Org.). *Economia & trabalho*. Campinas: IE/Unicamp, 1998. p. 163-186.

DEDECCA, S. “As estatísticas sobre trabalho no Brasil”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Políticas públicas e trabalho*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

DEDECCA, S. “População e trabalho”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Políticas públicas e trabalho*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

DEDECCA, S.; ROSANDISKI, E. “Indicadores e distribuição de renda”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Políticas públicas e trabalho*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

DELGADO, M.; PORTO, L. “O estado de bem-estar social no capitalismo contemporâneo”. In: DELGADO, M; PORTO, L. (Org.). *O estado de bem-estar social no século XXI*. São Paulo: Editora LTDA, 2007.

DIEESE. “Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço”. Nota Técnica, Nº 13 – Fev/2006.

DRAIBE, S.M. “As políticas sociais nos anos 90”. In: BAUMANN, R. (Org.). *Brasil: uma década em transição*. São Paulo: Ed. Campus, 1999.

ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.

ESPING-ANDERSEN, G. “The three works of welfare capitalism”. In: PIERSON, C; CASTLES, F. (Ed.). *The welfare state reader*. Cambridge: Polity Press, 2000.

ESPING-ANDERSEN, G. “Towards a new good society, once again? In: ESPING-ANDERSEN, G. et al. *Why we need a new welfare state*. London: Oxford University Press, 2002.

ESTRATÉGIA DE LISBOA: Parecer de Iniciativa. Conselho Económico e Social. Lisboa, 2005. <http://www.ces.pt/file/doc/68/>

EUROPEAN COMMISSION. *Indicators for monitoring the employment guidelines*. 2006 compendium.

FAGNANI, E. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. 2005. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

FARIA, C. “Uma genealogia das teorias e tipologias do estado do bem-estar social”. In: DELGADO, M; PORTO, L. (Org.). *O estado de bem-estar social no século XXI*. São Paulo: Editora LTDA, 2007.

FERRERA, M. “Recalibrar o modelo social europeu: acelerar as reformas, melhorar a coordenação”. In: DELGADO, M; PORTO, L. (Org.). *O estado de bem-estar social no século XXI*. São Paulo: Editora LTDA, 2007.

FINK, M.; TÁLOS, E. *Dismantling the welfare state? Austria, Denmark, Germany, Sweden and the United Kingdom compared*. Working Paper – University of Vienna, 2003.

GALLIE, D. *Welfare, regimes and the experience of unemployment in Europe*.

GENTIL, D. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira no período 1990-2005* (Tese de doutorado). Rio de Janeiro, 2006.

GIAMBIAGI, F. *Reforma da previdência: o encontro marcado*. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

GIDDENS, A. *O debate global sobre a terceira via*. São Paulo: Unesp, 2007.

GIMENEZ, D. “Estado, desenvolvimento e políticas de emprego”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Políticas públicas e trabalho*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

GIOVANNI, G; PRONI, M. “Metamorfose do Estado, proteção social e cidadania”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Economia e proteção social*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

GLENNESTER, H. *Understanding the finance of welfare*. London: Poliey Press, 2003.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1998.

IPEA (2006). *Brasil, o estado de uma nação: mercado de trabalho, emprego e informalidade*.

JAMESON, F. *A cultura do dinheiro: ensaios sobre a globalização*. Petrópolis: Vozes, 2001.

JAMESON, F. *Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio*. São Paulo: Editora Ática, 1997.

KARIMI, Z. *Financing job guarantee schemes by oil revenue: the case of Iran*. (Mimeo)

KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KOSTZER, D. *Argentina: a case study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or The Employment Road to Economic Recovery*. Working Paper N. 534 – The Levy Economics Institute, 2008.

KREIN, J. “Mudanças e tendências recentes na regulação do trabalho”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Políticas públicas e trabalho*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

KUHNLE, S. “A globalização e o desenvolvimento das políticas sociais”. In: DELGADO, M; PORTO, L. (Org.). *O estado de bem-estar social no século XXI*. São Paulo: Editora LTDA, 2007.

KUHNLE, S. “O estado de bem-estar social nos países nórdicos”. In: DELGADO, M; PORTO, L. (Org.). *O estado de bem-estar social no século XXI*. São Paulo: Editora LTDA, 2007.

LAVINAS, L. “A estrutura do financiamento da proteção social brasileira e as contas da proteção social”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Economia e proteção social*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

LAVINAS, L. *Pobreza, desigualdade e exclusão: contextos atuais*. Documento de Base URBAL 10 (Mimeo), 2003.

LAVINAS, L.; CAVALCANTI, A. *O legado da Constituição de 88: é possível incluir sem universalizar?* (Mimeo), 2007.

LEBORGNE, D; LIPIETZ, A. “Flexibilidade defensiva ou flexibilidade ofensiva: os desafios das novas tecnologias e da competição mundial”. In: VALLADARES, L; PRETECEILLE, E. (Org.). *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. São Paulo: Nobel, 1990.

LEITE, M. P. “Reestruturação produtiva, novas tecnologias e novas formas de gestão da mão-de-obra”. In: OLIVEIRA, C. A. B. de et al. *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. Campinas: Scritta, 1994. p. 563-587.

LESSA, C. *A estratégia de desenvolvimento 1974/1976: sonho e fracasso*. Campinas: IE/Unicamp 1998.

LOPREATO, F. “A crise da dívida externa e as condições de crescimento na década de 1980”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Economia e proteção social*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

LOPREATO, F. “Abertura e liberalização econômica nos anos 1990”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Economia e proteção social*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

LOPREATO, F. “Características fundamentais do crescimento da economia brasileira no período 1950/1980”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Economia e proteção social*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

MANOW, P. “As vantagens institucionais comparativas dos regimes de estado de bem-estar social e as novas coalizões na sua reforma”. In: DELGADO, M; PORTO, L. (Org.). *O estado de bem-estar social no século XXI*. São Paulo: Editora LTDA, 2007.

MARQUES, R. M. “Salário Mínimo, Seguridade Social e Combate à Pobreza”. In: BALTAR, P.E. et all (Org.). *Salário Mínimo e Desenvolvimento*. Campinas: Unicamp, 2005.

MARRIEN, F. “O novo regime econômico internacional e o futuro dos estados de bem-estar social”. In: DELGADO, M; PORTO, L. (Org.). *O estado de bem-estar social no século XXI*. São Paulo: Editora LTDA, 2007.

MATIASCIC, M. “Opções de reforma e financiamento das políticas sociais e de emprego”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Economia e proteção social*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

MATIASCIC, M. *Seguridade social, crise e reformas: urbi et orbi*. (Mimeo).

MATTOS, F. A. *Lições do capitalismo organizado: o mercado de trabalho do pós-guerra nos países capitalistas centrais*. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 18, n. 1, p. 122-147, 1997.

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

MATTOSO, J. *O Brasil desempregado: como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

MATTOSO, J. “O novo e inseguro mundo do trabalho nos países avançados”. In: OLIVEIRA, C. A. B. de et al. *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século* (Org.). Campinas: Scritta, 1994. p. 521-562.

MORETTO, A.; BARBOSA, A. “A construção do sistema público de emprego, trabalho e renda no Brasil”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Políticas públicas e trabalho*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

MORETTO, A.; BARBOSA, A. “As políticas públicas de mercado de trabalho e sua evolução tardia e fragmentada no Brasil”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Políticas públicas e trabalho*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

MOTA, A.E. *Cultura da Crise e Seguridade Social*. São Paulo: Cortez, 2000.

NICOLL, M.; LOUREIRO, R. “As políticas de emprego no contexto do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no Brasil: trajetória recente”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Economia e proteção social*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

OCDE. *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies* (1994). Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/42/51/1941679.pdf>

OCDE. *OECD Employment Outlook: Boosting Jobs and Incomes* (2006). Disponível em http://www.oecd.org/document/38/0,3343,en_2649_33927_36261286_1_1_1_1,00.html

OFFE, C. *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo: Brasiliense, [s.d.].

OLIVEIRA, C. “Desenvolvimento comparado: América Latina e Ásia”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Economia e proteção social*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

POCHMANN, M. *Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil*. Ensaios FEE, vol. 19, N. 1, p. 125-155, Porto Alegre, 1998.

POCHMANN, M. *O emprego na globalização*. São Paulo: Boitempo, 2001.

POCHMANN, M. “Transformações contemporâneas no emprego”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Economia e proteção social*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

POLANYI, K. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PRONI, M. “Economia e sociedade nos anos de ouro”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Economia e proteção social*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

PRONI, M.; POCHMANN, M. “Globalização, neoliberalismo e reestruturação produtiva”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Economia e proteção social*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

PONTUSSON, J. *Inequality and Prosperity: Social Europe VS. Liberal America* (Paperback). Cornell Paperback, 2005.

ROBINSON, J. *Introdução à teoria do emprego*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

ROSANDISKI, E. “A qualificação como elemento dinâmico do mercado de trabalho”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Políticas públicas e trabalho*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

SABOIA, J. *A dinâmica da descentralização industrial no Brasil*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2001. Mimeografado.

SABOIA, J. “Desconcentração industrial no Brasil nos anos 90: um enfoque regional”. In: *Pesquisa e planejamento econômico*. Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 69-116, abr. 2000.

SABOIA, J. “Emprego industrial no Brasil: situação atual e perspectivas para o futuro”. In: *Revista de economia contemporânea/UFRJ*, Rio de Janeiro, v. 5, p. 207-229, Jan./Jul. 2001.

SABOIA, J. “Efeitos do Salário Mínimo sobre a distribuição de renda no Brasil no período 1995/2005 – Resultados de Simulações”. In: *Econômica/UFF*. v. 9. n. 2. dez. 2007.

SALVADOR, E. “*Afirmção e ampliação de direitos no Orçamento da Seguridade Social*”. Artigo apresentado no Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais, em Belo Horizonte, 2007. Mimeo.

SALVADOR, E. “*Fundo Público no Brasil: Financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007)*”. 2008. Tese (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília (DF).

SANTOS, A. “Custo do trabalho no Brasil: conceito, metodologia de cálculo e evolução recente”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Políticas públicas e trabalho*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

SARFATI, Hedva. “*Labour market flexibility vs. Jobs: a challenge for social dialogue in Europe*”. Communication to the 11th World Congress of the International Association of Industrial Relations (22-26 September 1998, Bologna, Italy), published by the Graduate Programme on Human Resources Management and Employment Relations, Institute of Business Administration (IAE), Paris University. Disponível em <<http://www.univ-paris1.fr/GREGOR/>> Acesso em: 05 jan 09.

SARFATI, H. “*Coordinating Labour Market and Social Protection Policies*”. ISSA Initiative, Reserach Findings N° 1, 2002. Mimeo.

SCP. Social and Cultural Planning Office of the Netherlands (2008). Disponível em http://www.scp.nl/english/Publications/Summaries/Summaries_2009/Working_part_time_not_a_problem
<http://www.scp.nl/english/dsresource?objectid=22181&type=org>
<http://www.scp.nl/english/dsresource?objectid=22165&type=org>

SENNETT, R. *Respeito: a formação do caráter em um mundo desigual*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SICSÚ, J. (Org.). *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SICSÚ, J. “Políticas macroeconômicas e políticas sociais”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Economia e proteção social*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

SILVA, P. “O perfil de intervenção estatal nas questões sociais no Brasil: do autoritarismo à Constituição de 1988”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Economia e proteção social*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

SILVA, P. “Política e proteção social no Brasil pós-1995: natureza, alcance e limites da intervenção estatal”. In: DEDECCA, S; PRONI, M. (Org.). *Economia e proteção social*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.

SIMÃO, A. R. A. *Sistema de vigilância e fiscalização do trabalho no Brasil: efeitos sobre a expansão do emprego formal no período 1999-2007*. Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise N. 39 – Boletim IPEA, maio/2009.

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. (org). *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. IPEA, 2007.

VANDERBORGHT, Y.; VAN PARIJS, P. *Renda básica de cidadania*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

VIANNA, M. L. W. “*Seguridade Social e Combate à Pobreza no Brasil: O Papel dos Benefícios Não-Contributivos*”. Mimeo.

WALKER, A. “Tacherism and the politics of Old Age”. In: MYLES, J. & QUADAGNO, J. (ed.). *States, labour markets, and the future of old age policy*. Philadelphia: Temple University Press, 1991.

WRAY, R. *Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Contraponto Editora, 2003.

ZICCARDI, A. *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los limites de las políticas sociales en America Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

APÊNDICE A – Tabela: Taxa de desemprego aberto em alguns países desenvolvidos

Países	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Belgica	8.3	10.0	11.5	10.9	10.8	10.1	10.0	9.8	8.8	7.4	6.6	6.4	7.1	8.6	9.8	9.7	9.5	9.2	9.3	8.5	6.9	6.6	7.5	8.2	8.4	8.4	8.2	7.5
Canada	7.5	7.6	11.1	11.9	11.3	10.6	9.7	8.8	7.8	7.6	8.2	10.3	11.2	11.4	10.4	9.5	9.7	9.1	8.3	7.6	6.8	7.2	7.6	7.6	7.2	6.8	6.3	6.0
Dinamarca	7.1	9.3	10.0	10.7	10.3	9.2	7.9	7.9	8.7	9.5	9.7	10.6	11.3	12.4	12.3	10.4	8.9	7.9	6.6	5.7	5.4	4.7	4.8	5.7	5.8	5.1	4.0	2.8
França	6.3	7.4	8.1	8.4	9.8	10.2	10.4	10.5	10.0	9.4	9.0	9.5	9.9	11.1	11.7	11.2	11.6	11.5	11.1	10.5	9.1	8.4	8.6	9.0	9.3	9.3	9.2	8.3
Alemanha	3.4	4.9	6.8	8.2	8.1	8.2	7.9	7.9	7.8	6.8	6.2	5.5	5.8	6.9	7.4	7.1	7.7	8.6	8.1	7.5	6.9	6.9	7.7	8.8	9.2	10.6	9.8	8.4
Irlanda	7.3	9.9	11.4	14.0	15.6	17.3	17.0	16.8	16.3	15.0	12.9	14.7	15.1	15.7	14.7	12.2	11.9	10.3	7.6	5.6	4.3	3.9	4.4	4.6	4.5	4.4	4.4	4.6
Italia	7.4	7.7	8.3	7.4	7.8	8.2	8.9	9.6	9.7	9.7	8.9	8.5	8.8	9.8	10.6	11.2	11.2	11.3	11.4	10.9	10.1	9.1	8.6	8.4	8.0	7.7	6.8	6.0
Japão	2.0	2.2	2.4	2.7	2.7	2.6	2.8	2.8	2.5	2.3	2.1	2.1	2.2	2.5	2.9	3.2	3.4	3.4	4.1	4.7	4.7	5.0	5.4	5.3	4.7	4.4	4.1	3.9
Países Baixos	n/a	5.4	7.8	10.1	9.7	8.4	7.7	7.3	7.1	6.3	5.9	5.5	5.3	6.2	6.8	6.6	6.0	4.9	3.8	3.2	2.9	2.2	2.8	3.7	4.6	4.7	3.9	3.2
Portugal	7.8	8.2	7.4	7.9	10.4	8.6	8.6	7.1	7.0	5.0	4.2	4.1	3.8	5.1	6.3	7.2	7.3	6.7	4.7	4.2	4.0	4.0	5.0	6.3	6.7	7.6	7.7	7.7
Espanha	11.0	13.8	15.8	17.2	19.9	21.3	20.9	20.2	19.2	17.2	16.2	16.3	18.4	22.6	24.1	22.9	22.1	20.6	18.6	15.6	13.9	10.6	11.5	11.5	11.0	9.2	8.5	8.3
UK	6.5	9.4	10.6	11.4	11.8	11.4	11.3	10.6	8.8	7.4	7.0	8.6	9.8	10.4	9.7	8.7	8.2	7.1	6.3	6.0	5.5	5.1	5.2	5.0	4.8	4.8	5.4	5.4
EUA	7.2	7.6	9.7	9.6	7.5	7.2	7.0	6.2	5.5	5.3	5.6	6.9	7.5	6.9	6.1	5.6	5.4	4.9	4.5	4.2	4.0	4.7	5.8	6.0	5.5	5.1	4.6	4.6

Fonte: FMI

APÊNDICE B

Null Hypothesis: LOGCONTRIBUEM has a unit root
 Exogenous: Constant, Linear Trend
 Lag Length: 0 (Automatic based on SIC, MAXLAG=2)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-1.509176	0.7668
Test critical values:		
1% level	-4.992279	
5% level	-3.875302	
10% level	-3.388330	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Warning: Probabilities and critical values calculated for 20
 observations and may not be accurate for a sample size of 12

Augmented Dickey-Fuller Test Equation
 Dependent Variable: D(LOGCONTRIBUEM)
 Method: Least Squares

Sample (adjusted): 1993 2004
 Included observations: 12 after adjustments

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOGCONTRIBUEM(-1)	-0.356333	0.236111	-1.509176	0.1655
C	6.095950	4.034343	1.511014	0.1651
@TREND(1992)	0.016482	0.008381	1.966489	0.0808
R-squared	0.395688	Mean dependent var		0.035435
Adjusted R-squared	0.261397	S.D. dependent var		0.031487
S.E. of regression	0.027060	Akaike info criterion		-4.169182
Sum squared resid	0.006590	Schwarz criterion		-4.047955
Log likelihood	28.01509	F-statistic		2.946488
Durbin-Watson stat	2.525489	Prob(F-statistic)		0.103675

Null Hypothesis: LOGOCUPADOS has a unit root
 Exogenous: Constant, Linear Trend
 Lag Length: 0 (Automatic based on SIC, MAXLAG=2)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-1.507737	0.7673
Test critical values:		
1% level	-4.992279	

5% level	-3.875302
10% level	-3.388330

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Warning: Probabilities and critical values calculated for 20 observations and may not be accurate for a sample size of 12

Augmented Dickey-Fuller Test Equation
 Dependent Variable: D(LOGOCUPADOS)
 Method: Least Squares

Sample (adjusted): 1993 2004
 Included observations: 12 after adjustments

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOGOCUPADOS(-1)	-0.371523	0.246411	-1.507737	0.1659
C	6.680887	4.422576	1.510633	0.1652
@TREND(1992)	0.011560	0.006555	1.763558	0.1116
R-squared	0.289039	Mean dependent var		0.025979
Adjusted R-squared	0.131047	S.D. dependent var		0.022040
S.E. of regression	0.020545	Akaike info criterion		-4.720054
Sum squared resid	0.003799	Schwarz criterion		-4.598828
Log likelihood	31.32033	F-statistic		1.829457
Durbin-Watson stat	2.148358	Prob(F-statistic)		0.215431

Diferença

Null Hypothesis: D(LOGOCUPADOS) has a unit root
 Exogenous: Constant, Linear Trend
 Lag Length: 0 (Automatic based on SIC, MAXLAG=2)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-3.666420	0.0720
Test critical values:		
1% level	-5.124875	
5% level	-3.933364	
10% level	-3.420030	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Warning: Probabilities and critical values calculated for 20 observations and may not be accurate for a sample size of 11

Augmented Dickey-Fuller Test Equation
 Dependent Variable: D(LOGOCUPADOS,2)
 Method: Least Squares

Sample (adjusted): 1994 2004
 Included observations: 11 after adjustments

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
D(LOGOCUPADOS(-1))	-1.273959	0.347467	-3.666420	0.0063
C	0.013461	0.017373	0.774831	0.4607
@TREND(1992)	0.002914	0.002422	1.203267	0.2633
R-squared	0.627729	Mean dependent var		0.000679
Adjusted R-squared	0.534661	S.D. dependent var		0.034395
S.E. of regression	0.023463	Akaike info criterion		-4.439795
Sum squared resid	0.004404	Schwarz criterion		-4.331278
Log likelihood	27.41887	F-statistic		6.744864
Durbin-Watson stat	1.925224	Prob(F-statistic)		0.019206

Null Hypothesis: D(LOGCONTRIBUEM) has a unit root
 Exogenous: Constant, Linear Trend
 Lag Length: 0 (Automatic based on SIC, MAXLAG=2)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-4.679070	0.0181
Test critical values:		
1% level	-5.124875	
5% level	-3.933364	
10% level	-3.420030	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Warning: Probabilities and critical values calculated for 20
 observations and may not be accurate for a sample size of 11

Augmented Dickey-Fuller Test Equation
 Dependent Variable: D(LOGCONTRIBUEM,2)
 Method: Least Squares

Sample (adjusted): 1994 2004
 Included observations: 11 after adjustments

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
D(LOGCONTRIBUEM(-1))	-1.463826	0.312846	-4.679070	0.0016
C	0.011076	0.020785	0.532917	0.6086
@TREND(1992)	0.006099	0.003060	1.993359	0.0813
R-squared	0.732814	Mean dependent var		0.004394
Adjusted R-squared	0.666018	S.D. dependent var		0.049091
S.E. of regression	0.028370	Akaike info criterion		-4.059952

Sum squared resid	0.006439	Schwarz criterion	-3.951435
Log likelihood	25.32974	F-statistic	10.97085
Durbin-Watson stat	2.121890	Prob(F-statistic)	0.005096

Sumário de Johansen

Sample: 1992 2004

Included observations: 11

Series: LOGCONTRIBUEM LOGOCUPADOS

Lags interval: 1 to 1

Selected
(0.05 level*)
Number of
Cointegrating
Relations by
Model

Data Trend:	None	None	Linear	Linear	Quadratic
Test Type	No Intercept No Trend	Intercept No Trend	Intercept No Trend	Intercept Trend	Intercept Trend
Trace	0	1	1	0	0
Max-Eig	0	0	1	0	0

*Critical values based on MacKinnon-Haug-Michelis (1999)

Information
Criteria by
Rank and
Model

Data Trend:	None	None	Linear	Linear	Quadratic
Rank or No. of CEs	No Intercept No Trend	Intercept No Trend	Intercept No Trend	Intercept Trend	Intercept Trend

	Log Likelihood by Rank (rows) and Model (columns)				
0	54.73527	54.73527	58.04204	58.04204	61.13743
1	59.42254	62.42905	65.60270	66.10629	67.76241
2	59.86528	66.67734	66.67734	68.67256	68.67256

	Akaike Information Criteria by Rank (rows) and Model (columns)				
0	-9.224594	-9.224594	-9.462189	-9.462189	-9.661351
1	-9.349552	-9.714373	-10.10958	-10.01933	-10.13862*
2	-8.702777	-9.577698	-9.577698	-9.576830	-9.576830

Schwarz Criteria by
Rank (rows) and Model

	(columns)				
0	-9.079905	-9.079905	-9.245155	-9.245155	-9.371973
1	-9.060174	-9.388822	-9.747859*	-9.621430	-9.704552
2	-8.268710	-9.071285	-9.071285	-8.998073	-8.998073

Schwarz indica modelo 3

Sample (adjusted): 1994 2004

Included observations: 11 after adjustments

Trend assumption: Linear deterministic trend

Series: LOGCONTRIBUEM LOGOCUPADOS

Lags interval (in first differences): 1 to 1

Unrestricted Cointegration Rank Test (Trace)

Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Trace Statistic	0.05 Critical Value	Prob.**
None *	0.747076	17.27060	15.49471	0.0267
At most 1	0.177485	2.149269	3.841466	0.1426

Trace test indicates 1 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level

* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level

**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values

Unrestricted Cointegration Rank Test (Maximum Eigenvalue)

Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Max-Eigen Statistic	0.05 Critical Value	Prob.**
None *	0.747076	15.12133	14.26460	0.0365
At most 1	0.177485	2.149269	3.841466	0.1426

Max-eigenvalue test indicates 1 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level

* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level

**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values

Unrestricted Cointegrating Coefficients (normalized by b'S11*b=I):

LOGCONTRIBUEM	LOGOCUPADOS
-182.3117	252.4896
124.1599	-155.7281

Unrestricted Adjustment Coefficients (alpha):

D(LOGCONTRIBUEM)	0.007885	0.011375
D(LOGOCUPADOS)	-0.003352	0.008981

1 Cointegrating Equation(s): Log likelihood 65.60270

Normalized cointegrating coefficients (standard error in parentheses)

LOGCONTRIBUEM	LOGOCUPADOS
1.000000	-1.384934
	(0.01618)

Adjustment coefficients (standard error in parentheses)

D(LOGCONTRIBUEM)	-1.437512
	(1.88719)
D(LOGOCUPADOS)	0.611139
	(1.47512)

MQO nível

Dependent Variable: LOGCONTRIBUEM

Method: Least Squares

Sample: 1992 2004

Included observations: 13

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOGOCUPADOS	1.362341	0.034639	39.32940	0.0000
C	-7.368376	0.628005	-11.73298	0.0000
R-squared	0.992939	Mean dependent var		17.33031
Adjusted R-squared	0.992297	S.D. dependent var		0.145314
S.E. of regression	0.012754	Akaike info criterion		-5.745325
Sum squared resid	0.001789	Schwarz criterion		-5.658410
Log likelihood	39.34461	F-statistic		1546.802
Durbin-Watson stat	2.499668	Prob(F-statistic)		0.000000

Teste dos Resíduos

Null Hypothesis: RESID01 has a unit root

Exogenous: Constant

Lag Length: 0 (Automatic based on SIC, MAXLAG=2)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-5.571892	0.0010
Test critical values:		
1% level	-4.121990	
5% level	-3.144920	
10% level	-2.713751	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Warning: Probabilities and critical values calculated for 20 observations and may not be accurate for a sample size of 12

Augmented Dickey-Fuller Test Equation

Dependent Variable: D(RESID01)

Method: Least Squares

Sample (adjusted): 1993 2004

Included observations: 12 after adjustments

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
RESID01(-1)	-1.519123	0.272640	-5.571892	0.0002
C	-0.002145	0.003039	-0.705766	0.4964
R-squared	0.756371	Mean dependent var		4.25E-05
Adjusted R-squared	0.732008	S.D. dependent var		0.020164
S.E. of regression	0.010439	Akaike info criterion		-6.135596
Sum squared resid	0.001090	Schwarz criterion		-6.054778
Log likelihood	38.81358	F-statistic		31.04598
Durbin-Watson stat	2.221162	Prob(F-statistic)		0.000237

Elasticidade de longo prazo

Vector Error Correction Estimates

Sample (adjusted): 1994 2004

Included observations: 11 after adjustments

Standard errors in () & t-statistics in []

Cointegrating Eq:	CointEq1	
LOGCONTRIBUEM(-1)	1.000000	
LOGOCUPADOS(-1)	-1.384934 (0.01618) [-85.6114]	
C	7.780977	
Error Correction:	D(LOGCONTRIBUEM)	D(LOGOCUPADOS)
CointEq1	-1.437512 (1.88719) [-0.76172]	0.611139 (1.47512) [0.41430]
D(LOGCONTRIBUEM(-1))	0.072780 (0.95869)	-0.153185 (0.74936)

	[0.07592]	[-0.20442]
D(LOGOCUPADOS(-1))	-0.354108 (1.48743) [-0.23807]	0.183824 (1.16265) [0.15811]
C	0.044893 (0.01752) [2.56202]	0.027103 (0.01370) [1.97877]
<hr/>		
R-squared	0.170752	0.043526
Adj. R-squared	-0.184639	-0.366392
Sum sq. resids	0.008251	0.005041
S.E. equation	0.034332	0.026835
F-statistic	0.480463	0.106182
Log likelihood	23.96611	26.67593
Akaike AIC	-3.630202	-4.122897
Schwarz SC	-3.485513	-3.978208
Mean dependent	0.038126	0.026723
S.D. dependent	0.031543	0.022957
<hr/>		
Determinant resid covariance (dof adj.)		5.59E-08
Determinant resid covariance		2.26E-08
Log likelihood		65.60270
Akaike information criterion		-10.10958
Schwarz criterion		-9.747859
<hr/>		