

pesquisa e planejamento econômico

volume 6 • dezembro 1976 • número 3

Emprego, renda e mobilidade social no Brasil *

JOSÉ PASTORE **

1 — Introdução

A preocupação com os aspectos sociais do desenvolvimento econômico é um fenômeno recente, mesmo nos países mais avançados. Os primeiros estudos sistemáticos visando à definição e à construção de indicadores sociais no mundo desenvolvido tem pouco mais de 10

* O autor agradece o apoio do Programa BNDE-FUNTEC para a elaboração deste artigo.

** Da Universidade de São Paulo.

anos.¹ Tais estudos se inspiraram no fato de os indicadores sociais constituírem um importante instrumental auxiliar na formulação de políticas governamentais. De fato, os indicadores sociais têm-se revelado bastante úteis na elaboração e implementação de políticas sócio-econômicas, pois: (a) permitem avaliar programas específicos; (b) facilitam a elaboração da "contabilidade social"; (c) ajudam a corrigir metas e a fixar novos objetivos.²

Os indicadores sociais são estatísticas de insumos ou de produto, referentes a várias dimensões da vida humana. A maior parte das sociedades modernas vem optando apenas por indicadores concretos embora algumas, como os Estados Unidos e a Suécia, incluam também aspectos subjetivos que refletem a qualidade de vida tal como ela é percebida pela população.³ Só recentemente o Brasil definiu sua intenção de construir indicadores sociais,⁴ sendo que nessa definição foram incluídos, inicialmente, apenas os aspectos factuais referentes a nove dimensões da sociedade brasileira: (a) população; (b) saúde; (c) emprego e remuneração do trabalho; (d) educação e preparação de mão-de-obra; (e) proteção ao trabalhador; (f) orçamentos familiares; (g) nutrição; (h) saneamento básico; (i) habitação. Assim escolhidos, os indicadores sociais a serem elaborados no Brasil incluirão dados tanto sobre os "insumos sociais" (exemplo: bases institucionais para educação, saúde, saneamento, etc.) como sobre os "produtos sociais" (referentes à melhoria das condições de renda, saúde, nutrição, habitação e educação do povo). Dentro em breve, portanto, teremos elementos para um acompanha-

¹ W. E. Moore e E. B. Sheldon, "Monitoring Social Change: A Conceptual and Programmatic Statement", in *American Statistical Association, Proceedings of the Social Statistics Section* (1965); R. A. Bauer (ed.), *Social Indicators* (Cambridge: M.I.T. Press, 1966); R. M. Gross (ed.), *Social Goals and Indicators for American Society, The Annuals*, n.ºs 371 e 373 (1967); E. B. Sheldon e G. W. Freeman, "Notes on Social Indicators: Premises and Potential", in *Policy Sciences*, vol. 1 (1970), pp. 97-111.

² K. C. Land, "Social Indicators", in R. B. Smith (ed.), *Social Science Methods* (New York: Free Press, 1971).

³ F. M. Andrew e S. B. Withey, "Developing Measures of Perceived Life Quality: Results from Several National Surveys", in *Social Indicators Research*, vol. 1 (1974), pp. 1-26.

⁴ Presidência da República, "Sistema de Indicadores Sociais", *CDS II* (Brasília, 20 de junho de 1975).

mento sistemático de várias dimensões da qualidade de vida do povo brasileiro. No momento, não existem séries históricas merecedoras de confiança para uma visão multidimensional do desempenho social da sociedade brasileira. Os dados acumulados pelas agências oficiais de estatística admitem apenas visões parciais e, assim mesmo, descontínuas no tempo.

Este artigo faz um esforço para reunir do modo o mais seguro possível os números que cobrem um aspecto que incide mais diretamente no desenvolvimento das potencialidades individuais, isto é, as condições de emprego e suas relações com a renda e a mobilidade social. Sendo o Brasil uma sociedade altamente complexa e diversificada, procuraremos desagregar os dados disponíveis no sentido de abranger os principais focos de desigualdade, isto é, regiões, rural vs. urbano, classes e grupos sociais.

2 — As condições de emprego no Brasil de hoje

O rápido desenvolvimento econômico experimentado pelo Brasil de 1965 a 1975 foi acompanhado de mudanças nas condições de emprego bastante características de uma sociedade em transição: (a) decresceu, em termos relativos, a proporção da população empenhada em atividades econômicas como decorrência de maiores oportunidades educacionais e da ampliação do número de aposentados; (b) observou-se a criação de quase um milhão de novos empregos anuais, permitindo a absorção de boa parte do contingente de jovens que entra anualmente no mercado de trabalho; (c) intensificou-se a transferência da força de trabalho do setor primário para as atividades urbanas, especialmente para os setores de comércio e serviços; (d) ampliou-se substancialmente a participação da mulher na população economicamente ativa do País, em particular no setor de serviços.

O mercado de trabalho brasileiro, nesse período, apresentou um dinamismo bastante acentuado, embora tenham persistido alguns problemas crônicos, como é o caso do *desemprego* e do *subemprego*. Os critérios adotados para as análises de absorção de mão-de-obra

no Brasil dificultam uma visão clara das taxas de emprego efetivo no decorrer do período considerado (1965/75). Como se sabe, a definição de desemprego utilizada na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) considera desempregado o indivíduo que se tenha dedicado durante todo o período de referência (a semana anterior à entrevista) exclusivamente à procura de trabalho, sem nenhuma ocupação econômica. Este tipo de definição produz uma taxa de desemprego de cerca de 3%.

Muitas sociedades adotam este tipo de definição, mas, em geral, trata-se de países que possuem programas de seguro de desemprego (o que não ocorre no Brasil) que permitem uma "dedicação integral" à procura de emprego. Nos casos como o do Brasil, o trabalhador quase sempre combina a atividade de procurar novo emprego com a realização de pequenas tarefas que lhe permitam ganhar seu sustento. Por isso, o conceito de *subemprego* passa a ter especial relevância para uma avaliação das oportunidades de trabalho no Brasil.

Costuma-se considerar subempregado o indivíduo que não trabalha em tempo integral, e que gostaria de fazê-lo, ou o indivíduo que, embora trabalhando em tempo integral, apresente níveis de produtividade tão baixos que põem em risco sua sobrevivência no sistema que o envolve. No sentido de operacionalizar as definições dominantes na literatura e de agrupar desemprego e subemprego em uma só categoria, vários autores vêm incluindo em um só constructo os seguintes elementos: (a) desempregados segundo a definição da PNAD; (b) subempregados em tempo parcial que gostariam de trabalhar em tempo integral; (c) indivíduos de baixa produtividade que ganham menos do que o considerado mínimo para a sobrevivência; (d) parte dos trabalhadores familiares não-remunerados do setor não-agrícola.⁵ Com base nessa definição ampliada, os números sobem substancialmente: cerca de 16% da nossa população economicamente ativa encontravam sérios problemas de

⁵ C. Salm, "Subemprego Urbano" (Rio de Janeiro: IPEA, 1969); F. S. O'Brien, "The Brazilian Population and Labor Force in 1968" (Rio de Janeiro: IPEA, 1969).

emprego em 1968 no Brasil.⁶ Os dados apresentados na Tabela 1 referem-se apenas às zonas urbanas das diferentes regiões do Brasil. Como se observa, cerca de 1/5 da PEA do Nordeste estava desempregado ou subempregado em 1968, contribuindo dramaticamente para essa situação a proporção dos trabalhadores subempregados, incluindo-se aqui os que trabalhavam em tempo parcial e os que ganhavam menos de Cr\$ 50,00 por mês.

As condições de emprego apresentavam também algumas restrições em Minas Gerais e Espírito Santo e, de forma menos acentuada, na região Sul, incluindo-se aqui Paraná, Santa Catarina e

TABELA 1

*Taxas de desemprego e subemprego da população não-agrícola, segundo as regiões — 1968 **

			(%)
Regiões	Desemprego	Subemprego	Desemprego + Subemprego
1. Guanabara, Rio de Janeiro...	2,6	1,6	4,2
2. São Paulo.....	2,4	2,3	4,7
3. Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul.....	3,8	4,2	8,0
4. Minas Gerais, Espírito Santo.	4,8	6,2	11,0
5. Nordeste.....	4,4	17,4	21,8
6. Brasília.....	5,5	---	—

FONTE: C. Salm, *op. cit.*

* Os dados referem-se ao 4.º trimestre de 1968 (PNAD); População Não-Agrícola.

⁶ É verdade que as categorias acima definidas são passíveis de dupla contagem em muitos casos; em outras palavras, é possível admitir indivíduos que estejam trabalhando com baixa produtividade e em tempo parcial, simultaneamente. Os dados apresentados neste artigo procuram separar esse efeito, isolando-se apenas as categorias mais confiáveis. Ainda assim, o resultado obtido para as diferentes regiões do Brasil apresenta sérios problemas para o período considerado.

Rio Grande do Sul. Neste último grupo, a taxa combinada de desemprego e subemprego atingia 8%, sendo que em Minas e Espírito Santo eleva-se a 11% da PEA.

Adotando-se a mesma metodologia, procuramos avaliar as condições do emprego em 1972, com base na mesma fonte de dados (PNAD).⁷

A Tabela 2 apresenta uma situação geral ligeiramente mais grave do que em 1968. De um lado, as taxas de desemprego são relativamente mais favoráveis do que nesse ano, observando-se uma queda nas regiões 3, 4, 5 e 6. De outro lado, porém, observou-se uma elevação sistemática das taxas de subemprego em todas as regiões. No Nordeste, por exemplo, embora tenha ocorrido uma queda de cerca de 1% na taxa de desemprego, verificou-se uma elevação no nível de subemprego, que já era bastante alto em 1968: o subemprego passou de 17,4% em 1968 para 23% em 1972. Assim, mais de 1/4 da população economicamente ativa do Nordeste passou a ter, em 1972, condições de trabalho bastante precárias e instáveis. Tudo indica, portanto, que as condições de trabalho no Nordeste na década

TABELA 2

Taxas de desemprego e subemprego, segundo as regiões – 1972

Regiões	Desemprego	Subemprego	Desemprego + Subemprego
1. Guanabara, Rio de Janeiro...	3,2	2,9	6,1
2. São Paulo.....	2,5	2,4	4,9
3. Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul.....	2,6	5,3	7,9
4. Minas Gerais, Espírito Santo.	3,3	7,7	11,0
5. Nordeste.....	3,3	23,0	26,3
6. Brasília.....	3,0	3,1	6,1

FONTE: PNAD, 4.º Trimestre, 1972.

⁷ Para 1972, utilizamos o valor de *um* salário mínimo para o Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe, e *meio* salário mínimo nos outros Estados, como base para a determinação do grupo de baixa produtividade.

de 70 devem estar deprimindo os salários e criando dificuldades para o trabalhador viver apenas do emprego que possui.

Em suma, os dados de emprego e subemprego dos dois períodos indicam que: (a) as oportunidades de emprego são inversamente proporcionais ao desenvolvimento do País; (b) as diferenças regionais ficam ainda mais acentuadas quando se consideram os dados de subemprego; (c) a persistência das diferenças regionais indica ainda um grau de mobilidade de mão-de-obra relativamente baixo entre regiões, a despeito dos atuais movimentos migratórios; (d) o baixo grau de mobilidade pode ser atribuído simultaneamente a diferenças tecnológicas e educacionais do setor produtivo e da população, respectivamente.

Por outro lado, o agravamento geral das condições de emprego pode ser associado a inúmeras outras causas. Dentre elas, destacam-se: (a) escassez relativa de novas oportunidades; (b) flutuações devido à sazonalidade; (c) variações devido a ciclos econômicos de expansão ou recessão; (d) desencontro entre habilidades demandadas e habilidades oferecidas (desemprego estrutural). A tendência verificada no Brasil parece ser basicamente devida aos fatores do tipo (a) e (d), ou seja, a uma escassez relativa e ao desemprego estrutural. A escassez relativa vem atingindo especialmente o Nordeste e a região de Minas e Espírito Santo; o desemprego estrutural parece ser especialmente freqüente nos centros mais desenvolvidos, onde novas ocupações nem sempre encontram pronto atendimento do lado da oferta de mão-de-obra.

3 — A rotatividade da mão-de-obra

Ao lado dos aspectos de desemprego e subemprego, uma análise da situação de trabalho há que considerar também a questão da rotatividade da mão-de-obra no mercado de trabalho. A rotatividade indica flutuações passageiras, que geralmente são interpretadas como ajustes do próprio mercado mas que, do lado do trabalhador, sempre redundam em insegurança e perdas. O problema foi recentemente levantado no Brasil, sendo que uma primeira análise do fenômeno indica serem relativamente grandes os grupos de traba-

lhadores que vêm sendo afetados por dispensas e admissões frequentes.⁸ Isso, evidentemente, varia segundo as regiões, os setores de atividades e os grupos de ocupações considerados. Por exemplo, a pesquisa mencionada detectou os seguintes padrões para o setor industrial:

(a) as condições do mercado de trabalho para certos setores industriais (especialmente metalúrgico, automobilístico e de material elétrico-eletrônico) vêm apresentando recentemente adições declinantes de empregados, passando a negativa a partir do 2.º semestre de 1974. Esse padrão de comportamento foi acompanhado não só de alta rotatividade de mão-de-obra, como indicou também decréscimos absolutos no nível de emprego. De fato, os três setores mencionados apresentaram uma queda de cerca de 3% no volume de emprego nos últimos quatro meses de 1974, o que pode ser parcialmente explicado pela desaceleração do ritmo de crescimento industrial do País, observado a partir do início daquele ano;

(b) em quase todos os setores observa-se uma tendência de maior rotatividade da mão-de-obra menos qualificada. Esta é a primeira a sentir os efeitos de uma oscilação no ritmo de atividade do setor. A mão-de-obra menos qualificada é, obviamente, de fácil substituição e, como tal, é a primeira a ser dispensada nos momentos de dificuldades ou de recessão. Tendo em vista que a grande maioria de mão-de-obra empregada cai nessa categoria, infere-se que a insegurança trazida pela rotatividade é substancialmente relevante para grandes contingentes da PEA no Brasil.

4 — Emprego e tecnologia

As oportunidades de emprego, além de sua dependência dos ciclos econômicos, da sazonalidade e do ajuste entre habilidade oferecida e habilidade demandada, mantêm ainda estreita relação como o pa-

⁸ FIPE, *Estabelecimento de uma Metodologia para o Estudo da Rotatividade na Grande São Paulo* (São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 1975).

drão de desenvolvimento tecnológico do País. Este, por sua vez, depende em grande parte das opções de política econômica adotadas, especialmente as da área da tecnologia. As medidas de apoio e subsídio ao capital no Brasil vêm induzindo à introdução de tecnologias poupadoras de mão-de-obra em vários setores da economia, especialmente o industrial. Esta foi uma opção adotada na década de 50 e que o Brasil vem praticando até hoje. Dentre as principais medidas facilitadoras de tecnologias poupadoras de mão-de-obra, convém lembrar: (a) as facilidades cambiais criadas para a importação de máquinas e equipamentos no início de nossa industrialização; (b) a Instrução 113, que permitiu a entrada de maquinaria sem cobertura cambial, possibilitando seu registro como capital estrangeiro; (c) as facilidades criadas pelo GEIA e GEICON para a implantação da indústria automobilística; (d) os incentivos à industrialização do Nordeste à base de indústrias de baixa densidade de mão-de-obra.⁹

Pode-se dizer assim que as disparidades regionais no que tange às oportunidades de emprego são, em grande parte, decorrentes das estreitas alternativas tecnológicas oferecidas pelo processo de industrialização brasileiro. Como vimos, a mão-de-obra liberada pela agricultura vem sendo absorvida muito mais pelo setor terciário do que pelo secundário: o comércio e os serviços absorviam, em 1950, cerca de 26% da PEA; em 1960, passaram a absorver 33% e, em 1970, atingiram 38%. Em contrapartida, a absorção pelo setor secundário declinou 1% entre 1950 e 1960, elevando-se em cerca de 4% em 1970 (ver Tabela 3). Em outras palavras, nas três décadas consideradas, verificou-se que o setor primário (incluindo agricultura, pecuária, silvicultura, extração vegetal, caça e pesca) liberou cerca de 16% da mão-de-obra; o setor terciário absorveu cerca de 12% e o secundário incorporou os outros 4%. Por outro lado, o crescimento do produto real da indústria foi quase o dobro que o da agricultura, e isto grandemente baseado nas tecnologias intensificadoras de capital decorrentes das opções econômicas feitas pelo País desde o início da década de 50.

⁹ D. E. Goodman e outros, "Os Incentivos Financeiros à Industrialização do Nordeste e a Escolha de Tecnologia", in *Pesquisa e Planejamento* vol. 1, n.º 2 (1971).

TABELA 3

Distribuição da PEA por setores de atividade — 1950/70

Setores de Atividade	1950		1960		1970	
	n*	%	n	%	n	%
Economicamente Ativos.....	17 117	100,0	22 651	100,0	29 545	100,0
Setor Primário.....	10 254	59,9	12 163	53,7	13 071	44,2
Setor Secundário (Indústria).....	2 346	13,7	2 963	13,1	5 263	17,8
Setor Terciário.....	4 513	26,4	7 522	33,2	10 807	38,0
Comércio.....	958	5,6	1 520	6,7	2 623	8,8
Serviços.....	1 672	9,8	2 732	12,1	3 260	11,0
Transportes e Comunicações.....	697	4,1	1 088	4,8	1 259	4,3
Atividades Sociais.....	434	2,5	700	3,1	1 415	4,8
Administração Pública.....	512	3,0	661	2,9	1 154	3,9
Outras Atividades.....	240	1,4	821	3,6	1 496	5,1

FONTE: IBGE, *Censos*.

* Em 1 000 Pessoas.

5 — Distribuição ocupacional da PEA

O Censo de 1970, pela primeira vez, fornece dados capazes de responder à questão: o que fazem os brasileiros nos diferentes setores da economia? Os dados da Tabela 4 indicam que cerca de 55% da PEA são empregados, 34% são autônomos e apenas 1% são empregadores. As maiores proporções de autônomos aparecem no setor primário (54,6%) em decorrência do grande número de pequenos proprietários, arrendatários, parceiros e outras categorias de trabalho agrícola ainda comuns no meio rural brasileiro; a menor proporção, evidentemente, surge na indústria (13,7%), onde predominam os empregados; o setor terciário apresenta também forte concentração de empregados.

O volume de autônomos é relativamente grande na PEA de 1970. Em tese, os autônomos são geralmente indivíduos que tomam decisões sobre emprego com relativa liberdade; nesse sentido, teríamos de considerar a estrutura ocupacional brasileira como bastante flexível. Entretanto, convém notar que na categoria de autônomos entra

TABELA 4

Distribuição ocupacional da PEA – 1970

Posição na Ocupação	Total		Primário		Secundário		Terciário	
	n*	%	n	%	n	%	n	%
Empregados.....	16 189	54,9	3 355	25,7	4 415	83,9	8 419	75,4
Autônomos.....	10 086	34,2	7 135	54,6	720	13,7	2 231	20,0
Empregadores.....	463	1,6	220	1,7	92	1,8	151	1,3
Sem Remuneração...	2 754	9,3	2 354	18,0	33	0,6	367	3,3
Total.....	29 492	100,0	13 064	100,0	5 260	100,0	11 168	100,0

FONTES: IBGE, *Censo de 1970*.

* Em 1 000 pessoas.

uma grande parte dos indivíduos subempregados dos setores primário e terciário. Por isso, a “inchação” dos autônomos pode ser melhor interpretada como decorrente de um mercado de trabalho que ainda se mostra bastante difícil para a estabilização do profissional. Teoricamente, dever-se-iam esperar níveis de renda mais altos entre autônomos do que entre empregados, mas estudos recentes indicam grande similaridade de renda.¹⁰

6 — Distribuição educacional da PEA

Os dados censitários indicam que, em 1970, dos 29.545.293 brasileiros que constituíam a população economicamente ativa (10 anos e mais) havia ainda cerca de 11 milhões caracterizados como sem nenhum tipo de escolaridade. Isso é, sem dúvida, um indicador geral da pobreza de nossos recursos humanos: mais de 1/3 da PEA apresenta qualificações educacionais bastante limitadas para o bom desempenho no trabalho e na cidadania. A Tabela 5 indica que a grande concentração de indivíduos sem instrução é ainda predominante no setor primário, atingindo quase 60% da PEA do setor.

¹⁰ C. G. Langoni, *Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico no Brasil* (Rio de Janeiro: Ed. Expressão e Cultura, 1973).

TABELA 5

Distribuição educacional da PEA — 1970

Nível de Escolarização	Total		Primário		Secundário		Terciário	
	n*	%	n	%	n	%	n	%
Sem Instrução**.....	10 583	35,3	7 532	57,5	1 148	21,3	1 903	17,0
Primário Incompleto	8 378	29,0	4 148	32,0	1 588	30,8	2 642	23,5
Primário.....	6 306	21,3	1 253	9,6	1 691	32,1	3 362	30,0
Ginásio.....	2 197	7,4	105	0,8	503	9,6	1 589	14,2
Colégio.....	1 405	4,7	21	0,1	218	4,1	1 166	10,4
Universidade.....	672	2,3	11	0,0	112	2,1	549	4,9
Total.....	29 541	100,0	13 070	100,0	5 260	100,0	11 211	100,0

FONTE: IBGE, *Censo de 1970*.

* Em 1 000 pessoas.

** Inclusive instrução não declarada.

Este quadro fica ainda mais dramático quando se consideram algumas disparidades regionais. Assim, no Nordeste, cerca de 65% da PEA são constituídos de indivíduos sem instrução; no setor primário esse percentual eleva-se a mais de 80%! Mesmo no setor industrial a qualidade da mão-de-obra disponível é também bastante precária: mais de 50% são constituídos de indivíduos sem instrução. Fecha-se assim o círculo vicioso: os projetos industriais ao enfatizarem tecnologias intensificadoras de capital¹¹ tentam compensar a escassez de mão-de-obra qualificada ou semiquificada; ao mesmo tempo, produzem uma demanda tímida que não chega a pressionar as agências educacionais por mais e melhor educação. Assim, pode-se esperar muito pouco desse tipo de industrialização como indutora de avanços educacionais. Uma política alternativa seria a de estimular atividades (inclusive industriais) com maior potencial de absorção de mão-de-obra facilmente treinável. Em outras palavras, os problemas de mão-de-obra do Nordeste exigem políticas específicas que levem em conta a rentabilidade econômica e a disponibilidade de fatores na região.

¹¹ D. E. Goodman e outros, *op. cit.*

7 — Emprego e estrutura social

Alguns trabalhos recentes na área dos indicadores de emprego vêm permitindo uma razoável aproximação do estudo da estrutura social brasileira e, conseqüentemente, de seu sistema de estratificação. Um dos trabalhos mais valiosos é o que classifica as ocupações censitárias em 28 grupos hierarquizados segundo o seu nível de renda e grau de instrução.¹² Esses 28 grupos podem ser ainda mais agregados de modo a representar um sistema de classes mais conciso e mais comparável com outras sociedades. Assim, neste artigo, agruparemos as categorias ocupacionais nos cinco estratos sociais indicados na Tabela 6. Esse agrupamento procura representar estratos razoavelmente distintos nas variáveis ocupação, renda e educação e, conseqüentemente, nível de emprego e estilo de vida.

Como se pode verificar, a base da pirâmide social brasileira continua exageradamente ampla: cerca de 70% dos integrantes da PEA formam o estrato mais baixo da estrutura social ou, em uma terminologia mais frouxa, a classe baixa inferior. Essa “classe” congrega a grande maioria de ocupações pouco qualificadas em termos educacionais como “trabalhadores de enxada”, garimpeiros, seringueiros, balconistas, entregadores, engraxates, empregados domésticos, lixeiros, oleiros, rendeiros, padeiros, sapateiros, tecelões, ascensoristas, etc. Dentro desse estrato localizam-se ainda os grandes bolsões de pobreza rural e urbana que congregam trabalhadores cujos rendimentos jamais ultrapassam um salário mínimo.

O estrato imediatamente superior concentra 13% dos indivíduos economicamente ativos. Este estrato inclui ocupações um pouco mais qualificadas como marceneiros, carpinteiros, encanadores, pedreiros, vidraceiros, motoristas, maquinistas, marinheiros civis, eletricitas, radiotécnicos, impressores, torneiros, serralheiros, funileiros, mecânicos e assemelhados. A qualificação referida não provém necessariamente da escolaridade formal. Ao contrário, parece que tais posições ocupacionais são preenchidas geralmente por indivíduos treinados em serviço, ou seja, “práticos”. As ocupações destas categorias percebem rendimentos equivalentes a 1-2 salários mínimos.

¹² N. V. Silva, *Posição Social das Ocupações* (Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1973).

TABELA 6
Estratos sociais no Brasil — 1970

Estratos	Categorias Ocupacionais	n	%
I — Elite.....	Industriais, Profissionais de Nível Superior, Administradores de Banco, Proprietários Rurais	517 252	2
II — Médio Superior	Administradores do Serviço Público, Agentes Fiscais, Professores Secundários, Técnicos dos Setores Secundário e Terciário, Outros Administradores	858 613	3
III — Médio Inferior	Profissionais de Nível Médio, Professores Primários, Técnicos do Setor Primário, Médios Proprietários Rurais, Mestres de Obras, Auxiliares de Escritório	3 377 625	13
IV — Baixo Superior	Trabalhadores Qualificados e Semiqualificados do Setor Industrial, Trabalhadores de Transporte e Comunicações, Trabalhadores das Indústrias de Construção, Madeira e Móveis	3 387 446	13
V — Baixo Inferior	Ocupações Qualificadas e Semiqualficadas Não-Industriais, Trabalhadores das Indústrias Têxteis, de Couro, Vestuário, Alimentação, Artesanato, Trabalhadores Braçais, Servidores Domésticos, Outros Serviços, Ambulantes, Balconistas e Entregadores, Serventes, Trabalhadores do Setor Primário*	18 089 052	69

FONTE: N. V. Silva, *op. cit.*

* Não inclui o item 28 "Outros".

De qualquer forma, convém notar que os dois estratos inferiores da estrutura social que formam a "classe baixa", congregam ainda mais de 80% dos brasileiros. Estamos longe, portanto, de uma estrutura de classe aberta que permita fácil mobilidade de um estrato

para outro. A maior dificuldade de movimento surge entre os estratos baixos e os médios, pois nestes as exigências educacionais sobem acentuadamente.

Os dois segmentos intermediários que formariam, a grosso modo, a classe média, congregam apenas 16% da PEA, sendo que a grande maioria (13%) se localiza no estrato inferior. Neste estrato estão incluídos os técnicos do setor primário, comerciantes, desenhistas, laboratoristas, músicos, locutores, fotógrafos, compradores, aeromoças, professores primários, datilógrafos, auxiliares de escritório e assemelhados. Trata-se de um estrato cujas ocupações geralmente requerem escolaridade de nível médio (ou de 2.º grau) e cujos salários se localizam em torno de dois a quatro salários mínimos. O estrato médio superior, que congrega apenas 3% da PEA, inclui grande número de profissões de nível universitário de prestígio social relativamente mais baixo, como assistentes sociais, professores secundários, enfermeiros diplomados, tradutores, redatores e administradores. O rendimento destes profissionais tende a se concentrar entre cinco e 10 salários mínimos, com grande variância interna.

O estrato considerado a "elite social" é formado basicamente pelos industriais, grandes proprietários rurais e pelas profissões de nível universitário, especialmente as de "mais prestígio" como médicos, dentistas, engenheiros, advogados, magistrados, economistas, agrônomos, veterinários, sociólogos e jornalistas. Os seus rendimentos, com enorme variância, localizam-se na maioria dos casos acima de 10 salários mínimos.

Em suma, o Brasil apresenta ainda uma estrutura social bastante "apertada". Está longe de ser uma sociedade de classe permeável. A questão seguinte é saber como essa estrutura vem se comportando através do tempo.

Os dados sobre o comportamento temporal da estrutura social são ainda muito escassos no Brasil. Comparações exatas, usando-se o mesmo critério classificatório, são impossíveis. Havighurst, entretanto, realizou um estudo da estrutura social brasileira em 1950,¹³ utilizando critérios razoavelmente comparáveis com os de Silva, an-

¹³ R. J. Havighurst, "Educação, Mobilidade Social e Mudança Social em Quatro Sociedades", in *Educação e Ciências Sociais*, vol. 2, n.º 6 (1957).

teriormente indicado. Naquele estudo é possível identificar-se uma estrutura bastante semelhante à atual, pelo menos no que tange aos grandes estratos sociais. A Tabela 7 apresenta uma grande estabilidade de todos os estratos, especialmente da elite e da classe média superior. Tais estratos, com base nessa comparação, vêm se mostrando relativamente impermeáveis, denotando a inexistência de mobilidade social vertical, pelo menos em termos percentuais. É verdade que os efeitos da marcante ampliação das oportunidades educacionais da década de 60 só se farão sentir na estrutura social a partir de 1972/75. De qualquer forma, a comparação realizada indica que os benefícios do desenvolvimento são internalizados de modo lento e difícil, quando se considera o comportamento temporal da estrutura social brasileira.

Essa espantosa semelhança entre as estruturas sociais dos dois períodos sugere que o crescimento econômico favoreceu mais maciçamente a geração de empregos intraclasses em lugar da criação de empregos ou ocupações de *status* mais alto. Por outro lado, vale a pena ressaltar que, embora as proporções se tenham mantido praticamente constantes, ocorreu no período, evidentemente, um aumento de todas as classes em termos absolutos, como decorrência do aumento populacional e da PEA em si. Em outras palavras, a elite hoje congrega mais gente do que em 1950; igualmente, em termos absolutos, há mais indivíduos de classe baixa hoje do que em 1950.

TABELA 7
Estrutura social brasileira — 1950/70

	1950	1970
Elite.....	2	2
Classe Média Superior	3	3
Classe Média Inferior.	12	13
Classe Baixa Superior. } Classe Baixa Inferior.. }	83	82

FONTES: 1950: R.J., Havighrust, *op. cit.*; 1970: N. V. Silva, *op. cit.*

Como vimos, os grupos de estratos baixos não só constituem a maioria mal remunerada, mas sobretudo englobam ocupações mais atingidas pelo fenômeno de alta rotatividade. Isto implica um estilo de vida peculiar e um padrão de consumo limitado: tais grupos enfrentam severas restrições no seu nível geral de vida e grandes limitações para entrar em endividamento prolongado (compra de casa, mobiliário, etc.), assim como para cobrir gastos eventuais ligados à saúde, nutrição e transporte. Ligado a isso surge a tendência de se localizarem em habitações precárias (favelas e cortiços) que, apesar de não oferecerem conforto, têm a grande vantagem de se situarem próximas do local de trabalho, compensando, assim, as despesas de transporte. Qualquer tentativa de expulsão desses contingentes populacionais implica a necessidade de pesados investimentos em transporte.

Uma análise recente da situação social desses contingentes populacionais elaborada pelo IPEA caracteriza bem a questão habitacional como estreitamente dependente da questão de emprego e renda. Tal estudo recomenda que uma política de habitação realista leve em conta as restrições de mercado de trabalho às camadas mais pobres da população.¹⁴ Em outras palavras, a política habitacional deve estar estreitamente harmonizada com a política nacional de emprego. Seguindo esse raciocínio, aquele documento chega a recomendar certa fusão dos programas do Ministério do Interior e do Ministério do Trabalho e, em algum grau, do Ministério da Previdência e Assistência Social (especialmente o INPS).

8 — Educação e mobilidade ocupacional

Os dados apresentados na seção anterior sugerem uma fraca mobilidade social vertical no Brasil entre 1950 e 1970. Quais os fatores que inibem a mobilidade ocupacional no Brasil e que dificultam a passagem de grandes massas de indivíduos de um estrato baixo para outro mais alto?

¹⁴ IPEA, *Diagnóstico Social do Brasil* (Brasília: Centro Nacional de Recursos Humanos, 1975).

Os estudos de estratificação social realizados em várias partes do mundo indicam que os grandes determinantes da mobilidade intra-geração nas sociedades modernas são: (a) o primeiro emprego do indivíduo; (b) as experiências adquiridas; (c) o seu treinamento geral. Por seu turno, essas variáveis são parcialmente determinadas por fatores ligados à geração anterior, como é o caso da educação e da ocupação do pai do indivíduo. Isso significa que, para uma grande maioria de indivíduos, opera o chamado círculo vicioso da pobreza: nascer e ser criado nos estratos baixos da estrutura social constitui dupla desvantagem, pois, além das restrições peculiares ao estrato, os fatores associados ao baixo *status* reforçam-se mutuamente e tendem a reduzir as oportunidades ocupacionais do indivíduo. Esse fato é especialmente relevante quando o acesso à educação é limitado. O exemplo do Brasil é bem característico. O rápido desenvolvimento econômico dos últimos 10 anos gerou novos empregos, que passaram a demandar profissionais ainda escassos no mercado de trabalho devido às reduzidas oportunidades educacionais das gerações passadas. O efeito final dessas forças foi a limitação da mobilidade ocupacional para a maioria e, como consequência, a elevação substancial de salários da minoria habilitada, constituída de profissionais que, aos poucos, foram assumindo uma posição quase monopolista no mercado de trabalho.

É importante ressaltar ainda que a grande expansão do setor terciário implicou na geração de inúmeras novas oportunidades em ocupações "velhas" e de *status* relativamente baixo: atendentes, recepcionistas, datilógrafos, entregadores, balconistas, serventes, etc. Muitas dessas ocupações se multiplicaram também no setor secundário.

É relevante distinguir o efeito-emprego do efeito-mobilidade. A mobilidade social ocorre mais freqüentemente quando se verifica a abertura de novas oportunidades ocupacionais de *status* mais alto do que as ocupadas pelo grupo considerado. Assim, é possível admitir a criação de novas oportunidades de emprego desacompanhadas do fenômeno da mobilidade: neste caso, ocorre apenas a multiplicação das ocupações existentes ou criação de novas, mas de baixo *status*.

No Brasil, o rápido desenvolvimento teve sem dúvida um intenso efeito gerador de novos empregos. Entretanto, a maior parte dos novos empregos surgiu em ocupações preexistentes ou novas, mas de baixo *status*. Esse fenômeno pode ser observado setorialmente e também por categorias ocupacionais. Por exemplo, dentro do setor industrial, verificou-se nas últimas duas décadas um crescimento acentuado da força de trabalho na construção civil, que era de 27% em 1950 e passou para cerca de 33% em 1970. Por outro lado, observou-se um declínio sistemático nas indústrias de transformação, nas indústrias extrativas e nos serviços industriais de utilidade pública.¹⁵ Como se sabe, o subsetor da construção civil tende a absorver grandes contingentes de indivíduos em ocupações de baixo *status* social, o que, em si, limita as possibilidades de mobilidade.

O trabalho de Almeida apresenta análises ocupacionais bastante detalhadas e que apóiam a hipótese aqui levantada. Dentre as ocupações da construção civil que mais se multiplicaram no período 1950/70, destacam-se as seguintes: ladrilheiros e taqueiros (268%), armadores de concreto (219%), encanadores (184%), pedreiros (125%). Dentre as ocupações de baixo *status* do setor terciário, por outro lado, sobressaem: motoristas (199%), praticistas (142%), barbeiros e assemelhados (188%), balconistas e entregadores (83%). O mesmo estudo apresenta também um crescimento substancial de ocupações técnicas e científicas: arquitetos (317%), engenheiros (243%), agrônomos e veterinários (179%), advogados (140%), médicos (104%). Convém alertar ao leitor, entretanto, que os incrementos das ocupações de baixo *status* foram feitos sobre uma base extremamente grande: isso significa que, em termos absolutos, a grande geração de novos empregos ocorreu nos estratos baixos e, em certa medida, no médio inferior. Em outras palavras, o número de indivíduos não-qualificados cresce mais rápido do que o dos especialistas. Isso vem sendo observado também na Venezuela, Chile e Costa Rica.¹⁶

¹⁵ J. Almeida, *Industrialização e Emprego no Brasil*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 24.

¹⁶ ECLA, "Economy Survey of Latin America: 1973", in *Social Change in Latin America in the Early 1970's*, Pasta III (Washington: Economic Commission for Latin America, 1973)

Esse fenômeno é codificado em Sociologia como *segmentação*, isto é, a proliferação de unidades estruturais adicionais que não diferem qualitativamente das preexistentes.¹⁷ A segmentação dos mercados de trabalho ocorre ao longo das linhas de ocupações. Em outras palavras, cada ocupação tende a ter a sua faixa própria de mobilidade. Há momentos em que a mobilidade invade a faixa vizinha e começa a se transformar em mobilidade social vertical. Entretanto, isso é raro: os encanadores não competem com os eletricitistas no mercado de trabalho; os datilógrafos não competem com os contadores, e assim por diante.¹⁸

Várias evidências sugerem que os mercados de trabalho segmentados vêm proliferando com relativa velocidade na América Latina. Um trabalho recente, focalizando vários centros urbanos latino-americanos, propicia as bases empíricas que, de certa forma, apóiam o tipo de imobilismo verificado na estrutura social brasileira anteriormente apresentado.¹⁹

Por outro lado, o desenvolvimento acelerado da economia brasileira induziu a um fenômeno bastante relevante para os processos de mobilidade social, ou seja, uma tendência crescente para o uso de padrões universalistas no recrutamento de pessoal especializado, em particular no setor privado. Isso decorre, em grande parte, dos processos de modernização administrativa que vão aos poucos sendo introduzidos nas empresas e da preocupação constante com a questão de eficiência que se vem observando, especialmente nos sistemas de recrutamento e promoção de pessoal. O número de agências especializadas em recrutamento, cuja expansão também ocorreu nos últimos 10 anos, reflete, em si, o declínio dos padrões particularistas

¹⁷ N. J. Smelser, *The Sociology of Economic Life* (New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1963).

¹⁸ R. M. Stolzenberg, "Occupations, Labor Markets and the Processes of Wage Attainment", in *American Sociological Review*, vol. 40 (1975), pp. 645-665.

¹⁹ A. Calabi, R. Lima, A. Uthoff e P. Zaghen, "Dual Labor Market in Latin America: An Empirical Test", citado em R. Lima e I. Lima, "Educação e o Setor Tradicional Urbano Brasileiro", Projeto de Pesquisa (Universidade de Brasília, DF, 1974).

baseados em parentesco e “pistolão” e o aumento crescente de critérios racionais que buscam a eficiência do profissional.

Como é resolvido o problema da mobilidade em uma sociedade que eleva seus padrões universalistas de recrutamento e enfrenta ainda restrições do lado da oferta de certos profissionais mais especializados? O treinamento em serviço surge como uma fórmula reequilibradora. De fato, estudos recentes realizados no setor industrial brasileiro indicam que a grande maioria dos profissionais que ocupam cargos de nível médio não passou por escolas profissionalizantes ou técnicas. Embora possuam uma ocupação bem definida (que geralmente combina a competência técnica com a capacidade de comando e liderança), raramente eles exibem escolaridade equivalente: cerca de 70% deles não cursaram escolas especializadas; aprenderam na vida...²⁰ Por isso, a relação entre escolaridade profissional e cargo na firma tende a ser baixa. Isso significa que boa parte dos indivíduos que ocupam importantes cargos de nível médio (chefes, gerentes, supervisores, etc.) não teve a escolaridade específica correspondente.

As condições do mercado de trabalho na década de 70 refletiram, na verdade, as restrições da oferta educacional da década de 50. Nesses termos, verifica-se que a empresa ainda não tem condições de recrutar mão-de-obra *treinada*. Na verdade, o período de 1965/75 foi assinalado por uma busca constante de mão-de-obra *treinável*.²¹ No que tange aos profissionais de nível médio e profissionais qualificados, a empresa busca atualmente indivíduos capazes de aprender e, com base nisso, está disposta a promover-lhes a mobilidade ocupacional. Dessa forma, parece que parte da recente mobilidade de *status* vem ocorrendo dentro da carreira ocupacional, tendo importância, assim, o primeiro emprego e as oportunidades de aprendizagem por eles oferecidas. Tem mais chance, portanto, o indivíduo treinável que entra em um setor de expansão do que aquele que ingressa em um setor estagnado. Do lado da oferta de

²⁰ J. Pastore e outros, *Profissionais Especializados no Mercado de Trabalho* (São Paulo: Sécic IPE/Monografia, 1973), vol. 2.

²¹ C. M. Castro e A. M. Souza, *Mão-de-Obra Industrial no Brasil: Mobilidade, Treinamento e Produtividade*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 25.

mão-de-obra, o fator-chave é ser um indivíduo *treinável*; do lado da demanda, ingressar em um setor em desenvolvimento e galgar altos cargos (ainda que na mesma profissão).

A preparação do indivíduo treinável constitui uma questão básica para todo o aparelho educacional da sociedade. Recentemente, os educadores brasileiros vêm incorporando a idéia de que o sistema educacional poderia ser um elemento-chave para o equilíbrio do mercado de trabalho e, conseqüentemente, para a mobilidade ocupacional. Ao aprovar a Lei 5.692, em 1971, entretanto, parece que o legislador exagerou na definição da escola como agente equilibrador no mercado de trabalho. De fato, o mercado vinha apresentando sinais de desemprego estrutural, ou seja, desencontros entre a quantidade e a qualidade de mão-de-obra oferecida e a desejada. Porém, a tentativa de massificar o ensino profissionalizante (Lei 5.692) parece ser o remédio inadequado para um mal realmente presente em certas regiões do País.

Inúmeras dúvidas podem ser levantadas com relação à tentativa da profissionalização em massa da nova política educacional. Estariam as escolas aparelhadas, em termos de equipamento e pessoal, para formar os gerentes de produção, os chefes de projetos, os supervisores de pessoal, os gerentes de *marketing* e outros profissionais que o mercado vem solicitando? Estaria o mercado demandando esses enormes contingentes que sairiam do sistema educacional geral? Conseguiria a escola inovar seus currículos, de modo a observar o ritmo acelerado da modernização tecnológica da agricultura, indústria e comércio no Centro-Sul do País? Em que medida o indivíduo com ocupação específica (exemplo: desenhista, projetista) teria mais mobilidade no mercado de trabalho e, conseqüentemente, mais mobilidade ocupacional?

Quanto ao aparelhamento escolar, a resposta é óbvia. Nossas escolas não estão aptas sequer para atender a demanda escolar normal de 1.º e 2.º graus. Estamos longe de possuir recursos de modo a equipar os estabelecimentos com os laboratórios e oficinas necessários para a formação profissional a nível de 1.º ou 2.º grau. Mais longe ainda estamos de possuir os professores e orientadores equipados para um empreendimento de tal complexidade. E o mais dramático é que os países que possuem todos esses recursos estão

fazendo uma profunda revisão dessa estratégia, haja vista a dificuldade de se quantificar e qualificar as demandas do lado do mercado de trabalho.

Além do mais, a escola é uma estrutura pesada, que se move com lentidão, demora para organizar seus currículos, treinar seus professores e formar seus alunos. Uma vez formados, eles correm o risco de se transformarem em profissionais muito especializados e descompassados e, em relação à modernização tecnológica, tendem a ficar obsoletos rapidamente. Isso cria novos problemas para a sociedade. O que fazer com um profissional nessas condições? Ao contrário da máquina obsoleta, este profissional não pode ser simplesmente descartado ou “trocado” por outro mais moderno. Isso implica correr o enorme risco de ter de retreiná-lo. O retreinamento custa caro e, em geral, toma o lugar de outros trabalhadores.

Além disso, vários estudos têm demonstrado sistematicamente que quanto mais específico é o treinamento do profissional, menor é a sua mobilidade no mercado de trabalho;²² sua dependência em relação à especificidade da tarefa é elevada. Isso ocorre tanto com a mão-de-obra de nível médio como com a de nível superior, embora seja menos acentuada entre estes últimos.²³

Conseqüentemente, a recomendação que deriva dos dados e do comportamento do mercado é de que devemos abandonar a idéia de que a escola pode realizar o “casamento perfeito” entre a oferta e a procura de mão-de-obra. A maior parte desse ajuste ocorre no próprio mercado sob pressão de um complexo de variáveis individuais, econômicas e sociais. Do lado individual, o que sobressai é a flexibilidade: flexibilidade significa exatamente a capacidade para aprender e para se adaptar a condições novas. Por isso, a melhoria qualitativa do ensino geral é tarefa da maior urgência no Brasil. Terá mais chance no mundo do trabalho o jovem que raciocina bem, que escreve bem, que resume bem, que domina bem a mate-

²² C. G. Langoni, *A Economia de Transformação* (Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1975).

²³ J. Pastore, “Mercado de Trabalho e Ensino de 2.º Grau”, in *Simpósio sobre Planejamento da Educação* (São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1972).

mática e que possui um bom conhecimento das origens e dos destinos de sua civilização, do que o "especialista" que carrega consigo todas as ineficiências de um currículo que lhe dá poucas alternativas de emprego no mercado atual.

Grande parte do ajuste de habilidades requeridas e oferecidas acontece na vida... Esse processo é inevitável, e talvez seja mais barato do que por intermédio da escola. O mercado é flexível, dinâmico e capaz de fazer os ajustes necessários desde que receba boa matéria-prima. Se isso não ocorre, ele mesmo toma as suas providências "paraeducacionais", tipo SENAI e SENAC, e, através delas, organiza os cursos dos quais necessita para atender às emergências. Uma vez atendidas, só lhes resta desmontar os esquemas educativos, o que é feito com extrema facilidade. Raramente a escola pode desmontar suas estruturas quando estas se tornam disfuncionais.

9 — Emprego, ocupação e renda

Qualquer diagnóstico social deve deixar claro que o problema central dos estratos baixos da população brasileira não é realmente o desemprego. O problema real para essas camadas é, em primeiro lugar, de renda e, em segundo, uma questão de oportunidades de trabalho estável. Portanto, repetimos que a abertura da nossa estrutura social depende não só da criação de mais empregos, mas, acima de tudo, da criação de empregos que permitam àquelas camadas sociais desfrutar um nível de vida razoável.²⁴

Atualmente começa a ficar claro que o problema de distribuição de renda parece ser muito mais político do que técnico. A questão básica é a de definir claramente qual o grau de igualdade ou desigualdade moralmente desejado por determinada sociedade e, a partir disso, estabelecer as metas de redistribuição a serem perseguidas pelas políticas econômicas em geral e as de emprego, em particular.

²⁴ M. Blaug, *La Educación y el Problema del Empleo en los Países en Desarrollo* (Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 1973).

Do ponto de vista técnico, o problema limita-se a identificar os fatores responsáveis pela concentração de renda e propor políticas atenuadoras que são também submetidas a debate. Como se sabe, tais análises já foram razoavelmente conduzidas em vários países, inclusive no Brasil; hoje em dia, os determinantes da concentração já são bem conhecidos. Alguns dos estudos colocam ênfase especial na educação da mão-de-obra e em certos fatores individuais como sexo, idade, cor, meio formativo familiar, etc. Outros trabalhos acentuam primordialmente a separação capital/trabalho, os problemas decorrentes do avanço tecnológico e a questão da hierarquia ocupacional da empresa como determinantes fundamentais dos grandes diferenciais de salário e renda.

Uma das propostas mais comuns para a melhoria da distribuição de renda tem sido a recomendação de elevar-se o nível educacional da população. O pressuposto aqui é que a educação teria três tipos de efeitos benéficos sobre a distribuição da renda: (a) uma parte dos indivíduos treinados sairia de ocupações de baixa renda e se incorporaria a grupos ocupacionais de renda mais alta; (b) os salários para os empregos de renda baixa se elevariam; (c) os salários para as ocupações de renda alta tenderiam a declinar. Dessa forma, uma melhoria educacional traria automaticamente três efeitos desejáveis, redundando assim em uma distribuição geral mais equitativa.²⁵

Com base nesses pressupostos, numerosos países lançaram programas maciços de educação e treinamento de mão-de-obra depois da II Guerra Mundial. Os resultados indicam que, de fato, a distribuição de educação foi substancialmente igualada como consequência desses programas. Entretanto, os rendimentos tornaram-se ainda mais desiguais do que antes. Em outras palavras, a igualação educacional não foi acompanhada por uma igualação de rendimentos. Tudo indica que, na melhor das hipóteses, a educação como fator de redistribuição de renda só produz efeito a longuíssimo prazo. Os programas educacionais maciços e de treinamento de mão-de-obra apresentam sérias limitações para uma política de prazo mais

²⁵ L. C. Thurow e R. E. B. Lucas, *The American Distribution of Income: A Structural Problem* (Washington: Joint Economic Committee, 1972).

curto. O que pode a educação fazer para melhorar a renda da enorme massa de indivíduos que integram o Estrato V, ou seja, dos trabalhadores braçais, das domésticas, dos balconistas, entregadores, etc.?

Outro tipo de recomendação, esta mais direta, é o da reforma do sistema tributário. Embora não existam dificuldades técnicas para redistribuir a renda via tributação, a medida parece encontrar profundas restrições de caráter político, especialmente quando as decisões são tomadas pelas minorias. O Brasil, sem dúvida, realizou um enorme avanço no que tange à tributação das rendas pessoais, especialmente das pessoas físicas. O grande esforço de reorganização e implementação dos mecanismos arrecadadores começou a apresentar resultados claramente positivos a partir de 1969/70.

Entretanto, seria interessante examinar a equidade do sistema tributário nas diferentes categorias ocupacionais. A Tabela 8 apresenta alguns dados sobre o comportamento dos contribuintes do imposto de renda, por ocupação, e segundo o imposto devido no exercício de 1974, ano-base de 1973. Os dados são agregados para todo o País e refletem medidas calculadas para as principais ocupações codificadas no imposto de renda.

Verifica-se, em primeiro lugar, que das ocupações lançadas somente seis categorias pagaram mais de 10% dos rendimentos brutos declarados: banqueiro, atuário, industrial, engenheiro, autor e magistrado. Todas as outras 51 ocupações pagaram 10% ou menos dos rendimentos declarados. Dos que pagaram imposto, cerca de 20 ocupações foram lançadas em 5% ou menos. Assim, apesar das reclamações dos contribuintes contra os excessos da tributação da pessoa física, especialmente dos profissionais liberais, a incidência percentual do imposto de renda parece ser ainda relativamente pequena e desbalanceada para a maioria das ocupações. Alguns casos extremos merecem ser aqui destacados: os médicos, por exemplo, recolheram em média 9,9% dos rendimentos declarados, o que significou, no exercício de 1974, cerca de Cr\$ 8.700,00 para o ano todo; os advogados, que também pagaram cerca de 9,8% das rendas declaradas, contribuíram com Cr\$ 6.900,00. Mesmo os industriais que recolheram um percentual mais elevado (11,9%) como pessoa física tiveram uma contribuição anual de apenas Cr\$ 6.000,00. Os dentis-

TABELA 8

*Percentual da renda bruta pago em imposto de renda
(médias por ocupações * em ordem decrescente)
exercício de 1974*

Ocupação	Ocupação	Ocupação
1. (1) Banqueiro 22,0	20. (30) Físico 6,8	39. (18) Veterinário 4,5
2. (32) Atuário 12,2	21. (34) Proprietário 6,7	40. (29) Bancário 4,2
3. (11) Industrial 11,9	22. (33) Artista 6,6	41. (45) Civil Inativo** 4,1
4. (3) Engenheiro 11,0	23. (15) Analista 6,5	42. (44) Professor 4,0
5. (23) Autor 10,8	24. (20) Psicólogo 6,2	43. (47) Manequim 4,0
6. (2) Magistrado 10,3	25. (28) Matemático 5,9	44. (55) Outras Ocupações 2,5
7. (6) Economista 10,0	26. (31) Aeroviário 5,8	45. (48) Museólogo 3,4
8. (8) Tabelião 10,0	27. (19) Estatístico 5,7	46. (35) Assistente Social 3,4
9. (4) Médico 9,9	28. (37) Securitário 5,7	47. (39) Nutricionista 3,1
10. (7) Advogado 9,7	29. (13) Agrônomo 5,6	48. (49) Civil Ativo** 2,8
11. (36) Desportista 9,6	30. (38) Comerciante 5,5	49. (41) Marítimo 2,5
12. (5) Arquiteto 9,2	31. (22) Técnico 5,5	50. (50) Emp. Tr. Carga 2,4
13. (16) Despachante 9,1	32. (17) Contador 5,4	51. (57) Agricultor 2,1
14. (10) Químico 8,5	33. (24) Farmacêutico 5,4	52. (52) Enfermeiro 1,8
15. (14) Jornalista 8,3	34. (53) Fazendeiro 5,2	53. (51) Industriário 1,8
16. (9) Geólogo 7,5	35. (25) Sociólogo 5,1	54. (46) Militar Ativo 1,6
17. (42) Espólio 7,4	36. (27) Vendedor 5,0	55. (56) Costureiro 1,5
18. (40) Capitalista 7,3	37. (12) Dentista 4,8	56. (43) Motorista 0,9
19. (21) Corretor 7,2	38. (26) Militar Inativo 4,7	57. (54) Ferroviário 0,7

FONTE: CIEF, "Tabulações Preliminares do Imposto de Renda", (Brasília, 1975).

* Os números em parênteses indicam a posição do grupo na escala de rendimentos brutos declarados. Os números sem parênteses indicam a classificação das ocupações segundo o recolhimento do imposto.

** Funcionários Públicos Civis.

tas, ao pagarem 4,8% dos rendimentos declarados, recolheram em média Cr\$ 2.200,00 no exercício de 1974.

É claro que essas médias apresentam a grande desvantagem de encobrirem as diferenças regionais e individuais de rendimento que, como se sabe, são bastante acentuadas no Brasil. Entretanto, há algumas categorias ocupacionais razoavelmente homogêneas, como é o caso das profissões liberais acima, especialmente dentistas, médicos e advogados.

Em segundo lugar, é importante comparar o percentual pago com os rendimentos declarados pelos contribuintes nas diferentes categorias ocupacionais. Os dados do exercício de 1974 mostram algumas

distorções que fazem da tributação um mecanismo bastante desigual no que tange aos seus eventuais efeitos redistributivos de renda. Basicamente, existem três grupos de contribuintes: (a) em primeiro lugar, os que pagam um percentual relativamente baixo em relação ao rendimento declarado; (b) em segundo, observa-se um grupo de contribuintes que se encontram na posição inversa, ou seja, recolhem um percentual relativamente alto em relação ao rendimento declarado; (c) finalmente, destacam-se os que apresentam uma relativa equivalência entre as duas escalas mencionadas.

Como se distribuem as diferentes categorias ocupacionais nos três grupos descritos? A Tabela 9 apresenta as ocupações segundo os tipos apresentados. No primeiro grupo encontram-se quase todas as profissões liberais de alto *status*, como médicos, advogados, dentistas, arquitetos, psicólogos, etc. Todas essas ocupações se incluem entre os níveis de renda mais altos do Brasil (ver Tabela 10). Por outro lado, essas categorias gozam de certa flexibilidade proporcionada pela própria legislação, o que lhes permite atenuar substancialmente a incidência do imposto sobre seus rendimentos reais. Além disso, sabe-se que os profissionais de renda alta tendem a entrar em outros empreendimentos, especialmente imobiliários, onde os ganhos de capital ficam isentos de tributação. Nessas condições, a carga tributária vai-se aliviando bastante para as categorias incluídas no Grupo A. Tais fenômenos despertam sérias dúvidas sobre o papel da tributação como mecanismo redistributivo de rendas.²⁶

O Grupo B, como vimos, é constituído de categorias ocupacionais cujos rendimentos são relativamente baixos quando comparados com o imposto recolhido. Por exemplo, os atuários ganham, em média, cerca de Cr\$ 25.000,00 a mais, o que os classifica em 32.º lugar na escala de rendimentos; entretanto, recolhem mais de 12% de seus rendimentos em forma de imposto de renda, o que os coloca em 2.º lugar na escala de tributo pago (ver Tabela 8). Os despor-

²⁶ É verdade que o Grupo A inclui também ocupações de níveis de renda sensivelmente mais baixos do que os exemplos acima comentados. São os vendedores, contadores, motoristas, etc. Parece que tais ocupações gozam apenas da flexibilidade mencionada, o que já é bastante vantajoso, dada a sua situação de rendimentos.

TABELA 9

Classificação das ocupações segundo o percentual de imposto pago e os recebimentos brutos declarados

Grupos de Contribuintes	Ocupações
Grupo A. Percentual de Imposto Relativamente Baixo	Médico, Advogado, Dentista, Magistrado, Arquiteto, Químico, Geólogo, Analista, Psicólogo, Estatístico, Nutricionista, Marítimo, Civil Ativo, Técnico, Farmacêutico, Sociólogo, Vendedor, Militar Inativo, Bancário, Assistente Social, Motorista, Agrônomo, Contador, Veterinário.
Grupo B. Percentual de Imposto Relativamente Alto	Artista, Físico, Matemático, Aeroviário, Comerciante, Despachante, Civil Inativo, Manequim, Museólogo, Industriário, Industrial, Proprietário, Securitário, Atuário, Autor, Desportista, Fazendeiro, Capitalista, Espólio, Outros.
Grupo C. Percentual de Imposto Relativamente Equivalente	Banqueiro, Engenheiro, Economista, Tabelião, Jornalista, Civil Inativo, Emp. a Transp. Carga, Enfermeiro, Costureiro, Ferroviário, Industriário, Corretor, Professor.

FONTE: CIEF, *op. cit.*

tistas estão em 36.º em renda e em 11.º em imposto; os físicos estão em 30.º em renda e em 20.º em imposto; e os autores em 23.º em rendimento e em 5.º em recolhimento de imposto!

Finalmente, convém ressaltar que os dados do imposto de renda refletem de modo exclusivo a situação dos contribuintes obrigados a declarar. Como se sabe, é bastante pequeno ainda o número de integrantes da PEA que caem na faixa de obrigatoriedade de apresentação de declarações de renda como pessoa física. As modificações para o exercício de 1976, ano-base de 1975, reduzirão ainda mais esse grupo e criarão alíquotas mais rigorosas para os contribuintes tributáveis. O objetivo central dessas modificações é a melhoria da distribuição de renda. No entanto, parece questionável que o aperto das alíquotas venha resolver as dissociações apontadas acima e os problemas relacionados com a declaração de rendimentos brutos

TABELA 10

Agrupamento das ocupações segundo rendimento bruto anual

Nível de Rendimento (Cr\$)	Ocupações	Percentual de Imposto Pago
Mais de 200 mil	Banqueiro	23
95 -- 88	Médico, Engenheiro, Magistrado	9 -- 10
76 -- 51	Industrial, Advogado, Químico, Geólogo, Tabelaio, Arquiteto, Economista	7,5 -- 11
48 -- 29	Vendedor, Militar Inativo, Sociólogo, Farmacêutico, Autor, Técnico, Corretor, Psicólogo, Estatístico, Veterinário, Contador, Despachante, Analista, Jornalista, Agrônomo, Dentista	5 -- 11
27 -- 17	Motorista, Marítimo, Capitalista, Nutricionista, Comerciante, Securitário, Desportista, Assistente Social, Proprietário, Artista, Atuário, Aeroaviário, Físico, Bancário, Matemático	1 -- 12
16 -- 11	Civil Inativo, Civil Ativo, Museólogo, Manequim, Militar Ativo, Professor	1 -- 4
Menos de 11 mil	Agricultor, Costureiro, Ferroviário, Fazendeiros, Outros	1 -- 5

FONTE: CIEF, *op. cit.*

das categorias ocupacionais do Grupo A. Por exemplo, em 1973 foram apenas 11 as ocupações que receberam mais de Cr\$ 50.000,00 por ano, ou seja, que tiveram um salário médio mensal de pouco mais de Cr\$ 4.000,00. Além disso, esse grupo é bastante heterogêneo. Na realidade há nele três degraus bem definidos. Em primeiro lugar, sozinho, destaca-se a ocupação de banqueiro com um rendimento anual de cerca de 207 mil cruzeiros e recolhendo uma proporção substancial desse montante em forma de imposto (quase 25%). Em segundo lugar, bem abaixo, vêm os médicos, engenheiros e magistrados, com renda entre 88 e 95 mil cruzeiros anuais e recolhendo cerca de 10% de imposto. Finalmente, observam-se os industriais, químicos, geólogos e tabeliões, advogados, economistas e arquitetos, com renda entre 51 e 76 mil cruzeiros, recolhendo, na maioria das ocupações, menos de 10%.

Repetindo, um quadro desse tipo leva-nos a questionar a eficácia da tributação como mecanismo de redistribuição da renda. Por outro lado, as soluções técnicas para as distorções apontadas são relativamente simples. É preciso apenas unir o bom senso técnico à sensibilidade política para que se implante um mecanismo mais equânime nessa área. O problema parece mais político do que técnico.

Para finalizar, convém considerar algumas alternativas mais diretas para redistribuição das rendas no Brasil. As propostas mais realistas parecem ser aquelas que procuram atacar o problema diretamente na distribuição da renda em si. O estudo do IPEA anteriormente mencionado ressalta a viabilidade de se acionar um Fundo de Participação dos Trabalhadores, integrando-se PIS e PASEP, cuja arrecadação acumulada estima-se em 104 bilhões de cruzeiros até 1980. A recomendação decorrente incide na distribuição anual de um a dois salários mínimos a todos os participantes do PIS-PASEP, sem que isso possa gerar uma descapitalização do patrimônio dos fundos. O trabalhador poderia ainda optar entre receber seu salário ou transferir esse benefício para amortizar dívida da casa própria.²⁷ Assim, os mecanismos distributivos diretos iriam se combinando com os programas de investimentos em necessidades básicas, assegurando-se mais estabilidade e mais qualidade de vida para os enormes contingentes dos estratos mais baixos da estrutura social.

10 — Resumo e conclusões

Este artigo constitui uma tentativa de reunir do modo o mais fidedigno possível os dados disponíveis sobre as condições de emprego na sociedade brasileira, do ponto de vista de suas relações com os fenômenos de distribuição da renda, estratificação e mobilidade sociais.

O rápido desenvolvimento econômico experimentado pelo Brasil no período 1965/70, acompanhado pela dinamização do mercado de

²⁷ IPEA, *op. cit.*

trabalho, configurou-se como um processo típico de sociedades em transição. Entretanto, persistiram problemas crônicos de desemprego e subemprego. Estimativas feitas sobre a população não-agrícola indicam que os indivíduos desempregados e subempregados correspondiam, em seu conjunto, a cerca de 12% do total da população economicamente ativa em 1968 e a 11% em 1972. Observou-se ainda uma elevação sistemática das taxas de subemprego ao longo do período, particularmente nas regiões menos desenvolvidas. Este agravamento das condições gerais de emprego pode ser atribuído à escassez relativa de novas oportunidades e ao desemprego estrutural, que retratam o desencontro entre habilidades oferecidas e demandadas no mercado de trabalho. Adicionalmente, há que considerar a rotatividade da mão-de-obra: análises preliminares mostram que uma parcela expressiva de trabalhadores de baixo nível de qualificação vem sendo afetada por dispensas e admissões freqüentes, redundando em insegurança e baixa produtividade.

As oportunidades de emprego disponíveis no País mantêm uma estreita relação com seus padrões de mudança tecnológica e, conseqüentemente, com as opções de política econômica feitas no curso de seu desenvolvimento. Existem indicadores seguros de que as medidas adotadas no Brasil na década de 50 — cujos efeitos se fazem sentir ainda hoje — vêm induzindo à introdução de tecnologias poupadoras de mão-de-obra, especialmente no setor industrial.

A análise da distribuição ocupacional da PEA, a partir dos dados do censo de 1970, indica uma participação expressiva da categoria dos “autônomos” (34% do total). É importante notar aqui que essa categoria é integrada por grande número de indivíduos subempregados dos setores primário e terciário. Tais indivíduos encontram restrições para engajar-se em ocupações que lhes facultem a plena utilização de seu potencial de trabalho, maiores níveis de renda e mais estabilidade no emprego.

Por outro lado, os dados do censo indicam que mais de 1/3 da PEA é constituído por indivíduos sem nenhuma instrução formal, que apresentam condições bastante limitadas para um bom desempenho no trabalho e na cidadania. As cifras são ainda mais dramáticas quando desagregadas por regiões. No Nordeste, a percentagem de indivíduos sem instrução formal corresponde a 80% da

força de trabalho do setor primário e a mais de 50% da do setor industrial. Isso significa que as políticas destinadas a equacionar os problemas da região devem levar em conta a rentabilidade econômica dos investimentos e a disponibilidade de fatores, possivelmente estimulando atividades (inclusive industriais) com maior potencial de absorção de mão-de-obra facilmente treinável.

Os dados disponíveis sobre o tipo de estratificação social vigente na sociedade brasileira indicam claramente a presença de uma estrutura piramidal, cuja base permanece exageradamente ampla. Assim, cerca de 70% dos integrantes da PEA formam a "classe" baixa inferior, que congrega a grande maioria das ocupações pouco qualificadas, com rendimento sistematicamente inferior a um salário mínimo. A comparação entre dados relativos a 1950 e a 1970 mostra uma espantosa persistência desse tipo de estrutura ao longo do tempo, indicando que o Brasil está longe de constituir uma sociedade de classes permeável e que favoreça processos de mobilidade ascendente.

Quais os fatores que dificultam a mobilidade vertical da população brasileira? O chamado círculo vicioso da pobreza prevalece ainda hoje para a grande maioria dessa população. Nascer e ser criado nos estratos mais baixos constituem uma dupla desvantagem para o indivíduo, pois os fatores associados ao baixo *status* reforçam-se mutuamente e restringem-lhe as oportunidades de emprego. Esse fenômeno torna-se especialmente relevante tendo em vista a escassez de oportunidades educacionais no Brasil na década de 50, cujos efeitos se fazem sentir no atual mercado de trabalho. Na verdade, o período 1965/70 caracterizou-se por uma busca constante de mão-de-obra treinável, tendo em vista contrabalançar o baixo nível de escolaridade da força de trabalho através de mecanismos destinados a aumentar-lhe a qualificação.

Encontra-se hoje bastante disseminada a idéia de que o sistema educacional poderia ser um elemento-chave para a superação de fenômenos de desemprego estrutural e, indiretamente, para dinamizar a mobilidade ocupacional da força de trabalho. Entretanto, as recentes tentativas de massificar o ensino profissionalizante são remédios de eficácia duvidosa. A escola formal não parece constituir

o melhor instrumento para promover o ajuste entre a oferta e a demanda de mão-de-obra no mercado. No momento, a maior parte desse ajuste ocorre no próprio mercado, com evidentes vantagens em termos de flexibilidade de emprego para os profissionais, cabendo à escola formal empenhar-se na melhoria qualitativa do ensino geral.

Mas o problema crucial dos estratos baixos da população brasileira não se reduz a fenômenos de desemprego ou subemprego; esses fenômenos mascaram problemas de renda e de instabilidade de oportunidades de trabalho. A possibilidade de gerar uma estrutura de classes mais aberta e permeável depende da criação de novos empregos, mas, acima de tudo, da criação de empregos que permitam aos indivíduos melhorar seu padrão de vida. Nesse sentido, a questão da distribuição da renda configura-se como um problema eminentemente político.

Do ponto de vista técnico, trata-se apenas de identificar os fatores responsáveis pela concentração de renda, a fim de propor soluções para o problema. Uma das políticas que encontra melhor aceitação é o aumento da oferta de oportunidades educacionais, com base no pressuposto de que a educação exerce um impacto importante e positivo sobre a renda individual. Entretanto, a experiência de muitos países que lançaram programas dessa natureza leva-nos a questionar a viabilidade da solução proposta. Na melhor das hipóteses, os dados indicam que os investimentos no setor, instrumento de redistribuição da renda, envolvem prazos excessivamente longos para os retornos esperados.

A reforma do sistema tributário é uma alternativa que encontra inúmeros adeptos, com a vantagem de não apresentar maiores dificuldades do ponto de vista técnico. Sem dúvida, o Brasil realizou um enorme avanço no que tange aos mecanismos de tributação das rendas pessoais, especialmente das pessoas físicas. Por outro lado, porém, o percentual da renda bruta pago pelos contribuintes do imposto de renda é ainda relativamente pequeno, em termos absolutos, e desequilibrado no que interessa à maioria das ocupações. Dados referentes a 57 categorias ocupacionais em 1974 (ano-base de 1973) mostram que a grande maioria delas pagou impostos equivalentes a menos de 10% dos rendimentos declarados.

É interessante observar ainda que, no grupo dos contribuintes que pagam um percentual de imposto relativamente baixo em relação ao rendimento declarado, incluem-se quase todas as profissões liberais de alto *status*, como médicos, advogados, dentistas, arquitetos, etc. Essas categorias não só apresentam altos níveis de rendimento, como contam com mecanismos que lhes permitem aliviar a carga tributária, como é o caso dos investimentos no setor imobiliário. Além disso, o número absoluto de integrantes da PEA sujeitos a apresentar declarações de renda é ainda pequeno. As modificações propostas para o exercício de 1976 (ano-base de 1975) têm como objetivo a melhoria da distribuição da renda. Mas parece questionável que a criação de alíquotas mais rigorosas consiga, por si só, atenuar as distorções apontadas. Em suma, os dados disponíveis geram dúvidas quanto à eficácia de reformas tributárias como mecanismos de redistribuição de renda no Brasil.

Outras soluções atualmente propostas procuram atacar o problema de uma forma mais direta. Uma delas recomenda a distribuição de um a dois salários mínimos a todos os participantes do PIS-PASEP, acionando-se para tal um Fundo de Participação dos Trabalhadores. O objetivo previsto seria combinar mecanismos distributivos propriamente ditos com programas de investimento em necessidades básicas. Desta forma, as medidas sugeridas garantiriam maior estabilidade e qualidade de vida para os grandes contingentes que integram os estratos mais baixos da estrutura social.

