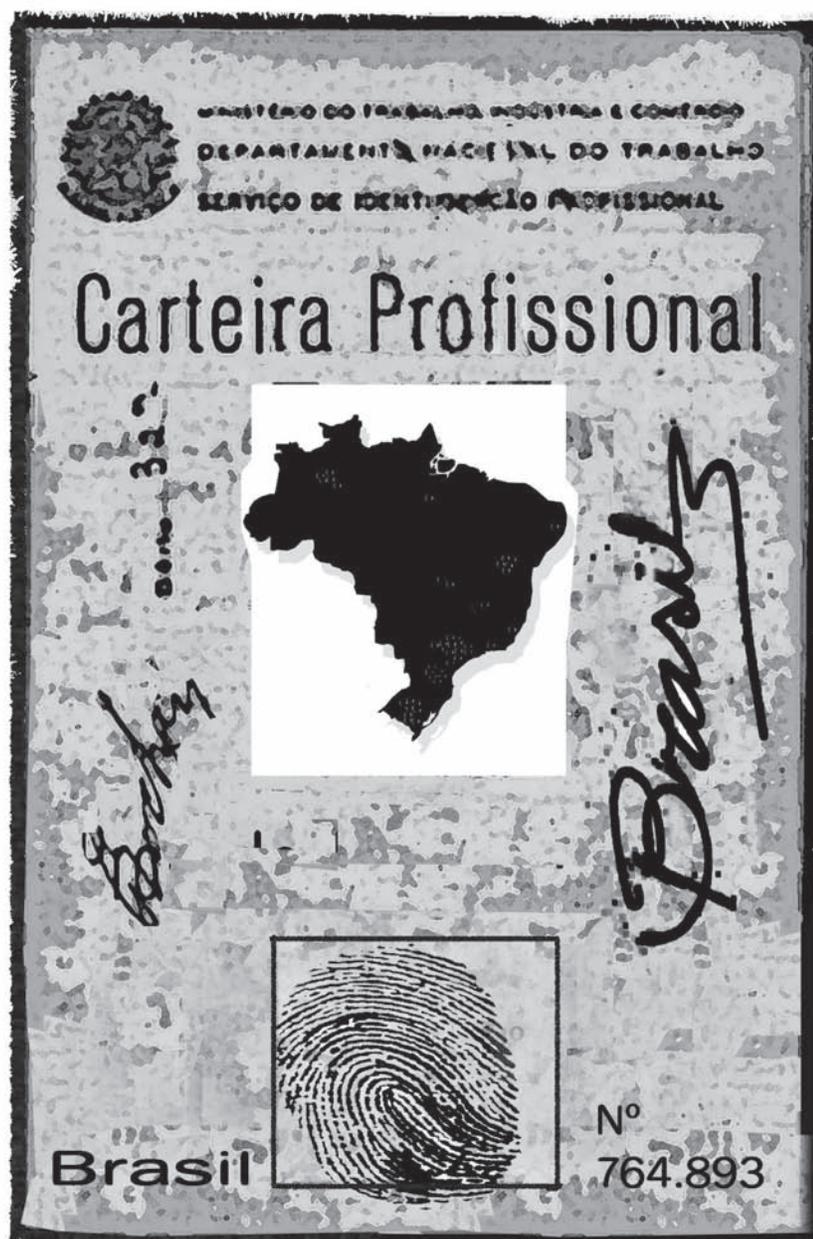


O mercado de trabalho no Brasil



Entrevista com João Saboia e artigos de Ademir Figueiredo, José Celso Cardoso Jr. e Maria Lucia Fattorelli discutem o mercado de trabalho, as baixas taxas de desemprego e o emprego público.

Resumo da monografia vencedora do Prêmio Celso Furtado; FPO desnuda participação das empreiteiras nos orçamentos; resenha de *A razão de Deus*

Editorial

O mercado de trabalho no Brasil

■ Apesar do fraco crescimento econômico, a taxa de desemprego no Brasil está em níveis historicamente baixos. Este fato, somado à discussão sobre o emprego público, deflagrada pela onda de greves dos servidores federais, levaram o Conselho Editorial do JE a escolher o mercado de trabalho como tema desta edição.

A série temática começa com artigo de Ademir Figueiredo, do Dieese, que resume de forma didática e elucidativa as principais tendências do mercado formal de trabalho nos últimos dez anos. Revela aspectos positivos da evolução quantitativa do emprego formal e do rendimento, mas alerta para o nocivo crescimento da rotatividade da força de trabalho.

Em seguida ouvimos João Saboia, do IE/UFRJ, especialista sobre o tema. Ele aponta sua surpresa com a baixa taxa de desemprego e sugere explicações e tendências. Versa também sobre qualificação da mão de obra, emprego público, desconcentração regional e transição demográfica.

José Celso Cardoso Jr., do Ipea, autor de pesquisa que redundou no livro *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*, apresenta em artigo uma análise sobre os servidores federais. Ressalta a urgência da montagem negociada de uma política nacional de gestão de recursos humanos no setor público, assentada na valorização e profissionalização.

Maria Lucia Fattorelli, coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida, afirma em artigo que “o problema do país não é a falta de recursos mas sim a sua distribuição”. Ela aponta que, do orçamento geral da União executado em 2011, R\$ 708 bilhões (45,05% do total de R\$ 1,571 trilhão) foram destinados ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública, quatro vezes mais do que o gasto com servidores.

Na sequência da edição, começamos a publicar resumos dos textos vencedores do 22º Prêmio de Monografia Economista Celso Furtado. O trabalho de Livia de Carvalho Freire, da UFF, intitulado *Pobreza multidimensional: uma aplicação às unidades federativas brasileiras*, foi o primeiro colocado. Livia conclui que a dimensão monetária por si só não é suficiente para determinar a pobreza em seus múltiplos aspectos.

Considerando o atual *boom* de obras no Rio, o FPO apresenta dados que respondem a pergunta: qual é o peso das principais empreiteiras nos orçamentos públicos do estado e do município do Rio e a respectiva importância dessas unidades da federação no faturamento dessas empresas?

No fechamento da edição, publicamos resenha do livro *A razão de Deus – ciência e fé, criacionismo e evolução, determinismo e liberdade*, de José Carlos de Assis.

SUMÁRIO

- 3 Mercado de Trabalho
Ademir Figueiredo
Mercado formal de trabalho brasileiro: algumas evidências dos últimos dez anos
- 5 Entrevista: João Saboia
“A queda da taxa de desemprego no Brasil nos últimos anos é realmente impressionante. Mas a economia terá que voltar a crescer a taxas razoáveis para a manutenção de baixas taxas de desemprego.”
- 8 Mercado de trabalho
José Celso Cardoso Jr.
É preciso defender o Estado brasileiro: a rota da profissionalização da ocupação no setor público – de FHC a Lula e Dilma, e questões em aberto
- 10 Mercado de trabalho
Maria Lucia Fattorelli
Privações aos servidores públicos e privilégio dos rentistas no Brasil
- 12 Prêmio de Monografia
Livia de Carvalho Freire
Pobreza multidimensional: uma aplicação às unidades federativas brasileiras
- 14 Fórum Popular do Orçamento
“Quem faz o orçamento da República são as empreiteiras”
- 16 Resenha
A Razão de Deus na perspectiva da crise econômica mundial

O Corecon-RJ apóia e divulga o programa Faixa Livre, apresentado por Paulo Passarinho, de segunda à sexta-feira, das 8h às 10h, na Rádio Bandeirantes, AM, do Rio, 1360 khz ou na internet: www.programafaixalivre.org.br

JE JORNAL DOS ECONOMISTAS

Órgão Oficial do CORECON - RJ
E SINDECON - RJ
Issn 1519-7387

Conselho Editorial: Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Edson Peterli Guimarães, José Ricardo de Moraes Lopes, Leonardo de Moura Perdigão Pamplona, Sidney Pascounto da Rocha, Gilberto Caputo Santos, Marcelo Pereira Fernandes, Paulo Gonzaga Mibielli e Gisele Rodrigues • **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro • **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866) • **Projeto Gráfico e diagramação:** Rossana Henriques (21 9662-4414) - rossana.henriques@gmail.com • **Ilustração:** Aliedo • **Fotolito e Impressão:** Folha Dirigida • **Tiragem:** 13.000 exemplares • **Periodicidade:** Mensal • **Correio eletrônico:** imprensa@corecon-rj.org.br

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ

Av. Rio Branco, 109 – 19º andar – Rio de Janeiro – RJ – Centro – Cep 20054-900

Telefax: (21) 2103-0178 – Fax: (21) 2103-0106

Correio eletrônico: corecon-rj@corecon-rj.org.br

Internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

Presidente: João Paulo de Almeida Magalhães • **Vice-presidente:** Sidney Pascounto da Rocha **Conselheiros Efetivos:** 1º Terço: (2011-2013): Arthur Câmara Cardozo, Renato El-

man, João Paulo de Almeida Magalhães – 2º terço (2012 a 2014): Gilberto Caputo Santos, Edson Peterli Guimarães, Jorge de Oliveira Camargo – 3º terço (2010-2012): Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Sidney Pascounto Rocha, José Antônio Lutterbach Soares • **Conselheiros Suplentes:** 1º terço: (2011-2013): Eduardo Kaplan Barbosa, Regina Lúcia Gadioli dos Santos, Marcelo Pereira Fernandes – 2º terço: (2012-2014): André Luiz Rodrigues Osório, Leonardo de Moura Perdigão Pamplona, Miguel Antônio Pinho Bruno – 3º terço: (2010-2012): Ângela Maria de Lemos Gelli, José Ricardo de Moraes Lopes, Marcelo Jorge de Paula Paixão.

SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Av. Treze de Maio, 23 – salas 1607 a 1609 – Rio de Janeiro – RJ – Cep 20031-000 • **Tel.:** (21)2262-2535 **Telefax:** (21)2533-7891 e 2533-2192 • **Correio eletrônico:** sindecon@sindecon.org.br

Mandato – 2011/2014

Coordenação de Assuntos Institucionais: Sidney Pascounto da Rocha (Coordenador Geral), Antonio Melki Júnior e Wellington Leonardo da Silva

Coordenação de Relações Sindicais: Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, César Homero Fernandes Lopes, Gilberto Caputo Santos e João Manoel Gonçalves Barbosa

Coordenação de Divulgação Administração e Finanças: André Luiz Silva de Souza, Gilberto Alcântara da Cruz, José Antônio Lutterbach Soares e José Jannotti Viegas

Conselho Fiscal: Jorge de Oliveira Camargo, Luciano Amaral Pereira e Regina Lúcia Gadioli dos Santos.

Mercado formal de trabalho brasileiro: algumas evidências dos últimos dez anos

■ Ademir Figueiredo*

Este artigo tem como objetivo, por um lado, analisar o mercado formal de trabalho brasileiro¹ na última década, revelando os aspectos positivos da evolução quantitativa do emprego formal e do rendimento no período analisado. Por outro lado, é objetivo traçar um quadro elucidativo da rotatividade da força de trabalho, indicando esse fenômeno como elemento estruturante desse mercado, com fortes implicações negativas sobre as condições de trabalho de significativa parcela de trabalhadores brasileiros.

A evolução do estoque de empregos formais

Quando se considera a carteira assinada como uma variável indicativa de qualidade do vínculo de emprego – uma vez que reflete a proteção social inerente a um emprego formal no que diz respeito aos “direitos trabalhistas”, remuneração e proteção da “seguridade social” – a última década pode ser considerada bem positiva em termos de geração desses postos no mercado de trabalho brasileiro conforme se observa no gráfico 1.

Segundo a Rais, em 2011, o número de empregados formais foi 70,3% acima do observado em 2001². Isso significa que, no período analisado, o mercado de trabalho registrou a entrada de 19,1 milhões de vínculos com contrato formal, chegando ao último ano da série com 46,3 milhões de postos formalizados. O crescimento do estoque do emprego formal apresentou magnitude diferenciada de taxas de crescimento no decorrer da década, quando comparadas ao crescimento médio anual do período, que foi de 5,5%. No primeiro triênio (2002 a 2004), o crescimento médio anual

foi bem inferior, com taxa de crescimento de apenas 3,2%. No segundo triênio (2005-2007), a taxa suplantou significativamente a taxa média da década, atingindo o crescimento de 7,7% a.a. No terceiro triênio, as taxas são iguais, ou seja, houve crescimento médio anual de 5,4%. No último ano da década, a taxa indicou o crescimento de 5,1% sobre 2010.

O emprego formal responde à dinâmica macroeconômica do país. Nos anos da década analisada, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu a uma taxa média anual de 3,8%, resultando na variação da taxa média apresentada pelo estoque de empregos de 5,5% a.a., o que revela o dinamismo do crescimento do mercado de trabalho formal frente à evolução do PIB.

A crise financeira internacional, cujos impactos começaram a se disseminar por volta de setembro de 2008, provocou a desaceleração do PIB, mas os efeitos se manifestaram, igualmente, para o mercado de trabalho formal. As medidas contracíclicas adotadas pelo governo federal para enfrentar a crise internacional do capitalismo, embora não tenham evitado que a atividade econômica do país entrasse em recessão naquele ano, permitiu que as consequências sobre o mercado de trabalho formal fossem reduzidas, ainda que o esto-



que de emprego tenha crescido a um ritmo inferior ao dos anos anteriores (vide gráfico 2).

O comportamento do rendimento do emprego formal

Na última década (2002-2011), o rendimento médio real dos trabalhadores formais que tiveram seus contratos de trabalho registrados na Rais registrou aumento real de 1,54% a.a., totalizando 16,5% de aumento real³ ao longo do período (vide gráfico 3).

Do ponto de vista regional, os aumentos reais dos salários médios foram mais expressivos no Nordeste e no Norte, com crescimento real de 2,73% e 2,05% a.a., representando 30,9% e 22,5% acumulado no período, respectivamente, em cada região. As regiões Centro-oeste e

Sul, apresentaram resultados semelhantes próximos a 20% acumulado no período, indicando crescimento real anual do salário médio, respectivamente de 1,89% a.a. e 1,86% a.a. Por sua vez, a região Sudeste foi a que apresentou menor crescimento do salário médio real com crescimento de 1,17% a.a., resultado este que influiu na determinação da taxa nacional de 1,54%, já que cerca da metade dos empregos formais do país encontram-se nesta região.

Dois fatores foram decisivos na conformação desse resultado salarial do período. Por um lado, a importante recuperação do valor do salário mínimo que teve crescimento real de 5,33% a.a., totalizando 68,08% no período. A política oficial de recuperação do valor real do salário mínimo foi negociada pelas Centrais Sindicais com o governo brasileiro, e contribuiu decisivamente para esse resultado, protegendo os rendimentos da base salarial⁴. Por outro lado, também as negociações coletivas foram importantes, pois gradativamente foram melhorando seus resultados. Esse fator pode ser observado a partir do volume de negociações coletivas que obtiveram resultados percentuais superiores ao INPC-FIBGE, indicando a conquista de aumento real de salário (Tabela 1).

A rotatividade no mercado de trabalho

Se os resultados apresentados provocam algum alento quanto ao emprego e o rendimento, a análise da rotatividade da força de trabalho indica que esse fenômeno tem forte efeito deletério sobre o mercado de trabalho⁵.

Em 2001, registrou-se a taxa de rotatividade global⁶ de 45,1% no mercado de trabalho; e, em 2007,

Tabela 1 - Distribuição dos reajustes salariais das negociações coletivas

Brasil, 2002-2006 2011

Ano	Comparação entre reajuste salarial e o INPC-FIBGE		
	% Acima do INPC	% Igual ao INPC	% Menor que o INPC
2002	25,8	27,7	46,5
2006	86,3	10,7	3,1
2011	86,8	7,5	5,7

Fonte: DIEESE - Sistema de Acompanhamento de Salários- SAS

Gráfico 1 – Estoque de empregos formais e evolução do índice do estoque – Brasil, 2002 a 2011(2001=100)

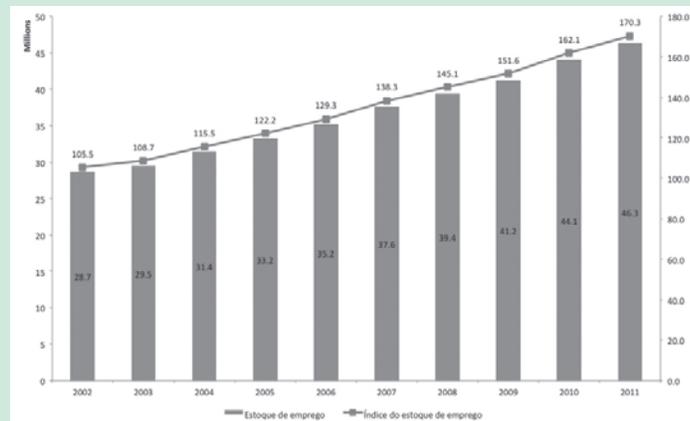
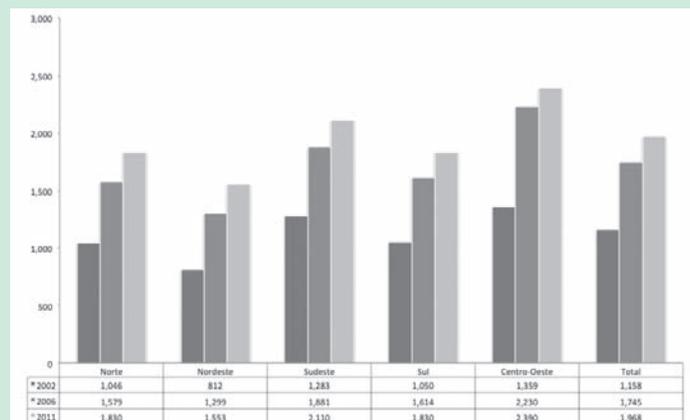


Gráfico 3 – Evolução da remuneração média real Brasil e Grande Regiões, 2002, 2006, 2011



de 46,8%. Essa taxa eleva-se para 54,6%, em 2011. Esses percentuais indicam a proporção do valor mínimo entre os desligamentos e admissões, em relação ao estoque de empregos em 31 de dezembro de cada exercício da Rais.

Como primeiro efeito nocivo da rotatividade, indica-se que ela submete uma parcela significativa de trabalhadores a condições contratuais de trabalho precárias e flexíveis. A intermitência da inserção do trabalhador – contratação seguida do desligamento – caracteriza a condição de uma significativa e crescente parcela dos contratos de trabalho, com milhões de trabalhadores sendo submetidos a regime flexível de contratação. Em 2002, observou-se que 12,2 milhões de contratos foram rompidos. Em 2011,

esse número mais que dobra, atingindo quase 25 milhões de contratos rompidos. Como decorrência desse movimento, outro efeito nocivo da rotatividade é a pequena duração do emprego. Nesse caso, observa-se que 4/5 dos trabalhadores demitidos não chegaram a 2 anos de emprego, e cerca de 2/3 foram demitidos com menos de 1 ano de emprego, no período analisado.

Outro efeito a ser destacado refere-se ao rendimento do trabalhador. Nesse caso, a rotatividade impõe ajustes e limites relativos ao processo do crescimento salarial no mercado formal. O mecanismo de ajuste deve-se ao rebaixamento do valor médio do salário de contratação frente aos salários médios de demissão (vide gráfico 4).

Fica evidente que o mecanismo

Gráfico 2 – Variação % do estoque de emprego formal e do PIB – Brasil, 2002 a 2011

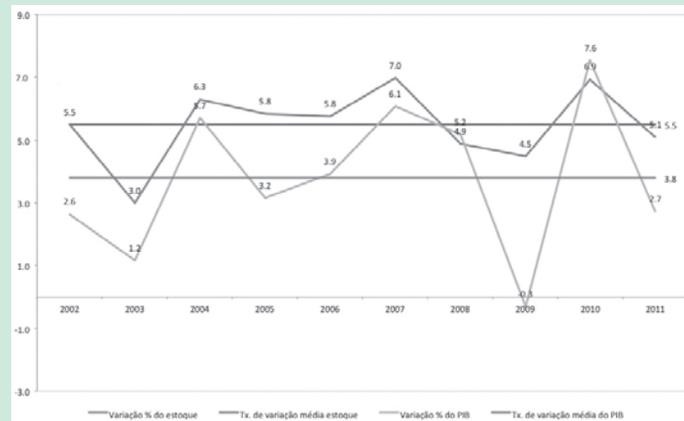
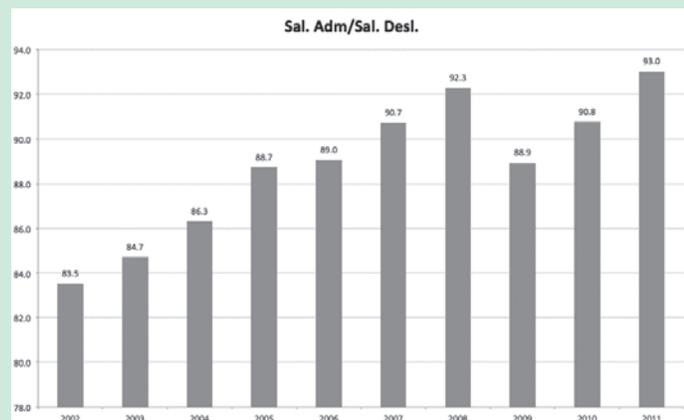


Gráfico 4 – Relação entre o salário médio dos trabalhadores desligados e dos admitidos - 2002 a 2011



de rebaixamento salarial indicado sofre restrições em momentos de crescimento econômico acompanhado de crescimento da oferta de emprego. Não obstante, o mercado de trabalho conta com mecanismos de contratação bastante flexíveis que ajudam a promover o rebaixamento salarial, tais como a terceirização da força de trabalho e os contratos temporários, entre outros.

Enfrentar a questão da rotatividade torna-se assim um desafio fundamental para a construção de um mercado de trabalho mais estruturado e homogêneo, que amplie o tempo de emprego dos trabalhadores e que assegure a permanência de suas conquistas salariais.

* Ademir Figueiredo é coordenador de estudos e desenvolvimento do Dieese.

1 Este estudo toma por base os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), divulgados anualmente pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A Rais é um registro administrativo que cobre o universo de empregos formais, incluindo, portanto, os trabalhadores com carteira assinada (celetistas), além dos funcionários públicos estatutários e militares, entre outros vínculos relativos à administração pública.

2 O ano de 2001 é a referência base para o cálculo.

3 O PNAD 2011 indica resultado bem próximos a este.

4 O PNAD 2011 indica a queda do índice de Gini de 0,57 em 2002 para 0,508 em 2011.

5 Para uma visão mais aprofundada veja: Rotatividade e Flexibilidade no Mercado de Trabalho, São Paulo. DIEESE: 2011. 128p.

6 Calculamos também a taxa de rotatividade descontando os motivos de desligamentos por transferência, morte, aposentadoria e a pedido do trabalhador. Nesse cálculo as taxas foram de 34,5%, 34,3% e 37,3%, nos respectivos anos mencionados. Esta taxa é um proxy da rotatividade provocada pela demissão imotivada, conforme Convenção 158 da OIT.

“A queda da taxa de desemprego no Brasil nos últimos anos é realmente impressionante. Mas a economia terá que voltar a crescer a taxas razoáveis para a manutenção de baixas taxas de desemprego.”

João Saboia obteve o mestrado em engenharia de sistemas pela COPPE/UFRJ em 1970 e o doutorado em pesquisa operacional na Universidade da Califórnia (Berkeley) em 1975. Foi um dos criadores do mestrado em Economia da Tecnologia da COPPE/UFRJ, em 1976, e do mestrado em Economia da FEA/UFRJ, em 1979. Fez o pós-doutorado em economia na Universidade de Paris VII em 1985/86.

Em 2003, foi escolhido diretor-geral do IE/UFRJ, permanecendo no cargo até 2011. Tem lecionado disciplinas de estatísticas econômicas e macroeconomia e pesquisado nas áreas de mercado de trabalho, política social e economia industrial. Possui larga experiência em consultoria em instituições tais como BNDES, SENAI, CNI, Ministério do Trabalho e Emprego e OIT, entre outras.



P: Como se explica um índice de desemprego tão baixo no Brasil em um momento de crescimento econômico fraco e indústria em crise?

R: A queda da taxa de desemprego no Brasil nos últimos anos é realmente impressionante. Segundo a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), ela caiu de 11,7% em agosto de 2002 para 5,3% em agosto deste ano, sendo a menor taxa para um mês de agosto desde o início da nova PME. Por outro lado, a remuneração média dos trabalhadores continua em alta. Além disso, a geração de empregos com carteira assinada, embora tenha desacelerado nos últimos meses, continua bastante positiva. Num momento em que o crescimento econômico está fraco, é surpreendente saber que o país tenha gerado

quase 1,4 milhão de empregos com carteira assinada nos oito primeiros meses do ano. Tais dados não combinam com uma economia que cresce pouco e uma indústria em crise.

Para entendermos um pouco melhor o que está ocorrendo é preciso, em primeiro lugar, lembrar que nem todos os setores da economia brasileira estão passando por dificuldades. Na própria indústria de transformação, enquanto os segmentos de bens duráveis e bens de capital estão em queda livre, a produção de bens de consumo não duráveis tem, de alguma forma, se mantido. A construção civil é grande empregadora e continua crescendo, assim como os serviços industriais de utilidade pública. A maior parte dos segmentos do setor de serviços está aumentando a produção. O se-

tor de serviços possui forte capacidade geradora de empregos. Enquanto continuar crescendo, mesmo que a taxas pequenas, continuará gerando novos empregos. Não custa lembrar que é o consumo das famílias que está garantindo o pouco crescimento da economia no Brasil. Portanto, forma-se aí um ciclo virtuoso de geração de emprego e renda e conseqüente manutenção da demanda por parte das famílias (consumidores). É claro que há limites mais à frente e que a economia terá que voltar a crescer a taxas razoáveis no futuro para gerar empregos em número suficiente para a manutenção de baixas taxas de desemprego.

P: Dá para falar em pleno emprego no Brasil?

R: Certamente não é o caso. Pa-

ra se falar em pleno emprego seria necessário que houvesse emprego para toda a população economicamente ativa (PEA), o que não ocorre atualmente. Há muita gente mal ocupada no mercado de trabalho em empregos precários ou trabalhando por conta própria com baixos rendimentos. Segundo a PME, havia em agosto 3,2 milhões de pessoas sub-remuneradas nas seis regiões metropolitanas cobertas pelo levantamento, recebendo menos que o salário mínimo (SM) horário e outras 370 mil subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas. **Por outro lado, se levarmos em consideração a Pesquisa de Empregados e Desempregados (PED) do DIEESE, encontramos taxas de desemprego bem mais elevadas ao incluir-**

mos nela o desemprego oculto pelo desalento e trabalho precário. No mesmo mês de agosto deste ano, a taxa de desemprego da PED atingia 11,1%, ou seja, o dobro do desemprego aberto levantado pelo IBGE.

P: O índice, calculado pelo IBGE, é confiável? Ele reflete a realidade do mercado de trabalho no país?

R: O índice utilizado pelo IBGE segue o padrão internacional, considerando apenas o desemprego aberto, que é a situação onde o indivíduo não está trabalhando, mas está disponível para o trabalho e tenha tomado alguma medida de procura de emprego no período de referência de 30 dias. Fornece também um conjunto de informações adicionais, como as mencionadas acima, que permitem que se tenha uma boa ideia do mercado de trabalho nas regiões cobertas pela pesquisa. O problema maior da PME e também da PED é estarem limitadas a poucas regiões do país (seis regiões metropolitanas no caso da PME e sete na PED). Com as mudanças que devem ocorrer no levantamento do IBGE a partir do próximo ano, com a substituição da PME pela nova PNAD contínua, esse problema estará minimizado.

P: Quais são as perspectivas para o índice de desemprego nos próximos meses e anos?

R: Normalmente, as taxas de desemprego possuem um forte componente sazonal, com elevação no início do ano e queda no final. **Creio que haverá novas reduções até**

dezembro, quando provavelmente estará abaixo da taxa de 4,7% obtida em dezembro do ano passado. Com relação ao futuro, há dúvidas. Em primeiro lugar, é pouco provável que ela continue caindo nos próximos anos, até porque já atingiu níveis muito baixos. Por outro lado, as incertezas sobre a economia internacional são enormes. Mesmo beneficiada por possuir um grande mercado interno, as possibilidades de crescimento da economia brasileira no futuro próximo são limitadas tendo em vista o atual cenário externo.

P: O Brasil enfrenta um problema de mão de obra qualificada?

R: A questão da falta de mão de

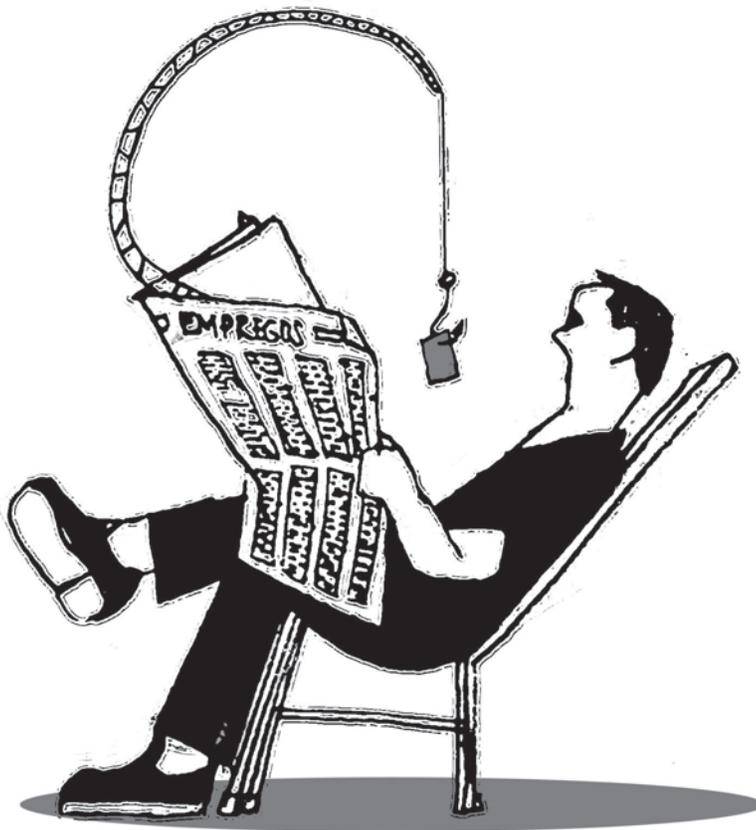
obra qualificada está mal colocada na discussão que ocorre no país sobre o tema. Fica-se com a impressão que se trata de um problema generalizado, quando não me parece que esse seja o caso. Quando se observam os dados do CAGED, referentes à geração de empregos nos últimos anos, se nota que a imensa maioria dos empregos gerados referem-se a empregos de baixa qualificação e baixos salários, até no máximo dois SM. Se considerarmos, por exemplo, os grandes grupos ocupacionais, verificamos que apenas 6,6% da geração de emprego em 2011 foi destinada a ocupações que exigem o curso superior e 8,3% para ocupações em funções técnicas de segundo grau. Mais da metade dos empregos criados no ano passado foi ocupada por pessoal com nível de qualificação relativamente baixo (assistentes e auxiliares administra-

tivos, ajudantes de obras civis, alimentadores de linha de produção, operadores do comércio, trabalhadores nos serviços de manutenção de edificações, trabalhadores de carga e descarga de mercadorias, recepcionistas, vigilantes e guardas de segurança).

Não estamos com isso desqualificando a tese de que pode estar faltando mão de obra qualificada em algumas áreas específicas, mas a questão me parece pontual e não generalizada. Algumas ocupações, como enfermeiros e técnicos de enfermagem, técnicos em eletrônica, analistas de tecnologia da informação e alguns tipos de engenheiros e professores, entre outras, têm apresentado forte demanda e podem não estar dando conta. **A questão da melhora do nível de qualificação da população me parece muito mais associada a uma boa formação no ensino fundamental e secundário do que ficar fazendo cursinhos de formação profissional de curta duração, dirigidos a uma população que em geral estudou em escolas públicas de baixo nível e acaba tendo dificuldades para entrar no mercado de trabalho.**

P: Se nossa mão de obra é tão desqualificada, porque o desemprego é tão baixo? O baixo crescimento da produtividade tem sido um dos fatores que tem mantido o desemprego constante apesar do baixo crescimento?

R: As transformações estruturais ocorridas na economia



brasileira nas últimas décadas têm sido muito grandes. Cada vez mais a economia se volta para o setor terciário, com queda relativa da agricultura e da indústria. Com o crescimento da agricultura voltada para commodities exportáveis, a produtividade no campo tem crescido. A indústria brasileira é bastante desigual, convivendo setores modernos com elevados níveis de produtividade ao lado da indústria tradicional. Mesmo o setor de serviços apresenta segmentos com maior ou menor nível de produtividade. De qualquer forma, **o crescimento relativo do setor terciário no PIB significa uma maior capacidade de absorção de mão de obra por seu menor nível médio de produtividade, podendo explicar em parte as baixas taxas de desemprego encontradas atualmente no país.**

P: Como você compara o emprego nos setores público e privado considerando salários e condições? Temos funcionários públicos demais ou de menos, em termos de quantidade, qualidade e peso no orçamento?

R: O Brasil possui uma carga fiscal relativamente alta quando comparada com outros países com nível de desenvolvimento semelhante ao nosso. **A comparação internacional também mostra que os gastos com funcionalismo no caso brasileiro não são altos em relação ao orçamento do país. Quanto a diferenças entre o emprego público e o privado, os dados da**

PME, por exemplo, indicam que os salários no setor público são cerca de 80% superiores aos encontrados no setor privado, mas tal comparação deve ser feita de forma cuidadosa, pois seria preciso comparar salários de pessoas com características semelhantes, diferenciando-se apenas por uma trabalhar no setor público enquanto a outra trabalha no setor privado.

Modelos econométricos podem dar conta desse tipo de estudo. Há certamente casos com fortes distorções no setor público de indivíduos que jamais receberiam o mesmo salário se trabalhassem para o setor privado. Em geral, as maiores distorções ocorrem no legislativo e no judiciário que pagam salários mais elevados que o poder executivo.

P: Como você avalia o recente movimento grevista do setor público? Os trabalhadores do setor público devem ter uma data-base? Devem ter uma regra de reajuste como há para o salário mínimo?

R: A regra para o salário mínimo tem uma lógica específica no sentido de elevação do piso salarial do país, de modo a beneficiar os trabalhadores na base da pirâmide salarial, na medida em que haja crescimento econômico. Ela tem efeito tanto para os trabalhadores ativos quanto para aposentados e pensionistas da previdência social, resultando em redução da pobreza e melhoria da distribuição de renda. Certamente não seria possível haver uma regra

semelhante para o funcionalismo público. Entretanto, a falta de critérios mínimos para seus reajustes e a inexistência de uma data-base cria distorções e insatisfação que acabam resultando no movimento grevista que acabamos de observar no país. Se por um lado os reajustes precisam estar condicionados à evolução do orçamento, por outro seria desejável haver uma garantia de reajustes com periodicidade definida, que deveriam estar associados de alguma forma à inflação.

P: Que setores e regiões são mais promissores na geração de emprego e quais são menos promissores?

R: Tenho desenvolvido nos últimos anos estudos sobre a desconcentração regional da economia brasileira, especialmente no caso do setor industrial. As mudanças têm sido imensas. **O movimento no sentido da descentralização regional é nítido e pode ser visto em termos de empregos, salários ou número de estabelecimentos industriais. As principais regiões metropolitanas das regiões Sul e Sudeste têm apresentado perdas relativas, enquanto o interior tem aumentado sua participação.** Quando falo em interior, não estou me restringindo apenas às regiões menos desenvolvidas do país, mas também ao interior dos estados mais desenvolvidos. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm aumentando sua participação, enquanto no Sul e no Sudeste ocorre o contrário. De qualquer forma, a indústria

mais inovadora continua concentrada em São Paulo e no Sul/Sudeste em geral. Uma exceção é a Zona Franca de Manaus, que tem se beneficiado de uma série de vantagens fiscais que resultaram na criação de importante polo industrial no interior do país.

P: O Brasil caminha para ter uma pirâmide etária de país rico, sem ser um país rico. O país está preparado para essa mudança?

R: Essa é uma questão muito importante. **A transição demográfica está ocorrendo no Brasil em uma velocidade enorme. Isso significa que a população idosa está crescendo bastante e que no futuro uma proporção menor da população terá que dar conta de toda a produção. A saída para esse desafio passa pelo aumento da produtividade, o que significa mais investimentos e uma população mais educada e qualificada.** Conforme é sabido, a taxa de investimentos do país é muito baixa e terá que aumentar mais cedo ou mais tarde. Por outro lado, é preciso fazer um grande esforço para melhorar o ensino público. Praticamente todas as crianças brasileiras já estão frequentando o ensino fundamental. A frequência no ensino médio ainda está atrasada, mas está crescendo. O governo tem feito um esforço para aumentar a oferta de ensino técnico e universitário. Falta, portanto, aumentar a qualidade do ensino, que ainda continua muito insatisfatória.

Mercado de trabalho

É preciso defender o Estado brasileiro: a rota da profissionalização da ocupação no setor público – de FHC a Lula e Dilma, e questões em aberto

■ José Celso Cardoso Jr.*

A onda de greves do funcionalismo público federal fez voltar à tona o ranço conservador de segmentos vários da sociedade brasileira contra o Estado. Os argumentos, no entanto, foram basicamente os mesmos de sempre, girando em torno de um suposto inchaço da máquina pública federal e de um suposto descontrole fiscal advindo de diretrizes gerais tidas como permissivas, em curso desde princípios do governo Lula, de relativa revalorização dos servidores públicos, reativação de concursos públicos e melhorias de remuneração média real.

A novidade, desta vez, ficou a cargo da postura do próprio governo, que em sua feição Dilma, embora tenha buscado enfrentar as várias vertentes do movimento grevista com firmeza, desnudando – à exceção talvez do caso dos servidores da educação – posturas estritamente corporativistas em alguns casos, não soube – tanto quanto os governos anteriores também não souberam! – valer-se da situação para alavancar discussões mais férteis em torno da construção de uma verdadeira política nacional de recursos humanos no serviço público federal.

Esta talvez seja a principal lição do enfrentamento recente: urge a montagem negociada de uma política – sobretudo no nível federal – de valorização e gestão de recursos humanos no Brasil. Se é verdade que o país encontra-se às portas de um modelo de desenvolvimen-

to de tipo soberano, competitivamente sustentável e inclusivo, tal qual advoga o próprio governo Dilma, então não é assunto menor tratar com a máxima urgência os assuntos que circundam o tema da burocracia pública. Há o risco de adentrarmos de fato em uma trajetória corporativista de desequilíbrios próprios à composição de pessoal e sua remuneração, supondo um contexto de novos ingressos de servidores em ambiente institucional marcado por crescente complexificação da atuação estatal.

Tal sugestão não é descabida de sentido, uma vez que se busque conectar algumas importantes tendências do período recente a um movimento político-institucional de profissionalização da força de trabalho que age em nome do Estado. Não é outra a conclusão que se extrai de pesquisa levada a cabo pelo IPEA entre 2008 e 2010, e que redundou no livro *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro* (CARDOSO JR, 2011). Com base em referida pesquisa, pode-se hoje afirmar que:

O movimento de recomposição de pessoal no setor público brasileiro, observado durante toda a primeira década de 2000, não só não foi explosivo como se mostrou suficiente para apenas repor praticamente o mesmo estoque e percentual de servidores ativos existentes em meados da década de 1990. Com a retomada dos concursos públicos em 2003, o número de servidores civis ativos

da administração federal voltou ao patamar de mais de 600 mil que vigia na primeira metade dos anos 1990, vindo a compensar, portanto, o número dos que se aposentaram anualmente ao longo dessas duas décadas. Contudo, o pico de cerca de 680 mil servidores civis ativos de 1992 ainda não havia sido alcançado até fins de 2010.

Ao longo do período em estudo, houve, em particular, preocupação em conferir maior capacidade burocrática ao Estado brasileiro, mediante o reforço a carreiras em áreas estratégicas,

tais como: advocacia pública, arrecadação e finanças, controle administrativo, planejamento, regulação e outras. Nada menos que 155 mil novos servidores foram admitidos entre 2003 e 2010.

Tampouco se deduz dos dados analisados que os gastos com pessoal tenham saído do controle do governo federal, pois em termos percentuais, essa rubrica permaneceu praticamente constante ao longo da primeira década de 2000, num contexto de retomada relativa do crescimento econômico, da massa salarial global e também da arrecadação tributária.

Do ponto de vista qualitativo, evidências da pesquisa indicam que esse movimento de recomposição de pessoal no âmbito estatal deve trazer melhorias gradativas à profissionalização dos ocupantes de cargos públicos e ao próprio desempenho institucional do Esta-



do. Esse aspecto talvez seja ainda pouco perceptível em função do insuficiente tempo de maturação desse novo contingente de força de trabalho a serviço do Estado, mas deve-se destacar que esses novos servidores:

vêm sendo selecionados a partir de critérios meritocráticos, por meio de concursos públicos, e mais para atividades-fim, que exigem nível superior de escolarização, do que para atividades-meio, indicando a possibilidade de maiores impactos sobre a produtividade agregada do setor público no médio prazo; e

têm assumido a forma de vinculação estatutária, em detrimento do padrão celetista ou de várias formas de contratação precárias, o que os coloca sob direitos e deveres comuns e estáveis, podendo com isso gerar maior coesão e homogeneidade no interior da categoria como um todo, aspecto este considerado essencial para um desempenho satisfatório do Estado no longo prazo.

Desagregando-se algumas das informações gerais contidas na tabela 1, percebem-se tendências importantes em curso, que necessitam ser intensificadas por meio da aludida política nacional de valorização e profissionalização da força de trabalho no setor público brasileiro, quais sejam:

- a municipalização (com apoio à capacitação permanente) da ocupação no setor público;
- a substituição de terceirizados por servidores concursados sob regime jurídico único (RJU), e de pessoal administrativo (áreas-meio) por pessoal técnico em áreas finalísticas da ação estatal;
- o aumento da escolarização e profissionalização da força de trabalho ocupada no setor público, bem como o aumento da presença feminina e o rejuvenescimento da mesma;

Tabela 1. Brasil, Administração Federal, 1991 a 2010: Evolução anual do estoque de ativos (militares e servidores civis), das aposentadorias e dos admitidos por concurso.

Contexto econômico e político	Ano	Total de Ativos (civís e militares)	Total de Ativos (apenas civís)	Aposentados no ano	Admitidos por concurso público no ano	Var. % Ativos (civís)
Crise e estagnação (Collor e Itamar)	1991	991.996	661.996	46.196	-	-2,8
	1992	998.021	683.618	21.190	-	
	1993	969.096	654.723	14.199	-	
	1994	964.032	641.564	17.601	-	
Reforma do Estado (FHC)	1995	951.585	630.763	34.253	19.675	-10,5
	1996	929.375	606.952	27.546	9.927	
	1997	900.128	578.680	24.659	9.055	
	1998	841.851	564.320	19.755	7.815	
Restrição fiscal (FHC)	1999	866.799	545.333	8.783	2.927	-2,7
	2000	864.408	536.321	5.951	1.524	
	2001	857.283	531.296	6.222	660	
	2002	809.975	530.662	7.465	30	
Fortalecimento da capacidade de Estado (Lula)	2003	856.236	534.392	17.453	7.220	7,3
	2004	884.091	538.077	6.486	16.122	
	2005	873.447	548.210	5.789	12.453	
	2006	887.579	573.341	6.658	22.112	
	2007	896.333	573.727	8.156	11.939	4,8
	2008	913.417	583.367	10.654	19.360	
	2009	926.799	601.117	10.384	29.728	
	2010	970.605	630.542	13.722	36.600	

Fonte: Boletim de Recursos Humanos, Ministério do Planejamento. Elaboração própria.

• tendências macroeconômicas equilibradas em termos dos gastos com pessoal, frente a agregados como o PIB, a arrecadação tributária e a massa salarial do setor privado.

Diante desse quadro, é factível e urgente a montagem negociada de uma política nacional de gestão de recursos humanos no setor público brasileiro, assentada nos princípios da valorização e profissionalização institucional e pessoal dessa força de trabalho. Para tanto, importa registrar abaixo algumas lacunas da situação atual que deveriam se constituir em pautas de pesquisa e, sobretudo, de atuação política concreta do Estado brasileiro nesse campo, quais sejam:

Em que condições vêm se dando os processos seletivos nas três esferas de governo, em especial no nível federal? Os atuais formatos de seleção por

concursos públicos padronizados vêm conseguindo atrair e filtrar candidatos com perfis adequados à natureza pública da ocupação e ao cumprimento das exigências institucionais do Estado, em todos os seus níveis?

Há, nas diversas instâncias do Estado, planos de cargos ou carreiras, progressão funcional e vencimentos, capacitação permanente, flexibilização funcional e preparação para a aposentadoria, considerados adequados e satisfatórios aos diversos objetivos estratégicos do Estado, no médio e longo prazo?

Como instaurar e cultivar ou desenvolver uma cultura de aprimoramento permanente de desempenho institucional do setor público, inclusive passível de monitoramento ao longo do tempo por meio de indicadores (quantitativos e qualitativos) de desempenho (efetividade, eficácia e efi-

ciência), aplicáveis aos três níveis federativos e também aos três grandes poderes da República?

Enfim, tais questões – e certamente outras mais – encontram-se ainda em aberto no cenário atual, e seu enfrentamento – por parte deste e dos próximos governos – é crucial para aprimorar o debate contemporâneo sobre o tema e, sobretudo, a atuação concreta do Estado brasileiro neste momento histórico de retomada de posturas e atitudes mais ativas em prol do desenvolvimento nacional.

* José Celso Cardoso Jr. é economista pela FEA-USP, doutorando em Economia Social e do Trabalho pelo IE-Unicamp e técnico de planejamento e pesquisa do Ipea

REFERÊNCIA:

CARDOSO JR., J. C. (Org.) Burocracia e ocupação no setor público brasileiro, volume 5. Brasília: Ipea, 2011 (Série Diálogos para o Desenvolvimento).

Privações aos servidores públicos e privilégio dos rentistas no Brasil

■ Maria Lucia Fattorelli*

Durante os últimos meses, tem-se observado uma mobilização dos servidores públicos em uma intensidade que há muito não se via no Brasil. Para além das justas reivindicações de reposição de perdas inflacionárias e reajuste salarial, as pautas das diversas categorias abarcam também reestruturações das carreiras, realização de concursos públicos e melhoria nas condições de trabalho. Diante de uma série de atos de intransigência do governo, as greves multiplicaram-se e alongaram-se. O principal argumento apresentado pelo governo federal para não concretizar o atendimento às demandas das categorias em greve foi o de que seria impossível atender a todas as reivindicações dos servidores devido ao alto custo que representariam para as contas públicas. Os cálculos oficiais apontaram para um incremento de R\$ 92,2 bilhões por ano nos gastos federais, caso todas as demandas fossem atendidas, o que corresponderia a um aumento de 50% em relação à previsão de R\$ 187,6 bilhões em gastos com pessoal para o ano de 2012, chegando-se à cifra de R\$ 279,8 bilhões.

Considerando que a Receita Corrente Líquida (RCL) do governo federal estimada para 2012 é de R\$ 689,3 bilhões¹, caso atendidas as reivindicações dos servidores, o valor consolidado divulgado pelo governo (R\$ 279,8 bilhões) corresponderia a 40,6% da RCL, percentual bem menor que o observado em 1995, no início do

período do governo Fernando Henrique Cardoso, quando os gastos com pessoal correspondiam a 56,2% da RCL.

Em 2011, apenas 32,1% da RCL foram destinados efetivamente ao pagamento de pessoal², fruto do arrocho salarial que vem sendo imposto aos servidores desde a implantação do Plano Real. Portanto, ao contrário dos discursos oficiais, o que se tem observado na prática é uma sistemática redução dos gastos com pessoal ao longo das últimas duas décadas.

O exame da validade do argumento do governo exige que refletamos sobre o montante dos recursos disponíveis no orçamento público federal, especialmente diante do fato de que o Brasil é um dos países mais ricos do mundo, atualmente a 6ª maior potência mundial. O problema do país não é a falta de recursos



mas sim a sua distribuição.

Analisando-se os dados do orçamento geral da União executado em 2011, constata-se que 45,05% do total dos recursos de R\$ 1,571 trilhão (R\$ 708 bilhões) foram destinados ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública. O gasto com servidores, portanto, foi cerca de quatro vezes menor do que o gasto total com a dívida.

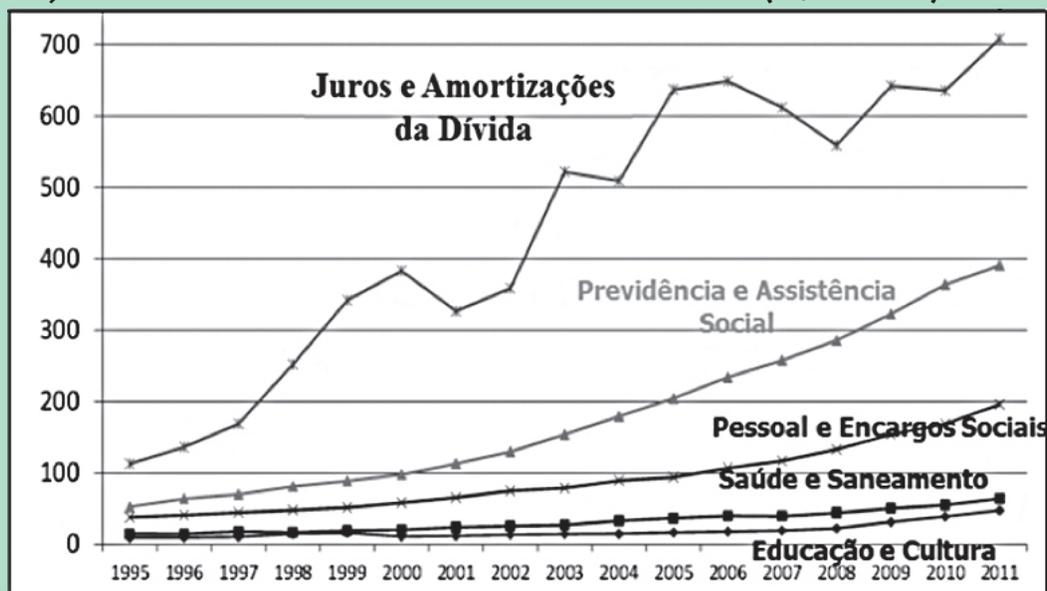
O privilégio na destinação

de recursos para a dívida tem se multiplicado de forma preocupante ao longo dos últimos anos, como aponta o gráfico abaixo, que compara a evolução dos gastos federais com a dívida com aqueles destinados às áreas de pessoal, previdência e assistência, saúde e saneamento e educação e cultura.

Esse salto notável dos dispêndios com a dívida tem sido possibilitado pelo fato de seu valor estar sendo atualizado automaticamente de acordo com o índice IGP-M da Fundação Getúlio Vargas, uma instituição privada que mede a expectativa de inflação avaliada pelo “mercado”.

Em todos os países do mundo, a remuneração do capital é representada pelos juros nominais. No Brasil, tal remuneração tem sido fracionada em “atualização monetária” e juros “reais”. Apesar do fim da atualização au-

Orçamento Geral da União – Gastos Selecionados (R\$ bilhões)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - SIAFI. Inclui a rolagem, ou “refinanciamento” da Dívida, pois a recente CPI da Dívida apurou que grande parte dos juros são computados como tal.

tomática desde a implantação do Plano Real, esta continua sendo aplicada sobre a dívida brasileira, turbinando os rendimentos pagos pelo Tesouro aos detentores dos títulos da dívida.

Esse fracionamento dos juros nominais efetivos tem levado a uma burla da Constituição Federal – artigo 167 – conforme denunciado durante as investigações técnicas da CPI da Dívida Pública realizada entre 2009 e 2010 na Câmara dos Deputados.

O referido dispositivo constitucional proíbe a emissão de títulos da dívida para o pagamento de despesas correntes, dentre as quais se incluem os juros. Ao fracionar os juros nominais em duas partes (atualização monetária e juros reais), classificando-se a parte da atualização como se fosse “amortização”, o governo passa a pagar essa parte dos juros mediante a emissão de novos títulos. Tal prática transforma juros em capital e faz incidir juros sobre juros, recaindo-se em outra prática ilegal, conforme Súmula nº 121 do Supremo Tribunal Federal.

Essa artimanha contábil descoberta pela CPI da Dívida Pública faz parte do “Sistema da Dívida”, isto é, um sistema que utiliza o endividamento público às avessas: em vez de servir como um instrumento de financiamento do Estado, a dívida funciona como um instrumento que retira recursos públicos e os transfere para o setor financeiro privado. Para operar, o sistema da dívida utiliza o modelo econômico, político e financeiro dos países, e no Brasil tem historicamente imposto prejuízos às áreas sociais e aos direitos humanos enquanto garante lucros extorsivos ao setor financeiro.

As diversas categorias em greve sequer conseguiram garantir a reposição das históricas perdas



inflationárias (medidas pelo IPCA). Por outro lado, os rentistas percebem não somente a reposição inflacionária (calculada com base no IGP), mas ainda recebem os maiores juros do mundo.

O mecanismo que tem possibilitado esse privilégio aos rentistas está marcado por uma conduta com grave indício de ilegalidade, como mencionado, provocando ainda o acelerado crescimento do estoque da dívida, que por sua vez exige mais recursos para o pagamento de juros, o que tem levado o governo a realizar crescentes cortes nas áreas sociais e nas despesas com pessoal.

O projeto de lei orçamentária apresentado pelo governo para 2013 corrobora o mesmo modelo, pois destina R\$ 10,289 bilhões (5,5% do valor previsto para a folha salarial de 2012) para melhorias salariais dos servidores, valor que mal cobre a inflação.

O problema tem se intensificado desde o início da crise financeira mundial em 2008. Isso porque, para atender aos interesses dos seus credores, localizados no setor financeiro, o governo federal permitiu o incremento da realização de operações com derivativos sem lastro, desregulamentou o mer-

cado financeiro e reduziu tributos incidentes sobre o capital, expondo a economia brasileira aos riscos decorrentes da financeirização e deteriorando as contas públicas.

Com isso, o governo passa a efetuar cortes em pessoal e na Previdência, contando com o aplauso da grande mídia e dos segmentos econômicos ortodoxos. Utiliza-se, ainda, do argumento de que o país deve se precaver de eventuais reflexos da crise financeira global. Cumpre questionar o porquê de se aplicar aqui uma austeridade que já se comprovou equivocada nos países europeus e que somente se mostra capaz de conduzir o país com maior velocidade a padrões mais elevados de endividamento.

Os movimentos grevistas desencadeados pelos servidores públicos em todo o país chamam a atenção para esse desvio de prioridade: em lugar de buscar alternativas que valorizem o servidor e sua função, beneficiando toda a sociedade que utiliza o serviço público, o governo opta por ignorar e até mesmo reprimir o movimento grevista. Isso pode ser percebido nas tentativas de corte de pontos, nos descontos salariais e no controverso Decreto

7777/2012, que prevê a substituição de servidores federais em greve por outros estaduais, municipais ou até mesmo terceirizados.

Enquanto grande mídia e governo enfatizam o “choque” orçamentário dessa simples recomposição do poder salarial, pouca ou nenhuma atenção dedicam à ausência de investigação das razões pelas quais o endividamento público no Brasil explodiu ao longo das últimas décadas. Essa falta de transparência renova a necessidade de realização de auditoria integral e cidadã da dívida pública brasileira, prevista pela Constituição Federal, no art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, até hoje não cumprido.

* Maria Lucia Fattorelli é coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida desde 2001 (www.auditoriacidada.org.br) e foi membro da Comissão de Auditoria da Dívida Equatoriana (2007-2008) e assessora da CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados (2009-2010).

1 Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Tesouro Nacional, de maio de 2012. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/RR0mai2012.pdf>.

2 Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, pág. 34 – disponível em: http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_12/Bol194_Jun2012_2.pdf

Prêmio de Monografia

O JE publica, a partir desta edição, resumos dos textos vencedores do 22º Prêmio de Monografia Economista Celso Furtado. O trabalho de conclusão de curso de Livia de Carvalho Freire, graduada pela UFF, foi o primeiro colocado no concurso.

Pobreza multidimensional: uma aplicação às unidades federativas brasileiras

■ Livia de Carvalho Freire*

Brasil é um país conhecido no cenário internacional como detentor de muitas riquezas e, entretanto, simultaneamente, de uma grande população pobre. Dentro dessa perspectiva é interessante o questionamento sobre o que é ser pobre; e sobre os critérios que definem que uma pessoa ou uma família possa ser enquadrada nessa posição. Em uma época em que se torna cada vez mais comum o emprego de programas assistenciais aos destituídos, esse tipo de questão se torna ainda mais relevante.

Em um mundo onde tudo que gerasse bem-estar fosse comercializado em mercados perfeitos e onde todas as pessoas convertessem as mercadorias em bem-estar da mesma forma, a abordagem de pobreza monetária seria a melhor forma de mensuração da pobreza. Dentro dessa visão, podem ser utilizados os conceitos de pobreza absoluta, subjetiva e relativa, para definição das linhas de pobreza e indigência, necessárias para a determinação do contingente de pessoas pobres dentro da análise monetária; onde:

Pobreza absoluta: a linha de extrema pobreza absoluta, ou

linha de indigência absoluta, geralmente, é o valor monetário mínimo necessário para adquirir uma cesta de alimentos suficiente para manter um indivíduo vivo e saudável. A linha de pobreza absoluta, comumente, é calculada como duas vezes a linha de extrema pobreza, visando incluir outras necessidades além de alimento, como vestuário, habitação, higiene e transporte, entre outros.

Pobreza subjetiva: uma linha de pobreza subjetiva seria aquela obtida quando as pessoas são questionadas sobre qual seria a renda mínima necessária a uma sobrevivência digna na opinião delas. Cabe ressaltar que esse método de cálculo de linha de pobreza está sujeito à influência de características pessoais, sociais e ambientais dos entrevistados e do meio onde vivem.

Pobreza relativa: as linhas de pobreza relativa situam os indivíduos dentro da sociedade, identificando aqueles cujo padrão de vida se distancia muito da mediana. Uma ressalva a essa abordagem é que os conceitos de pobreza e desigualdade econômica podem se confundir.

Contudo, dado que as posições acima não se verificam no mundo real, faz-se



necessário que bens não monetários sejam incluídos na análise da pobreza. Isso é feito por meio da concepção de pobreza não monetária com suas diferentes abordagens.

Uma evolução no sentido de fugir de indicadores de pobreza unicamente focados no espaço das rendas é a adoção dos índices de desenvolvimento (como IDH, IPH, entre outros). Estes já incluem algumas outras dimensões em seus cálculos, apesar de serem restritas.

Sendo assim, fica clara a necessidade de um indicador que contemple todas as dimensões que caracterizam o fenômeno da pobreza, ou ao menos todas as dimensões sobre as quais haja dados de fontes fidedignas.

O economista indiano Amartya Sen, prêmio Nobel em Economia em 1998, é o principal expoente da abordagem da pobreza multidimensional, que é ainda a menos conhecida dentre as três mencionadas (pobreza monetária, pobreza não monetária e pobreza multidimensional). Ela vai além da análise de informações sobre a renda, considerando também características sociais, culturais e políticas que influenciam no bem-estar das pessoas. Através dessa abordagem, a pobreza pode ser definida como a privação de capacidades e funcionamentos que podem impedir as pessoas de levarem uma vida que elas têm razão para valorizar, sendo que as capacidades podem ser descritas como a liberdade de escolha entre diferentes alternativas de modo de vida, e os funcionamentos seriam a alternativa efetivamente exercida pelo indivíduo.

De modo a testar a hipótese de que a renda sozinha não é suficiente para mensurar a pobreza, a teoria das capacidades foi aplicada às unidades da federação brasileira com o objetivo de estabelecer um ranking de pobreza relativa. Isto foi possível através do Índice de Pobreza Fuzzy Multidimensional (IPFM). O IPFM é

a média ponderada de Índices Fuzzy calculados para cada dimensão e estado, sendo que os pesos são inversamente proporcionais à carência geral do atributo, ou seja, se há privação generalizada de um determinado bem ou serviço em todo o país, este terá um peso pequeno, pois aqueles indivíduos que não o possuem não devem ser considerados muito pobres em relação aos demais, visto que poucos são detentores de tal atributo. Por outro lado, caso determinado aspecto esteja disponível para grande parte dos estados brasileiros, aqueles que sofrerem sua carência serão considerados pobres relativamente, dada a abundância do atributo. Dessa forma, o acesso a bens e serviços oferecidos à maioria da população terá um peso elevado na elaboração do IPFM. Essa metodologia foi reproduzida do estudo “Pobreza Fuzzy Multidimensional: uma análise das condições de vida na Zona Oeste do Rio de Janeiro: 1991 a 2000”, elaborado pelos pesquisadores Kleber Pacheco, Renata Del-Vecchio e Celia Lessa Kerstenetzky.

A metodologia fuzzy foi utilizada pois o objetivo do trabalho não é classificar o indivíduo como pobre ou não pobre, e sim mensurar o quanto pobre cada estado da federação é, dado o universo comparativo.

Assim, o IPFM é um índice que utiliza informações disponíveis sobre a qualidade de vida da população do país para mensurar o grau de pobreza de determinado estado brasileiro com relação aos demais, ou seja, a pobreza relativa de cada

unidade da nossa federação.

Segue ao lado tabela comparativa dos resultados obtidos, onde as posições variam de 1, para a unidade da federação relativamente mais pobre, a 27, para a unidade federativa relativamente mais rica.

Quando são comparados os resultados obtidos através dos indicadores monetários utilizados nessa análise – renda per capita e proporção de pobres – com os resultados obtidos com o IPFM surgem diversas divergências. Além das posições dos estados nos *rankings* não coincidirem, algumas unidades federativas apresentam discrepâncias bastante relevantes. O principal exemplo seria o Acre, que consta entre os 5 (cinco) estados mais ricos pela análise através da renda per capita e entre os 5 (cinco) estados mais pobres quando analisado pelo IPFM, ou seja, pelas condições de vida da população. Na média, os estados variaram 5 (cinco) e 6 (seis) posições quando comparados o *ranking* do IPFM com os *rankings* de renda per capita e proporção de pobres respectivamente.

Quando o objeto de comparação é o *ranking* pelo Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), utilizado como *proxy* do IDH, os resultados, embora ainda divergentes, assemelham-se mais. Na comparação deste com o *ranking* pelo IPFM, o número de posições variadas em média caiu para 3 (três). Isso pode ser explicado pelo fato de o IFDM já ser um índice multidimensional, visto que leva em consideração aspectos referentes a emprego, renda, educação e saúde. Contudo, a correlação

Tabela 1 - Posições dos estados nos rankings apresentados

Estado	Ranking 1	Ranking 2	Ranking 3	Ranking 4
Acre	3	23	13	7
Alagoas	5	6	2	1
Amapá	13	16	10	2
Amazonas	7	12	14	10
Bahia	11	5	6	8
Ceará	12	2	4	15
Distrito Federal	24	27	8	20
Espírito Santo	22	15	24	21
Goiás	18	17	17	19
Maranhão	2	3	3	3
Mato Grosso	17	19	16	17
Mato Grosso do Sul	19	20	18	18
Minas Gerais	21	13	23	23
Pará	1	8	11	5
Paraíba	16	7	5	6
Paraná	20	22	25	26
Pernambuco	10	4	1	14
Piauí	4	1	9	4
Rio de Janeiro	26	26	19	25
Rio Grande do Norte	14	9	12	16
Rio Grande do Sul	23	21	26	22
Rondônia	9	18	22	9
Roraima	8	14	15	11
Santa Catarina	27	25	27	24
São Paulo	25	24	20	27
Sergipe	15	10	7	12
Tocantins	6	11	21	13

Fonte: Elaboração própria. Fontes Primária: PNAD 2009/ IBGE; Rocha com base em IBGE / PNAD, 2009 (Tabulações Especiais) e FIRJAN com base em dados dos Ministérios da Educação, da Saúde e do Trabalho.

Nota: Ranking 1 = Ranking do IPFM; Ranking 2 = Ranking da renda per capita; Ranking = Ranking da Proporção e pobres e Ranking 4 = Ranking do IFDM

não é perfeita, pois o indicador não é completo; ele deixa de considerar diversas formas pelas quais a pobreza pode se manifestar. Embora o IPFM não seja um indicador perfeito, dado que ele não considera todas as dimensões da pobreza, ele considera todas aquelas para as quais foi possível encontrar informações fidedignas – ou seja, é tão completo quanto possível.

Dessa forma, com os resultados obtidos neste trabalho, é

possível afirmar que a dimensão monetária sozinha não é suficiente para determinar a pobreza em seus múltiplos aspectos; e que a praticidade de análise dessa dimensão não pode sobrepujar o verdadeiro significado da pobreza, para que a sua quantificação seja a mais reveladora possível do que acontece na realidade.

* Livia de Carvalho Freire é graduada em Ciências Econômicas pela UFF e economista júnior no Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS).

“Quem faz o orçamento da República são as empreiteiras” – Adib Jatene

A frase de 1992 dita, em tom de protesto, pelo então ministro da Saúde do governo Collor, retrata por si a importância desse setor empresarial nos destinos da economia, da política e das questões sociais em nosso país. Desde a construção de Brasília na década de 1950, passando pelas obras do *Brasil potência* da ditadura até as relações suspeitíssimas do esquema Cachoeira-Delta, reveladas em 2012, as empreiteiras influenciam e se beneficiam da ação estatal, mesmo durante os intervalos proporcionados pela aplicação das políticas econômicas restritivas de cunho neoliberal. Em vários momentos foi usado o discurso desenvolvimentista de busca ao bem-estar da população, em especial das camadas mais empobrecidas, ao defenderem obras de apelo social como habitação, saneamento básico etc. que se encaixam perfeitamente com os interesses e atividades dos empreiteiros (CAMPOS, 2012, p. 268). Atualmente há um *boom* de obras no Rio de Janeiro, sobretudo, porque a cidade vai sediar os dois maiores megaeventos esportivos num futuro próximo. Assim, o FPO-RJ propõe apresentar os dados

que respondam a pergunta: qual é o peso das principais empreiteiras nos orçamentos públicos do estado e do município do Rio de Janeiro e a respectiva importância dessas unidades da federação no faturamento dessas empresas?

Pesquisaram-se as cinco maiores¹ do ranking do setor de construção e engenharia, as empresas Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Odebrecht, Queiroz Galvão e OAS. Arbitrou-se também incluir duas outras empreiteiras que têm destaque no Rio de Janeiro: Delta e Carioca. A primeira, nacionalmente conhecida pelo escândalo em curso e objeto de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), e a segunda pela notoriedade adquirida desde o governo Brizola nos anos 1980. As duas são detentoras de um grande número de obras no município e no estado do Rio de Janeiro.

O período de tempo focado é o de 2009 a 2011 por dois motivos: os dados municipais do Rio Transparente somente estão disponíveis a partir de 2009 e as informações anuais referentes às empresas só estão consolidadas até o ano passado.

Todos os valores da pesquisa fo-

ram deflacionados pelo IPCA médio de junho de 2012.

Gasto Público com as empreiteiras

A Tabela 1 revela que a despesa total destinada às empreiteiras é crescente. No estado, em três anos, o valor destinado às construtoras duplicou; no município, esse incremento foi de 25 vezes. Vale ressaltar, contudo, que 2009 representou o primeiro ano de mandato do atual prefeito. Tradicionalmente, nesse período, uma contenção de gastos é feita, e por isso os investimentos, em obras inclusive, são bastante reduzidos. Isso caracteriza, por sua vez, a descontinuidade de obras na mudança de governos.

Consórcios

Além dos gastos individualizados por empreiteira, foram selecionados consórcios nos quais, segundo o CNPJ, pelo menos uma das empresas analisadas fizesse parte. No município, foram encontrados 16 consórcios – Águas do Oeste Spil Dimensional, Barra da Tijuca, Rio Trans, Saude Gamboa, Triagem, Cidade da Música 2, Novo Asfalto, Pedro II, Pier No-

vo, Riofaz, Transcarioca, Transcarioca BRT, Urbanização da Penha, Vias RJ, Rios de Jacarepaguá e Transcarioca Rio – cuja despesa municipal (acumulado de 2009 a 2011) atingiu R\$ 935 milhões. Já no estado, embora o número tenha sido menor, foram encontrados 12 consórcios – Arco Metropolitano do Rio, Maracanã - Rio 2014, Sanebarra, Rio Melhor, Novos Tempos Arco do Rio, Manguinhos, Carioca-Andrade, Delta-Banenge, Carioca-Queiroz Galvão, Odebrecht, Carioca, Mello Azevedo e CBPO/Via/Carioca/Brochier/ECL –, cujo valor pago atinge R\$1,5 bilhão.

Gastos em Obras X Empreiteiras

Constatou-se que o percentual do valor pago às empreiteiras somado aos consórcios dentro dos gastos estaduais e municipais com obras e instalações (Gráfico 1 e 2) é significativo. Apesar de o município ter gasto R\$ 1,7 bilhão com empreiteiras e consórcios, e o estado R\$ 3 bilhões, ressalva-se que o peso no município é maior que no estado.

Além disso, durante os três anos, observou-se um crescimento dessa participação dos gastos com as empreiteiras e consórcios, tanto no âmbito municipal (em 230%), quanto no âmbito estadual (em 54%).

A Importância do gasto público no faturamento

A fim de mensurar a participação das receitas oriundas das obras públicas do Rio de Janeiro (estado e município) no faturamento das construtoras, a Tabela 2 compara o valor recebido por empreiteira e o seu respectivo faturamento no período de 2009 a 2011.

Cabe salientar que não foi possível considerar os valores recebidos pelas empreiteiras em foco através dos consórcios, pois não está disponível a informação sobre a participação dos seus componentes. Ou seja, os valores recebidos pelas sete empreiteiras são ainda maiores que o apurado na Tabela 2, pois todas também receberam através dos consórcios.

As obras municipais represen-

Tabela 1

Em R\$

EMPREITEIRAS	2009		2010		2011	
	MUNICIPIO	ESTADO	MUNICIPIO	ESTADO	MUNICIPIO	ESTADO
DELTA	30.447.615	245.875.909	86.320.901	475.506.159	120.418.470	317.513.740
ODEBRECHT	-	23.183.023	87.756.598	81.833.526	488.790.783	146.113.102
CARIOCA	-	15.481.135	33.419.414	41.777.502	60.986.292	55.091.127
ANDRADE GUTIERREZ	-	-	-	-	47.439.257	860.806
QUEIROZ GALVAO	1.738	-	11.457.991	-	7.653.392	4.613.208
OAS	-	15.669.555	68.973.733	5.488.889	52.893.425	3.452.798
CAMARGO CORREA	-	-	-	-	-	-
TOTAL	30.449.353	300.209.621	287.928.637	604.606.076	778.181.618	527.644.781

Fonte: Rio Transparente e Portal da Transparência SecFaz - Ago/2012

Tabela 2

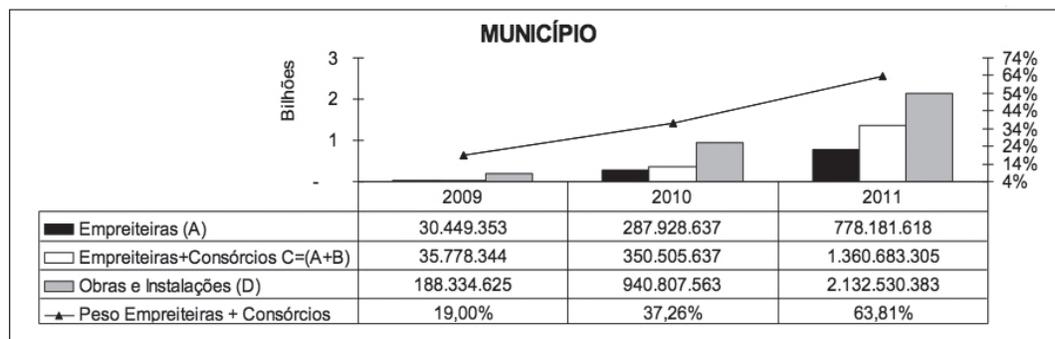
Em R\$

EMPREITEIRAS	GASTO PÚBLICO (A)	FATURAMENTO (B)	PESO (A/B)
DELTA	1.276.082.794	8.930.280.964	14,29%
CARIOCA	206.755.470	3.380.957.010	6,12%
ODEBRECHT	827.677.032	22.698.975.603	3,65%
OAS	146.478.399	9.954.340.687	1,47%
ANDRADE GUTIERREZ	48.300.063	15.337.303.063	0,31%
QUEIROZ GALVAO	20.633.157	13.257.550.776	0,16%
CAMARGO CORREA	4.613.208	17.869.759.837	0,03%
TOTAL	2.530.540.122	91.429.167.940	2,77%

Fonte: Revista Exame, Rio Transparente e Portal SecFaz – Ago/2012

Gráfico 1

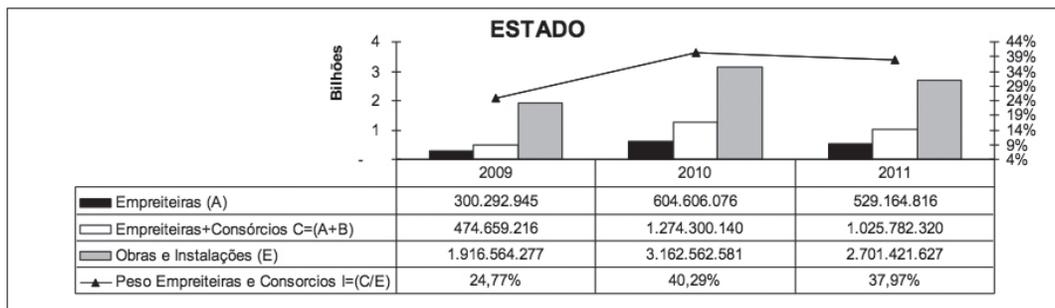
Em R\$



Fonte: Rio Transparente e FINCON - Ago/12

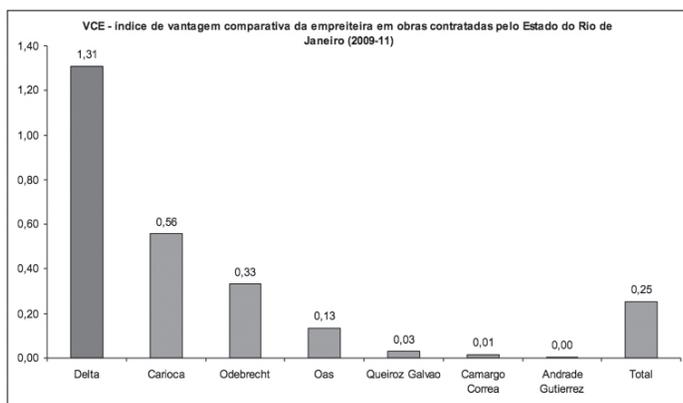
Gráfico 2

Em R\$



Fonte: Portal da Transparência SecFaz - Ago/12

Gráfico 3



Fonte: IBGE; Rio Transparente; Portal SecFaz - Ago/2012

taram 1,2% do faturamento das sete empreiteiras, já as obras estaduais atingem 1,6%. Conjuntamente 2,8% do faturamento das empreiteiras se originaram do Rio de Janeiro. O destaque fica com a Delta, tendo uma parcela de 11,6% e 2,7% de seu faturamento proveniente do orçamento público estadual e municipal, respectivamente.

Vantagem comparativa da Delta

A partir desses dados foi possível averiguar o peso do valor pago pelo setor público do Rio de Janeiro para as construtoras em questão e compará-lo ao PIB estadual. Inicialmente, calcula-se o valor pago (acumulado) pelo estado à empreiteira “X” como proporção do faturamento total da

empreiteira “X”; em seguida, divide-se essa proporção pela participação do estado do Rio de Janeiro no PIB total do Brasil (10,9%). Se esse coeficiente for maior que a unidade, a empreiteira tem vantagem comparativa na obtenção de obras no estado. Ou seja, se a participação do Rio de Janeiro no faturamento de alguma empresa for maior do que a importância do PIB estadual no PIB brasileiro, então deduz-se que esta empreiteira tem vantagem comparativa (VC) em relação às outras empreiteiras que operam no estado.

Na presente pesquisa apenas a Delta obteve um faturamento maior no Rio, em termos percentuais, que o PIB estadual. Em outras palavras, a Delta obtém no Rio de Janeiro um faturamento maior que a própria participação do estado na renda brasileira (Gráfico 3), pois o seu coeficiente de VC é maior do que a unidade (1,31), visto que as receitas da Delta no estado do Rio de Janeiro corresponderam a 14,3% do faturamento total desta empresa (14,3%/10,9% = 1,31).

Considerações finais

A concentração das obras públicas em poucas empreiteiras não é um fenômeno exclusivo do Rio de Janeiro: as quatro maiores empreiteiras receberam R\$ 138 bilhões em obras no país, segundo apontou a reportagem de *O Globo* (7 de maio de 2011). Porém, a desenvoltura da Delta é digna de destaque, seja pelo volume de recursos recebidos, seja pela vantagem comparativa que o Rio possui no seu faturamento.

Até que ponto a ação estatal no fortalecimento de poucas empresas de um setor estratégico para as políticas públicas ajuda no desempenho da economia e, principalmente, na efetividade dessas políticas é o questionamento a ser feito.

1 Cabe esclarecer que o termo “as cinco maiores” foi firmado nos anos 1970 e 1980. Posteriormente, o posicionamento no ranking sofreu alterações. Entretanto, optou-se por essas cinco em função do histórico de influência ainda presente.

REFERÊNCIAS:

- CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **A Ditadura dos Empreiteiros**. Tese (Doutorado em História Social), Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, UFF, Rio de Janeiro, 2012.
- CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, <http://riotransparente.rio.rj.gov.br/>
- _____, SISTEMA FINCON
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, <http://www.ibge.gov.br>
- REVISTA EXAME. **Maiores Empresas por Vendas Líquidas em 2011**. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/negocios/melhores-e-maiores/empresas/maiores/SECRETARIA ESTADUAL DA FAZENDA DO RIO DE JANEIRO, http://www.fazenda.rj.gov.br>
- Cabe informar que a presente pesquisa terá desdobramentos em estudo conduzido pelo Instituto Mais Democracia ainda este ano intitulado “Quem são os proprietários do Brasil?”, cujo desenrolar pode ser acompanhado pelas redes sociais (facebook: InsMaisDemocracia, twitter: @maisdemocracia e site: www.maisdemocracia.org.br). Neste, serão incluídos outros fatores, tais como: a interligações de conglomerados econômicos, fluxo de recursos públicos para empresas e as relações entre o gasto público e o financiamento de campanhas eleitorais. Tão logo o estudo esteja finalizado os seus resultados serão publicados neste espaço.

As matérias aqui publicadas são de responsabilidade do FPO-RJ através da equipe de apoio do Corecon-RJ. Nesta edição colaboraram: Prof. Reinaldo Gonçalves, Economia / UFRJ; Priscilla Moreira dos Santos, economista, assessora da Ver^a. Andrea Gouveia Vieira

FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO – RJ
 Coordenação: Cons. Renato Elman, Cons. Eduardo Kaplan, Econ. Ruth Espínola Soriano de Mello e Econ. Luiz Mario Behnken.
 Assistentes: Est. Maria Eduarda Lopes, Est. Pâmela Matos e Est. Pedro Aguiar.
fporiodejaneiro@gmail.com 2103-0121 e 2103-0120

A Razão de Deus na perspectiva da crise econômica mundial

Que um livro sobre a existência ou não de Deus tem a ver com as questões econômicas mundiais? Para os que consideram a economia um espaço fechado de interesses materiais entre os homens, sem qualquer conexão com espiritualidade, essa relação apareceria, no mínimo, como extravagante. Mas não para quem vier a ler *A Razão de Deus* e seu capítulo dedicado especificamente à criação do valor. Ali a economia aparece como polo material contraposto dialeticamente ao seu oposto, a espiritualidade, superando-se ambas numa síntese de valor superior, uma nova ética, que o autor identifica como a Idade da Cooperação. Esta surge como possibilidade real, não idealista, na perspectiva futura da humanidade, como única alternativa para se superar a presente crise financeira mundial.

Entretanto, para que se admita a interferência de fatores transcendentais na história humana, primeiro é necessário admitir a existência do próprio Criador. E é nisso que se encontra a originalidade do jornalista, economista, professor e doutor em Engenharia de Produção José Carlos de Assis: ele fundamenta sua convicção na existência de um Criador sobretudo na Biologia e na Física Quântica contemporâneas, e, mediante um audacioso salto de originalidade, fundamenta na Mecânica Quântica a existência do livre arbítrio, da diversidade da Natureza e do próprio mal, seja ele natural ou moral, como sendo algo inerente às grandes populações diversificadas. Com isso, escapa do grande embaraço que tem perturbado filósofos e teólogos do passado, que é a conciliação de um Criador, em geral concebido como bom, e o mal no mundo.

Para o autor, o Criador é um Deus natural, porém não determinístico: nisso diverge de Einstein, que, como Espinoza, tinha uma concepção de um Deus que estabelece as leis da Física e a ordem cósmica de forma determinística, sem dar chance ao acaso. Para Assis, são as leis da probabilidade, leis quânticas, que estão por trás da diversidade biológica e natural, assim como a diversidade moral da humanidade. Deus fixa as leis físicas determinísticas e, ao mesmo tempo, as leis da evolução, cuja natureza última é probabilística. A vida é uma interação das duas espécies de leis. Curiosamente Einstein, tendo sido um dos criadores da Mecânica Quântica, não quis aceitá-la como conhecimento definitivo da realidade, o que ele expressava na célebre frase: “O Velho não joga dados”.

Para Assis, Deus joga dados. Até onde é possível especular sobre sua natureza ele é um ser quântico-determinístico, que transmitiu esse atributo a sua Criação. Na realidade, Deus criou uma natureza criadora, e a forma mais eficiente que encontrou para fazer isso é dotar a criatura do poder de também criar. Isso se encontra na natureza profunda da matéria, o salto quântico, e nas formas superiores de vida. Aí está a origem do livre arbítrio, que é um dos campos de atuação das leis probabilísticas: entre os limites determinísticos que lhe são impostos por sua própria natureza, o homem tem vários graus de liberdade para escolher caminhos e tomar decisões; em última instância, para criar. Se não quisesse fazer criaturas criadoras, o Criador não teria dotado os homens de livre arbítrio, mas teria feito autômatos.

Essa é, porém, apenas um bre-

ve sumário de “A Razão de Deus”. O livro trata também, obviamente, de religião, de filosofia, de ciência, de ética, mas sempre sob o aspecto racional. O autor faz questão de advertir que não está tentando fazer uma prova científica da existência de Deus. Isso é impossível. Assim como é impossível provar cientificamente que Deus não existe. O que ele tenta demonstrar é que um Criador do Universo e do homem é uma hipótese absolutamente necessária do ponto de vista racional.



A Razão de Deus, editado pela Civilização Brasileira e distribuído pela Record, pode ser encontrado nas principais livrarias do país e pela internet.

Corecon-RJ e Unimed-Rio.

Os benefícios do melhor plano de saúde do país ao seu alcance.

A Qualicorp Soluções em Saúde em parceria com a Unimed Rio, traz para milhares de Economistas do Rio de Janeiro, a oportunidade de contar com a proteção do melhor plano de saúde do país, com ampla rede credenciada e coberturas adicionais. Mais segurança e proteção para você e seus familiares. Confira as condições especiais e não perca esta oportunidade.

Consulte-nos e aproveite.

Solicite nosso representante autorizado de Segunda a Sexta, de 9h às 18h. Ligue e veja o quanto vale a pena!

21 3232-0600

destak@destakorretora.com.br



Contrato de plano de assistência à saúde coletivo por adesão, celebrado entre a Qualicorp Administradora de Benefícios e a Unimed-Rio - Cooperativa de Trabalho Médico do Rio de Janeiro Ltda., em convênio com o Conselho Regional de Economia-RJ. Este impresso contém informações resumidas. Ressalta-se que o benefício referido origina-se de um contrato coletivo. A adesão está condicionada ao cumprimento integral das condições específicas do contrato e de sua política de comercialização. Condições contratuais disponíveis para análise, podendo ser solicitadas pelo telefone (21) 3232-0600 ou agendando-se a visita de um corretor.