

# A força de trabalho no Brasil

Mario Henrique Simonsen

1. Resultados censitários; 2. Desenvolvimento e criação de empregos; 3. O problema da distribuição de renda; 4. O esforço educacional.

## 1. Resultados censitários

De acordo com o último censo demográfico, a força de trabalho no Brasil em 1970, isto é, a população economicamente ativa, era de aproximadamente 29,6 milhões de pessoas, sendo 23,4 milhões de homens e 6,2 milhões de mulheres (quadro 1). Essa população economicamente ativa correspondia a apenas 31,7% da população total, o que significa, em média, que cada trabalhador sustentava 2,15 dependentes inativos. O baixo coeficiente de ativação da população explica-se, em primeiro lugar, pela elevada proporção de crianças no nosso contingente populacional, como consequência da explosão demográfica: segundo o censo, 29,3% da população em 1970 compunham-se de crianças abaixo de 10 anos, e 42,0% não chegavam aos 15 anos de idade. Em segundo lugar, pela baixa proporção de mulheres economicamente ativas, fenômeno típico dos países de baixa renda *per capita* no mundo ocidental. Dos 29,6 milhões da força de trabalho, cerca de 13,1 milhões estavam ocupados no setor primário, isto é, na agricultura, pecuária e extração vegetal; 5,3 milhões na indústria e

11,2 milhões no setor terciário, isto é, comércio, transportes e comunicações, serviços e administração pública. Em termos percentuais, 14,3% da população economicamente ativa encontravam-se no setor primário, 17,9% no secundário e 37,8% no terciário. O elevado coeficiente de empregos na agricultura, mais uma vez, reproduz o quadro usual dos países de baixa renda média por habitante. (quadro 2)

Quadro 1

Dados básicos do censo demográfico — 1970

Item	Homens	Mulheres	Total
a) População economicamente ativa	23 391 777	6 165 447	29 557 224
b) População	46 331 343	46 907 694	93 139 037
c) População a partir de 10 anos	32 556 489	33 305 630	65 862 119
d) Percentagem A/B	50,5	13,2	31,7
e) Percentagem A/C	71,8	18,5	44,9

Quadro 2

População economicamente ativa por setor — 1970

Setor	População economicamente ativa	Percentagem s/total
Primário	13 090 358	44,3
Secundário	5 295 427	17,9
Terciário	11 171 439	37,8
Total	29 557 224	100,0

O censo procurou medir o contingente de desempregados na força de trabalho de 29,6 milhões e os resultados apurados foram mínimos: da população economicamente ativa, apenas 1,27% achavam-se efetivamente desempregados e 0,74% procurando trabalho pela primeira vez. Ocorre que, nos países em desenvolvimento, o grande problema social não costuma ser o desemprego aberto, mas o estrutural, o qual se manifesta nos seguintes fenômenos: a) parte da população que trabalha na agricultura de subsistência opera com produtividade marginal nula, ou muito próxima de zero; b) parte da população ativa trabalhava apenas em tempo parcial em biscates, por falta de melhores oportunidades; c) parte da população que, potencialmente, poderia trabalhar, vive sob a forma de

dependência econômica, em ocupações domésticas não-remuneradas. É impossível medir com fidelidade o que seja o desemprego estrutural no Brasil, mas alguns indícios de sua existência são : a) a baixa percentagem de mulheres na força de trabalho; b) a elevada percentagem de autônomos e não-remunerados na população economicamente ativa. Como se observa no quadro 3 da força de trabalho existente em 1970, 54,8% eram empregados e 1,5% empregadores, restando 33,8% de autônomos e 9,9% de trabalhadores não-remunerados. Como indício complementar, o censo apurou que 30,3% das pessoas ocupadas na agricultura trabalhavam menos de nove meses por ano, e que 13,6% das empregadas no setor secundário e terciário trabalhavam menos de 40 horas semanais.

Quadro 3

População economicamente ativa segundo a relação de emprego — 1970

Relação de emprego	População economicamente ativa	Percentagem s/total
Empregados	16 193 552	54,8
Autônomos	9 994 994	33,8
Empregadores	445 189	1,5
Não-remunerados	2 914 322	9,9
Sem declaração	9 167	—
Total	29 557 224	100,0

O quadro 4 mostra o perfil de escolaridade da força de trabalho existente no Brasil em 1970, como sempre, um problema dramático num país de baixa renda média por habitante. Como se observa, 35,99% da população economicamente ativa não possuíam qualquer instrução, e 27,60% tinham apenas o primário incompleto. Assim apenas 36,41% dos trabalhadores possuíam nível de escolaridade de primário completo para cima. De ginásio completo para cima tínhamos apenas 10,34% da população ativa; de colegial completo em diante, apenas 6%, e os diplomados em universidades correspondiam a apenas 1,6% da força de trabalho. O perfil das rendas das pessoas que trabalhavam reproduz, sob o ângulo econômico, os resultados da deficiência de escolaridade: como se observa no quadro 5, 69,49% da força de trabalho existente em 1970 ganhavam menos de Cr\$ 200 mensais. A percentagem dos que recebiam mais de Cr\$ 1 mil por mês se limitava a apenas 3,24%.

Quadro 4

População economicamente ativa segundo número de anos de estudo — 1970

Anos de estudo	População economicamente ativa	Porcentagem s/total
Sem instrução	10 637 714	35,99
1	2 217 119	7,50
2	2 892 377	9,79
3	3 048 034	10,31
4	4 436 972	15,01
5	1 882 012	6,37
6	461 929	1,55
7	472 700	1,60
8	413 354	1,40
9	926 779	3,14
10	151 724	0,51
11	205 058	0,69
12	1 082 624	3,66
13	80 142	0,27
14	61 365	0,21
15	75 892	0,26
16	254 705	0,86
17	218 080	0,74
Sem declaração	40 644	0,14
Total	29 557 224	100,00

Quadro 5

População economicamente ativa segundo nível de renda — 1970

Rendimento mensal (cruzeiros)	População economicamente ativa	Porcentagem s/total
Sem rendimentos	2 873 068	9,72
Até 50	3 373 312	11,41
De 51 a 100	5 981 218	20,24
De 101 a 150	3 774 028	12,78
De 151 a 200	4 555 526	15,41
De 201 a 250	1 319 564	4,46
De 251 a 300	1 658 715	5,61
De 301 a 400	1 499 907	5,07
De 401 a 500	1 108 822	3,75
De 501 a 1000	1 751 690	5,93
De 1001 a 1500	416 796	1,41
De 1501 a 2000	244 452	0,83
De 2001 a mais	296 046	1,00
Sem declaração	704 078	2,38
Total	29 557 224	100,00

Em muitos países de alta renda *per capita* e baixos índices de crescimento populacional, as possibilidades de crescimento econômico podem ser tolhidas pela escassez de mão-de-obra. Vários economistas japoneses hoje se preocupam com esse problema, quando traçam suas projeções para o futuro, e vários países, como a Alemanha, hoje recorrem intensamente à imigração para suprir a falta de mão-de-obra, sobretudo nos níveis mais baixos de qualificação. No Brasil, onde a renda *per capita* ainda se encontra na casa dos US\$ 550 anuais, onde a população cresce a altas taxas e onde deve existir um bom potencial de força de trabalho oculto no desemprego estrutural, o problema é o inverso. É fora de propósito cogitar-se de qualquer escassez global de mão-de-obra nos próximos anos, ainda que a taxa de crescimento demográfico declinasse por uma eventual contenção da taxa de natalidade. Pode-se cogitar, isso sim, de uma escassez de trabalhadores com certas especializações e níveis de qualificação exigidos por certos segmentos do mercado, em virtude do baixo perfil de escolaridade da população economicamente ativa. Na realidade, são três os problemas que devem ser objeto de maior preocupação: a) como criar os empregos necessários a uma população que se expande a taxas estimadas em 2,7% ao ano; b) como melhorar a distribuição de renda da população economicamente ativa; c) como melhorar o perfil educacional da população, adaptando-a qualitativamente às exigências do desenvolvimento econômico. Cuidaremos a seguir desses três problemas.

## **2. Desenvolvimento e criação de empregos**

Um dos problemas que mais preocupam os analistas da economia brasileira é o de como absorver os vastos contingentes de mão-de-obra que anualmente afluem ao mercado de trabalho. A preocupação é natural, diante da taxa explosiva de crescimento da população brasileira. Entre 1960 e 1970, segundo os censos, a economia brasileira foi capaz de criar 6,9 milhões de novas ocupações. No decênio de 1970, segundo as estimativas de Rubens Costa, precisaremos criar nada menos do que 10 milhões de novos empregos.

Em termos quantitativos, a criação de empregos conseguida no decênio de 1960 pode ser considerada satisfatória, sobretudo quando se tem em conta que o produto real cresceu a taxas bastante medíocres entre

1962 e 1967, numa primeira fase como consequência do caos político que se implantou no Brasil, numa segunda como corolário dos esforços de combate à inflação e de restauração do equilíbrio do balanço de pagamento empreendidos durante o Governo Castello Branco. Em termos médios, o volume de emprego no setor secundário expandiu-se de 5,9% ao ano, em grande parte por conta da absorção de mão-de-obra na construção civil proporcionada pelo aumento das obras públicas e pela criação do sistema financeiro da habitação. O crescimento do emprego no setor terciário processou-se no ritmo de 4,1% ao ano. Na agricultura, a absorção de mão-de-obra processou-se em ritmo bastante lento, de apenas 0,7% ao ano. Esse baixo índice talvez decepcione os saudosistas, mas é sinal de que já atingimos uma etapa importante no processo do desenvolvimento: aquela em que os benefícios do aumento de produtividade começam a atingir em escala apreciável o setor primário. Contudo, se os 6,9 milhões de novos empregos criados durante o decênio passado representam um volume global satisfatório de absorção de mão-de-obra, um ponto deve ser objeto de preocupações: a piora da distribuição da renda da população economicamente ativa, assunto do qual nos ocuparemos mais adiante.

Os 10 milhões de empregos que, segundo as estimativas, precisam ser criados no atual decênio representam 45% a mais do que a criação de mão-de-obra no período de 1960 a 1970. Uma economia pode revelar bastante elasticidade na sua capacidade de absorção de mão-de-obra, sobretudo quando parte dos excedentes consegue disfarçar, em ocupações pouco produtivas, o seu desemprego estrutural. Mas o problema brasileiro não é apenas o de registrar nas estatísticas mais 10 milhões de pessoas economicamente ativas, mas o de assegurar para toda a força de trabalho uma melhoria geral de produtividade, de modo que todos os grupos participem dos benefícios do desenvolvimento econômico. Quais as perspectivas de cumprirmos essas metas no decênio de 1970?

Cumpre, de início, descartar as soluções românticas que deliberadamente procuram conter a melhoria da produtividade para gerar empregos. Trata-se de recomendações do estilo: dificultar a mecanização da agricultura, incentivar o minifúndio, estimular o uso de técnicas industriais obsoletas, etc. Essas recomendações, quando postas em prática, costumam gerar apreciáveis dificuldades ao crescimento do produto, à redução de custo, à competitividade externa, etc. (lembre-se, a propósito, a desastrosa experiência das siderurgias de quintal da China de Mao-Tse-Tung).

Melhor talvez fosse deixar que se instalassem as técnicas modernas, aumentar os impostos e subsidiar o excedente desempregado de mão-de-obra sem se afastar da tecnologia moderna. É o que fez o Japão na pesca, na horticultura e na fruticultura, na indústria eletrônica e na construção naval.

A primeira condicionante para o sucesso da política brasileira de criação de empregos será a manutenção de altas taxas de crescimento do produto real. Se tais taxas continuarem em torno dos 10% anuais, o problema da absorção de 10 milhões de novos trabalhadores estará longe de ser angustiante. Ao contrário, é possível que o mercado valorize excepcionalmente a mão-de-obra em todos os níveis de qualificação, como é socialmente desejável. Não se dispõe de estatísticas completas sobre a população economicamente ativa após 1970, mas há indícios de que nos últimos três anos os empregos e salários têm crescido a taxas apreciáveis. Um desses indícios consiste na arrecadação do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, a qual vem crescendo, em termos reais, a taxas da ordem dos 13 a 17% anuais.

Fora essa principal condicionante, a do crescimento global, valem algumas observações setoriais. No que diz respeito à agricultura, as perspectivas de absorção de mão-de-obra não são muito animadoras, a menos que se adotem políticas de retardamento da melhoria da produtividade. É certo que novos contingentes deverão ser empregados na Amazônia e outros espaços vazios que vierem a ser ocupados. Em contrapartida, a mecanização deverá liberar mão-de-obra na agricultura de muitas das regiões mais desenvolvidas. A esse propósito é conveniente lembrar que a força de trabalho na agricultura paulista caiu em mais de 200 mil pessoas entre 1960 e 1970. Esse é um fenômeno natural, em certa etapa do desenvolvimento, quando a economia começa a livrar-se das características de dualismo e estender os benefícios do aumento de produtividade ao setor primário. A produção agrícola normalmente cresce menos do que o produto total, em virtude da inelasticidade-renda da procura de alimentos. Assim é natural que, em determinado ponto, o setor primário, graças ao aumento de produtividade, transforme-se em desempregador, e não em criador de novas ocupações. Lembremo-nos de que, nos Estados Unidos, apenas 3,6 milhões de trabalhadores rurais produzem o bastante para bem nutrir mais de 200 milhões de americanos e ainda exportar cerca de US\$ 8 bilhões por ano.

A indústria de transformação deverá comportar-se como absorvedor moderado de mão-de-obra. A tecnologia industrial moderna não prima pela generosidade empregatícia, e um bom número de setores tradicionais precisa reequipar-se, como condição para sua sobrevivência. Contudo, desde que a produção industrial se expanda às altas taxas previstas, é de se esperar um saldo apreciavelmente favorável na absorção de mão-de-obra.

Os grandes focos de oferta de novos empregos deverão ser a construção civil, a construção de obras públicas e o setor terciário. O fato de que a nossa população se está urbanizando rapidamente (segundo algumas projeções, em 1980, teremos 80 milhões nas áreas urbanas e apenas 40 milhões nas zonas rurais) assegura um mercado bastante ativo para esses setores. É importante que eles continuem sendo objeto de especial atenção do Governo, não só sob o prisma do desenvolvimento equilibrado, mas pelo seu papel especial na criação de novos empregos.

### 3. O problema da distribuição de renda

Criticar a distribuição de renda existente no Brasil é o prato predileto dos opositores à atual política econômica. Segundo tal corrente de opinião, o atual modelo brasileiro de desenvolvimento comete o pecado mortal de só beneficiar as camadas mais ricas da população, pouco fazendo pela melhoria do padrão de vida dos 80% mais pobres. A política salarial, posta em prática desde 1964, seria um dos grandes responsáveis por essa piora da distribuição de renda.

Essas críticas misturam uma evidência empírica concreta com boa dose de leviandade analítica. O aspecto concreto é que o censo de 1970 revelou uma estrutura extremamente desigual de distribuição de renda da população economicamente ativa. Mais ainda, o grau de concentração das rendas individuais era visivelmente maior em 1970 do que 10 anos antes. A leviandade analítica consiste em presumir, *a priori*, que a atual política econômica continue agravando as desigualdades de renda, e que estas tenham como principal origem a política salarial que vem sendo posta em prática desde 1964.

Os dados comparativos sobre a distribuição de renda das pessoas que trabalhavam em 1960 e 1970 se encontram no quadro 6, tendo-se baseado numa exaustiva pesquisa de Carlos Langoni sobre o assunto. A respeito desses dados valem algumas observações preliminares:

## Quadro 6

### Distribuição da renda da população economicamente ativa

Camada da população economicamente ativa	Porcentagem da renda 1960	Total 1970
10% mais pobres	1,17	1,11
10% seguintes	2,32	2,05
10% seguintes	3,42	2,97
10% seguintes	4,65	3,88
10% seguintes	6,15	4,90
10% seguintes	7,66	5,91
10% seguintes	9,41	7,37
10% seguintes	10,85	9,57
10% seguintes	14,69	14,45
10% mais ricos	39,66	47,79
5% mais ricos	27,69	34,86
1% mais rico	12,11	14,57
40% mais pobres	11,56	10,01
40% seguintes	34,09	27,75
20% mais ricos	54,35	62,24
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Coefficiente de Gini.

1960: 0,50.

1970: 0,57.

1. Os dados disponíveis referem-se apenas à renda monetária dos indivíduos que trabalham e que são remunerados (o que implica a exclusão da parcela da população economicamente ativa que trabalha sem remuneração). Isso, de alguma forma, tende a exagerar os coeficientes de concentração de renda pois: a) não se levam em conta as diferenças regionais de custo de vida; b) não se levam em consideração os serviços gratuitamente prestados pelo Governo, inclusive os de educação e saúde; c) não se leva em conta o autoconsumo dos indivíduos, especialmente relevante na agricultura de subsistência; d) não são computados os aluguéis imputáveis à moradia própria.

2. Os dados classificam as rendas por indivíduos que trabalham, e não por famílias. A agregação familiar, provavelmente, seria econômica e socialmente mais relevante e, provavelmente, conduziria a menores índices de concentração, já que nas famílias mais pobres costuma ser maior o número de pessoas que trabalham.

Feitas essas ressalvas, é interessante resumir algumas das conclusões principais da comparação dos dados dos censos de 1960 e 1970 a respeito da distribuição das rendas individuais. A participação dos 40%

mais pobres na renda total de população remunerada e economicamente ativa caiu de 11,56% para 10,01%; a dos 40% seguintes, de 34,09% para 27,75%. Já a dos 20% mais ricos aumentou de 54,35% para 62,24%; a dos 10% mais ricos, de 39,66% para 47,99%; a dos 5% mais ricos, de 27,69% para 34,86%; e a do centil mais próspero, de 12,11% para 14,57%. Todas essas cifras são indicadoras de um aumento no grau de concentração de rendas. Para se apresentar um coeficiente sintético, o índice de Gini, de acordo com os dados em questão, teria aumentado de 0,50 em 1960, para 0,57 em 1970. Embora pelas razões expostas, as estatísticas pelo seu método de coleta, talvez exagerem os índices de concentração. Não há razão, todavia, para se crer que esses exageros fossem sistematicamente maiores em 1960 do que em 1970, de modo que as estatísticas efetivamente sugerem que os desníveis de rendas individuais se agravaram ao longo do decênio.

Deve-se ressaltar que, entre 1960 e 1970, a renda real por habitante cresceu de 34%. Graças a esse crescimento, todos os grandes grupos conseguiram alguma melhoria de padrão de vida, embora em diferentes proporções (quadro 7). Para os 40% mais pobres, a melhoria foi de 16,0%; os 40% seguintes foram os que menos progrediram em poder aquisitivo médio: 9,1%; os 20% mais ricos melhoraram de 53,5%; os 10% mais

#### Quadro 7

Aumento percentual da renda *per capita* por classe de renda — 1950/1970

Camada da população economicamente ativa	Aumento percentual da renda real <i>per capita</i> ; 1960/1970
10% mais pobres	27,1
10% seguintes	18,4
10% seguintes	16,4
10% seguintes	11,8
10% seguintes	6,8
10% seguintes	3,4
10% seguintes	5,0
10% seguintes	18,2
10% seguintes	31,8
10% mais ricos	61,5
5% mais ricos	68,7
1% mais rico	61,2
40% mais pobres	16,0
40% seguintes	9,1
20% mais ricos	53,5
Total	34,0

ricos de 61,5%; os 5% mais ricos em 68,7%; e o centil mais próspero em 61,2%. Em suma, os ricos ficaram cada vez mais ricos, embora não prevalecesse a contrapartida marxista de os pobres se tornarem cada vez mais pobres.

Os dados citados resumem o que há de válido no alarme lançado pela oposição sobre o problema da distribuição de renda. O que se pode dizer é que os índices de concentração aumentaram de 1960 para 1970, atingindo níveis bastante elevados neste último ano. Embora, como se acentuou, a metodologia de cálculo tenda a superestimar o coeficiente de Gini, o valor encontrado de 0,57 parece excessivamente alto quando comparado com os correspondentes aos Estados Unidos e aos países do Mercado Comum Europeu, onde os coeficientes variam entre 0,35 e 0,42.

Vejamos agora o diagnóstico. Há quem imagine que o aumento de concentração resultou de uma transferência deliberada de renda, através da política salarial, dos empregados para os patrões. Essa hipótese não resiste à análise estatística. Os empregadores, como se verificou anteriormente, representavam em 1970 apenas 1,5% da população economicamente ativa, enquanto que a percentagem da população que melhorou em participação no total de renda foi substancialmente maior. Assim, a razão fundamental para o aumento do coeficiente de concentração parece ter sido o aumento da relação entre os salários da mão-de-obra qualificada e os da não-qualificada.

Até que ponto isso foi o resultado da política salarial posta em prática após a Revolução de 1964? Sabe-se que entre 1965 e 1968 os reajustes do salário mínimo, dos vencimentos dos funcionários públicos e dos salários de várias categorias profissionais foram fixados abaixo do aumento do custo de vida, devido à aplicação da fórmula da política salarial com a subestimativa do resíduo inflacionário. A mão-de-obra mais qualificada, todavia, arduamente disputada pelo mercado, conseguia reajustes bem acima dos níveis mínimos estabelecidos pela fórmula governamental. Há, assim, quem imagine que uma política salarial menos severa pudesse ter diminuído o hiato entre a remuneração dos trabalhadores qualificados e os de menor qualificação.

O defeito dessa suposição está em esquecer que uma parcela substancial da população economicamente ativa — provavelmente os 60% mais pobres — é representada por agricultores e trabalhadores autônomos cujos rendimentos costumam ser livremente estabelecidos pelo mercado, dificilmente beneficiando-se de qualquer lei ou decreto sobre política salarial. Assim, se o Governo tivesse adotado uma política salarial mais generosa

(a qual, naturalmente, teria prejudicado o combate à inflação e o fortalecimento da poupança) é provável que a participação de algumas classes intermediárias no total da renda tivesse aumentado (digamos, o sétimo, o oitavo e o nono decil). Nada indica, todavia, que essa melhoria se desse à custa de uma menor participação do decil mais rico: o resultado também poderia ser a perda de participação dos 60% mais pobres. Diante desse último aspecto, não há razão para se supor que uma política salarial mais generosa efetivamente tivesse melhorado o coeficiente de Gini.

Na realidade, a principal razão para a piora da distribuição de renda parece ter residido na inadequação do perfil de qualificação da mão-de-obra em relação às exigências do mercado. Como se viu anteriormente, esse perfil era claramente deficiente em 1970: apenas 10,34% da população economicamente ativa possuíam de ginásio completo para cima, e os diplomados em universidade correspondiam a apenas 1,6% da força de trabalho. Assim, em relação às necessidades do mercado, a oferta de mão-de-obra não-qualificada mostrou-se relativamente superabundante, enquanto que a dos trabalhadores de maior qualificação era bastante escassa. Esse resultado é inteiramente compatível com as pesquisas econômicas realizadas por Carlos Langoni, as quais identificaram os níveis educacionais como a principal razão das diferenças individuais de renda.

Leviandade analítica é também supor que o aumento da concentração de rendas observado entre 1960 e 1970 continue a se agravar, como resultado da atual política econômica. Com apenas dois pontos no tempo é impossível traçar a curva da evolução do coeficiente de Gini, a qual não tem nenhuma razão para ser uma linha reta. De fato, o decênio de 1960 representou um período bastante anormal em nossa história econômica: até março de 1964 o País marchou para o caos inflacionário e social, e de 1964 a 1967 foi necessário empreender um severo esforço de restauração econômica pelo combate à inflação, pela instituição de reformas básicas, e pelo saneamento do balanço de pagamentos. A fase de crescimento econômico acelerado iniciou-se apenas em 1968, uma vez encerrada a etapa preparatória do plantio. E é positivamente inadequado avaliar os resultados de uma política que se iniciou em 1968 comparando-se dados de 1960 e 1970. Na realidade nada se sabe de preciso sobre a evolução do coeficiente de Gini nos últimos anos. Contudo, alguns índices otimistas podem ser enumerados, tais como: a) os reajustes salariais, os quais, nos últimos anos, têm-se mantido acima das percentagens de aumento do custo de vida; b) o substancial aumento do índice de em-

prego urbano; c) o significativo aumento, em termos reais, da arrecadação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

Um dos méritos do Governo brasileiro foi o de resistir à fórmula politicamente mais tentadora de responder às críticas sobre o problema da distribuição de renda: a prodigalidade nos reajustes de salários nominais. Não só a melhoria do coeficiente de Gini seria duvidosa, mas certamente o País pioraria em inflação, capacidade de poupança e possibilidade de crescimento. Na realidade, já temos a experiência anterior a março de 1964, quanto aos resultados desse distributivismo e temos assistido a resultados inteiramente análogos em países vizinhos. O grande problema não é apenas conseguir a melhoria da distribuição de renda, mas conciliar esse objetivo com o da manutenção de altas taxas de crescimento do produto real. Na realidade o Governo parece ter escolhido o caminho mais adequado para essa conciliação procurando melhorar indiretamente a distribuição de renda através da extensão da rede educacional gratuita, da melhoria da pirâmide de escolarização, dos benefícios creditícios aos compradores de imóveis populares, às pequenas empresas e à pequena agricultura, da aposentadoria do trabalhador rural e da criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e do PIS. Fora isso seria oportuno o reconhecimento explícito de que a explosão demográfica, localizada sobretudo nas camadas de renda mais baixa, constitui um dos fatores responsáveis pelos desníveis econômicos individuais.

#### **4. O esforço educacional**

A análise precedente deixa claro que o principal problema da força de trabalho no Brasil reside na insuficiência do seu perfil educacional. Essa insuficiência, obviamente, representa uma herança do passado, já que os investimentos em educação exigem prazos relativamente longos de maturação, e já os esforços de educação de adultos em grande escala são relativamente recentes entre nós. É interessante descrever os principais esforços que vêm sendo empreendidos no sentido de melhorar a qualificação geral e específica da nossa população economicamente ativa.

Até 1964 o Brasil gastava pouco e mal em educação. Vejamos o primeiro problema, o da insuficiência de recursos. Em 1964, o total das despesas (públicas, privadas e externas) em educação representava apenas 2,2% do produto interno bruto. Como termo de comparação, na mesma época as percentagens correspondentes subiam a 7,1% na União Soviética,

5,3% no Japão e 4,6% nos Estados Unidos, países que levavam a vantagem de uma renda *per capita* bem maior e de uma menor percentagem de crianças na pirâmide populacional. Essa insuficiência de recursos colocava o nosso quadro educacional em posição bastante desfavorável no panorama mundial. A nossa percentagem de analfabetismo adulto, de 39% em 1960, era bem superior à registrada em países de renda *per capita* semelhante à nossa. De fato, na América Latina, só éramos suplantados em índice de analfabetismo por cinco países: Honduras, Nicarágua, Bolívia, Guatemala e Haiti. Pior ainda era a nossa posição comparativa em matéria de escolaridade global: em 1960, o total das matrículas escolares, em todos os níveis de ensino, correspondia a apenas 27,2% da população na faixa etária de 5 a 24 anos. Essa percentagem não apenas ficava muito abaixo da correspondente aos países desenvolvidos, como não atingia sequer o nível alcançado em muitas nações pobres da Ásia e da África.

O segundo grande problema era o da evasão da pirâmide escolar. De cada mil alunos matriculados no primeiro ano primário, apenas 181 concluíam a quarta série do curso, somente 53 completavam o ginásial, 35 o colegial, e apenas 11 obtinham um diploma universitário. Os índices mais dramáticos de perda se localizavam entre a primeira e a segunda série do curso primário, onde cerca de 60% dos alunos eram eliminados, principalmente por causa das reprovações. O binômio repetência-evasão, nessa fase inicial do curso primário, traduzia a falência da continuidade do processo de escolarização e, além disso, era responsável por um formidável congestionamento das matrículas na primeira série, gerando um problema crônico de escassez de vagas.

Em terceiro lugar, as deficiências qualitativas do sistema. O irrealismo dos currículos obrigava os alunos a decorar muita informação inútil, ao invés de adquirir formação útil e capacidade de raciocínio. O ensino médio pecava pela falta de terminalidade: salvo nos cursos técnicos (que eram desprestigiados como cursos de segunda classe, desejáveis, quando muito, para os filhos dos outros) nada se aprendia do necessário ao exercício de uma profissão. Nas universidades, a oferta do ensino destoava por completo das necessidades do mercado de trabalho, formando-se advogados onde havia necessidade de médicos, literatos onde havia necessidade de administradores, e assim por diante. Os métodos de financiamento eram claramente irracionais: enquanto nas universidades públicas persistia o tabu da gratuidade, 2/3 dos estudantes secundários freqüentavam escolas particulares, as quais costumavam cobrar mensalidades inteiramente inacessíveis à população mais pobre.

Desde 1964 o Governo vem empreendendo notável esforço no sentido de melhorar quantitativa e qualitativamente o esforço educacional. As deficiências do ensino não se podem solucionar de chofre num país em desenvolvimento, e assim é natural que ainda persistam muitos erros e queixas. Contudo, parece claro que o Governo se decidiu a transformar a educação de setor retardatário em setor prioritário do processo de desenvolvimento.

Começemos pelo esforço financeiro. Entre 1964 e 1970, os recursos totais gastos em educação subiram de 2,2% para 3,8% do produto interno bruto. Os dispêndios públicos no setor aumentaram, em termos reais, de 181%. Os dispêndios do Governo federal em educação subiram de 6,2% para 12,7% do total das despesas orçamentárias. A contrapartida natural do aumento dos recursos financeiros foi o substancial aumento das matrículas e dos índices de escolarização. Entre 1960 e 1970, a população brasileira na faixa etária de 5 a 24 anos subiu de 32,0 para 43,6 milhões de habitantes. O número de alunos matriculados nos três níveis, primário, secundário e superior, subiu de 8,7 para 18,1 milhões. Assim, o índice de escolaridade subiu de 27,2% para 41,4% da população na faixa etária em causa.

É interessante apresentar maiores detalhes sobre a expansão das matrículas. Entre 1960 e 1972, as matrículas no ensino primário aumentaram de 7 458 002 para 14 523 538, ou seja, de 94,7%; as no ensino médio, de 1 177 427 para 5 273 563, ou seja, de 347,9%; as no ensino superior, de 93 202 para 688 302, ou seja, de 638,5%. O fato de o crescimento das matrículas ter sido maior no nível médio do que no primário, e maior no superior do que no médio, reflete a melhoria da pirâmide educacional brasileira. Como assinalou o Ministro Jarbas Passarinho, em notável conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, “antes de 1964, de cada mil estudantes que iniciavam o curso primário, apenas 11 privilegiados chegavam ao topo do ensino superior; e toda a educação brasileira estava montada para servir a esses 11”. Hoje, com as novas vagas criadas no ensino médio e nas universidades, de cada mil alunos que ingressam na primeira série primária já podemos levar 45 ao término do curso superior (o maior índice mundial que se conhece é o dos Estados Unidos, em torno de 200). Além disso, a expansão das vagas no ensino médio processou-se predominantemente na rede pública, onde se assegura a gratuidade do ensino como instrumento de democratização das oportunidades. Como foi assinalado anteriormente, no início do decênio de 1960 a rede pública era responsável por apenas 1/3 das matrículas no ensino médio, ficando

os 2/3 restantes a cargo dos colégios particulares. Hoje as proporções inverteram-se, e as escolas públicas já oferecem 2/3 das matrículas em questão.

Fora a expansão quantitativa, o sistema tem progredido bastante em termos de qualidade. O binômio repetência-evasão no ensino primário, embora ainda represente sério problema em alguns estados, tem sido bastante aliviado pela mudança do sistema de promoções, pelo maior realismo dos currículos, pelo programa da merenda escolar e pela melhor programação das épocas de férias nas zonas rurais. A recente reforma do ensino, fundindo o primário e o ginásio nos oito anos do ciclo fundamental representa um desafio aos estados e municípios no sentido do aumento do nível de escolaridade global. Mais importante ainda é a substituição do antigo colegial por um segundo nível, que poderá ser cursado entre dois e cinco anos por sistema de créditos, conforme as possibilidades de cada um, e que dará ao estudante uma formação ambivalente: prepara-lo-á para o ingresso numa universidade, mas também lhe fornecerá uma profissão como técnico de nível médio. Com isso se assegura a terminalidade do ensino secundário, evitando a estagnidade que até agora separou os cursos técnicos dos acadêmicos. No que diz respeito às universidades, o Conselho Federal de Educação vem sendo bastante cuidadoso no exame dos projetos de criação e de ampliação de vagas nas faculdades, condicionando a sua aprovação à existência de oportunidade de emprego para os recém-formados. Ao invés de cátedra vitalícia e mal remunerada, estabeleceu-se um estatuto do magistério bem mais flexível do que o anterior, criando-se, inclusive, nas áreas prioritárias, o professorado de tempo integral e de dedicação exclusiva. A integração das faculdades vem melhorando bastante com o sistema de instituto, e a pós-graduação vem-se expandindo com bastante seriedade, pretendendo-se que, dentro de algum tempo, o acesso ao magistério superior dependa de um título de mestrado ou de doutorado.

Nesse panorama do esforço educacional, um destaque significativo deve ser dado à atuação do Mobral, que em três anos de atuação se firmou como o maior movimento mundial de alfabetização de adolescentes e adultos. Entre setembro de 1970, quando se iniciaram as suas operações, e dezembro de 1972, o Mobral matriculou cerca de 7 milhões de adultos nos seus cursos de alfabetização, dos quais cerca de 3,5 milhões aprenderam efetivamente a ler, escrever, adquirindo também rudimentos de aritmética e de conhecimentos gerais. No corrente ano, cerca de 5 milhões de alunos estarão matriculados nos cursos em questão, sendo que pelo menos 2,5 milhões deverão ser alfabetizados. Assim, a percentagem

de analfabetos adultos, que em 1970 se situava em 33% da população com mais de 15 anos, deverá cair para 21% no final de 1973. O custo de uma alfabetização para o Mobral é extremamente reduzido: apenas cerca de Cr\$ 60, levando-se em conta nessa cifra os efeitos das perdas por evasão e as despesas administrativas da Fundação Mobral. E, além de alfabetizar, o Mobral mantém, em convênio com os estados e municípios o chamado Curso de Educação Integrada, o qual representa uma espécie de madureza de primário, condensando em 12 meses o currículo do antigo primário na fase posterior à alfabetização. Em 1972 foram matriculados 880 mil alunos nesses cursos. No corrente ano, essa matrícula deverá exceder a casa de um milhão. Além desses programas básicos, de alfabetização e educação integrada, o Mobral vem desenvolvendo vários esforços no sentido da educação continuada de adultos, da profissionalização, da popularização da cultura e do desenvolvimento comunitário.

O sucesso do Mobral, em contraposição ao relativo fracasso das antigas campanhas de alfabetização de adultos foi o resultado de um planejamento realista, voltado para a viabilidade financeira do movimento. E a viabilidade logística baseou-se no uso dos municípios como unidades executivas do programa de alfabetização. Em síntese, a idéia básica do Mobral partiu do reconhecimento de que os municípios dispunham de uma capacidade ociosa que poderia ser utilizada para a educação de adultos: as escolas primárias, as professoras e a administração escolar dos municípios, que trabalhavam de dia para ensinar crianças, poderiam ser utilizadas à noite para alfabetizar adultos. O Mobral tratou de incentivar os municípios a utilizarem essa capacidade ociosa, enviando-lhes material didático e uma pequena verba para pagamento de professores. Como subproduto dessa orientação, o Mobral transformou-se no maior veículo de comunicação entre a administração federal e as municipais, já tendo firmado convênios com todos os municípios existentes no País.

São esses alguns dos resultados do esforço que desde 1964 vem sendo desenvolvido no campo educacional. Deve-se lembrar que os defeitos herdados do passado eram enormes, não se podendo corrigir a curto prazo. Mais ainda, quando as matrículas se expandem aceleradamente, como vêm ocorrendo nos últimos anos, sempre surgem sérios problemas de formação de professores e de administração de ensino. Não surpreende, pois, que o quadro escolar brasileiro seja objeto de críticas, muitas delas bastante válidas. O que não constitui razão para que se desmereça o extraordinário esforço que vem sendo empreendido nos últimos anos no Brasil, pelo alargamento quantitativo e pela melhoria qualitativa da educação.