TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 468

EMPREGO NO BRASIL NOS ANOS 90

Lauro Ramos*
José Guilherme Almeida Reis**

Rio de Janeiro, março de 1997

* Da Diretoria de Pesquisa do IPEA e da Universidade Santa Úrsula (USU).
** Do CNI.

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

Institudo de Pesquisa Econômica Aplicada

O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

Presidente
Fernando Rezende

Diretoria
Claudio Monteiro Considera
Luís Fernando Tironi
Gustavo Maia Gomes
Mariano de Matos Macedo
Luiz Antonio de Souza Cordeiro
Murilo Lôbo

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

ISSN 1415-4765

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ
Av. Presidente Antônio Carlos, 51 – 14º andar – CEP 20020-010
Telefax: (021) 220-5533
E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília – DF
SBS Q. 1 Bl. J, Ed. BNDES – 10º andar – CEP 70076-900
Telefax: (061) 315-5314
E-mail: editbsb@ipea.gov.br

© IPEA, 1998
É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

1 - INTRODUÇÃO 9

2 - EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO METROPOLITANO
NA DÉCADA 9

3 - EVOLUÇÃO DA QUALIDADE DO EMPREGO METROPOLITANO
NA DÉCADA 14

4 - POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS PARA A GERAÇÃO DE
EMPREGOS 19
4.1 - Custo de Mão-de-Obra e Alternativas de Flexibilização 20
4.2 -Políticas Ativas de Mercado de Trabalho 25

5 - CONCLUSÕES 33

BIBLIOGRAFIA 35

RESUMO

Uma das conseqüências das alterações recentes na ordem econômica foi uma mudança na elasticidade emprego-produto da economia, em geral, e do setor industrial, em particular. Em função disso, o Brasil começa a enfrentar o problema de geração de empregos e o ritmo de introdução de novas tecnologias sugere que este problema pode se agravar no futuro. Este trabalho tem um duplo objetivo: primeiro, apresentar e discutir a evolução recente do desemprego metropolitano, procurando averiguar a existência, ou não, de uma tendência de deterioração de sua qualidade; segundo, analisar as possibilidades de estímulo à geração de postos de trabalho que vem sendo objeto de consideração por parte tanto de especialistas do governo quanto da esfera acadêmica.

ABSTRACT

One of the consequences of the recent alterations in the economic order was a change in employment elasticity of the economy as a whole, and in the industrial sector in particular. As a, Brazil began to face a job creation shortage, a situation that seems to have come to stay. This paper has a twofold goal: first, to present and result discuss the recent evolution of unemplyment, trying to verify whether or not there is a trend towards a deterioration in job quality: second, to analyze the policies to stimulate job creation that have been brought forth by policy makers and academic experts.

1 - INTRODUÇÃO

A questão do emprego tem, em tempos recentes, ocupado lugar de destaque no debate econômico nacional. Em que pese as taxas de desemprego aberto venham se mantendo em patamares relativamente baixos para os padrões internacionais, dois fatores têm colaborado para chamar a atenção dos economistas, e da sociedade como um todo, para esta área. Por um lado, houve, independentemente da metodologia de mensuração, uma acentuada tendência de elevação nestas taxas nas áreas metropolitanas durante o ano de 1995 e, notadamente, no início de 1996, isto após um período de queda no período imediatamente posterior à implementação do Plano Real. Por outro, a capacidade de absorção de mão-de-obra no setor industrial, historicamente um grande empregador, diminuiu consideravelmente — havendo, inclusive, redução no número de postos de trabalho — em função do processo de abertura comercial que vem sendo a tônica da política econômica dos anos 90, e que privilegia ajustes que gerem ganhos de produtividade para aumentar sua competitividade no cenário internacional.

A diminuição, ou mesmo retração, da capacidade de geração de emprego por parte do segmento industrial, além de seu seu impacto direto no nível de emprego, tem suscitado preocupação adicional na medida em que este setor tem sido tradicionalmente o maior responsável pela oferta de postos de trabalho de qualidade, pelo menos enquanto entendida por maiores níveis de remuneração, acesso à proteção trabalhista e oportunidades de treinamento e desenvolvimento do trabalhador. Ou seja, a preocupação recente com a questão do emprego, embora centrada no aspecto quantitativo, tem passado também pela dimensão qualitativa.

Embora o tema careça de uma análise mais aprofundada para que fique caracterizada a medida em que isto representa uma mudança estrutural no **modus operandi** da economia e a extensão em que se trata de um fenômeno de natureza conjuntural, associado a efeitos de curto prazo das políticas macroeconômicas, parece consensual o juízo de que a retomada do crescimento sustentado não será suficiente, por si só, para gerar empregos (ou, pelo menos, empregos de qualidade) na quantidade desejável. Nestas circunstâncias, torna-se necessário, discutir, analisar e avaliar estratégias para incentivar a criação de postos de trabalho.

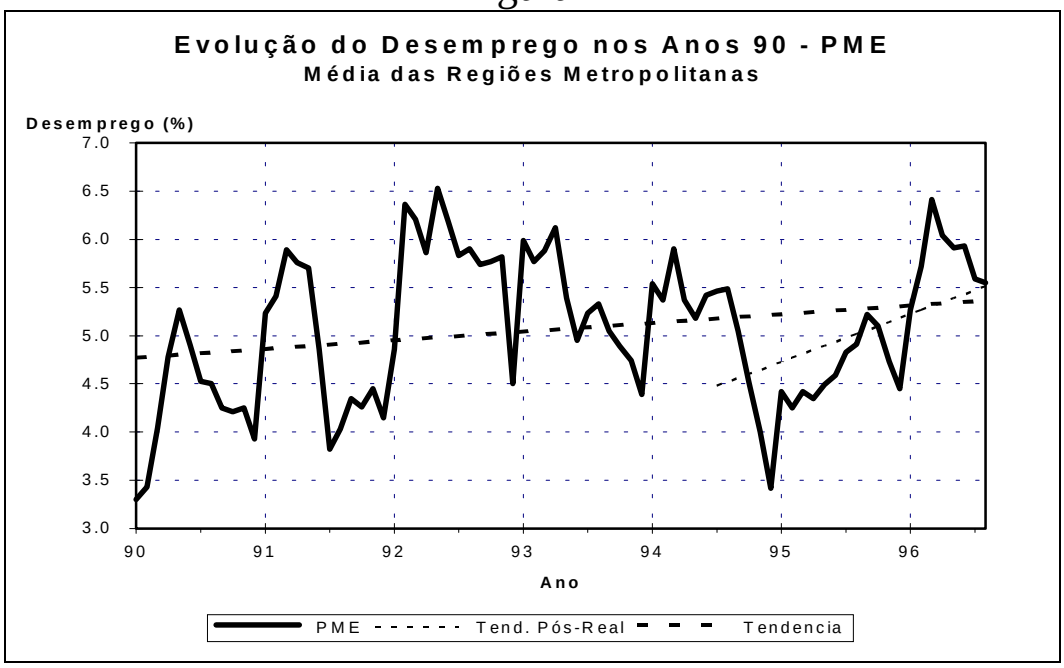
Isto posto, este trabalho tem um duplo objetivo: primeiro, apresentar e discutir a evolução recente do desemprego metropolitano, procurando caracterizar a sua natureza e averiguar a existência, ou não, de uma tendência de deterioração de sua qualidade; segundo, analisar as propostas de estímulo à geração de emprego que vem sendo sendo objeto de consideração por parte tanto especialistas do governo quanto da esfera acadêmica.

2 - EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO METROPOLITANO NA DÉCADA

O mercado de trabalho brasileiro tem se caracterizado, em período recente, pela manutenção de taxas de desemprego relativamente baixas, conforme pode ser visualisado na Figura 1 a seguir. A taxa média de desemprego nas seis regiões metropolitanas cobertas pela PME (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador) oscilou entre pouco mais de 3%, no início da década, e cerca de 6,5%, no segundo trimestre de 1992 e primeiro trimestre de 1996 (tendo declinado cerca de 1% desde então). A pequena amplitude destas variações é digna de nota, haja vista terem ocorrido em meio a diversas, e por vezes drásticas, mudanças no cenário macroeconômico. Esta relativa estabilidade tem muitas vezes sido interpretada como evidência de uma grande flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro.

Independentemente desta "flexibilidade" constituir um fator positivo, conotação esta que lhe é muitas vezes emprestada,[1] o fato é que ao longo de 1995 e início de 1996 houve um aumento palpável na taxa de desemprego da ordem de três pontos percentuais, o que suscitou um intenso debate a respeito das tendências do comportamento do mercado de trabalho, diante daquilo que poderia ser considerado o início de uma "crise" na capacidade deste de absorver a oferta de mão-de-obra em meio à nova ordem econômica vigente.

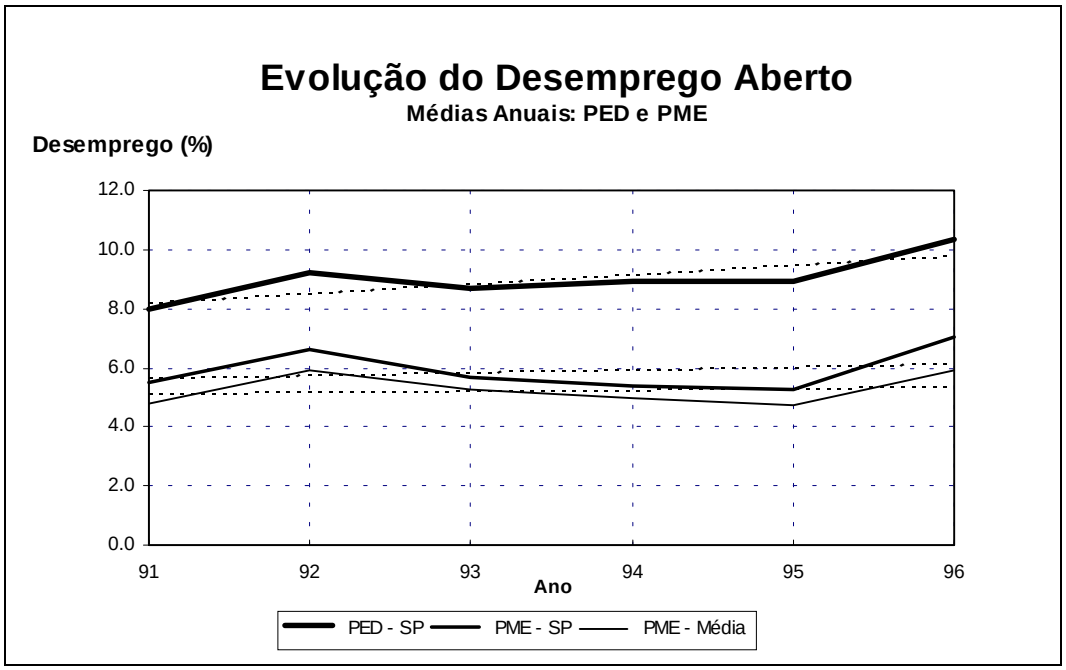
Figura 1



[1] Isto porque há que se considerar o modo com que o ajuste e a capacidade de acomodação do mercado de trabalho se dão, mormente no que concerne à qualidade dos postos de trabalho que ele gera para viabilizar a manutenção de taxas de desemprego reduzidas, ponto este que será abordado em mais detalhes logo adiante.

Este receio era respaldado pelos dados de outra pesquisa, a PED, restrita à região metropolitana de São Paulo, que além de apontar a mesma tendência de crescimento no desemprego, o situa em níveis mais elevados, conforme retratado na Figura 2. Segundo pode ser lá observado, o desemprego aberto estimado pela PED para a região metropolitana de São Paulo é de 2 a 3% maior que o obtido a partir da PME, e sua tendência de crescimento ao longo da década é ligeiramente maior. Quando se compara a média de 1995 com a de 1996, todavia, este comportamento se inverte, e a elevação captada pela PME passa a ser um pouco mais acentuada. De qualquer modo pode-se afirmar que, apesar das diferenças metodológicas entre as duas pesquisas, as tendências no comportamento do emprego por elas capturadas são bastante similares, em particular a elevação ocorrida no final de 1995 e início de 1996.

Figura 2



Voltando à Figura 1 e analisando-a mais detidamente, pode-se perceber que o comportamento do desemprego metropolitano no período pós-Plano Real foi bastante diferente daquele observado nos primeiros anos desta década (e mesmo do da década anterior).[2] Primeiro, a amplitude das variações aumentou as taxas mais alta e mais baixa ,neste ínterim são muito próximas daquelas para o período como um todo. Segundo, e mais importante, a aparente tendência de crescimento tornou-se bem mais acentuada, conforme pode ser facilmente visualizado na Figura 1, onde são contrastadas as tendências (lineares) ao longo da década de 90 e nos pouco mais de dois anos após o lançamento do plano de estabilização ocorre

[2] Para informações detalhadas a respeito da evolução do desemprego na década passada ver o "Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil - 1996" [IPEA-PNUD (1996)].

uma elevação no coeficiente angular de 0,009%/mês para o período inteiro para 0,04%/mês para o intervalo pós-Real.

Em uma primeira análise estes números sugerem ter havido, de fato, uma alteração substantiva no funcionamento do mercado de trabalho, de tal forma a caracterizar uma mudança "estrutural" na questão do emprego. Algumas ressalvas se fazem necessárias, contudo.

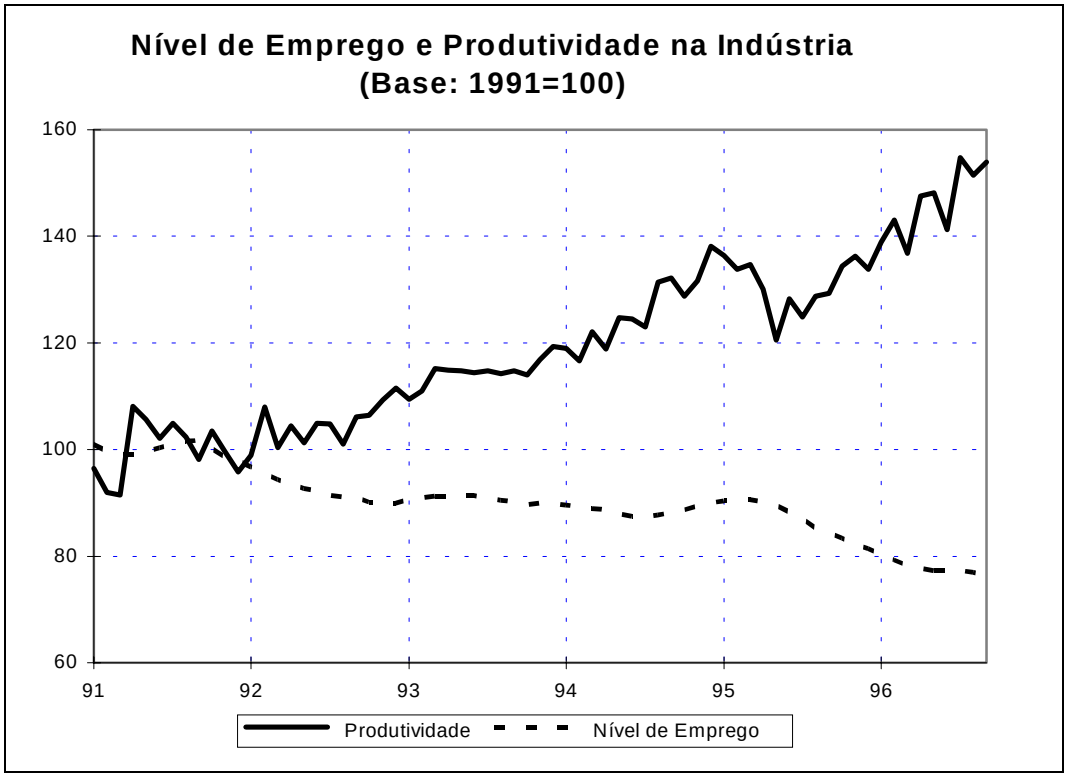
Em primeiro lugar, em boa medida a elevada tendência estimada para o crescimento do desemprego se deve à grande redução destas taxas no segundo semestre de 1994, quando observou-se uma queda de mais de 2% na taxa de desemprego aberto. Além disso, o período de aumento acelerado do desemprego se confunde com o período em que foram adotadas medidas macroeconômicas que objetivavam a contenção do crescimento econômico, mormente em função da preocupação das autoridades econômicas com um cenário internacional adverso. Por fim, no primeiro semestre de 1996, quando estas medidas foram em boa parte relaxadas, observa-se, conforme frisado anteriormente, um declínio nas taxas de desemprego, de tal sorte que os níveis atuais já são semelhantes aos vigentes nos meses que antecederam ao plano.[3]

Este conjunto de observações permitem, embora em caráter admitidamente exploratório, lançar suspeita a respeito da magnitude da componente estrutural para a explicação da elevação da taxa de desemprego em 1995 e início de 1996, uma vez que há uma clara relação entre o comportamento desta e o grau de aquecimento da economia. Não há, todavia, como ignorar as transformações ocorridas na estrutura do emprego, particularmente no que tange ao emprego na indústria.

Sem dúvida, o aspecto mais marcante do ajustamento observado no início da década de 90 está ligado ao nível do emprego no setor industrial. O esforço da indústria em resposta ao processo de abertura comercial envolveu a reestruturação organizacional e produtiva das empresas, passando pelo enxugamento dos quadros de pessoal. O resultado, como pode ser visto na Figura 3, foi uma sensível redução no nível de emprego no setor, uma queda de cerca de 25% do início de 1991 até o penúltimo trimestre de 1996, sendo que pouco menos da metade após o lançamento do Plano Real, em que pese o crescimento observado no setor desde então.

[3] A taxa média de desemprego aberto nas regiões metropolitanas estava entre 5,4 e 5,5% imediatamente antes do Plano Real, enquanto a última informação disponível da PME aponta para uma média de 5,55%, com trajetória de queda, sendo lícito esperar que, mantida a tendência, a taxa média anual venha a situar-se abaixo das dos anos de 1992 e 1993.

Figura 3



Em contrapartida, a produtividade, enquanto medida pela relação **quantum** produzido/emprego, aumentou cerca de 60 pontos percentuais no período — mais da metade após o Real (ver Figura 3). É verdade que este aumento pode estar algo superestimado, refletindo a terciarização de algumas atividades e a substituição de insumos domésticos por importados. É inegável, porém, que tenha ocorrido um expressivo aumento da produtividade da indústria nos últimos anos, havendo, inclusive, consenso quanto à permanência desta tendência.

Assim, é pouco provável que, no futuro próximo, os postos de trabalho gerados pelo crescimento da indústria sejam suficientes para alterar de forma significativa a estrutura de emprego no país. Ou, posto de outra forma, não parece razoável admitir que, como tradicionalmente ocorria em passado não muito distante, o crescimento econômico, isoladamente, seja capaz de responder às necessidades de geração de emprego da economia.[4]

Esta perspectiva se torna ainda mais importante quando se leva em consideração que, usualmente, os postos de trabalho gerados pelo setor industrial são encarados

[4] Essa não é, aliás, uma peculiaridade da realidade brasileira. O mesmo vem ocorrendo na União Européia, onde o sigificativo crescimento industrial de 1994 não foi suficiente para provocar redução do desemprego. A diferença maior reside na forma como o mercado de trabalho se ajusta ao fenômeno: enquanto na Europa observam-se taxas de desemprego elevadas, no Brasil, como será visto adiante, presencia-se uma alteração na forma de inserção dos trabalhadores neste mercado.

como bons empregos, por estarem , no mais das vezes, ao abrigo da legislação trabalhista e oferecerem oportunidades de treinamento e ascensão funcional.

Deste modo torna-se simples entender o porquê do foco do debate a respeito do funcionamento do mercado de trabalho, e em particular da questão do emprego, tenha se deslocado do aspecto quantitativo — a capacidade de absorção da oferta de mão-de-obra —para a dimensão qualitativa — a natureza dos postos de trabalho criados para absorver esta oferta.

3 - EVOLUÇÃO DA QUALIDADE DO EMPREGO METROPOLITANO NA DÉCADA

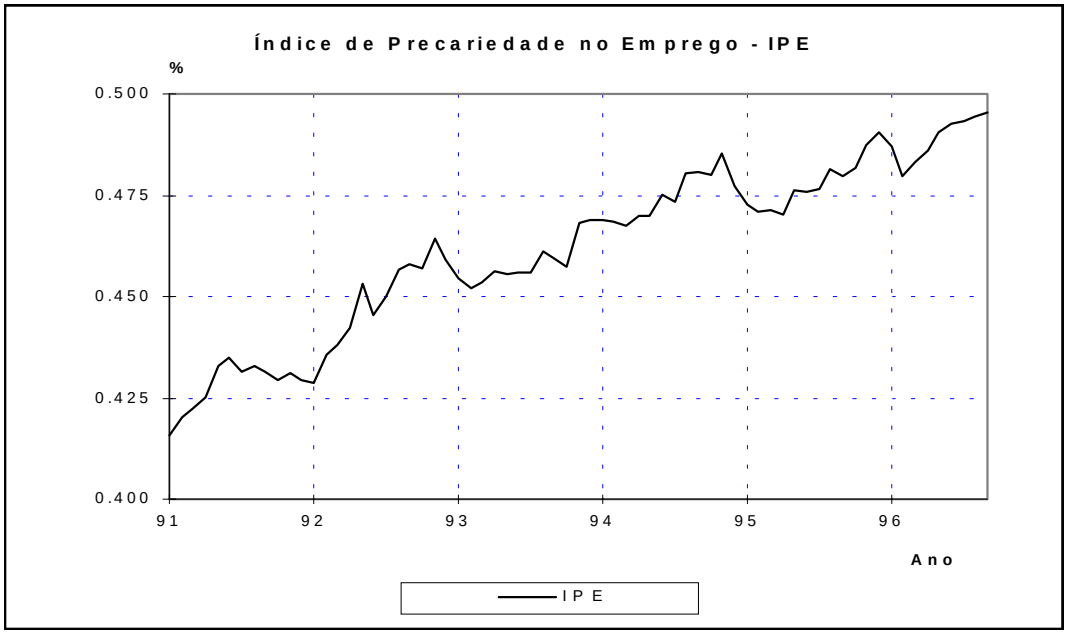
Tradicionalmente a conotação de "emprego de qualidade" é emprestada aos postos de trabalho protegidos pela legislação trabalhista, seja através do acesso à carteira de trabalho, seja por meio de regime estatutário. Embora sendo, por uma série de razões mencionadas anteriormente, uma visão estreita e simplista de qualidade do emprego, esta tem sido, na grande maioria das vezes, a praxe na literatura. Alternativamente, a idéia de precariedade do emprego tem sido associada à inserção no mercado de trabalho como empregado sem carteira ou por conta própria.[5]

Na Figura 4, a seguir, é apresentada a evolução do, por assim dizer, índice de precariedade do emprego, definido como a proporção de trabalhadores da PEA nestas condições e calculado a partir das PMEs, para o período entre 1991 e 1996.

Vista por este prisma, é patente a deterioração da qualidade do emprego: há um aumento quase que constante na proporção de empregados sem carteira e trabalhadores autônomos, que correspondiam a cerca de 42% da PEA no início de 1991 e estavam no limiar de atingir 50% de acordo com a PME de agosto de 1996. Posto em termos de médias anuais, este índice de precariedade cresce continuamente, partindo de 0,428 em 1991, seguindo para 0,449, 0,458, 0,475 e 0,478 nos quatro anos seguintes, e alcançando 0,489 nos primeiros oito meses de 1996.

[5] Por motivos não muito claros os empregadores são sistematicamente excluídos de ambas as definições.

Figura 4



Ou seja, com a reversão na tendência de crescimento do desemprego e manutenção do aumento na precariedade dos postos de trabalho, torna-se perfeitamente compreensível a recente mudança no foco de atenção do debate entre os especialistas em mercado de trabalho, isto é, da questão da quantidade para o problema da qualidade do emprego. Ou, posto de outra forma, a preocupação maior não seria em relação à capacidade de geração de empregos do mercado de trabalho, mas sim em relação à qualidade dos empregos gerados para absorver os trabalhadores egressos do setor "protegido" em função da reestruturação da economia.

Embora à primeira vista esta pareça ser uma conclusão inescapável, ela traz implícita a pressuposição de que o perfil dos trabalhadores do setor não-protegido permaneceu inalterado ao longo do período. Esta hipótese é particularmente questionável no que tange aos trabalhadores autônomos, uma vez que em função do próprio processo de enxugamento da estrutura produtiva na indústria, materializado em boa medida através das práticas de terceirização de algumas atividades, é lícito, ao menos em princípio, esperar que tenha havido uma "migração" de mão-de-obra qualificada para o setor "informal", na condição de profissionais que trabalham por conta própria e têm capacidade de manter níveis elevados de remuneração.[6] Em isto sendo verdade, torna-se passível de qualificação a afirmação de que a qualidade do emprego vem piorando.
No sentido de averiguar esta possibilidade procedeu-se a uma tentativa de buscar um conceito mais preciso de trabalho precário. Para tanto foram primeiro

[6] Cumpre lembrar que, adicionalmente, vem sendo observada uma elevação nos rendimentos médios dos trabalhadores do setor de serviços, inclusive entre os trabalhadores sem carteira (ver Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise, MTb/IPEA, diversos números).

computados três índices referentes ao perfil dos trabalhadores por conta própria: a fração destes que possuem pelo menos oito anos completos de estudo (ICP1), a fração deles que têm pelos menos oito anos de escolaridade e recebem mais de dois salários mínimos por mês (ICP2) e, por fim, a fração correspondente aos que têm esta escolaridade e recebem mais de cinco salários mínimos por mês (ICP3). Os resultados mês a mês são mostrados na Figura 5, enquanto as médias anuais são apresentadas na Tabela 1.

Figura 5

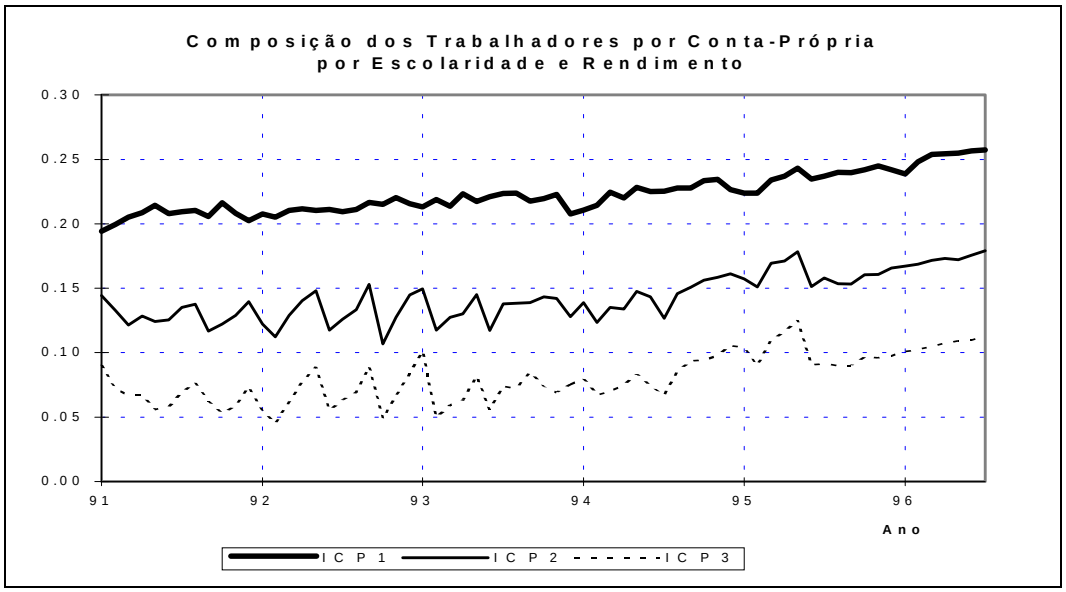


Tabela 1
Composição dos Trabalhadores por Conta Própria (médias anuais)

Ano	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ICP1	0.207	0.212	0.219	0.225	0.237	0.252
ICP2	0.130	0.130	0.135	0.144	0.161	0.172
ICP3	0.067	0.067	0.072	0.083	0.100	0.107

A elevação na escolaridade dos trabalhadores por conta própria é clara, especialmente a partir de 1994: durante os cinco anos a fração daqueles com pelo menos oito anos completos de estudo aumentou em 4,5%, sendo 2,7% nos últimos dois anos. A mesma tendência pode ser observada quando se combina este critério com o de remuneração, com o ICP1 aumentando em 4,2% (2,8% no último biênio) e o ICP2 crescendo 4,0% (2,4% entre 1994 e 1996). É interessante que os aumentos nos três indicadores são bastante semelhantes, o que permite concluir que, em termos médios, a mão-de-obra qualificada que migrou para a condição de

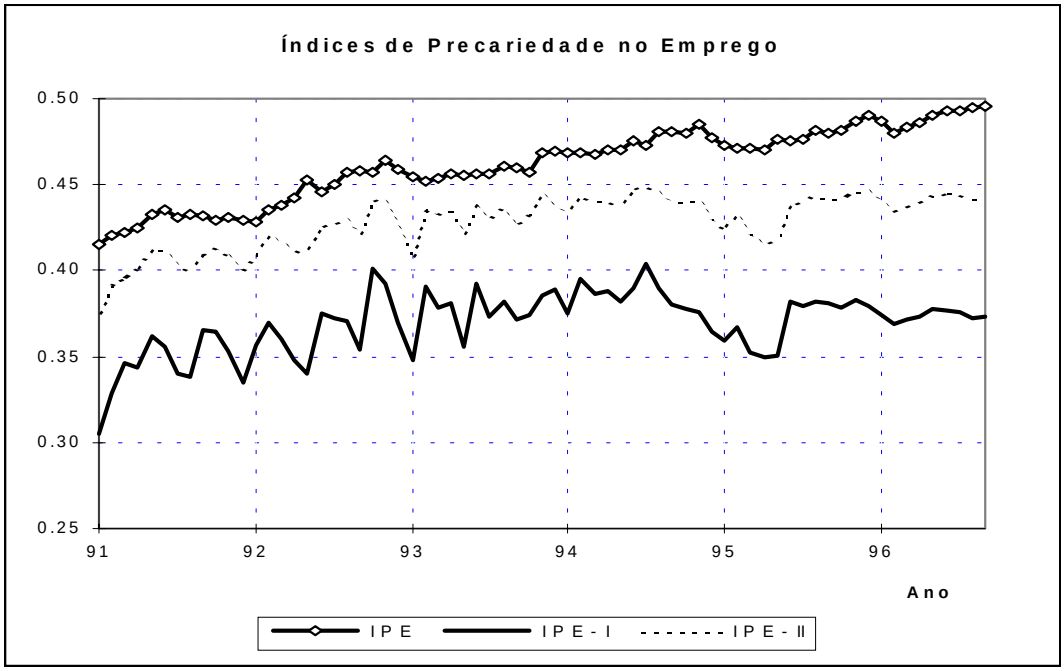
conta própria logrou, nesta nova forma de inserção no mercado de trabalho, obter níveis de rendimentos elevados, o que torna questionável a sua contabilização entre aqueles que detêm um emprego de baixa qualidade.

Resta verificar o que acontece quando a mensuração da precariedade do emprego é alterada de modo a não contabilizar a parcela mais educada dos trabalhadores autônomos ou, mais objetivamente, aqueles que percebem um nível mínimo de rendimento. Para tanto são comparados a seguir, na Tabela 2 e na Figura 6, os resultados obtidos para o índice de precariedade "tradicional" (IPE) e duas variantes: IPE-I (empregados sem carteira mais os conta própria que ganham menos de dois salários mínimos por mês) e IPE-II (empregados sem carteira mais os conta própria que ganham menos de cinco salários mínimos por mês).

Tabela 2
Índices de Precariedade do Emprego (médias anuais)

Ano	1991	1992	1993	1994	1995	1996
IPE	0.428	0.449	0.458	0.475	0.478	0.489
IPE-I	0.345	0.367	0.377	0.374	0.370	0.374
IPE-II	0.401	0.423	0.431	0.441	0.434	0.441

Figura 6



Um fato que chama a atenção quando se analisam os dados da Tabela 2 e da Figura 6 diz respeito à diferença entre a trajetória de evolução dos três índices de precariedade do emprego. Enquanto, por um lado, o IPE apresenta uma tendência de crescimento quase que contínua ao longo de todo o período (com um aumento acumulado, em termos de médias anuais, de seis pontos percentuais), o mesmo

não ocorre com o IPE-I e o IPE-II. Estes, ao contrário, se reduzem no período imediatamente posterior ao Plano Real, voltam a crescer a partir do segundo trimestre de 1995 até o final daquele ano, quando caem ligeiramente, mantendo-se bastante estáveis a partir do início de 1996. Em todo o período, o aumento acumulado nas médias anuais é de três e quatro pontos percentuais, respectivamente, mas em ambos os casos ele é inexistente de 1994 em diante (ver Tabela 2), apesar de algumas oscilações mais pronunciadas durante o primeiro ano do processo de estabilização (ver Figura 6).

Estas constatações permitem questionar a crença corrente de que a qualidade do emprego vem deteriorando nos últimos anos. Embora admitidamente os índices apresentados sejam limitados para capturar de forma completa os diversos aspectos associados à caracterização dos postos de trabalho como sendo de qualidade ou não, o fato é que eles representam um avanço em relação a considerar meramente a forma de inserção no mercado de trabalho para tal fim.[7] De qualquer forma, pode-se afirmar que a natureza do processo de reestruturação do mercado de trabalho, com o enxugamento do setor protegido e a expansão do setor de serviços, particularmente através da absorção de trabalhadores qualificados na condição de autônomos, torna necessária uma revisão da maneira como o emprego nos diversos setores tem sido tradicionalmente encarada e rotulada.

Fica assim enfraquecida, com a inclusão do controle por rendimento, a tese de que, mesmo na ausência de problemas quanto à capacidade de geração de empregos, estaria havendo um acirramento na capacidade da economia gerar empregos de qualidade. Não obstante a interrupção da deterioração da qualidade do emprego estar revestida de uma conotação positiva, ela deve ser encarada com relativa cautela. Isto porque apesar da estabilidade dos índices de precariedade do emprego alcançada no período pós-Real, os níveis destes índices permanecem em patamares elevados.

Posto de outra forma, as evidências aqui levantadas relativizam o propalado agravamento da questão do emprego no período recente. Por um lado, a taxa de desemprego aberto, após um período de elevação de meados de 1995 ao início de 1996, retornou a patamares baixos, mesmo numa perspectiva histórica. Por outro, a qualidade do emprego não vem se deteriorando, ao menos na forma muitas vezes imaginada.

Isso não significa dizer, todavia, que não haja motivos para preocupação, mormente no que se refere à precariedade do emprego. Primeiro porque se não houve uma piora acentuada, tampouco houve progressos dignos de nota nessa área. Segundo porque os setores tradicionalmente geradores de “bons” empregos — a indústria, o setor financeiro, as estatais e o setor público — certamente não serão capazes de fazê-lo no ritmo necessário, mesmo em um contexto de crescimento, e parece razoável supor que a possibilidade de migração de mão-de-

[7] Vale frisar, todavia, que o controle por remuneração aqui inserido foi implementado apenas para os trabalhadores autônomos, sendo mantido o cômputo integral do contingente dos empregados sem carteira de trabalho.

obra qualificada para a condição de trabalhadores por conta própria, mantendo a capacidade de geração de rendimentos, não necessariamente é um processo inesgotável.

Assim, a preocupação com a geração de empregos de qualidade permanece sendo um ponto central na agenda econômica. Nestes termos, as próximas seções deste trabalho preocupam-se com a discussão de políticas de emprego que possam ser úteis na perseguição deste objetivo.

4 - POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS PARA A GERAÇÃO DE EMPREGOS

Como visto na seção anterior, apesar de continuar a apresentar taxas de desemprego aberto muito baixas, o aumento do emprego informal, a precarização dos empregos e a sensível redução no nível de emprego no setor industrial avalizam a preocupação com a trajetória futura do emprego na economia brasileira. Não há dúvida que, nas próximas décadas, a economia brasileira terá que dar muito mais atenção à questão da geração de empregos do que fez no passado.

Há, essencialmente, duas categorias amplas de respostas a esta questão. A primeira encara a criação de empregos como um problema essencialmente macroeconômico, cuja solução passa pela aceleração do processo de crescimento, a ser promovido através do manejo de instrumentos de controle da demanda agregada, notadamente a taxa de juros e a política fiscal. A segunda linha de resposta, mais típica deste último quinto de século, busca atuar diretamente sobre as variáveis do mercado de trabalho.

As respostas são, na verdade, complementares. Não é possível resolver o "problema do emprego" em um ambiente de estagnação econômica. A retomada do crescimento auto-sustentado é condição indispensável para a expansão do emprego, não só pelo vínculo direto entre renda e emprego, mas também porque o crescimento sustentado pressupõe o controle da inflação, eliminando as incertezas associadas às distorções de preços relativos e à ausência de incentivos para a realização de contratos de longo prazo. Dada a crise hiperinflacionária por que passou a economia brasileira em tempos recentes, a retomada do crescimento sustentado no Brasil hoje requer não o aumento dos gastos públicos, mas sim o equacionamento do desequilíbrio do setor público. A partir do efetivo controle das finanças públicas, de tal forma a eliminar temores de um eventual retorno ao processo inflacionário e restaurar de vez a credibilidade da política econômica, serão criadas as condições propícias à retomada dos investimentos que irão viabilizar a geração de mais empregos.

Contudo, o que verdadeiramente diferencia o momento atual do passado é que, apesar de fundamental, por si só a retomada do crescimento não parece ser suficiente para garantir a criação de empregos na quantidade requerida para absorver a oferta de mão-de-obra. As evidências já comentadas apontam para uma

inegável redução, em princípio permanente, no coeficiente de emprego por unidade produzida na indústria, tradicionalmente o setor responsável pela criação de "bons" empregos. Esta constatação reforça, portanto, a avaliação anterior de que é preciso combinar um ambiente macroeconômico favorável com a criação de incentivos específicos para a geração de empregos.

É útil classificar as políticas voltadas para o mercado de trabalho em dois grandes grupos:

- o primeiro envolve a questão do grau de flexibilidade do mercado de trabalho, notadamente no que se refere ao custo da mão-de-obra, a partir de um ponto de vista que identifica na rigidez deste mercado um dos elementos que dificulta a possibilidade de geração de empregos;

- o segundo compreende as chamadas políticas ativas de mercado de trabalho, as quais, usando a definição de Calmfors (1994, p.8), englobam um elenco de medidas destinadas a aperfeiçoar o funcionamento do mercado de trabalho para beneficiar os desempregados. Tanto medidas destinadas a reduzir o desemprego friccional e o desemprego de grupos específicos, como entre os jovens e aqueles que estão desempregados por muito tempo, assim como políticas de treinamento e iniciativas que visem a criação direta de empregos podem ser incluídas neste grupo.

4.1 - Custo da Mão-de-Obra e Alternativas de Flexibilização

No debate atual sobre o desemprego na Europa, o custo da mão-de-obra e sua rigidez têm sido identificados como os mais importantes obstáculos à geração de empregos.[8] O acirramento da concorrência internacional, a globalização da produção e as profundas mudanças na tecnologia e nos sistemas de gestão obrigam as empresas a buscar custos unitários do trabalho mais baixos e uma maior flexibilidade para se adaptar a um ambiente em permanente mutação. Tendo em vista que os traços comuns dos mercados de trabalho naquele continente são exatamente a rigidez, o excesso de regulação e os elevados custos do trabalho, explicam-se, segundo esta visão, as altas taxas de desemprego alcançadas.
O foco principal de atenção tem sido direcionado aos chamados **non-wage labor costs**, ou seja, à cunha interposta por contribuições sociais e impostos entre o salário recebido pelo trabalhador e o custo efetivo do trabalho para o empregador. Da mesma forma, também a flexibilização das regras de contratação e demissão, tais como a jornada de trabalho e esquema de **lay off**, e também alguns direitos dos trabalhadores têm sido objeto de intensa discussão.

[8]Naturalmente, esta afirmativa não é consensual. Expressa, entretanto, uma posição que pode ser qualificada como dominante, apresentada, por exemplo, no documento da OCDE sobre empregos [OCDE (1994)] e no documento da OIT (1995).

No Brasil esta questão ganhou maior atenção recentemente porque após a redemocratização do país a legislação trabalhista foi alterada no sentido de aumentar a proteção e os benefícios aos trabalhadores. O ápice deste processo se deu com a Constituição de 1988, que instituiu novos direitos, alguns até hoje sendo regulamentados, e ampliou benefícios já existentes.[9] Para diversos autores, o resultado destas mudanças foi uma sensível redução no incentivo para a contratação de mão-de-obra, e uma das causas que explicam o fenômeno da menor geração de "bons" empregos nos anos 90.[10] De fato, diversas comparações internacionais indicam que o tamanho dos encargos no Brasil tende a ser mais elevado que em países de renda semelhante.[11]

Pastore (1994) destaca-se, certamente, entre os que defendem com maior veemência a necessidade de rever a estrutura de encargos que oneram a folha de pagamentos e, principalmente, flexibilizar alguns dos direitos dos trabalhadores, transformando-os em itens de negociação, preferencialmente em nível de empresa. É dele o cálculo mais difundido do impacto dos encargos trabalhistas sobre a folha de pagamentos, reproduzido na Tabela 2, que atinge pouco mais de 102%. Para ele, "o predomínio da lei sobre o contrato e da justiça sobre a negociação dá ao sistema brasileiro de relações do trabalho um caráter muito inflexível" [Pastore (1994, p.18-19)].

Contra esta posição podem ser selecionados dois argumentos que merecem uma discussão mais aprofundada.[12] O primeiro chama a atenção para o fato que, mesmo com os encargos acima mencionados, o custo da mão-de-obra no Brasil segue sendo bastante reduzido, menor que o dos países com os quais o país compete diretamente na atração de investimentos externos. O segundo argumento sugere que a flexibilidade dos salários reais na economia brasileira torna muito menos relevante o impacto dos encargos sobre o nível de emprego [Camargo (1995)].

É verdade que o custo da mão-de-obra em dólares por hora no setor manufatureiro brasileiro é menor que na maioria dos nossos competidores. Ocorre, todavia, que para a competitividade da economia brasileira, vale dizer, para a determinação do preço do produto, interessa o custo da mão-de-obra por unidade produzida, isto é, o correspondente ao salário-hora multiplicado pelo número de horas necessárias para produzir um produto. É sabido que este número, que nada mais é senão o inverso da produtividade do trabalho, é muito mais alto no Brasil que na maioria de seus concorrentes diretos. Na Coréia, para citar um exemplo, o número de

[9]Algumas análises feitas à época da promulgação da nova Constituição estimaram em 25% o aumento dos custos do trabalho decorrentes das mudanças introduzidas.

[10]Ver, por exemplo, Pastore e Pinotti [1995]. Jatobá [1994] conclui de forma semelhante que o aumento de encargos afeta mais a qualidade dos empregos — grau de formalização — que a criação de empregos propriamente dita.

[11]Uma comparação realizada no âmbito do Subgrupo 11 do Mercosul mostra que o Brasil tem encargos mais altos que Argentina, Paraguai e Uruguai. Ver Pochman [1994].

[12]Durante algum tempo o debate sobre o tema concentrou-se no "verdadeiro" valor dos encargos, com a preocupação de diferenciar o que é encargo e o que é salário indireto. Há consenso, entretanto, que todos os itens considerados na Tabela 2 representam aumento dos custos do trabalho.

horas necessárias para produzir um carro é de 30,6, enquanto no Brasil este mesmo número atinge 48,3. É equivocado, portanto, dizer que o custo do trabalho no Brasil é baixo com base em dados de salário-hora: a baixa produtividade do trabalho pode, em muitos casos, mais que anular as vantagens potenciais do custo reduzido.

O segundo argumento é sem dúvida mais sofisticado, ainda que igualmente discutível. Antes de mais nada, é preciso qualificar o que se entende por flexibilidade de salário real. Parte expressiva dessa flexibilidade decorre dos salários pagos no setor informal, este sim bastante flexível, entre outras razões, para escapar do custo e da rigidez representados pelos encargos trabalhistas a que estariam sujeitos no setor formal. Além disso, a flexibilidade observada nos salários do setor formal decorreu, no passado recente, da constante aceleração e das bruscas oscilações da inflação — fenômenos dificilmente antecipados pelas empresas, e que, provavelmente, não voltarão a ocorrer com a intensidade observada no passado.

Há um ponto, porém, sobre o qual parece existir um razoável consenso: a extrema dificuldade de se obter uma desoneração significativa da folha de pagamentos. Os encargos propriamente ditos, contribuições e impostos para financiar gastos sociais, representam aproximadamente a metade dos encargos totais. Dadas as características dos sistemas previdenciário e tributário brasileiros — em particular o fato da carga tributária ser bastante elevada para um país em desenvolvimento e fortemente concentrada —, a mudança da base de incidência destes encargos esbarra na dificuldade de encontrar bases alternativas adequadas que não sejam sobretaxadas. Quanto aos benefícios e direitos trabalhistas em geral, incluindo as indenizações rescisórias, férias e jornada de trabalho, é difícil imaginar a eliminação pura e simples destes direitos. Assim, a proposta para favorecer o emprego, que conta também com razoável grau de consenso, está calcada na sua flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho.

No Brasil a flexibilização passa pela mudança no sistema de relações do trabalho, que deve deixar de ser estatutário para ser negocial. A adoção da negociação coletiva — defendida em tese por empresários e trabalhadores — deve ser acompanhada por uma revisão da legislação, na qual, idealmente, seriam suprimidos vários direitos previstos em lei, garantindo-se apenas direitos básicos para os trabalhadores.

Tabela 2
Encargos Sociais no Setor Industrial

Tipos de Encargos	Incidência (%)
A. Obrigações Sociais	
Previdência Social	20,00
FGTS	8,00
Salário Educação	2,50
Acidentes de Trabalho (média)	2,00
Sesi	1,50
Senai	1,00
Sebrae	0,60
Incra	0,20
Subtotal A	**35,80**
B. Tempo Não-Trabalhado I	
Repouso semanal	18,91
Férias	9,45
Feriados	4,36
Abono de Férias	3,64
Aviso Prévio	1,32
Auxílio Enfermidade	0,55
Subtotal B	**38,23**
C. Tempo Não-Trabalhado II	
13º Salário	10,91
Despesa de Rescisão Contratual	2,57
Subtotal C	**13,48**
D. Reflexos dos Itens Anteriores	
Incidência de A sobre B	13,68
Incidência do FGTS no 13º Salário	0,87
Subtotal D	**14,55**
Total Geral	**102,06**

Fonte: Pastore (1994).

A transição de um modelo para o outro envolve um problema de coordenação que está longe de ser trivial. Para os empresários, por um lado, não interessa adotar a figura da contratação coletiva caso o excesso de legislação e o poder normativo da justiça do trabalho forem mantidos. Para os trabalhadores, por outro, há o receio de perder conquistas já sacramentadas em lei, em troca de ganhos incertos na negociação. Além disso, enquanto os empresários expressam uma clara preferência pela negociação em nível de empresa, os trabalhadores parecem inclinados a optar por um nível mais centralizado de negociação.

Ainda que complexo, este será um tema que a sociedade brasileira terá que debater em profundidade nos próximos anos. A reforma das relações do trabalho é tão importante quanto as reformas já em curso para permitir o aprofundamento da integração da economia brasileira no comércio internacional.

A legislação trabalhista e o próprio funcionamento da Justiça do Trabalho no Brasil contém elementos que contribuem para a existência de empregos precários no Brasil, ou seja, empregos com baixos salários, de curta duração e com pouco ou nenhum investimento em treinamento e para a segmentação no mercado de trabalho.

A legislação trabalhista favorece a alta rotatividade da mão-de-obra pouco qualificada. Como os custos de demissão são relativamente baixos no Brasil,[13] tanto do ponto de vista monetário quanto como sob a ótica dos custos de reposição da mão-de-obra pouco qualificada, as firmas não têm maiores incentivos para reter tais trabalhadores por muito tempo. O contrário ocorre com a mão-de-obra mais qualificada, que as empresas buscam reter, para evitar os custos mais elevados de reposição. por outro lado, do ponto de vista dos trabalhadores pouco qualificados, normalmente os mais pobres e que possuem uma elevada taxa intertemporal de desconto, a demissão pode ser uma boa estratégia de geração de renda no curto prazo, na medida em que eles receberiam o FGTS acumulado mais uma multa de 40%, além de um mês de salário à guisa de aviso prévio.[14] A alta rotatividade da mão-de-obra não-qualificada, decorrente dessa convergência de interesses, elimina o incentivo ao investimento no treinamento destes trabalhadores e dá origem a uma espécie de círculo vicioso de baixa qualificação, curta permanência no emprego e ausência de treinamento.

Além disso, os elevados níveis de encargos trabalhistas acabam por gerar uma forma complementar de segmentação, uma vez que, para evitá-los, a solução "natural" consiste em recorrer à informalidade, ou seja, à contratação sem carteira de trabalho assinada, o instrumento que assegura aos trabalhadores o acesso àquele tipo de proteção. Tendo em vista que são as empresas de maior porte aquelas que estão mais expostas à fiscalização do Ministério do Trabalho quanto

[13] Em uma comparação com outros países da América Latina, Marquez (1994) constatou que apenas no caso do Uruguai, para o caso de demissões após 15 anos de empresa, os custos de demissão seriam mais baixos que no Brasil.

[14] É importante frisar que as empresas normalmente preferem pagar de vez o aviso prévio e abrir mão do seu comparecimento ao trabalho durante o mês que se segue à demissão.

ao cumprimento dos preceitos constitucionais, o resultado é a segmentação do mercado de trabalho, onde coexistem pequenas empresas com alto grau de informalidade e empresas de maior porte com baixo grau de informalidade.

O funcionamento da Justiça do Trabalho pode reforçar esta tendência à segmentação. Apesar da legislação pertinente ser bastante clara e detalhada, na prática os recursos de trabalhadores — que por uma razão ou outra se viram ou se julgam privados de seus direitos — são resolvidos através de processos de barganha. Isto ocorre devido à existência de um Conselho de Conciliação e Mediação em conjunto com a extrema morosidade no trâmite dos recursos junto à Justiça do Trabalho.[15] Criam-se assim as condições propícias para que as firmas ofereçam compensações imediatas e em valores bastante inferiores aos que eventualmente teriam de pagar. Estabelece-se desta forma um incentivo a mais para a informalização da força de trabalho, pois torna-se mais barato, do ponto de vista das firmas, contratar informalmente e barganhar o ressarcimento dos encargos caso o trabalhador recorra ao aparato legal.

Por fim, o sistema de seguro-desemprego constitui um novo estímulo à informalidade. Face à inexistência de controle rigoroso, pode ocorrer que um trabalhador seja despedido e prossiga trabalhando informalmente na mesma firma, percebendo agora um salário equivalente ao original, menos uma fração do seguro-desemprego. Caso isto ocorra tanto as firmas quanto os trabalhadores acabam tirando proveito do sistema e tolhendo sobremaneira a sua efetiva capacidade de diminuir as agruras daqueles que estão de fato desempregados.

4.2 - Políticas Ativas de Mercado de Trabalho

Por políticas ativas de mercado de trabalho entendemos tanto as medidas desenhadas para reduzir o desajustamento entre a oferta e a demanda de trabalho, como políticas destinadas a expandir esta última, seja através da criação de empregos públicos, seja através de subsídios ao trabalho no setor privado.

Seguindo uma classificação proposta por Calmfors, é possível identificar três subcategorias básicas: **a**) a intermediação de emprego, que visa aproximar a oferta e demanda por trabalho e tornar mais eficiente o processo de **matching** entre postulantes e vagas disponíveis; **b**) o treinamento no mercado de trabalho, destinado a qualificar a mão-de-bra para ajustá-la aos novos requerimentos da demanda por trabalho; e **c**) a criação direta de empregos, via setor público ou subsídios ao setor privado. Usando uma terminologia antiga, mas nem por isso incorreta, as duas primeiras subcategorias lidam, respectivamente, com o desemprego friccional e com o desemprego tecnológico.

Há, particularmente no caso brasileiro, uma restrição importante para a abrangência e o escopo das políticas de mercado de trabalho que é dada pelo

[15] Cumpre lembrar que no resto do mundo, quando existe uma justiça do trabalho, ela se limita a dirimir conflitos jurídicos, sem intermediar processos de negociação entre empregados e empregadores.

imperativo de um profundo ajuste fiscal, indispensável para a estabilização da economia e conseqüente retomada do crescimento sustentado — condição **sine qua non** para uma efetiva solução do problema do emprego. Este ajuste impõe severas limitações ao uso de recursos públicos para as políticas de promoção de emprego.

4.2.1- Intermediação de Mão-de-Obra

Existem basicamente duas instituições cuja atuação contribui para a redução de desemprego friccional: o seguro-desemprego, que concorre para tornar mais eficiente o **matching** entre vagas e trabalhadores, reduzindo o desemprego friccional a longo prazo, e os serviços públicos de emprego, que buscam auxiliar a recolocação de trabalhadores. Apesar do nome, os serviços públicos de emprego não são, necessariamente, compostos apenas por instituições públicas, podendo incluir agências privadas.

A ação destes dois tipos de instituições é potencializada quando realizada de forma conjunta. O seguro-desemprego, se por um lado amplia a possibilidade de busca do trabalhador, viabilizando melhores colocações e, portanto, reduzindo a rotatividade, tende, por outro lado, a aumentar a duração do desemprego, pois reduz o custo de ficar desempregado.[16] A existência de um sistema eficiente de colocação de mão-de-obra pode reduzir a duração média do desemprego, sem aumentar a rotatividade, isto é, sem aumentar o desemprego friccional a longo prazo (o que ocorreria na ausência do seguro-desemprego).

A experiência brasileira com o sistema de seguro-desemprego é recente, tendo se iniciado em 1986. O programa sofreu substancial modificação a partir de 1990, quando passou a contar com um mecanismo seguro de financiamento, baseado no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cujos recursos provêm de um imposto de 0,65% (PIS) incidente sobre o faturamento das empresas. Também em 1990 houve um considerável aumento da força de trabalho coberta pelo programa, com a redução dos requisitos para a obtenção do seguro.

Para receber o seguro-desemprego hoje o trabalhador brasileiro deve: **a**) ter sido demitido sem justa causa; **b**) ter tido um contrato formal de trabalho ou ter sido autônomo legal em períodos especificados; e **c**) não ter outras fontes de renda. O período de cobertura vai até quatro meses e o valor do seguro é uma função do salário recebido pelo trabalhador nos últimos três meses antes da perda do emprego, variando entre um e quatro salários mínimos.

A taxa de cobertura do sistema parece ser muito alta, a julgar pelo número de trabalhadores que recebem o seguro anualmente. É possível que a combinação do seguro desemprego com a sistemática do FGTS incentive os trabalhadores a uma rotatividade mais alta, como já apontado por Camargo (1994). De todo modo, o

[16]Na terminologia dos modelos de **search unemployment**, o seguro desemprego provoca um aumento no salário de reserva do trabalhador.

problema está mais na legislação sobre dispensa do que na sistemática do seguro-desemprego.

Se o seguro-desemprego funciona de forma bastante adequada, até por não ter adquirido vícios do passado, o mesmo não se pode dizer do sistema público de emprego. É praticamente consensual a avaliação que o Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado em 1975, com o objetivo explícito de atuar na intermediação de mão de obra, buscando equilibrar oferta e demanda por trabalho, teve, pelo menos até recentemente, atuação pouco expressiva [ver Chahad (1989) e Amadeo (1994)]. Chahad aponta várias razões para explicar este desempenho, destacando-se:

a) a ausência de normas de funcionamento das agências privadas, fazendo com que a atuação do Sine fosse muitas vezes semelhante à de uma agência privada, com excessiva ênfase na colocação imediata do trabalhador;

b) a ausência de um conjunto amplo de políticas sociais, complementares à tarefa de recolocação dos trabalhadores, entre elas políticas de treinamento e, até 1986, o próprio seguro-desemprego;

c) a escassez de recursos, principalmente os destinados a aparelhar o sistema e especializar os profissionais do Sine.

A escassez de recursos é algo que dificilmente será superado a curto prazo, embora pareça razoável imaginar que, se o emprego passa a ser uma preocupação crescente do governo e da sociedade, justifica-se aumentar a parcela do orçamento voltada para instituições e políticas voltadas para o combate ao desemprego. Além disso, providências simples, como um mínimo de informatização e uma preocupação maior com a oferta de informações, podem ser efetivadas a custo relativamente baixo. As principais recomendações que daí emergem dizem respeito a uma delimitação mais precisa dos campos de atuação do Sine e das agências privadas de colocação de mão-de-obra e, principalmente, uma atuação mais integrada do Sine, na busca de um verdadeiro sistema público de emprego. A ação conjunta com a política de seguro desemprego é uma experiência recente e tem tudo para dar frutos, aperfeiçoando a colocação de trabalhadores desempregados nas vagas disponíveis.

4.2.2- Treinamento

O treinamento dos desempregados, visando sua recolocação no mercado de trabalho em postos de maior qualificação, é visto por muitos como uma das principais políticas destinadas a reduzir o desemprego. Afinal, o desemprego atual vem sendo caracterizado como essencialmente tecnológico, e nada mais natural que apostar na requalificação da mão-de-obra como forma de minorar os impactos da introdução das novas tecnologias sobre o nível de emprego. Neste contexto, vem ganhando realce cada vez maior a noção de "empregabilidade", ou seja, propiciar aos segmentos mais vulneráveis da população trabalhadora as condições mínimas para a obtenção de emprego.

Apesar da quase unanimidade que cerca esta idéia, a verdade é que as experiências de programas de treinamento têm se mostrado pouco efetivas para reduzir as taxas de desemprego, notadamente na Europa. São esparsas as evidências bem-sucedidas de fazer os desempregados voltarem ao trabalho através de programas de treinamento, principalmente no caso dos trabalhadores menos qualificados, para os quais falta um mínimo de educação básica. Essa dificuldade tende a ser acentuada no Brasil, onde a questão crítica da educação está localizada no ensino básico.

Apesar disso, não há dúvida que a noção de ampliar a oferta de trabalhadores treinados é correta e deve ser estimulada. Cabe ter presente, no entanto, que dotar de empregabilidade trabalhadores pouco qualificados é difícil e requer tempo. Além disso, a eficácia deste esforço pressupõe a realização de investimentos significativos em educação básica — essenciais na medida em que aumentam o capital humano, garantem direitos da cidadania, aumentam a produtividade e reduzem as disparidades de renda.

Uma questão mais específica envolve o retreinamento para desempregados, cujo traço essencial deve ser a ênfase em habilidades gerais, de forma a aumentar a empregabilidade do trabalhador. Uma tese muito disseminada é que as principais instituições de formação profissional no Brasil, notadamente o Senai e o Senac, não estão preparadas para o processo de ajustamento que demande a realocação de trabalhadores, devendo, então, voltar-se para o treinamento de desempregados [Amadeo (1994, p.9)].

Há quem seja cético quanto a esta mudança de orientação. Moura Castro (1994, p.161) chama a atenção para a desastrada experiência de alguns países da OCDE de voltar a atuação de entidades de formação profissional para o assistencialismo. Sua argumentação é que a formação profissional não gera empregos, mas sim prepara para o exercício mais competente em empregos já existentes. As instituições precisam ter um foco bem definido, o que não exclui, é claro, a atuação em parceria com o poder público para buscar a requalificação de trabalhadores desempregados.

De todo modo, a busca de maior integração entre as entidades responsáveis pelo treinamento da mão de obra e o Sine pode certamente contribuir para a expansão do emprego. Trata-se, em última análise, de por em prática no país o tripé seguro desemprego, intermediação de emprego e formação profissional.

4.2.3- Políticas de Criação de Empregos

As políticas de criação de empregos englobam a geração de empregos diretamente pelo setor público e os incentivos para que o setor privado absorva mais mão-de-obra. Estes incentivos são muitas vezes desenhados especificamente para a absorção de mão-de-obra não-qualificada, e podem ser acoplados a programas de qualificação que incrementem a produtividade da mão-de-obra.

Uma primeira linha de atuação é o apoio a segmentos da economia que são intensivos em mão-de-obra. A mais horizontal destas políticas é a que propugna o apoio às pequenas e micro empresas, tradicionalmente intensivas em trabalho, em virtude de suas conhecidas dificuldades de acesso ao mercado de capitais. No dizer de um analista, "uma política industrial que tem por objetivo explícito não apenas a competitividade mas também o emprego bem remunerado, não tem outra alternativa realista se não o apoio à pequena e média empresa" [Frischtak (1993, p.13)]. No seu estudo, Camargo, Jatobá e Mezzerra apresentam propostas para incentivar estas empresas a investirem na qualificação de sua mão-de-obra, buscando superar os problemas de direitos de propriedade típicos de investimentos em capital humano [ver Camargo, Jatobá e Mezzera (1994)].

Outra linha de ação neste sentido está relacionada com a agricultura. A implementação de projetos de assentamento rural, como o programa de vilas rurais ora em andamento no Estado do Paraná, pode ser uma política duplamente eficiente no combate ao problema do emprego, pois além de estarem baseados em atividades altamente intensivas em mão-de-obra de baixa qualificação, iniciativas desta natureza contribuem também para diminuir a pressão sobre a geração de emprego nos núcleos urbanos, na medida em que retêm no campo um contingente de trabalhadores que, caso contrário, acabariam, ao menos em parte, por migrar para as cidades em busca de oportunidades de emprego.

De modo geral, a ampliação dos investimentos em infraestrutura no Brasil pode se constituir em uma importante fonte de geração de empregos. Mais que isso, como observam Camargo, Jatobá e Mezzerra (1994), esta infraestrutura produtiva faz com que aumente a produtividade marginal do trabalho através do aumento da produtividade global da economia. Investimentos em estradas, eletrificação, irrigação, saneamento básico etc., reduzem a incidência de doenças, diminuem os custos de transporte, atuando, enfim, para aumentar a competitividade sistêmica da economia, ao mesmo tempo em que geram empregos. A possibilidade de parcerias entre os setores público e privado foram ampliadas com as recentes reformas da Constituição brasileira, abrindo a perspectiva de concretização destes investimentos, até então afastada em função da restrição orçamentária do governo.

Uma questão mais polêmica envolve a adoção de incentivos para a absorção de mão-de-obra no setor privado, em setores não expostos à concorrência internacional, diretamente ou através da cadeia produtiva, já que nestes setores o critério predominante é o da competitividade. São comumente mencionadas as experiências de países europeus e, principalmente, do Japão, que adotam uma postura explícita de incentivar a absorção de mão-de-obra em determinados setores, notadamente no setor serviços de suas economias.

O caráter polêmico destas sugestões decorre do fato de proporem uma diminuição, ou pelo menos o não incremento, da produtividade do trabalho em alguns setores, gerando ou reforçando o dualismo entre os setores moderno e competitivos, por um lado, e setores tradicionais com baixa produtividade (e baixos salários) por outro. Uma forma mais palatável de ver esta questão é propor incentivos que neutralizem a tendência de substituição de mão-de-obra por capital advinda do avanço tecnológico.[17] Assim, parece fazer pouco sentido para a sociedade como um todo adotar tecnologias poupadoras de mão- de-obra em alguns setores de serviços fortemente empregadores de mão-de-obra não-qualificada (postos de gasolina, transportes coletivos, por exemplo), sendo justificável incentivar a manutenção do **status quo** nestes casos.

Estes incentivos podem tomar a forma de regulamentação específica para estes setores, ou seja, medidas típicas de política industrial. Mas não há dúvida que esta avaliação põe em foco a questão das políticas voltadas para os trabalhadores não-qualificados, notadamente a política de salário mínimo e a questão dos encargos sobre esta parcela da mão-de-obra. Quanto ao salário mínimo, embora seu nível atual e do passado recente não possa ser responsabilizado pelo desemprego, é importante que sua inevitável e até desejável valorização real no futuro seja moderada e diferenciada, com níveis regionais compatíveis com a capacidade de pagamento local. Quanto aos encargos, cabe discutir possibilidades de buscar uma redução mais que proporcional dos mesmos para os trabalhadores menos qualificados.

Uma alternativa que vem sendo debatida publicamente nos últimos tempos é a desoneração da contratação de trabalhadores de grupos específicos através de tratamento diferenciado da contribuição pevidenciária e outros encargos. Tendo em vista que os grupos mais afetados pelo desemprego ou pela informalidade são os constituídos por trabalhadores mais jovens e mais idosos, discute-se a idéia de criar diferenciais nos percentuais desta contribuição, de forma a desonerar os custos não-trabalho e estimular a geração de empregos e um maior grau de formalização para estes grupos. Alguns países europeus, como a Bélgica, por exemplo, já adotam a isenção da contribuição à seguridade social para a contratação de jovens desempregados.

[17]Tecnicamente estamos falando de um movimento ao longo de uma isoquanta, e não mudando de isoquantas.

Embora interessante do ponto de vista de permitir a focalização do instrumento de ação, este tipo de política apresenta alguns problemas claros. Em primeiro lugar haveria que se atentar para evitar descontinuidades na sua forma de aplicação, de modo a evitar que ela se transforme em um desincentivo à contratação de trabalhadores de outros grupos etários (aqueles na **prime age**). Para tanto seria necessário introduzir uma redução gradativa no subsídio ímplicito, de tal sorte que na medida em que quanto mais próximo dos limites inferior e/ou superior de sua aplicação estiver o trabalhador, menor seja a magnitude do diferencial de alíquotas. Além disso, há uma evidente conotação de **dead weight loss** associada a esta política, uma vez que o subsídio estaria, forçosamente, sendo estendido a trabalhadores que, embora pertençam a estes grupos mais vulneráveis, seriam empregados de qualquer maneira e, portanto, não precisam dele. Por fim, levando em consideração a condição extremamente delicada do sistema de seguridade social, é preciso desenhar o sistema de incentivos de forma a não agravar ainda mais a precariedade do equilíbrio financeiro do sistema.

No caso brasileiro, esta idéia materializou-se recentemente sob a forma de uma importante mudança na legislação trabalhista, que cria um regime especial de contratação, contida em projeto de lei enviado pelo Executivo e aprovada pela Câmara dos Deputados em novembro de 1996. O novo regime reduz o custo da mão-de-obra, já que amplia as possibilidades de adoção dos contratos temporários de trabalho, nos quais, por definição, os custos rescisórios são mais baixos, e também porque altera para 2% a incidência do FGTS e reduz à metade a alíquota das contribuições para-fiscais (Senai, Sesi, Sesc, Senac, Sebrae, Incra, seguro de acidentes de trabalho etc.). Considerando-se os impactos cumulativos, há uma diminuição de encargos para 82,9%, significando uma redução de 10% no custo de um trabalhador contratado por este regime, em comparação com o regime corrente.

Além de estar sujeita às críticas anteriores referentes à flexibilização de contratos para grupos de trabalhadores, a proposta deverá ter impacto limitado sobre o emprego, já que não só a redução no custo é pequena, como há limitações ao número de trabalhadores que podem ser contratados pelo novo regime, uma exigência para evitar o problema de **dead weight loss** anteriormente mencionado. De todo modo, o principal mérito da proposta consiste em representar um primeiro passo na flexibilização das relações do trabalho no Brasil.[18]

4.2.4- Questão da Jornada de Trabalho

Uma bandeira que vem sendo levantada pelos sindicatos de trabalhadores em todo o mundo para combater o desemprego é a da redução da jornada de trabalho. O raciocínio adotado é simples: se as empresas são obrigadas a empregar por menos horas, dado o volume de produção e conseqüente demanda por trabalho, irão empregar mais gente. O aumento de custos implícito na proposta seria combatido,

[18] O projeto introduziu também uma mudança importante para flexibilizar a jornada de trabalho, introduzindo formalmente a noção de banco de horas. Esta mudança abrange todos os trabalhadores e é comentada na seção seguinte sobre jornada de trabalho.

segundo os defensores da proposta, por aumentos de produtividade, bem como absorvido por reduções na margem de lucro.

É também relativamente simples argumentar contrariamente a esta idéia, pelo menos como forma de induzir um aumento de emprego. Em uma economia aberta, a redução da jornada de trabalho poderia ter um impacto favorável sobre a criação de empregos desde que: **a)** não se traduza em um crescimento dos preços de venda, com conseqüente perda de competitividade das empresas, o que reduziria sua produção e o emprego; e **b**) não se traduza em um aumento da produtividade do trabalho que compensasse exatamente a redução da jornada, já que neste caso nenhum emprego seria criado.

Imaginemos uma redução de 20% na semana de trabalho, acompanhada de negociações, rotação de equipes mais freqüente, utilização melhor de equipamentos etc. Se o esforço for bem-sucedido, a empresa trabalhará mais, embora cada um trabalhe menos. A produtividade conjunta dos fatores de produção tende a aumentar. Se esse aumento for de 20%, a empresa produzirá o mesmo volume de bens com menos trabalhadores, porém mais produtivos. A criação de empregos será zero.

Imaginemos agora que a compensação seja apenas parcial. Com o mesmo efetivo, equipamento e massa salarial a produção será não de 100 mas de 90%. Neste caso a empresa terá que contratar novos trabalhadores, criando emprego. Só que com um custo muito mais elevado, o que levará a um aumento de preços, perda de competitividade, produção, emprego etc.

Portanto, com produção constante, a redução da jornada só tem impacto sobre o emprego na medida em que é mais elevada que o crescimento de produtividade. Mas ela implica, neste caso, um sobrecusto potencial, precisamente igual ao custo direto e indireto dos empregos que seriam criados. Para respeitar a restrição de competitividade, é preciso, portanto, que este custo seja compensado. Em outras palavras, é preciso que o salário-hora seja mantido constante.

Mesmo com redução proporcional de salários, não se pode dizer que a proposta estimula mais empregos. Neste caso, a redução da jornada é equivalente a aumentar o custo das horas que agora passarão a ser extras. No plano da escolha entre horas e empregados, há um aumento no custo de utilizar mais horas, o que, **coeteris paribus**, estimula o emprego. Entretanto, há também um aumento do custo de trabalho, desestimulando a longo prazo o emprego em relação ao capital.

Uma proposta mais consensual é a da flexibilização da jornada de trabalho. A flexibilização da jornada induz a uma suavização dos impactos das oscilações na demanda de produtos das firmas sobre o emprego, diminuindo os custos fixos do trabalho (seleção, treinamento, demissão etc.), caracterizando um efeito benéfico sobre o nível de emprego. Ademais, com a flexibilização da jornada ocorre uma maior estabilidade das relações trabalhistas, criando maiores incentivos para investimentos em capital humano por parte das firmas, o que pode resultar em

ganhos de produtividade que se revertem, a longo prazo, em ampliação do emprego.

Outro aspecto importante a ser salientado nesta proposta é o incentivo a ampliação das negociações entre as empresas e os trabalhadores a nível local. Por todos estes aspectos, a introdução de um banco de horas no projeto de lei do Executivo recentemente aprovado na Câmara de Deputados constitui-se em avanço significativo, consagrando mudanças que já vinham sendo praticadas pela negociação direta entre empresas e trabalhadores.

5 - CONCLUSÕES

Nos últimos 10 anos a economia brasileira vem passando por profundas transformações. O processo de abertura comercial, a privatização das empresas estatais do setor produtivo e, mais recentemente, a estabilização de preços, aumentaram de forma significativa o grau de concorrência da economia, tanto externa como interna, obrigando as empresas a perseguirem padrões de eficiência e competitividade até então explorados apenas pelos segmentos mais integrados ao comércio internacional.

Uma das conseqüências deste processo foi sem dúvida, uma mudança na elasticidade emprego-produto da economia, em geral, e do setor industrial, em particular. Embora a taxa de desemprego aberto mantenha-se em níveis baixos para padrões internacionais, há evidências claras de aumento da informalidade e consequente redução na qualidade dos empregos gerados. Dito de outra forma, o Brasil começa a enfrentar o problema de geração de empregos e o ritmo de introdução de novas tecnologias sugere que este problema tende a se agravar no futuro. Cabe, portanto, discutir alternativas para a geração de empregos no país.

As evidências aqui apresentadas sugerem que a retomada sustentada do crescimento da economia é absolutamente indispensável. Tanto a taxa de desemprego, como a tendência de precarização dos empregos mostraram-se sensíveis ao ritmo de crescimento da economia. Ainda assim, a questão não deve ser circunscrita à esfera macroeconômica. Há sinais nítidos de mudanças permanentes na relação emprego-produto, explicadas pelo ritmo e magnitude das transformações por que vem passando a economia brasileira.

Estas transformações exigem, a nosso ver, mudanças também significativas nas relações trabalhistas no país. O Brasil tem de longa tradição um sistema de relações do trabalho com forte intervenção do Estado, com uma idéia de proteção aos trabalhadores permeando a legislação e a atuação da justiça do trabalho. Passados mais de 10 anos da redemocratização plena do país, não cabe dúvida que é necessário reformar o modelo de relações trabalhistas, privilegiando a negociação e a flexibilização acima de tudo. A flexibilização é indispensável, pois o custo da mão-de-obra foi sensivelmente elevado nos últimos anos, e é extremamente difícil reduzi-lo, não só pelas dificuldades políticas de eliminar

conquistas trabalhistas, como pela falta de alternativas de financiamento de gastos previdenciários no contexto do atual sistema tributário brasileiro. O que sim deve ser buscado, preferencialmente com a participação de trabalhadores, empresários e governo, é um acordo para não onerar ainda mais o trabalho, o que geraria incentivos crescentes para a informalização. Considerando-se os diversos projetos, hoje existentes, que aumentam o custo do trabalho, esta pode ser uma providência importante.

Caminhar no sentido da flexibilização e desregulamentação é um imperativo, mas é um processo de implementação lenta. Torna-se importante, neste contexto, discutir as chamadas políticas ativas de mercado de trabalho, que podem contribuir para expandir o emprego a curto prazo. A atuação sobre o desemprego friccional, integrando as ações de intermediação de mão-de-obra, de treinamento e de pagamento do seguro-desemprego é uma estratégia adotada com sucesso pelos países europeus. Do mesmo modo, políticas destinadas a incentivar a contratação de mão-de-obra, principalmente não-qualificada, devem ser apoiadas. Na medida do possível, deve-se incentivar políticas, tais como investimentos em infraestrutura, que simultaneamente contribuam para elevar a produtividade e absorver trabalhadores. Mas não se deve descartar a possibilidade de adoção, em setores tipicamente **non-tradeables**, de medidas destinadas a neutralizar o viés poupador de mão-de-obra do progresso tecnológico.

BIBLIOGRAFIA

AMADEO, E. **Notas sobre políticas de emprego e mercado de trabalho no Brasil**. ILDESFES, jan. 1994 (Policy Paper, 9).

CALMFORS, L. Active labour market policy and unemployment - a framework for the analisys of crucial design fatures. **OECD, Economic Studies**, 22 Spring 1994.

CAMARGO, J. M. Encargos trabalhistas: custos, flexibilidade e informalidade. **BNDES Sinopse Industrial**, jun. 1995.

————. Flexibilidade e produtividade no mercado de trabalho brasileiro. In: CAMARGO, J.M. (org.). **Flexibilidade no mercado de trabalho no Brasil.** Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1996.

CAMARGO, J. M., JATOBÁ, J., MEZZERRA, J. **Stability, growth, modernisation and persuasive flexibility: a feasible combination?** Santiago, Multidisciplinary Technical Team. International Labour Office, 1994.

CHAHAD, J. P. Z. **O programa seguro-desemprego sob a ótica da intermediação da mão-de-obra: teoria e perspectivas para o caso brasileiro.** Ministério do Trabalho, nov. 1989 (Texto para Discussão, 20).

FRISHTAK, C. **O que é política industrial?** Out. 1993, mimeo.

JATOBÁ, J. **Encargos sociais, custos da mão-de-obra e flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil**. Recife, PIMES/UFPE, 1994, mimeo.

MÁRQUEZ, G. **Reformas del mercado laboral ante la liberalización de las economias.** BID, 1995.

MOURA CASTRO, C. **Educação brasileira, consertos e remendos.** Rio de Janeiro, Ed. Rocco, 1994.

OECD. **The OECD Jobs study - facts, analysis and strategies.** França, 1994.

OIT. **World employment 1995 - an ILO report.** Genebra, 1995.

PASTORE, A.C., PINOTTI, M.C. Produtividade, emprego e paridade cambial. **Revista da FIESP**, p.15-21, jan. 1995.

PASTORE, J. **Encargos trabalhistas no Brasil e no mundo.** Rio de Janeiro, Sebrae, 1994.

POCHMAN, M. **Cálculo dos componentes dos custos do trabalho nos 10 setores mais importantes da economia dos países do Mercosul.** 1994, mimeo.

RAMOS, C. A. Geração de empregos: os riscos de uma nova dualização. **Informe Corecon**, abr. 1994.

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo