

Título do capítulo MERCADO DE TRABALHO: LEGISLAÇÃO E FLEXIBILIDADE

Autores (as) José Carlos dos Reis Carvalho

DOI

Título do livro O Brasil no fim do século: desafios e propostas para ação governamental

Editor (es)

Volume

Série

Cidade

Editora Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano 1994

Edição 1ª

ISBN

DOI

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1994

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Mercado de Trabalho: Legislação e Flexibilidade

José Carlos dos Reis Carvalho*

Esta nota considera brevemente alguns dos principais aspectos do mercado de trabalho, com o objetivo de fundamentar algumas sugestões para atuações governamentais nesta área.

Um ponto elementar para iniciar esta discussão é perguntar por que uma legislação trabalhista se faz necessária. Dentre as inúmeras respostas possíveis a essa pergunta, certamente a mais genérica e abrangente se baseia na hipótese de que a relação entre capital e trabalho é uma relação entre desiguais — trabalho sendo a parte fraca, bem-entendido. Desta forma, a legislação trabalhista se faz necessária para atuar como instrumento de equiparação do poder de barganha das partes envolvidas neste processo de negociação.

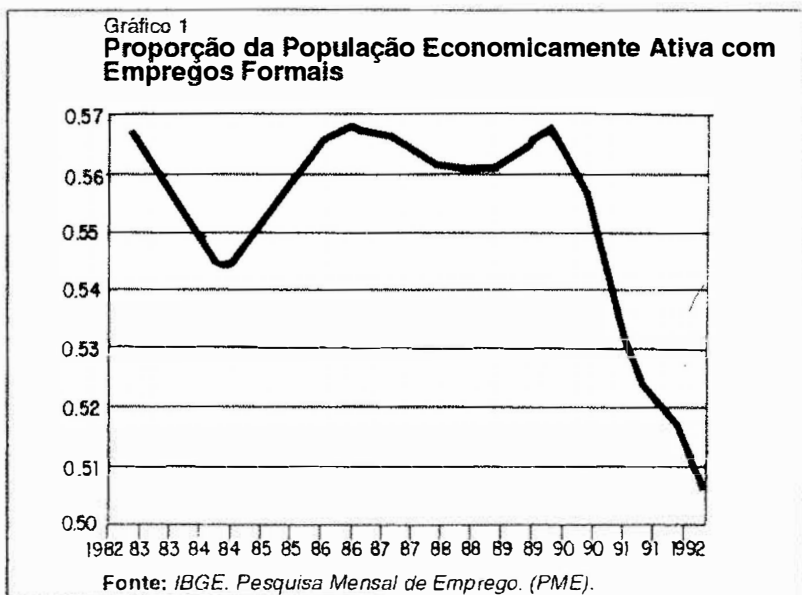
Do parágrafo anterior tiramos o primeiro ponto de reflexão que fica subjacente às nossas discussões futuras. Até que ponto a hipótese de que trabalho é uma parte fraca na barganha entre capital e trabalho é realista? Essa pergunta deve ser respondida — cuidadosamente — em duas partes. Primeiro, ao analisar o grau de sindicalização atingido pelos trabalhadores, é difícil acreditar que a hipótese subjacente seja verdadeira. O grau de organização sindical e o efetivo poder de barganha dos sindicatos certamente desqualificam a hipótese de que, de alguma forma, a parcela do trabalho possa deixar de fazer valer os seus interesses. O leitor, no entanto, pode se lembrar da imensa parte de trabalhadores subempregados e empregados do setor informal que não teriam seus interesses representados. Mas, por definição, estes trabalhadores não são protegidos pela legislação trabalhista, não podendo, portanto, justificar a sua existência.

* Pesquisador visitante na Diretoria de Pesquisa do IPEA.

O Gráfico 1 ilustra esta situação ao mostrar que aproximadamente apenas 50% da população economicamente ativa apresentam registro formal de trabalho — e, portanto, podem se beneficiar de qualquer regulamentação prevista na legislação trabalhista. Importa notar a acentuada tendência de queda no grau de formalização dos trabalhadores nos últimos anos.

Uma análise simplista resolveria o problema argumentando que basta que todas as firmas sejam monitoradas e punidas quando se desviarem do texto da lei. É importante notar que, além de o custo de monitoramento envolvido nesta solução não ser desprezível, como consequência da fiscalização plena, alguns empregos do setor informal poderiam simplesmente deixar de existir, ao invés de se converterem em empregos do setor formal. Assim, o custo de empreender uma fiscalização plena pode eventualmente ser maior do que os benefícios dela advindos. Voltaremos à questão dos empregos pouco produtivos mais adiante.

O primeiro ponto importante a salientar é que, caso o objetivo seja beneficiar os trabalhadores em geral, é preferível criar condições para que a legislação trabalhista seja estendida para a totalidade dos trabalhadores do que reforçá-la com novos itens que protejam o trabalhador do setor formal. A existência de sindicatos fortes representando os interesses destes trabalhadores — que também são os protegidos pela legislação trabalhista — sugere que uma



redução das regulamentações trabalhistas pouco os afetaria. Ademais, a redução da regulamentação permitiria uma negociação ótima caso a caso, o que certamente seria superior a uma regulamentação genérica para todos os setores.

Um bom exemplo que ilustra este ponto é a questão da obrigatoriedade da contribuição sindical. Claramente a intenção do legislador era fortalecer a representação sindical garantindo recursos para estas representações. No entanto, os principais sindicatos do país são contrários a esta legislação, uma vez que ela permite a sobrevivência de sindicatos pouco representativos. Neste ponto, claramente a ausência da legislação beneficiaria a todas as partes representativas. Outros exemplos seriam facilmente achados nas especificidades de cada setor da economia.

A redução da legislação a uma agenda mínima que garantisse o bem-estar do trabalhador permitiria incorporar ao setor formal um enorme contingente de trabalhadores que hoje não tem direito a qualquer proteção. Ao passar a se beneficiar desta agenda mínima, esses trabalhadores estarão melhor do que anteriormente. Ao ter seus interesses defendidos por sindicatos fortes, e agora com maior liberdade de ação, os trabalhadores que já se encontravam no setor formal estarão pelo menos tão bem quanto estavam antes. Portanto, o bem-estar dos trabalhadores em geral aumentaria.

Sempre que se discute os trabalhadores que não se encontram no mercado formal de trabalho, a primeira imagem que vem à mente é a de trabalhadores explorados por patrões inescrupulosos. Essa imagem pode não ser totalmente precisa. De acordo com os dados da PME — Pesquisa Mensal de Emprego — do IBGE de 1992, aproximadamente 24% da população economicamente ativa eram classificados como trabalhadores por conta própria. Isso significa dizer que, ao avaliar a inserção que poderiam ter no mercado formal ou informal, estes trabalhadores revelaram preferência por trabalhar por conta própria, opção esta que deve ser superior a cada uma das outras duas alternativas. A classificação de conta própria, ao incluir categorias tão diversas quanto profissionais liberais (médicos, advogados) e camelôs, se torna por demais heterogênea para permitir uma análise mais detalhada nesta breve nota.

Apenas 15% da população economicamente ativa [ainda de acordo com dados da PME (1992)] são classificados como empregados informais. Ao buscar as raízes deste problema, o leitor pode enveredar por três vertentes. A primeira delas é considerar que o empresário é inescrupuloso e explora o trabalhador; neste caso voltamos à questão do monitoramento — e do seu custo — mencionada anteriormente. A segunda vertente a considerar é que parte destes trabalhadores está ligada a atividades pouco produtivas, isto é, gera um produto para a empresa inferior — ou pouco superior — a 1,87

salário mínimo. 1,87 salário mínimo? Sim, porque este é o montante que o empregador deverá desembolsar para empregar formalmente um trabalhador que receba um salário mínimo. A Tabela 1 mostra o percentual de incidência dos encargos trabalhistas sobre o salário no setor industrial (não incluídos os custos de uma eventual rescisão de contrato).

O ponto mais importante ilustrado pela Tabela 1, no entanto, não é que atividades de baixa produtividade podem ser naturalmente excluídas do setor formal. O mais importante, e esta é a terceira vertente de nossa análise, é que o grande diferencial entre o custo do trabalho formal e o salário efetivamente pago aos trabalhadores gera um forte incentivo para que trabalhadores e empresários se “aliem” contra o governo. Tanto trabalhadores quanto empresários podem se beneficiar se estabelecerem entre eles, informalmente, um salário entre 100 e 186,9. Como o governo fornece serviços de saúde e concede aposentadorias por velhice no valor de um salário mínimo independentemente de contribuição ao sistema de seguridade social, trabalhadores e empresários que se aliam são *free riders* nestes benefícios em detrimento da coletividade. Certamente o leitor deve conhecer pelo menos um trabalhador — doméstico, talvez — que se encontra nesta situação de informalidade pactuada.

Esta situação pode ser contornada de formas diversas. Uma delas é reduzir o diferencial entre o custo do trabalho e o salário efetivamente pago aos trabalhadores. No caso do diagnóstico de que o setor informal surge da

Tabela 1

CUSTO DO TRABALHO	TOTAL	
	(%)	(BASE 100)
Salário básico		100,0
13º Salário		8,3
FGTS	8,0	
Sesi	1,5	
Outros (salários família, licenças maternidade, vale transporte — valor médio)	10,0	127,8
Lazer remunerado	16,0	148,2
Senai/Sebrae	1,6	
INSS / seguro acidentes trabalho / salário educação	24,5	186,9
Custo total do trabalho		186,9

Fonte: Amadeo, Edward et alii. *Institutions, the labor market and the informal sector in Brazil*. Rio de Janeiro, IPEA, 1994, mimeo.

existência de atividades pouco produtivas, a solução deveria ser a redução do custo do trabalho formal para as empresas, permitindo a formalização dos postos de trabalho. Note-se que, neste caso, a possibilidade de monitoramento pleno das empresas implicaria desaparecimento destes postos de trabalho.

Caso se aceite o diagnóstico de pactuação entre trabalhadores e empregadores, a solução seria elevar a remuneração paga diretamente ao trabalhador, mantendo o custo do trabalho constante; o trabalhador passaria a contratar diretamente os bens e serviços que hoje estão sendo oferecidos “gratuitamente”, financiados pela contribuição obrigatória. Isso reduziria o incentivo para que patrões e empregados se “aliem” contra o governo.

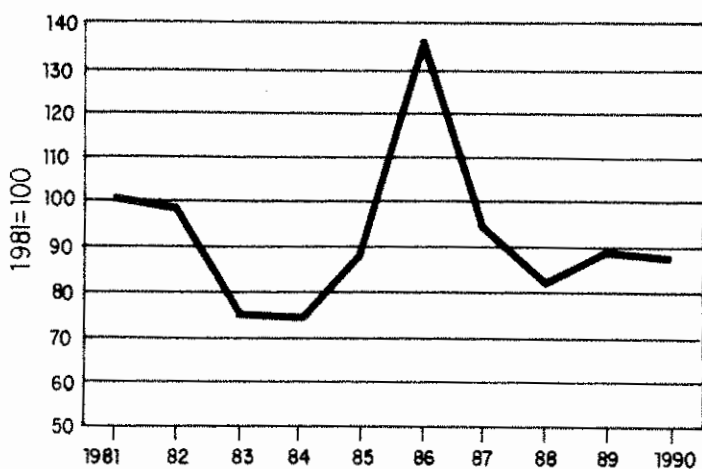
Até aqui, temos nos referido aos encargos sociais e trabalhistas que incidem sobre um dado salário de um trabalhador. Vale a pena discutir agora de que forma este salário é estabelecido, uma vez que, a este respeito, existe uma infinidade de normas jurídicas, ora congelando salários, ora determinando percentuais específicos de reajuste.

Durante o Plano Cruzado, em 1986, os salários estavam congelados. Deve-se concluir que durante este período os salários permaneceram inalterados? Ledo engano. O Gráfico 2 mostra a evolução da renda média da população economicamente ativa. Fica clara a acentuada elevação da renda média durante o período do Plano Cruzado, revelando que o excesso de demanda por trabalho permitiu um elevado poder de barganha aos sindicatos que obtiveram concessões por parte das empresas na questão salarial, apesar de a legislação determinar o contrário. Nada mais natural: em período de excesso de demanda por trabalho, os salários reais sobem.

Assim como os trabalhadores têm condições de ajustar seus salários a despeito da legislação, os empresários também o fazem através da rotação da mão-de-obra. A Tabela 2 mostra as taxas de rotatividade para os empregos do setor formal. Por exemplo, em 1993, 32,8% dos empregos existentes no setor formal trocaram de trabalhadores. Ou seja, quando a legislação determina um salário a ser pago acima do valor de mercado para aquele tipo de mão-de-obra, o empresário simplesmente demite o trabalhador e contrata outro pelo salário de equilíbrio. A Tabela 2 deve ser lida com cuidado, uma vez que a iniciativa de terminar o vínculo pode também partir do trabalhador, o que explica, em parte, a elevada taxa de rotatividade durante 1986, ano do Plano Cruzado.

Os dois exemplos mencionados mostram que a legislação salarial não consegue engessar os salários, tanto para cima quanto para baixo. No entanto, a alta rotatividade da mão-de-obra evidenciada na Tabela 2 tem uma consequência nociva nem sempre evidente: o pequeno investimento em treinamento por parte das empresas. A experiência de vários países

Gráfico 2
**Evolução da Renda Média da População
 Economicamente Ativa**



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

Tabela 2

Taxa de Rotatividade

Setor Formal

ANO	TAXA MÉDIA MENSAL (%)	TAXA ANUAL (%)
1984	2,80	-
1985	3,67	-
1986	3,72	-
1987	3,80	-
1988	3,49	39,66
1989	3,26	38,20
1990	2,69	35,75
1991	2,26	28,05
1992	2,73	32,81

Fonte: Ministério do Trabalho - Lei 4.923. In: Amadeo, E. et alii. op.cit.

demonstra que o investimento em capital humano por parte das empresas apresenta um alto retorno social (tome-se o exemplo da tradição japonesa de relações de emprego de longo prazo). O treinamento dos trabalhadores permite, a médio prazo, uma produtividade maior e conseqüentemente maiores salários e lucros. Esse objetivo, no entanto, não pode ser logrado quando a legislação salarial cria grandes incentivos para a rescisão de contratos a curto prazo.

Em suma, para contornar a legislação salarial e atingir o salário de equilíbrio, trabalhadores e firmas apelam para greves ou rotatividade dos trabalhadores, ambos com efeitos nocivos para o bem-estar social. Por que não evoluir para uma negociação caso a caso, permitindo que o salário se aproxime a cada ponto do tempo do seu valor de mercado? Em um quadro de baixa inflação esta proposta é ainda mais factível, uma vez que a eventual demora em obter um acordo não implicará graves perdas de salário real para os trabalhadores no curto prazo.

Toda a discussão anterior parece convergir para um grande paradoxo: o mercado de trabalho brasileiro é muito regulado e ao mesmo tempo muito flexível. Entender este paradoxo constitui o principal desafio para o formulador de políticas públicas para esta área. Um elemento central para compreendê-lo está no fato de que trabalhadores e firmas são partes que interagem à luz da legislação, e não que se confinam nela. Tendo isto em vista, um ponto primordial seria reduzir as distorções que hoje se observam causadas pela legislação — excessiva rotatividade em períodos recessivos, demasiadas greves em períodos de excesso de demanda, incentivos para patrões e empregados informalizarem as suas relações, baixo nível de treinamento dos trabalhadores em decorrência das curtas relações de trabalho etc. Uma simplificação da legislação permitiria uma redução destas distorções sem causar diminuição do bem-estar dos trabalhadores do setor formal, que são representados por sindicatos fortes e que podem negociar de forma mais eficiente diretamente com as firmas. Da mesma forma, a simplificação, caso levasse a uma redução do custo do trabalho formal, poderia resultar em menor contingente de empregados informais, que hoje não são beneficiados por nenhum tipo de legislação.