



Introdução

Este segundo livro da série anual *Brasil: o estado de uma nação* aborda os múltiplos aspectos de um dos mais relevantes e idiossincráticos mercados das economias modernas: o de trabalho. O tema afeta direta e indiretamente quase toda a população, sendo em parte tanto a raiz quanto a solução para muitos problemas que afligem a vida cotidiana do país. A distribuição de renda, a oferta de oportunidades, o desemprego, o desalento, a inclusão e a mobilidade sociais e a geração de riquezas estão todos relacionados em maior ou menor grau com a dinâmica e com as instituições do mercado de trabalho. Essa relação entre funcionamento do mercado de trabalho e desempenho econômico e social, freqüentemente biunívoca, é tão relevante que o torna o mais importante mercado de uma economia. Afinal, de que adiantam os ganhos com o crescimento econômico se não trouxerem efeitos positivos sobre o mercado de trabalho, aumentando o emprego e elevando os rendimentos de seus participantes?

Por todas essas razões é quase irresistível a tentação do Estado de disciplinar e regular esse mercado, procurando corrigir seus defeitos e ampliar suas virtudes.

Ocorre, no entanto, que muitas vezes a tentativa de aperfeiçoar o que, em última análise, seria a materialização da livre disposição de contratar e de ser contratado, pode ocasionar entraves ou incentivos espúrios, acabando por acarretar malefícios e ineficiências maiores do que as que se procurava corrigir.

Não obstante, é necessário reconhecer que o trabalho não pode ser encarado como uma mercadoria semelhante às demais, pois as relações de trabalho são por natureza mais duradouras, envolvem elevada assimetria de informações entre

firmas e trabalhadores e são, portanto, mais assemelhadas aos investimentos. Dada a importância e a visibilidade desse mercado, já que praticamente toda a população jovem e adulta tem algum tipo de vínculo com ele, não é de estranhar que seja justamente um dos mercados mais regulamentados e mais sujeitos a intervenções do Estado.

Se é certo que o sistema capitalista insiste em produzir excluídos, normalmente por intermédio do próprio mercado de trabalho, também é certo que interferências governamentais mal engendradas podem vir a gerar mais exclusão, pior distribuição do produto social e, em alguns casos, até mesmo inibição ao crescimento desse mesmo produto. Nesse sentido, a edição 2006 de *Brasil: o estado de uma nação* procura desvendar os mistérios do mercado de trabalho no país, discutindo de forma franca e simples diversos aspectos que têm limitado o seu desempenho e apontando caminhos no sentido de aprimoramentos institucionais que elevem sua eficácia operacional, de modo a ampliar a participação dos indivíduos, a garantir proteção social e a oferecer melhor ambiência empresarial para que nossas firmas possam se desenvolver e competir neste mundo globalizado.

O debate sobre as vicissitudes relacionadas ao tema não pode prescindir de uma análise mais profunda das principais condicionantes e determinantes tanto da oferta quanto da demanda por mão-de-obra, passando pelos mecanismos institucionais e legais que influem nessas interações, até as políticas que procuram deliberadamente acentuar os aspectos e resultados positivos do funcionamento desse mercado, bem como atenuar ou remediar os resultados considerados insatisfatórios.

O livro tem início com uma discussão acerca do desempenho da economia brasileira, em particular sob o prisma da gestão mais recente da política macroeconômica. A macroeconomia tem laços inextricáveis com o mercado de trabalho, e entre eles estão os níveis de emprego e de rendimentos. Todavia, embora a capacidade dos governos para influenciar o crescimento econômico em médio e longo prazos seja discutível, é inegável que o nível de atividade exerce impacto importante e decisivo sobre o mercado de trabalho, o que torna necessária a investigação dos efeitos das políticas macroeconômicas de curto prazo e do constante esforço requerido para a manutenção da estabilidade. Assim, em continuidade à análise da edição anterior desta série, na qual foram exaustivamente discutidos a questão fiscal e os impasses provocados por seus regime e estrutura atuais, volta-se agora no primeiro capítulo à evolução da economia no período recente e, indo mais além, à avaliação do arcabouço e do desempenho da política monetária e também à garantia da estabilidade econômica. Isso é feito não apenas porque o tema tem dominado o debate econô-

mico, mas também e sobretudo porque essas são precondições fundamentais para o desenvolvimento.

O segundo capítulo aborda uma das principais condicionantes da oferta de trabalho: a dinâmica demográfica. O tamanho e a composição da população em idade e condições de trabalhar são, evidentemente, o componente mais importante da oferta desse fator de produção. A quantidade de habitantes aptos a trabalhar e a consumir gera ao mesmo tempo o principal insumo ao sistema produtivo e a fonte de demanda pelos bens e serviços dele resultantes. Aspectos como o envelhecimento de nossa população e suas conseqüências sobre o mercado de trabalho, sobre o sistema de saúde e, especialmente, sobre a previdência são temas que permeiam esta edição, mas que são introduzidos e discutidos mais especificamente nesse segundo capítulo.

A outra grande condicionante da oferta da mão-de-obra diz mais respeito à sua qualidade do que à sua quantidade: a educação. Ainda não há consenso se a educação é uma determinante do desenvolvimento ou se a necessidade de aprimorá-la e universalizá-la é uma conseqüência da modernização e do crescimento das economias, mas é certo que ela está fortemente associada ao dinamismo e ao sucesso no processo de geração e distribuição de riquezas. E educação está ligada também a produtividade e competitividade, distribuição de renda, flexibilidade do mercado de trabalho e capacidade de inovar. É fator essencial para a cidadania, o convívio social, para o acesso à cultura e sua replicação. Em outras palavras, seus efeitos criam os pilares para o desempenho econômico e para a forma da distribuição dos frutos do progresso, ao mesmo tempo em que atua como catalisador da consciência humana e da civilidade. O terceiro capítulo, portanto, trata da educação no Brasil e suas condicionantes, assim como dos muitos desafios que se tem de enfrentar para que o sistema educacional atinja seus objetivos de elevar a qualificação da mão-de-obra e o nível de vida da população, abrindo portas para uma melhor distribuição de renda e a inclusão de jovens que têm na educação a única esperança de escapar da pobreza.

Além da oferta e da demanda de trabalho, esse mercado é influenciado pelas instituições, leis e regulamentações que o conformam. Talvez o aspecto que mais possa interferir, no longo prazo, nos resultados apropriados pelos participantes do mercado de trabalho – e também determinar os excluídos – seja justamente o institucional. As instituições atuam de maneira decisiva, não apenas garantindo os contratos e minimizando os riscos intrínsecos à relação de trabalho, mas também provendo segurança e proteção aos elos mais fracos da cadeia produtiva, seja para o bem ou para o mal. Como poderá ser visto no Capítulo 4, inúmeras distorções advêm das intervenções sobre o mercado de trabalho, bastando para

isso observar, por exemplo, o mercado de trabalho agrícola. Fica patente a necessidade de reformas institucionais urgentes que permitam ao mercado de trabalho admitir na velocidade necessária o contingente de pessoas que nele ingressam, dotadas da qualidade e na quantidade discutidas nos dois capítulos anteriores (demografia e educação). Isso se deve ao fato de as instituições permitirem aos agentes diretamente envolvidos (empregados e empregadores) maior ou menor confiança e estabilidade, elementos necessários ao investimento; este, sim, em última análise, o maior responsável pelo desenvolvimento econômico e social. A principal lição que se pode tirar daí é que as instituições do mercado de trabalho no Brasil são inadequadas para fomentar o aumento dos investimentos e da competitividade das empresas, a geração de empregos em ritmo compatível com o ingresso de novos participantes, a flexibilidade necessária para enfrentar os choques que atingem a economia e a redução do grau de informalidade existente. Afora os entraves burocráticos e a fiscalização insuficiente, essa informalidade decorre também, em boa parte, da excessiva carga tributária que incide sobre o faturamento das empresas e, em especial, sobre a folha de pagamentos. O capítulo conclui pela necessidade de reformas do arranjo institucional em vigor, mostrando como ele hoje se contrapõe às mudanças ocorridas na economia em geral e no próprio mercado de trabalho, as quais passaram a exigir mais agilidade e flexibilidade, ambas pouco contempladas pela atual legislação.

O quinto capítulo fornece uma radiografia do funcionamento e da evolução recente do mercado de trabalho, de seus reflexos sobre o nível de emprego e sobre a desigualdade social. São também exploradas as particularidades desse mercado ao se estabelecer a relação entre o desemprego e a taxa de participação, relação bem mais poderosa para explicar a real situação do mercado do que a simples tomada isolada desses dois indicadores. Dessa forma, apresenta-se ali uma análise da evolução recente do mercado, vislumbrando-se tanto a oferta quanto a demanda por trabalho, o que traz um panorama mais fidedigno de sua dinâmica. Destaca-se ainda a ocupação na indústria, por gênero e por níveis de escolaridade, sem esquecer as disparidades regionais. Outra característica discutida, avaliada e aprofundada, também estreitamente ligada ao capítulo anterior, é a evolução do grau de informalidade, que impacta não apenas o nível de proteção dos empregos, mas também a capacidade tributária do Estado, com vistas a custear políticas públicas – inclusive as sociais.

O capítulo seguinte examina e discute as influências do comércio exterior, do comportamento das firmas e do progresso técnico sobre o mercado de tra-

balho, bem como as exigências que esse conjunto de fatores acaba por determinar sobre a qualidade da mão-de-obra disponível. A discussão central procura avaliar o impacto da abertura da economia e das novas tecnologias sobre o emprego, sua qualidade, sua remuneração e sobre a competitividade. Não obstante, cabe ressaltar o papel da educação nesse processo, como condição necessária não apenas à absorção, como igualmente à geração de inovações que garantam capacidade de exportação, de ampliação da participação nos fluxos de comércio, e de crescimento. Outro eixo focal procura reconhecer que tipos de firmas ou arranjos produtivos são os mais eficientes para obter ganhos de emprego e renda no Brasil. Nesse sentido são analisadas desde a capacidade de inovação das empresas até a origem de seu capital, com vistas a determinar as maiores oportunidades de obtenção de benefícios aos trabalhadores.

O penúltimo capítulo procura fazer um apanhado das políticas públicas que buscam minimizar as distorções e imperfeições do mercado de trabalho, mostrando também seus desafios e suas falhas. Em complemento à análise anterior do Capítulo 4, revela potenciais áreas de ação para a medição de resultados dessas políticas e os possíveis rumos para o seu aperfeiçoamento. Boa parte dos mecanismos analisados de promoção do emprego está ligada ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), motivo pelo qual o capítulo se detém, paralelamente à avaliação do desempenho das políticas financiadas por esse fundo, na investigação da estrutura, evolução e viabilidade do FAT.

Finalmente, o Capítulo 8 fecha o volume mostrando o que espera a força de trabalho ao fim de sua jornada: a aposentadoria e o sistema de seguridade social. Nesse capítulo são apontadas as características do sistema de seguridade no Brasil, bem como as perspectivas de sua sustentabilidade e replicabilidade no futuro. São apontadas as diretrizes traçadas na Constituição de 1988, e são ainda levantados e discutidos os aspectos e efeitos das reformas recentes, tais quais os problemas de solvência que o sistema guarda. Com efeito, inúmeros são os desafios a serem enfrentados pela previdência e pela assistência social no país, visto que produzem uma estrutura de incentivos insatisfatória, além de muitas vezes injusta. Todavia, o crescente déficit previdenciário consiste em uma das maiores ameaças tanto às garantias de futuro dos trabalhadores como ao equilíbrio fiscal de longo prazo e, em decorrência, à estabilidade macroeconômica. Assim, faz-se mister uma profunda reforma do sistema previdenciário, procurando coibir privilégios injustificáveis e ajustar a estrutura de benefícios a parâmetros mais factíveis e sustentáveis do ponto de vista atuarial, assegurando, assim, sua viabilidade no longo prazo.

Esta edição busca, enfim, fazer um estudo compreensivo, embora não exaustivo, sobre o mercado de trabalho brasileiro, capaz de iluminar e incentivar o debate sobre os diversos aspectos relacionados ao desenvolvimento do país, passando pelas características e pelos desafios que permeiam o mercado que mais afeta nossas vidas e as instituições que o cercam. Sempre com vistas ao bem-estar da nação, são apontados caminhos para a geração de condições que permitam levar a todos os brasileiros os benefícios do progresso.

Paulo Tafner
Editor