

A abertura comercial e o mercado de trabalho no Brasil 25
Sergei Soares e Luciana Mendes

O impacto do comércio internacional e da tecnologia na estrutura do emprego no Brasil 31
Katy Maia e Jorge Saba Arbache

Regulamentação do mercado de trabalho: a experiência internacional e perspectivas para o Brasil 37
Alessandro Ferreira dos Passos,
Leonardo Ferreira Neves Júnior, Luis Henrique Paiva,
Marcos Maia Antunes e Rogério Nagamine Costanzi

A abertura comercial e o mercado de trabalho no Brasil*

Sergei Soares e Luciana Mendes**

1. Introdução

No início dos anos 90 a economia brasileira passou por um processo de liberalização comercial sem igual na história do país. Houve forte queda de barreiras tarifárias e não-tarifárias que resultou, entre outras coisas, em um aumento no peso de exportações e importações no Produto Interno Bruto. Segundo Kume, Piani e Souza (2000), a média da tarifa efetiva ponderada pelo valor adicionado passou de 67,8% em 1987 para 37% em 1990, e finalmente para 10,4% em 1995.¹ Além disso, foram removidas inúmeras barreiras não-tarifárias no mesmo período — é exemplar o caso do Anexo C, uma lista de produtos cuja importação era simplesmente proibida. Houve também um forte processo de liberalização financeira. Em suma, a liberalização comercial foi rápida e extensiva, afetando quase todos os setores da economia brasileira.

Concomitante a esse processo de mudança nas relações econômicas entre o Brasil e seus parceiros comerciais, importantes transformações foram observadas nas relações econômicas entre brasileiros, particularmente no mercado de trabalho. Hoje é consensual que houve um forte aumento na taxa de desemprego, reversão da razão entre trabalhadores no setor formal e informal, aumento na produtividade do trabalho em vários setores da indústria da transformação, além da estabilização dos preços internos da economia. As quebras nas séries dessas grandezas após o início da abertura contrastam com a estabilidade observada durante quase toda a década de 80.

Essas significativas mudanças no mercado de trabalho brasileiro apenas recentemente têm feito parte da agenda dos nossos pesquisadores. O objetivo deste trabalho é resumir rapidamente os principais pontos do debate brasileiro. Para isso, apresentaremos inicialmente, na Seção 2, o quadro teórico da discussão. Em seguida, apresentaremos, na Seção 3, a revisão dos fatos observados. Na Seção 4 vamos levantar o que consideramos ser as perguntas fundamentais colocadas pelo debate. Na Seção 5 apresentamos as conclusões.

2. Quadro teórico

Existe um consenso entre os analistas econômicos sobre a existência de algum vínculo causal, direto ou indireto, entre o processo de liberalização comercial e as mudanças observadas no mercado de trabalho. A natureza desse vínculo, entretanto, ainda é objeto de discordâncias e o principal divisor de águas é a teoria de Hecksher-Ohlin-Samuelson (HOS).

Ao contrário da teoria ricardiana de vantagens comparativas, que não explicita se países têm vantagens comparativas porque têm tecnologias diferentes ou porque têm dotação fatorial diferente, HOS explicitamente faz a hipótese de que as tecnologias de produção são as mesmas em todos os países e o que as distingue é a dotação fatorial.

* Em abril deste ano, a Diretoria de Estudos Sociais do IPEA e o Departamento de Economia da Universidade de Brasília realizaram o *workshop* "Liberalização Comercial e Mercado de Trabalho no Brasil". Os textos apresentados nesse *workshop*, bem como o debate, serviram de base para este trabalho. Informações adicionais sobre o mesmo podem ser obtidas no endereço <http://www.ipea.gov.br/liberalizacao/index.htm>.

** Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.

1. Em 1998 a tarifa subiu novamente para 16,2%, mas a maioria dos efeitos foi sentida até 1995.

Para ilustrar o funcionamento de HOS utilizemos um exemplo hipotético: existem dois tipos de bens (tecidos e carros), produzidos por dois tipos de fatores (engenheiros e tecelões), utilizados em intensidades diferentes em dois países (Itália e Indonésia) cujas dotações fatoriais são desiguais, ou seja, tanto a Itália como a Indonésia produzem tanto tecidos como carros, e com *as mesmas tecnologias*. Além disso, a tecnologia de produção de carros é intensiva em engenheiros e a de produção de tecidos é intensiva em tecelões — para produzir uma unidade de tecido são necessários muitos tecelões e poucos engenheiros e para produzir uma unidade de carro são necessários muitos engenheiros e poucos tecelões. Por último, na Indonésia o fator escasso são os engenheiros e, na Itália, são os tecelões.

O quadro analítico HOS faz as seguintes previsões:

- Antes de existir comércio entre os dois países, o preço relativo dos tecidos será maior na Itália e menor na Indonésia, em função da falta de tecelões no primeiro país. Já na Indonésia a falta de engenheiros fará com que o preço relativo dos carros seja mais alto.
- O desequilíbrio nos preços relativos será repassado aos seus fatores de produção: enquanto na Itália os tecelões serão muito bem pagos (relativo aos tecelões indonésios), na Indonésia os engenheiros serão bem pagos (relativo aos engenheiros italianos).
- Quando o comércio livre ocorrer, os italianos passarão a importar tecidos e pagá-los com carros (e os indonésios farão o oposto). Isto fará com que o preço dos tecidos caia na Itália e o dos carros caia na Indonésia.
- Do mesmo jeito que o preço alto dos tecidos era repassado ao salário dos tecelões italianos, o novo preço baixo terá impactos negativos sobre seus salários até que estes se igualem aos salários dos tecelões indonésios, que verão seus salários subirem. O mesmo ocorrerá com os engenheiros e, no final do processo, os

preços dos tecidos e dos carros serão os mesmos nos dois países, assim como os salários dos tecelões e dos engenheiros.

Trocando Indonésia por países subdesenvolvidos e Itália por países desenvolvidos, engenheiros por trabalho com qualificação e tecelões por trabalho com pouca qualificação, temos um quadro analítico que prevê que, com a liberação do comércio internacional, os salários dos trabalhadores qualificados subirão nos países desenvolvidos, levando a um acirramento das desigualdades salariais, e cairão nos países subdesenvolvidos, levando a uma queda das desigualdades salariais.

O quadro HOS faz várias hipóteses para ser, a rigor, aplicável. Primeiro, como já foi colocado, as tecnologias de produção dos bens trocados no comércio internacional devem ser as mesmas em todos os países. Segundo, não pode haver ganhos de escala nas tecnologias de produção. Terceiro, não há especialização completa em nenhum dos dois produtos — tanto a Indonésia como a Itália devem produzir tanto tecidos como carros. Quando existe a especialização completa de alguns países, a teoria continua válida dentro de grupos de países que exportam e importam os mesmos bens que conformam o que se chama *cone de diversificação*.

Apesar de ter dominado o debate tanto nos países desenvolvidos como aqui no Brasil, HOS não é o único quadro teórico útil para analisar o impacto do comércio internacional sobre o mercado de trabalho. Do outro lado, existem várias teorias alternativas cujo ponto comum é que, por alguma razão, as tecnologias de produção não são as mesmas em todos os países. A *Strategic Trade Theory*, proposta por Paul Krugman e outros, formaliza as antigas idéias que fundamentaram as políticas de substituição de importações com base na construção de vantagens comparativas, explorando o mundo onde existem ganhos de escala. Por outro lado, Robbins (1996) propõe o que chama de *skill enhancing trade hypothesis*: a abertura comercial traz benefícios para trabalhadores mais qualificados mediante a importação de bens de capital e tecnologias complementares ao

trabalho qualificado e substitutos do trabalho com pouca qualificação.

3. Revisão dos fatos observados

Antes de entrar nas perguntas fundamentais, é útil fazer uma rápida revisão dos fatos observados no mercado de trabalho a partir de 1990.

1. Houve aumento no rendimento relativo dos trabalhadores com ensino superior completo e daqueles com menos de um ano completo de escolaridade. As outras categorias de trabalhadores sofreram queda nos rendimentos relativos. É importante lembrar que houve aumento da oferta relativa de trabalhadores com ensino superior e segundo grau e queda relativa na oferta das outras categorias de trabalhadores [Arbache, Green e Dickerson (2001)].
2. O aumento no rendimento do ensino superior não foi constante no período: os rendimentos relativos dos universitários caíram entre 1990 e 1993 e apenas no período 1995/99 aumentaram [Machado e Moreira (2000)].
3. Houve convergência dos salários em diferentes setores econômicos, particularmente da indústria da transformação, com relação aos outros setores [Arbache (1999)].
4. Não houve nenhuma mudança observável nos diferenciais salariais por região. É importante lembrar que existem fortes diferenciais no número médio de anos de estudo de trabalhadores em diferentes regiões.
5. Houve aumento na taxa de desemprego metropolitana de 5% em 1992 para 8% em 1998,² segundo a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE.
6. Houve uma inversão da tendência verificada desde os anos 70 de lenta formalização do mercado de trabalho. A partir de 1990, o número de empregados sem carteira e empregados por conta

própria começou a aumentar mais rapidamente que o número de empregados com carteira no Brasil.

7. O último fato relevante é um aumento significativo na produtividade de trabalho da indústria da transformação. A produtividade-homem aumentou em média 6,25% entre 1990 e 1993 e 7,65% entre 1994 e 1997 [Rossi Júnior e Ferreira (1999)].

Finalmente, é importante lembrar que o período de 1990 até o presente não foi marcado apenas pela liberalização comercial e financeira — houve nesse período a implementação das mudanças previstas na Constituição de 1988 (principalmente um aumento no custo do trabalho), três planos de estabilização econômica (Collor I, Collor II e Real), o fim da inflação elevada em 1994, várias privatizações e alguma flexibilização do mercado de trabalho. Portanto, atribuir qualquer efeito à abertura comercial pode ser errôneo na medida em que pode ter sido causado por várias outras mudanças ocorridas na economia brasileira.

4. As perguntas fundamentais

Duas perguntas resumem o impacto da abertura comercial sobre o mercado de trabalho:

- A abertura comercial estaria exportando empregos brasileiros?
- Qual o impacto da abertura comercial sobre o diferencial entre trabalhadores qualificados e não-qualificados?

A resposta à primeira pergunta é relativamente consensual: Moreira e Najberg (1998) e Maia e Arbache [(2001), resumido nesse número da PME] chegam à conclusão de que até 1995 foram perdidos algo entre 35% e 40% dos empregos dos 12,9 milhões³ de empregos que a economia teria gerado se obtivesse o mesmo crescimento do consumo,

2. Média móvel dos 12 meses anteriores.

3. As estimativas de Maia e Arbache (2001) são um pouco mais elevadas que as de Moreira e Najberg (1998) porque o período estudado é um pouco mais longo e porque incluem também o efeito de mudanças nos coeficientes técnicos intersetoriais de produção.

mantendo constantes tanto as relações de troca com o resto do mundo como a produtividade do trabalho. Entretanto, apesar da significativa reversão nos fluxos comerciais — a balança foi de superavitária (US\$ 10 bilhões) a deficitária (US\$ 4 bilhões a 5 bilhões) —, apenas 30% a 40% desses empregos foram perdidos devido à entrada de importações. A maioria foi perdida devido a aumentos na produtividade do trabalho.

As perspectivas futuras também são diferentes. Enquanto a correção da defasagem cambial deverá permitir que os empregos perdidos por causa das importações sejam pelo menos parcialmente recuperados, os ganhos de produtividade são permanentes e esses empregos nunca vão voltar.

No nosso entendimento, a resposta consensual seria: sim, a liberalização comercial, aliada à sobrevalorização da moeda, custou empregos aos brasileiros, mas o montante foi relativamente pequeno, algo em torno de 2% a 3% do estoque de empregos existentes antes da abertura. Mais empregos, algo em torno de 4% a 7%, foram perdidos por causa de ganhos na produtividade do trabalho e esses jamais serão recuperados.

A resposta à segunda pergunta é menos consensual. A maioria dos analistas acredita na validade geral da teoria HOS, mas existem grandes divergências sobre se as hipóteses a respeito das tecnologias de produção são válidas no caso brasileiro. Ferreira e Machado (2001) e Gonzaga, Terra e Menezes-Filho (2001), entre outros, defendem que os efeitos à HOS foram fortes e levaram a uma redução dos rendimentos relativos dos trabalhadores mais qualificados, especialmente os trabalhadores com segundo grau completo. Já Menezes-Filho e Rodrigues Júnior (2001), Sarquis e Arbache (2001) e Arbache e Corseuil (2000), entre outros, defendem que, ainda que possam ter havido efeitos HOS, as mudanças na demanda por trabalho, segundo o nível de qualificação, foram devido principalmente às mudanças na tecnologia de produção.

O trabalho de Menezes-Filho e Rodrigues Júnior (2001) é bastante ilustrativo. Esses autores decompõem as mudanças tanto no em-

prego relativo de trabalhadores qualificados como na massa salarial relativa em mudanças dentro e entre setores industriais, como mostra a equação:

$$\Delta s = \alpha_i e_i \Delta s_i + \alpha_i \alpha_i e_i s_i$$

onde i indexa as 143 atividades econômicas definidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), s é a proporção do emprego no setor i detida por trabalhadores qualificados, e é a proporção do emprego total que se encontra no setor i . Os resultados são mostrados na tabela a seguir:

DECOMPOSIÇÃO DA VARIAÇÃO DO EMPREGO RELATIVO EM VARIAÇÃO INTER E INTRA-SALARIAL

PERÍODO	MANUFATURA			
	TOTAL	DENTRO DOS SETORES	ENTRE SETORES	% DENTRO
1981/90	0,00543	0,00567	-0,00024	104,35
1992/97	0,01002	0,01000	0,00002	99,82
1981/97	0,00621	0,00651	-0,00030	104,83
PERÍODO	NON-TRADABLES			
	TOTAL	DENTRO DOS SETORES	ENTRE SETORES	% DENTRO
1981/90	0,00558	0,00554	0,00003	99,38
1992/97	0,00754	0,00826	-0,00072	109,51
1981/97	0,00593	0,00651	-0,00058	109,73

Fonte: Menezes-Filho e Rodrigues Júnior (2001).

A conclusão é de que quase toda a mudança no emprego relativo, tanto nos setores abertos à concorrência como nos setores abrigados dela, ocorre dentro de cada setor. A seguir, Menezes-Filho e Rodrigues Júnior (2001) mostram que o aumento no emprego relativo dos trabalhadores mais qualificados está significativamente associado a setores que gastam mais em pesquisa e desenvolvimento. Apesar de os resultados não serem conclusivos, eles mesmos apontam para um papel importante da mudança de tecnologias de produção.

Maia e Arbache (2001) também decompõem a variação no emprego por nível educacional e mostram que, enquanto os efeitos da concorrência das importações sobre o emprego de qualificados e pouco qualificados são mais ou menos iguais, as mudanças na

produtividade que criaram uma queda na demanda por trabalhadores com pouca qualificação geraram um aumento forte na demanda por trabalhadores com algum estudo superior. Em outras palavras, exatamente o oposto do comportamento esperado segundo HOS, sendo o fator escasso no Brasil o trabalho qualificado.

A nossa opinião é que embora algum efeito HOS possa ter ocorrido no período, as transformações no mercado de trabalho estão mais ligadas à importação de novas tecnologias, novos bens de capital e novas formas organizacionais que ao alinhamento dos preços internos dos fatores de produção com os preços mundiais.

5. Conclusões

Nossa conclusão passa necessariamente pelas respostas às duas perguntas fundamentais formuladas anteriormente. A primeira é que a liberalização trouxe um efeito nefasto sobre o mercado de trabalho, mas que esperamos ser passageiro por ser decorrente do desequilíbrio da balança comercial. Outro efeito, o aumento da produtividade do trabalho, é permanente e tem impactos diferenciados sobre classes diferentes de trabalhadores: enquanto os indivíduos com nível superior viram a demanda por seu trabalho crescer, aqueles que têm segundo grau ou menos viram a demanda por seu trabalho cair dramaticamente. Acreditamos que esses efeitos decorrem principalmente da importação de tecnologia, formas organizacionais e bens de capital que antes não estavam acessíveis aos produtores brasileiros.

Entretanto, a nossa compreensão de como essas novas tecnologias e formas organizacionais foram absorvidas é ainda muito limitada. Várias perguntas fundamentais permanecem sem resposta.

Em primeiro lugar, o que é trabalho qualificado? Além de carecer de melhor fundamentação conceitual, diferentes definições levam a conclusões totalmente diferentes. Se qualificado é quem tem segundo grau ou mais, os rendimentos dos qualificados caíram; se qualificado é quem tem ensino superior,

subiram; se a divisão for por trabalhadores ligados à produção ou não, a resposta é ambígua.

Qual a relação entre os fatores de produção? Todos os trabalhos sobre o tema feitos até agora no Brasil tratam apenas de dois fatores, mas a produção de bens e serviços pode ser feita envolvendo pelo menos quatro fatores: trabalho qualificado, trabalho pouco qualificado, capital e recursos naturais. Sendo esses fatores substitutos e complementos entre si, se nos limitamos a dois, estaremos viesando os resultados de nossa análise.

Qual o mecanismo de absorção de tecnologias? Vimos que Menezes-Filho e Rodrigues Júnior (2001) mostram que gastos em pesquisa por setor estão correlacionados com aumentos no uso de trabalhadores qualificados, mas a carência de estudos mais aprofundados é grande. Somente ao compreender melhor esse processo poderemos responder se existe um papel para políticas públicas voltadas para a absorção eficaz e equitativa dessas tecnologias.

BIBLIOGRAFIA

ARBACHE, J. S. How do economic reforms affect the structure of wages: the case of an industrializing country labor markets. *Annals of the XII World Congress of the International Economic Association*, Buenos Aires, 1999.

_____. Os efeitos da globalização nos salários e o caso do Brasil. *Economia*, v. 1, n. 1, p. 59-92, 2000.

ARBACHE, J. S., CORSEUIL, C. H. Liberalização comercial e estrutura de emprego e salários. *Anais do XXVIII Encontro Nacional de Economia*, Anpec, 2000.

ARBACHE, J. S., GREEN, F., DICKERSON, A. *A picture of wage inequality and the allocation of labor through a period of trade liberalization: the case of Brazil*. University of Kent at Canterbury, 2001, mimeo.

BARROS, R. P. de, CORSEUIL, C. H., CURY, S. *Abertura comercial e liberalização do fluxo de capitais no Brasil: impactos sobre a pobreza e a desigualdade. Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

FERREIRA, A. H. B., MACHADO, A. F. *Trade, wage and employment*. Belo Horizonte, UFMG, 2001, mimeo.

GONZAGA, G., TERRA, C., MENEZES-FILHO, N. *Wage inequality in Brazil: the role of trade liberalization*. Rio de Janeiro, FGV, 2001, mimeo.

HAGUENAUER, L., BAHIA, L. D., CASTRO, P. F., RIBEIRO, M. B. *Evolução das cadeias produtivas brasileiras na década de 90*. Brasília: IPEA, 2001 (Texto para Discussão, 786).

KUME, H., PIANI, G., SOUZA, C. F. *A política brasileira de importação no período 1987/98: descrição e avaliação*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, mimeo.

MACHADO, A. F., MOREIRA, M. M. **Os impactos da abertura comercial sobre a remuneração relativa do trabalho no Brasil**. *Anais do XXVIII Encontro Brasileiro de Economia*, Campinas, Anpec, 2000.

MACHADO, D. L. *A qualificação da mão-de-obra no comércio internacional brasileiro: um teste do teorema de Heckscher e Ohlin*. Rio de Janeiro, Prêmio BNDES, 1997.

MAIA, K., ARBACHE, J. S. *O impacto do comércio, da mudança tecnológica e da demanda final na estrutura de qualificação do emprego no Brasil: 1985-1995*. Universidade de Brasília, Departamento de Economia, 2001, mimeo.

MENEZES-FILHO, N., RODRIGUES JÚNIOR, M. *Abertura, tecnologia e qualificação: evidência para a manufatura brasileira*. USP, 2001, mimeo.

MOREIRA, M., NAJBERG, S. **Abertura comercial: criando ou exportando empregos?** *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 28, n. 2, p. 371-398, 1998.

ROBBINS, D. *HOS hits facts: facts win: evidence on trade and wages in the developing world*. Harvard Institute for International Development, 1996 (Development Discussion Papers, 557).

ROSSI JÚNIOR, J. L., FERREIRA, P. C. **Evolução da produtividade industrial brasileira e abertura comercial**, *Pesquisa e Planejamento Econômico*. v. 29, n. 1, p. 1-37, abr. 1999.

SARQUIS, S. J. B., ARBACHE, J. S. *Openness and external effects of human capital*. 2001, mimeo.