

Relatório N° 24408-BR

# **Brasil**

# **Empregos no Brasil**

(Em dois volumes)

**Volume I: Sessão Informativa sobre Política**

1 de novembro de 2002

Um Relatório Conjunto do

Banco Mundial  
Brazil Country Management Unit  
Latin America and the Caribbean Region

e

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)



Com o apoio do  
Governo Federativo do Brasil  
Ministério do Trabalho e Emprego

Relatório N° 24408-BR

# **Brasil**

# **Empregos no Brasil**

(Em dois volumes)

**Volume I: Sessão Informativa sobre Política**

1 de novembro de 2002

Um Relatório Conjunto do

Banco Mundial  
Brazil Country Management Unit  
Latin America and the Caribbean Region

e

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)



Com o apoio do  
Governo Federativo do Brasil  
Ministério do Trabalho e Emprego

## **MOEDA E TAXAS DE CÂMBIO (R\$/US\$)**

Unidade de Moeda: Real (R\$)

Dezembro de 2000: R\$1,95

Dezembro de 2001: R\$2,31

Novembro de 2002: R\$3,53

## **PESOS E MEDIDAS**

Usa-se o sistema métrico em todo o relatório.

## **EXERCÍCIO FINANCEIRO**

1° de janeiro a 31 de dezembro

Vice-Presidente LCR:	David de Ferranti
Diretor LCC5C:	Vinod Thomas
Diretora LCSHD:	Ana-Maria Arriagada
Economista Principal:	Joachim von Amsberg
Gerente de Tarefas:	Indermit S. Gill

## LISTA DE FIGURAS, TABELAS E BOXES DE TEXTO

Figura 1	Contexto de análise e estrutura do Volume I
Figura 2	Litígio, informalidade e rotatividade aumentaram desde a década de 1980
Figura 3	O Estado brasileiro intervém freqüentemente
Figura 4	As empresas brasileiras consideram as leis trabalhistas e os impostos especialmente onerosos
Figura 5	Contribuição para o crescimento da renda per capita do Brasil, 1993-1999
Figura 6	A população em idade de trabalhar aumentou mais rapidamente do que o emprego
Figura 7	Se a participação não tivesse diminuído, as taxas de desemprego teriam sido duas vezes mais altas do que os níveis atuais
Figura 8	O Brasil tem um déficit de 50% na produtividade da mão-de-obra
Figura 9	Os trabalhadores brasileiros não podem contar com renda futura
Figura 10	No nível agregado, o mercado de trabalho do Brasil ajustou-se bem às flutuações econômicas
Figura 11	A queda da inflação significa ajuste, mais por meio do emprego e menos por meio dos salários reais
Figura 12	A abertura do comércio e a flexibilidade do mercado de trabalho são complementares
Figura 13	As taxas de câmbio reais e a segmentação do mercado de trabalho no Brasil
Figure 14a	As mulheres ingressam na força de trabalho em número cada vez maior...
Figure 14b	As mulheres ocupam cargos diferentes daqueles exercidos pelos homens...
Figura 15	Quanto maior o nível de instrução, melhor o salário
Figura 16	O aumento dos prêmios salariais para trabalhadores de melhor nível educacional tem sido inexistente no Brasil
Figura 17	Mais da metade de todos os empregos estão agora no setor de serviços
Figura 18	A continuidade no emprego é mais baixa no Brasil do que nos Estados Unidos
Figura 19	Um Sistema de justiça do trabalho muito ativo
Figura 20	No Brasil os salários informais e trabalhadores assalariados excedem em número os empregados autônomos
Figura 21	Mais de um terço de todos trabalhadores informais ganham menos de um salário-mínimo
Figura 22	O salário-mínimo é mais vinculante nas regiões mais pobres do Nordeste
Figura 23	No Brasil, os trabalhadores sindicalizados têm melhor formação escolar que os não-sindicalizados
Figura 24	Por que os trabalhadores interpõem ações judiciais: razões para processar os empregadores
Figura 25	Os trabalhadores mais pobres processam mais freqüentemente seus empregadores
Figura 26	Os empregadores mais pobres permanecem desempregados mais tempo e em número cada vez maior
Figura 27	Os trabalhadores do setor informal têm maior probabilidade de ficarem desempregados e em número cada vez maior
Figura 28	Acesso a programa de complementação da renda
Tabela 1	Sumário do Volume II – Diagnóstico do Brasil e experiência internacional
Tabela 2	Limitações da mão-de-obra e outras restrições enfrentadas pelas firmas no Brasil
Tabela 3	Prioridades da política trabalhista em diferentes cenários macroeconômicos
Tabela 4	As obrigações aumentam em 65% o custo da contratação de trabalhadores
Tabela 5	Benefícios decorrentes da rescisão de contrato podem aumentar a renda anual
Tabela 6	Programas de complementação da renda para desempregados – resumo e implicações de política
Tabela 7	Experiência internacional com programas de mercado de trabalho ativo
Tabela 8	Recomendações sobre políticas, efeitos sobre o funcionamento e impacto sobre os resultados
Box 1	Crescimento econômico e reforma trabalhista na Argentina
Box 2	Produtividade – conceito importante mas difícil
Box 3	Temas inerentes a este relatório
Box 4	Reforma institucional – cuidado com as “melhores práticas”
Box 5	A CLT – os princípios paternalistas permanecem intactos desde a década de 1930
Box 6	Desigualdade da renda, desigualdade na educação e tamanho da coorte
Box 7	Sempre há possibilidade de negociação: Como funciona a justiça do trabalho no Brasil
Box 8	Decisão do Supremo Tribunal força o aumento na contribuição e na multa do FGTS
Box 9	Objetivos e efeitos dos programas trabalhistas ativos – A teoria
Box 10	Efeitos dos programas trabalhistas ativos no Brasil – A comprovação

# SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO E SUMÁRIO</b>	<b>1</b>
O debate no Brasil e organização deste relatório	1
Os mercados de trabalho como vínculo importante	2
Principais características do mercado de trabalho do Brasil	3
Um roteiro para o relatório	4
As principais mensagens deste relatório	5
<b>1. O PAPEL DO GOVERNO NO MERCADO DE TRABALHO</b>	<b>6</b>
As instituições devem evoluir	6
As regulamentações devem promover o emprego e a produtividade	7
<b>2. A NECESSIDADE DE REFORMA DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL</b>	<b>10</b>
Os produtos de interesse	10
Criação insuficiente de empregos	11
Declínio da participação no trabalho e elevação do desemprego	12
Baixos níveis de produtividade	13
Segurança de renda inadequada	14
<b>3. MACROECONOMIA E DEMANDA DE MÃO-DE-OBRA</b>	<b>15</b>
As flutuações macroeconômicas afetam a demanda de mão-de-obra	15
Estabilização e mercado de trabalho	16
Abertura do comércio e mercado de trabalho	17
O ajuste macroeconômico e as políticas trabalhistas caminham em fila	18
<b>4. QUANTIDADE E QUALIDADE DA OFERTA DE MÃO-DE-OBRA</b>	<b>20</b>
Uma oferta de mão-de-obra diversificada requer um mercado de trabalho espaçoso	20
O fechamento de uma "janela de oportunidade" para a qualidade da mão-de-obra	22
<b>5. COMO O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO FUNCIONA</b>	<b>24</b>
Características proeminentes do mercado de trabalho brasileiro	24
A rotatividade da mão-de-obra é demasiado alta no Brasil?	25
A informalidade no Brasil é extraordinariamente elevada?	27
<b>6. A DETERMINAÇÃO CORRETA DO VALOR DA MÃO-DE-OBRA</b>	<b>28</b>
Salário-mínimo obrigatório e benefícios não-salariais	28
As obrigações diminuem o valor dos salários dos trabalhadores fora da formalidade	29
Permitir que os sindicatos negociem o salário-mínimo obrigatório pode ajudar	31
Pode ser necessário reduzir o pacote do salário-mínimo obrigatório	33
<b>7. COMO ALINHAR MELHOR OS INCENTIVOS</b>	<b>35</b>
Benefícios obrigatórios da rescisão	35
A legislação rescisória e o funcionamento da justiça do trabalho distorcem os comportamentos	36
Incentivos à negociação em contrato pode reduzir o litígio	38
Um novo desenho do FGTS reduzirá incentivos perversos	39
<b>8. MELHORIA DA SEGURANÇA DE RENDA</b>	<b>41</b>
Desemprego ou pobreza? Qual deve ser nossa principal preocupação	41
A melhoria da eficácia dos programas de mão-de-obra ativa pode ajudar	43
Maior ênfase no apoio à renda ajudará os trabalhadores mais pobres	46
<b>9. RESUMO E PRIORIDADES DE POLÍTICAS</b>	<b>48</b>
O que há de novo neste relatório	48
Resumo das conclusões mais importantes	49
Eliminação de subsídios à rotatividade da mão-de-obra	50
Deslocamento das negociações dos tribunais trabalhistas para o local de trabalho	51
Redução do "mínimo" obrigatório do meio	52
Ampliar a rede de segurança para os trabalhadores	52
Recomendações sobre políticas, efeitos sobre o funcionamento e impacto sobre os produtos	54
<b>REFERÊNCIAS SELECIONADAS</b>	<b>55</b>

## AGRADECIMENTOS

Este relatório é o resultado da colaboração de 2000 a 2002 entre o Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada (IPEA) e o Banco Mundial. Esta tarefa foi gerenciada em conjunto por Indermit Gill (Economista Principal, Banco Mundial) e Ricardo Paes de Barros (Diretor de Estudos Sociais, IPEA-Rio de Janeiro), com o apoio de Andreas Blom (Consultor, LCSHD) e José Márcio Camargo, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Este relatório foi preparado sob a orientação geral de Roberto Martins (Presidente do IPEA), Gobind Nankani e Vinod Thomas (Diretores de País no período 2000 a 2002) e Xavier Coll e Ana-Maria Arriagada (Diretores de Setor no período 2000 a 2002) e Suman Bery e Joachim Von Amsberg (Economistas Principais no período 2000 a 2002).

O Volume I compõe-se do Relatório de Política, preparado por Indermit S. Gill, Andreas Blom (Consultant, Banco Mundial), Ricardo Paes de Barros, Carlos Henrique Corseuil (Economista, IPEA) e Mirela Silva (Economista, IPEA).

O Volume II, preparado por Andréas Blom e Indermit Gill, contém os documentos de antecedentes encomendados para o relatório que analisam a evolução do mercado de trabalho no Brasil, apresentam a experiência internacional relevante e discutem as implicações de política. Os autores dos documentos são José Márcio Camargo (PUC-Rio de Janeiro), Francisco Galvão Carneiro (Universidade Católica de Brasília), Jorge Saba Arbache (Universidade de Brasília), Ricardo Paes de Barros, William Maloney (Economista Principal, LCRCE), Wendy Cunningham (Economista, LCSPP), Norbert Fiess (Economista, LCRCE), Marco Fugazza (Consultor, CERAS, École Nationale des Ponts et Chaussées, Paris), Dörte Domeland-Narvaez (Consultor, Universidad Pompeu-Fabra, Barcelona), Amit Dar (Economista Sênior, HDNSP) e Andreas Blom

Edward Amadeo (ex-Ministro do Trabalho, Brasil), Marcelo Neri (Fundação Getúlio Vargas-Rio de Janeiro), Rosane Mendonça e Lauro Ramos (IPEA-Rio de Janeiro) proporcionaram *feedback* e orientação valiosos no Brasil e Marito Garcia (Gerente do Setor de Educação, LCSHD), Gillette Hall (Economista de Proteção Social, LCSHD), Robert Holzmann (Diretor, HDNSP), Truman Packard (Economista de Proteção Social, LCSHD), Mark Thomas (Economista, LCC5C), Dorte Verner (Economista Sênior, LCC5C) e Joachim von Amsberg (Economista Principal, LCC5C) no Banco Mundial. Os participantes de um *workshop* de dois dias, realizado em 9 e 10 de janeiro de 2002 em Washington, D.C. para discutir as principais conclusões de mensagens de política, influenciaram a forma e o conteúdo de ambos os volumes. A equipe expressou seu agradecimento a Gabriela Falconi (LCSHD) e Andreas Blom pela organização do *workshop* e facilitação da participação da IPEA, bem como a Truman Packard pela direção eficaz das discussões. Os participantes de dois *workshops* organizados pelo HDNSP também contribuíram com *feedback* útil; agradecemos de modo especial os comentários críticos de Paul Lundall (Diretor Adjunto, Unidade de Pesquisa de Desenvolvimento de Política, University of Cape Town).

A revisão de iguais deste trabalho foi feita por Gordon Betcherman (Economista Sênior, HDNSP), que ofereceu comentários detalhados tanto sobre o documento conceitual como uma versão preliminar anterior e com o qual a equipe tem uma dívida de gratidão.

Finalmente, desejamos agradecer a colaboração contínua para esta tarefa do Governo do Brasil, especialmente o apoio do Senhor Paulo Jobim Filho, Ministro do Trabalho; do Senhor Francisco Dornelles, ex-Ministro do Trabalho; e do Senhor Roberto Martins, Presidente do IPEA.

Neste relatório estão expressas as idéias e opiniões dos autores, as quais não refletem, necessariamente, posições oficiais do Governo Federativo do Brasil, do Banco Mundial ou do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

## PREFÁCIO E SUMÁRIO

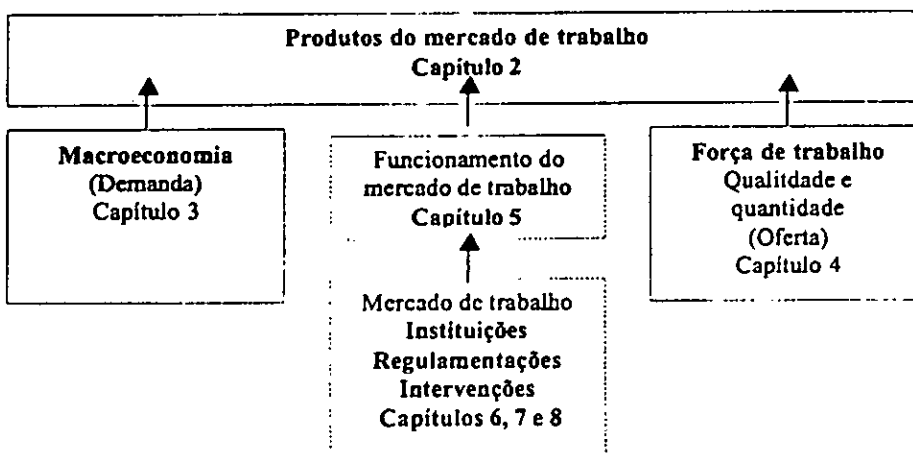
### O debate no Brasil e organização deste relatório

1. O mercado de trabalho no Brasil há muitas décadas vem intrigando os analistas e formuladores de políticas. Tem-se caracterizado tanto como flexível e eficiente e – no outro extremo – como segmentado e injusto e tudo o que está no meio. Os que afirmam que o mercado de trabalho do Brasil funciona bem assinalam a taxa de desemprego relativamente baixa, seus sindicatos geralmente pragmáticos, seu baixo salário-mínimo e a alta taxa de rotatividade de emprego. Para os que concordam com esta opinião, a reforma trabalhista não é uma prioridade. As pessoas para as quais não funciona bem assinalam a alta taxa de informalidade, a frequência do litígio nos tribunais trabalhistas, a alta desigualdade de renda e o alcance limitado das leis trabalhistas e das intervenções governamentais para prestar assistência aos trabalhadores que precisam de ajuda. Para tais pessoas, as reformas trabalhistas são importantes.

2. Este relatório, preparado em conjunto por pesquisadores no Brasil e no Banco Mundial, tem por objetivo abordar o debate sobre a forma como funciona o mercado de trabalho no Brasil. E faz isso não focalizando o funcionamento do mercado de trabalho mas os seus produtos. Afinal de contas, as questões realmente importantes não são se o mercado de trabalho do Brasil é extremamente informal ou excessivamente litigioso ou hiperativo no sentido de que as pessoas mudam de emprego com demasiada frequência. Ocupam lugar central os produtos do mercado de trabalho, tais como crescimento adequado do emprego de forma que os que procuram possam encontrar emprego lucrativo, níveis aceitáveis de produtividade dos trabalhadores justamente remunerados e segurança razoável de renda para os trabalhadores e suas famílias.

3. Entretanto, essa mudança de enfoque do funcionamento para os resultados complica nossa tarefa. Embora se possa estudar o funcionamento do mercado de trabalho sem dispensar muita atenção para fatores não-trabalhistas, tal “análise parcial do equilíbrio” é impossível quando o tema do estudo são os produtos. O aumento do emprego depende de fatores macroeconômicos pelo menos tanto quanto as leis trabalhistas; os níveis de produtividade do trabalhador dependem tanto ou mais de investimentos do capital físico e organizacional por parte das firmas e de investimentos em capital humano por meio da educação e treinamento, tal como dependem de instituições do mercado de trabalho e de intervenções no mesmo; e a segurança da renda depende tanto de fatores como padrões do comércio e redes de segurança social como de regulamentações do mercado de trabalho. No entanto, a nosso ver, essa complexidade adicional é necessária para uma compreensão mais plena do mercado de trabalho do Brasil. Para simplificar um pouco a situação, focalizamos aqui as relações mais relevantes entre as instituições do mercado de trabalho, seu funcionamento e produtos. Este relatório segue esta linha de reestruturação.

Figura 1: Contexto de análise e estrutura do Volume I



População de 2000*	
Pais	Milhões
Brasil	170,3
Argentina	37,0
Chile	15,2
Colômbia	42,3
México	99,0
Espanha	39,5
Portugal	10,0
Itália	57,5
Alemanha	82,0
Países Baixos	15,9
Reino Unido	59,2
EUA	275,5
Coréia	47,2
Tailândia	62,1

Fonte: OIT

\* ou o mais recente.



### Os mercados de trabalho como vínculo importante

4. Como as questões relacionadas com o mercado de trabalho são tão controversas, é fácil esquecer que a procura da mão-de-obra provém inteiramente da procura de produtos básicos e serviços. Estes últimos dependem muito mais de fatores macroeconômicos que impulsionam o crescimento econômico do que dos mercados de trabalho. Repetimos: embora seja importante que o mercado de trabalho ofereça sinais exatos para investimento em aptidões, o funcionamento dos sistemas de educação e treinamento pode ser muito mais importante para a oferta da mão-de-obra qualificada e qualidade dos empregos. Os mercados de trabalho servem apenas de vínculo entre os fatores que afetam a procura e da mão-de-obra e daqueles que afetam a oferta.

5. Mas são um vínculo importante. Sem mercados de trabalho em bom funcionamento, o crescimento econômico talvez não se transforme em empregos e investimentos em educação e as novas tecnologias talvez não se traduzam em maior produtividade e maior remuneração da mão-de-obra e a renda talvez permaneça incerta até mesmo quando as economias se tornam mais estáveis. Portanto, em sentido importante, os mercados de trabalho devem ser um vínculo o mais passivo possível para qualificar o bom funcionamento, servindo para facilitar e não influenciar a redistribuição de recursos.

6. Por todas estas razões, é importante manter realistas as expectativas da reforma do mercado de trabalho. É difícil identificar o grau em que o funcionamento do trabalho é responsável por produtos menos do que desejáveis. Embora este relatório identifique a fundamentação lógica da reforma do trabalho e ajude a determinar as prioridades dos esforços nesta área difícil da política pública, pode-se argumentar que esses produtos podem ser obtidos por meio de outros instrumentos de política. Porém, se houver qualquer dúvida se os próprios produtos não são satisfatórios, cumpre considerar dois fatos relacionados com a eficiência e equidade, respectivamente. Os níveis de produtividade no Brasil são baixos em comparação com o que se deve esperar de países nos seus níveis de renda per capita (como o Chile, Malásia e México). Se o Brasil fosse um país especialmente equitativo, poder-se-ia argumentar que o preço, em termo de menor eficiência e produtividade, seria merecido. De fato, a desigualdade no Brasil destaca-se por estar entre as mais altas do mundo. As reformas de política que aumentam a produtividade ou reduzem a desigualdade devem ser úteis no Brasil. Portanto, cumpre considerar seriamente as reformas do trabalho – que podem fazer ambas as coisas.

Desigualdade de renda de 2000	
País	Gini
Brasil	59,1
Argentina	53,0
Chile	57,5
Colômbia	57,1
México	51,9
Espanha	32,5
Portugal	35,6
Itália	27,3
Alemanha	30,0
Países Baixos	32,6
Reino Unido	36,1
EUA	40,8
Coréia	31,6
Tailândia	41,1

Fonte: Banco Mundial

#### Box 1: Crescimento e reforma trabalhista na Argentina

O crescimento do emprego ao longo do último quarto de século na Argentina foi desigual. O emprego cresceu 1,3% anualmente entre 1974 e 1994, mas passou para 3,4% entre 1995 e 1999. O aumento no crescimento do emprego desde 1995 deveu-se a dois motivos – retomada do crescimento econômico e redução nos custos da mão-de-obra. Este último incluiu uma diminuição geral dos impostos sobre a folha de pagamento e a introdução de um novo tipo de contrato no âmbito das *modalidades promovidas*, que permitiam a contratação de trabalhadores sem o pagamento de encargos trabalhistas e impunham menos penalidades em caso de demissão. Metade de todas as demissões de trabalhadores no período de 1996-1998 ocorreu nos termos destes contratos especiais. Em 1998, mais de 12% dos empregados formais foram contratados sob as *modalidades promovidas*. Cálculos aproximados indicam que o total de empregos teria sido 13% menos se estas reformas não tivessem sido introduzidas. As taxas de desemprego caíram de quase 20% para menos de 12% no mesmo período.

A iniciativa demonstrou amplamente os efeitos positivos das medidas no sentido de tornar a contratação e demissão de trabalhadores menos cara. Mas a lição aprendida pelo governo da Argentina parece ter funcionado em sentido oposto. Em 1998, na arrancada para as eleições, a iniciativa das *modalidades promovidas* foi revogada, o período de experiência para o contrato padrão foi cortado pela metade, passando de doze para seis meses, e o sistema de negociação coletiva foi posteriormente centralizado para acalmar a inquietação dos sindicatos argentinos. Em 2001, esta retirada da reforma trabalhista, combinada com a queda das taxas de crescimento, fez as taxas de desemprego subirem aos níveis de 1995. Com a crise econômica causada pela inadimplência da dívida, as taxas de desemprego elevaram-se ainda mais em 2002.

Fonte: Argentina: Mercados de Trabalho no Novo Milênio, Banco Mundial, 2000

## Principais características do mercado de trabalho do Brasil

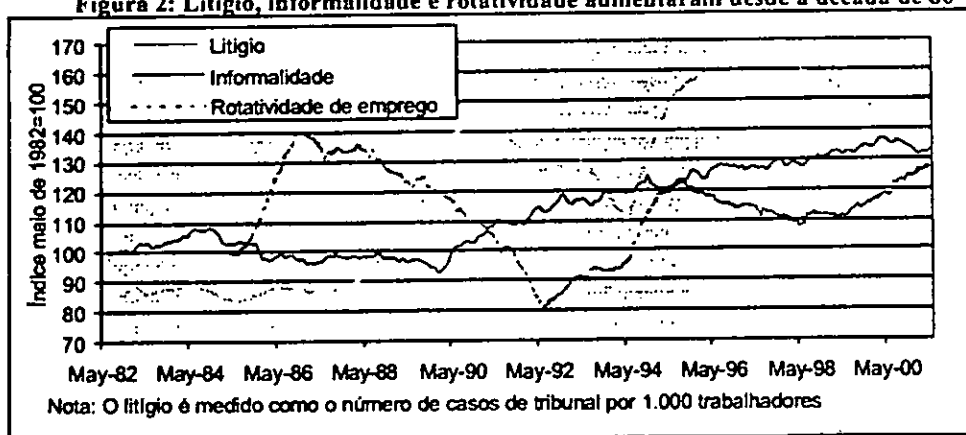
7. No exame do mercado de trabalho brasileiro, vale a pena ter alguns dados estatísticos e definições simples em mente. Em 2000, o Brasil tinha uma força de trabalho de cerca de 80 milhões de trabalhadores, o que, considerando-se que dois terços de sua população de 170 milhões se encontram na idade de trabalhar, implica uma taxa de participação na força de trabalho de cerca de 70%. Aceitando-se uma taxa de desemprego de cerca de 8%, isto significa que cerca de 73 milhões de brasileiros estão empregados. Destes, aproximadamente 3 milhões são empregadores, e os trabalhadores auto-empregados somam cerca de 17 milhões. Os restantes 53 milhões dividem-se em partes iguais entre trabalhadores formais e informais assalariados.

8. Quando se referem ao emprego informal no Brasil, as pessoas normalmente contam 17 milhões de auto-empregados ou autônomos e 27 milhões de trabalhadores informais assalariados. De fato, estes dois grupos têm mais diferenças que semelhanças. O que eles têm em comum, porém, é que nenhum dos dois contribui para a previdência social. Eles não têm a *carteira de trabalho assinada*. Já os trabalhadores formais assalariados têm carteira de trabalho assinada por seus empregadores, que desse modo concordam em obedecer a todas as leis trabalhistas. Estes são os trabalhadores de mais sorte ou coragem, pois conseguem *carteira assinada*. A questão do que fazer em relação à informalidade – vista com frequência como um problema que só faz crescer (ver Figura 2) – marca presença de forma proeminente nas discussões sobre as políticas trabalhistas no Brasil.

9. Das instituições que afetam o funcionamento do mercado de trabalho no Brasil, nenhuma é mais influente que o sistema de tribunais trabalhistas, conhecido como a *Justiça do Trabalho*, um ramo especial do Poder Judiciário do governo, que emprega juizes, advogados e outros profissionais encarregados de resolver disputas trabalhistas entre empregadores e trabalhadores. Por todas as medidas possíveis, trata-se de pessoas extraordinariamente ocupadas – em 2000, os tribunais trabalhistas do Brasil receberam cerca de 2 milhões de queixas, uma ordem de grandeza maior que a dos Estados Unidos (17.000) e a do Japão (1.500), que têm forças de trabalho maiores. Acredita-se que os tribunais trabalhistas alteram profundamente as relações de trabalho e desempenham um papel central no debate das políticas trabalhistas.

10. Entre os economistas da área do trabalho, poucas estatísticas são tão largamente citadas no Brasil quanto as referentes à rotatividade do emprego. Um terço completo da força de trabalho muda de emprego a cada ano, número que é apresentado como prova do dinamismo do mercado de trabalho do Brasil e da facilidade de demitir e contratar em conformidade com suas leis trabalhistas. Mas existem indícios de que a legislação trabalhista pode na verdade estar aumentando a rotatividade para além da que ocorreria se essas leis fossem mais neutras. Acredita-se que um dos motivos para esta hiperatividade esteja no desenho do sistema de contas para a rescisão individual, obrigatório desde 1968, o *Fundo de Garantia do Tempo de Serviço* (doravante, FGTS).

Figura 2: Litígio, informalidade e rotatividade aumentaram desde a década de 80



Renda per capita de 2000	
País	US\$
Brasil	3.570
Argentina	7.440
Chile	4.600
Colômbia	2.080
México	5.080
Espanha	14.960
Portugal	11.060
Itália	20.010
Alemanha	25.050
Países Baixos	2.140
Reino Unido	24.500
EUA	34.260
Coreia	8.910
Taiilândia	2.010

Fonte: Banco Mundial

\* ou o mais recente.

### Um roteiro para o relatório

11. Este relatório trata das questões do mercado de trabalho usando a pesquisa existente e trabalhos encomendados para esta tarefa. O Volume II contém um exame detalhado das questões de interesse no Brasil e a experiência internacional relevante (ver Tabela 1). Este volume resume as principais conclusões e implicações para as políticas pertinentes.

12. Como a tecnologia e as aptidões individuais precisam ser atualizadas quando as condições econômicas mudam, o mesmo acontece com as instituições do mercado de trabalho. As regulamentações que regem as relações de emprego e o quadro institucional que as facilita e apóia sofreram apenas muito poucas mudanças ao longo dos 60 anos passados desde que a Consolidação das Leis do Trabalho (doravante, CLT, ou o código trabalhista consolidado) foi aprovada. O Capítulo 1 defende que essas leis trabalhistas – que provavelmente eram bastante apropriadas para as condições das décadas de 50 e 60 – começaram a apresentar sinais de obsolescência. O Capítulo 2 mostra como isto se reflete na deterioração dos produtos. Todos os indicadores-chave – crescimento do emprego, participação da força de trabalho, taxas de desemprego e segurança de renda – apontam para uma piora no funcionamento do mercado de trabalho desde meados dos anos 90.

13. O relatório examina depois como as alterações nas circunstâncias macroeconômicas requerem mudanças nas instituições, regulamentações e intervenções do mercado de trabalho. Em particular, usando uma caracterização da economia em que a informalidade desempenha um papel central, o Capítulo 3 ilustra a correspondência entre os três principais fenômenos macroeconômicos da década de 90 – maior abertura, estabilização e ajuste – e as prioridades da reforma trabalhista no Brasil.

14. Examinando o lado da oferta, o Capítulo 4 conclui que o mercado de trabalho tem sinalizado uma escassez de trabalhadores qualificados desde os anos 90 e que cabe agora aos sistemas da educação e treinamento darem uma resposta. Devido ao rápido declínio do crescimento populacional, o grupo atual da faixa etária de 5-20 anos será o maior que já existiu no país. O Brasil tem pela frente uma janela de oportunidade em que poderá assegurar uma oferta de trabalhadores qualificados por muitos anos futuros se esta geração adquirir uma sólida educação básica. Existem sinais de que o sistema educacional está respondendo.

15. A análise de como mercado de trabalho brasileiro funciona feita no Capítulo 5 aponta para o fato de que os trabalhadores mais pobres e as empresas menores se encontram em situação muito desvantajosa devido à maneira como o mercado de trabalho funciona. O relatório identifica três conjuntos de prioridades para a reforma: mudanças nos benefícios não-salariais legais e no estabelecimento do salário-mínimo para fixar corretamente preço da mão-de-obra e incentivar o crescimento do emprego (Capítulo 6); mudanças na legislação da rescisão dos contratos de trabalho e no funcionamento da justiça trabalhista para se conseguir um melhor alinhamento dos incentivos e aumentar a produtividade

Pobreza, 1998*	
(% da população viva que vive abaixo US\$2,00 por dia)	
País	%
Brasil	25,4
Argentina	-
Chile	18,4
Colômbia	28,7
México	34,8
Espanha	-
Portugal	-
Itália	-
Alemanha	-
Países Baixos	-
Reino Unido	-
EUA	-
Coréia	2,0
Tailândia	28,2

Fonte: Banco Mundial

\* ou o mais recente.

#### Box 2: Produtividade – conceito importante mas difícil

Os dois conceitos mais comuns de produtividade são mão-de-obra e produtividade total dos fatores.

A produtividade da mão-de-obra é mais comumente calculada dividindo-se o valor agregado pelo emprego. Esta é a medição usada neste relatório. Como os números do valor agregado muitas vezes não estão disponíveis fora do setor manufatureiro, os dados estatísticos sobre a produtividade da mão-de-obra em geral só estão disponíveis para uma pequena parcela da força de trabalho. A produtividade da mão-de-obra pode crescer por muitos motivos – melhoria no funcionamento do mercado de trabalho que eleva a eficiência do uso da mão-de-obra uso é apenas um deles. Outros são capital humano ou capital mais alto por trabalhador, aumento do uso de recursos naturais e progresso técnico.

Produtividade total dos fatores é a produtividade de todos os fatores (mão-de-obra, capital e outros insumos) combinados, a qual é calculada dividindo-se a produção por um índice agregado de insumos. Aumentos na produtividade total dos fatores – levando-se em conta alguns pressupostos, como a concorrência perfeita – podem ser vistos como mudança tecnológica.

A produtividade pode subir no caso de “crescimento do desemprego”, ou seja, quando o insumo aumenta e o emprego não acompanha. Daí, usarmos as medidas de crescimento do emprego juntamente com o crescimento da produtividade da mão-de-obra na avaliação da eficácia da reforma trabalhista.

### As principais mensagens deste relatório

16. Os próximos parágrafos oferecem um resumo ainda mais sucinto. Os leitores interessados apenas em uma visão geral das conclusões e nas principais recomendações sobre as políticas podem passar direto para o Capítulo 9, que pode ser considerado como um resumo executivo. Para aqueles interessados em mais detalhes, o Volume II contém o exame em profundidade das questões de interesse no Brasil e a experiência internacional relevante (ver Tabela 1), nas quais os Capítulos de 1 a 8 deste volume se baseiam.

17. Embora o mercado de trabalho do Brasil exiba flexibilidade macroeconômica – refletida no moderado desemprego, nas elevadas taxas de rotatividade e no ajuste por meio de mudanças nos salários e no emprego – ela também revela sintomas de ineficiências microeconômicas – baixa produtividade e hiperatividade no emprego. A interação das instituições trabalhistas do Brasil, em especial o sistema da justiça do trabalho e a rede de sindicatos, com suas regulamentações – especialmente no tocante aos salários e benefícios não-salariais e aos pagamentos por rescisão de contrato de trabalho – combinada com baixos níveis educacionais de sua força de trabalho, resulta em baixa produtividade da mão-de-obra quando comparada com os países tomados como padrão de referência e em crescimento lento do setor formal do emprego. O que torna este quadro ainda pior é que o funcionamento do mercado de trabalho é “regressivo” – sua influência sobre os produtos é particularmente perniciososa para os pobres.

18. Como remédios, o relatório propõe uma determinação mais apropriada do preço da mão-de-obra, a redução do desalinhamento de incentivos enfrentado por trabalhadores e empresas e medidas para melhorar a segurança de renda dos trabalhadores sem distorcer preços e incentivos. As prioridades para a reforma são:

- Reformas para reduzir os subsídios inadvertidos à rotatividade, em especial a reforma do *Fundo do Garantia por Tempo de Serviço* (FGTS).
- Melhoria da cobertura dos programas para a segurança de renda, sobretudo o redirecionamento do seguro-desemprego para abranger os trabalhadores informais assalariados.
- Deslocamento das negociações dos tribunais trabalhistas para o local de trabalho, primeiro mediante a reforma das leis de negociação coletiva (especialmente a *unicidade sindical*) visando melhorar a representação e, em seguida, mediante a reforma da justiça do trabalho (tribunais trabalhistas).
- Redução dos benefícios legais a partir dos níveis em que eles distorcem o comportamento de mais da metade da força de trabalho para níveis mais consistentes com a qualidade da força de trabalho do Brasil e a natureza de suas instituições.

Índice da competitividade mundial de 2001	
País	Índice
Brasil	49,7
Argentina	37,5
Chile	59,8
Colômbia	32,8
México	43,7
Espanha	60,1
Portugal	48,4
Itália	49,6
Alemanha	74,0
Países Baixos	81,5
Reino Unido	64,8
EUA	100,0
Coréia	51,1
Tailândia	42,7

Fonte: IMD

#### Box 3: Temas inerentes a este relatório

Três temas são recorrentes neste relatório: ampliação da eficiência econômica, equidade socioeconômica e preocupação de viabilidade política.

Primeiro, os efeitos do desenho da atual legislação e das instituições trabalhistas começaram a aparecer claramente na piora dos indicadores de crescimento do emprego, participação da força de trabalho, desemprego e cobertura dos programas de seguridade social por toda a economia. A degradação dos resultados do mercado de trabalho na década de 90 indica a urgência cada vez maior da reforma trabalhista para melhorar a *eficiência econômica*.

Segundo, o desenho e o cumprimento da legislação trabalhista prejudicam os trabalhadores e as empresas com baixa produtividade no grau máximo e as reformas que foram propostas como compromissos, uma vez mais, dão-lhes o mínimo de ajuda. A reforma trabalhista é necessária para melhorar a *igualdade socioeconômica*.

Terceiro, o Brasil não precisa reformar as instituições, regulamentações e intervenções de seu mercado de trabalho todas de uma só vez e de imediato. As mudanças propostas encaixam-se em três áreas diferentes – determinação correta do preço da mão-de-obra, melhores incentivos de alinhamento e redirecionamento dos programas de seguridade social. Mesmo dentro destas áreas, a agenda da reforma pode ser desmembrada e empreendida com mais ou menos vigor, para que as reformas trabalhistas atendam à condição da *viabilidade política*.

## 1. O PAPEL DO GOVERNO NO MERCADO DE TRABALHO

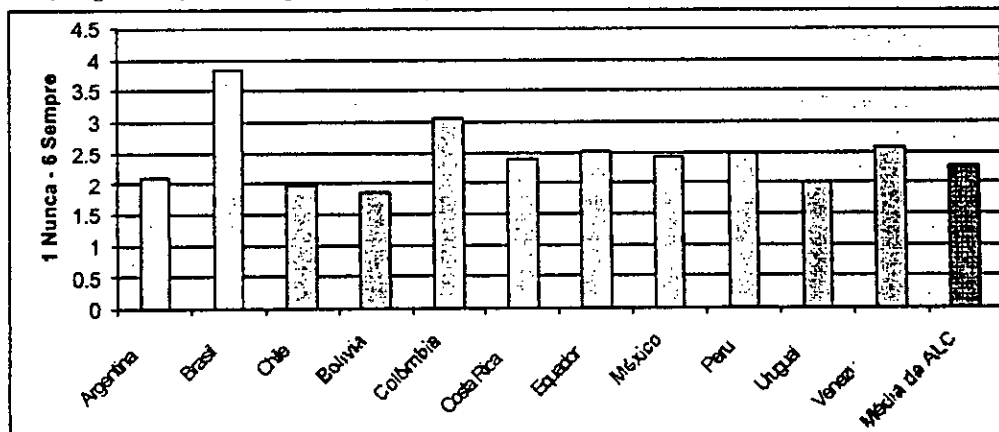
19. O mercado de trabalho, como qualquer outro mercado, tem instituições que regem seu funcionamento. A definição precisa de "instituições" varia. O Banco Mundial (2001) as define como normas, mecanismos de fiscalização e organizações. Já para Burki, Perry e outros (1998), normas e mecanismos de fiscalização constituem instituições, em contraste com organizações – estas últimas perseguem o atendimento de seus interesses no âmbito de uma estrutura institucional. Neste relatório, distinguimos entre *instituições* (por exemplo, os tribunais trabalhistas), *regulamentações* (por exemplo, normas que regem a demissão de trabalhadores) e *intervenções* (por exemplo, programas de seguro-desemprego). Para nossos propósitos, esta parece ser a classificação mais pertinente.

### As instituições devem evoluir

20. As instituições de maior importância no Brasil são a Constituição Federal, o sistema da justiça do trabalho e a rede de sindicatos trabalhistas. As regulamentações que nos preocupam aqui são o salário obrigatório por lei e os benefícios não-salariais para os indivíduos enquanto empregados, as disposições sobre rescisão, inclusive o FGTS, e as normas que regem a negociação coletiva. As intervenções que examinaremos neste relatório são o sistema de seguro-desemprego, a assistência pública na busca por emprego e programas de treinamento e esquemas de trabalho público.

21. Como as tecnologias usadas pelas empresas e as aptidões dos indivíduos, as instituições dos países têm sua "safra". E da mesma forma que alterações nas circunstâncias tornam as tecnologias e aptidões obsoletas, mudanças nas condições econômicas podem deixar as instituições ultrapassadas. O Brasil mudou de uma economia de alto crescimento, dominada pelo setor público, fechada, com inflação elevada nas décadas de 60 e 70 para um país de baixo crescimento, liderado pelo setor privado, relativamente aberto, com pequena inflação desde meados dos anos 90. É difícil imaginar um conjunto de circunstâncias que tenha sofrido mudanças maiores. As normas, regulamentações e organizações que possivelmente atendiam bem ao mercado de trabalho do Brasil nas décadas de 60 e 70 talvez não tenham ajudado muito nos anos 80 e podem até mesmo ter atrapalhado o progresso a partir da década de 90. O Brasil precisa manter o que está funcionando e mudar o que deixou de funcionar. Enquanto a Constituição foi alterada diversas vezes, não seria exagero dizer que as instituições que regem o litígio, a arbitragem e a negociação coletiva nada mudaram desde seu começo nos anos 40 (ver Box 5).

Figura 3: O Estado brasileiro intervém freqüentemente  
(Pergunta: Qual a freqüência com que o governo intervém nas decisões das empresas?)



Fonte: Batra (1999)

Taxas de desemprego de 2000*	
País	%
Brasil	9,6
Argentina	12,8
Chile	9,9
Colômbia	20,1
México	2,0
Espanha	14,1
Portugal	3,8
Itália	10,8
Alemanha	8,1
Países Baixos	3,6
Reino Unido	5,3
EUA	4,1
Coréia	4,1
Tailândia	2,4

Fonte: OIT

\* ou o mais recente.

### As regulamentações devem promover o emprego e a produtividade

22. O principal objetivo das leis trabalhistas é assegurar o funcionamento tranqüilo do mercado, de modo que a mão-de-obra possa ser alocada a seu uso mais produtivo e o salário seja tão alto quanto a qualidade da mão-de-obra. Isto também garante que o emprego seja maximizado. Quando surgem desequilíbrios – por exemplo, a presença de mais pessoas em busca de emprego que empregos – as regulamentações não devem impedir ajustes nos salários para corrigir os desequilíbrios. Mas essa eficiência agregada não deve ser o único objetivo das leis trabalhistas. Elas devem assegurar ainda: (i) um grau de justiça em que os contratos de emprego firmados voluntariamente sejam honrados por empregadores e trabalhadores; (ii) que o mercado seja competitivo para que empregadores e trabalhadores não precisem conchavar ou discriminar na negociação dos contratos; e (iii) que as condições de trabalho atendam aos padrões de segurança mínimos. As sociedades geralmente vão além e tentam legislar sobre o pagamento mínimo e a segurança do emprego. Assim, temos leis de salário-mínimo, restrições sobre o término de contratos e – quando os contratos têm que ser rescindidos – disposições sobre pagamento de benefícios pela rescisão.

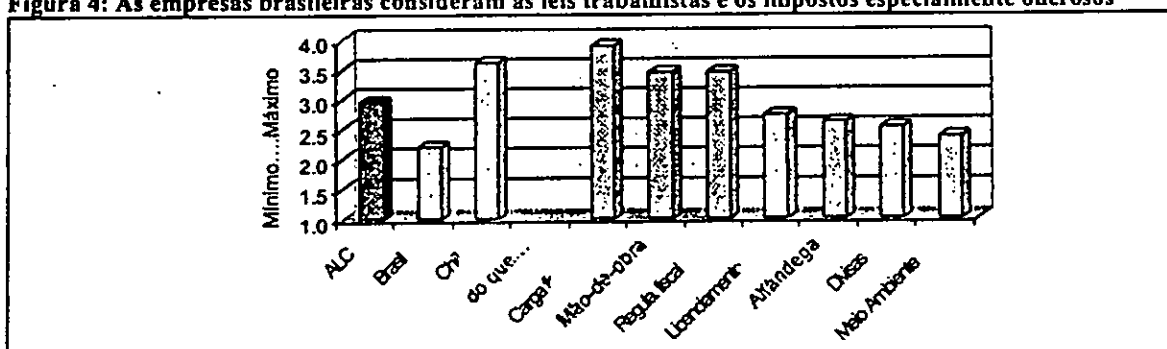
23. Pode-se argumentar que o objetivo das regulamentações não deve ser o de garantir a segurança do emprego, mas facilitar o emprego e o crescimento da produtividade, e que um mercado de trabalho que funcione bem é o melhor instrumento para a segurança de renda, e não regulamentações destinadas a dar segurança no emprego que bloqueiam o trabalhador em sua posição atual. Mas não desejamos entrar neste debate aqui. Nem é necessário. As regulamentações no Brasil não promovem plenamente o emprego e a produtividade, nem garantem a segurança de renda. A insustentabilidade das regulamentações aparece nas formas de elevada informalidade entre os trabalhadores informais assalariados, de preferência pelo auto-emprego entre outros e de baixa produtividade e crescimento do emprego nos mercados regulamentados de trabalho. A Figura 4 mostra que as empresas no Brasil vêem as leis trabalhistas como opressivas e que os encargos trabalhistas também embutem uma parcela significativa de encargos fiscais.

24. A reforma das regulamentações no Brasil é especialmente difícil porque muitas de suas normas foram “institucionalizadas” – o Brasil é um dos poucos países em que as leis trabalhistas foram incorporadas na Constituição. Mudanças nas leis trabalhistas muitas vezes exigem reforma constitucional, e tentativas de mudar a CLT sem mudar a Constituição levam a inconsistências que exacerbam o litígio, colocando mais pressão sobre a justiça do trabalho. Isto tem levado os reformadores a contemplar o uso dos sindicatos trabalhistas para contornar este problema – por exemplo, permitindo que os trabalhadores negociem coletivamente alguns de seus direitos garantidos constitucionalmente, como indivíduos. No entanto, como veremos no Capítulo 6, isto não é fácil nem isento de riscos de danos colaterais.

Custos da demissão, 1999 (Média)	
País	Salário mensal
Brasil	12,9
Argentina	3,0
Chile	3,4
Colômbia	10,7
México	3,2
Espanha	3,2
Portugal	4,5
Itália	3,2
Alemanha	1,1
Países Baixos	0,9
Reino Unido	1,4
EUA	0,0
Coréia	3,6
Tailândia	-

Fonte: Heckman e Pages (2001)

Figura 4: As empresas brasileiras consideram as leis trabalhistas e os impostos especialmente onerosos



Source: Batra (1999)

### As intervenções são necessárias, mesmo em mercados de trabalho eficientes

25. As instituições e regulamentações apropriadas melhoram o funcionamento do mercado de trabalho e resultam em melhores produtos, mas isto não implica que intervenções do governo, como treinamento e seguro-desemprego, sejam desnecessárias. As intervenções podem ser a primeira melhor opção para remediar falhas do mercado, como a ausência de crédito para as micros e pequenas empresas. Além disso, como veremos nos Capítulos 3 e 4, os produtos do mercado de trabalho dependem também de políticas macroeconômicas e da situação dos sistemas de educação e treinamento. As intervenções podem ser necessárias para melhorar o emprego e a produtividade quando é difícil melhorar as políticas macroeconômicas ou quando as melhorias nos sistemas de educação e treinamento levam tempo para produzir seus frutos. Um exemplo dessas intervenções são os esquemas de treinamento público para prestar assistência ao desempregado.

26. De fato, as intervenções podem ser necessárias para promover a segurança dos ganhos, mesmo quando a educação e as políticas macros são boas. A falha dos mercados financeiros em proporcionar seguro contra a perda de renda devida a desemprego – embora compreensível devido a assimetrias na informação – é talvez o motivo mais importante para a intervenção governamental em mercados de trabalho que funcionam bem. As iniciativas do governo no sentido de oferecer instrumentos para os trabalhadores aumentarem sua seguridade, sua poupança preventiva e seus esforços de autoproteção podem aumentar o bem-estar dos trabalhadores.

27. Embora seja inevitável um *tradeoff* entre os objetivos de criação de empregos e segurança de renda, essas intervenções não devem fazer crescer indevidamente os custos do emprego nem restringir inadvertidamente o crescimento da produtividade. É difícil alcançar o equilíbrio perfeito. No caso de intervenções corretivas, como programas de microcrédito e esquemas de alfabetização e treinamento de adultos para os menos escolarizados, não existe provavelmente alternativa a não ser avaliar constantemente o impacto e ajustar o desenho ao mesmo tempo em que se procura sanar as causas últimas do problema. No caso de intervenções para corrigir falhas crônicas do mercado, o princípio para o desenho eficiente deve ser oferecer um instrumento que o mercado proporcionaria não fosse a falha em seu funcionamento. Assim, disponibilizar um veículo de poupança que seja protegido contra os riscos da inflação e da fraude, como as contas do FGTS, pode ser apropriado quando a incidência do desemprego é alta. E fornecer um instrumento como o seguro-desemprego para neutralizar o risco de perda de renda pode justificar-se quando o desemprego é um evento relativamente raro.

28. O Brasil não chegou ainda a uma dosagem certa de regulamentações e intervenções capaz de equilibrar corretamente os objetivos de emprego, produtividade e segurança. Um levantamento entre empresas latino-americanas concluiu que as instituições, regulamentações e intervenções trabalhistas são vistas como especialmente onerosas no Brasil (ver Figura 4).

#### Box 4: Reforma institucional: Cuidado com as “melhores práticas”

Burki, Perry e outros (1998) oferecem algumas diretrizes para a promoção da reforma institucional: prestar sistematicamente atenção a potenciais ganhadores e perdedores; elaborar esquemas de compensação que sejam politicamente viáveis; empoderar os beneficiários e proporcionar-lhes escolha. As principais lições do Banco Mundial (2001) para a construção de instituições eficazes são desenhá-las para complementar o que existe, inovar para identificar instituições que funcionem e abandonar as que não funcionam. Isto é bastante sensato. Mas as lições relevantes para o Brasil podem ser até mesmo mais óbvias. Primeiro, embora seja tentador ver instituições estrangeiras que estão dando bons resultados como modelos potenciais a serem adaptados, as tentativas de transplantar instituições raramente são bem-sucedidas. E quando isto acontece, os ganhos são com frequência de curta duração. Segundo, as instituições devem ser atualizadas, de forma conservadora mas constante. Mesmo as instituições apropriadas tornam-se obsoletas.

A própria experiência do Brasil com instituições do mercado de trabalho fornece um exemplo. O Presidente Getúlio Vargas inspirou-se nas estruturas trabalhistas corporativistas da Itália dos anos 30, movido talvez muito mais por conveniência política do que por uma avaliação objetiva de sua adaptabilidade aos hábitos e esperanças brasileiros. Essas instituições não sofreram qualquer arranhão nem mesmo quando mudanças econômicas e políticas alteraram radicalmente o relacionamento entre empregadores e trabalhadores no Brasil e no resto do mundo. Ao contrário, muitas destas características foram “engessadas” na Constituição.

*Fontes:* Building Institutions for Markets, Banco Mundial, 2001, e Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter, de Burki, Perry e outros (1998).

**Box 5: A CLT – Os princípios intervencionistas permanecem intactos desde os anos 30**

O código trabalhista brasileiro, a CLT (*Consolidação das Leis do Trabalho*), entrou em vigor em 1º de maio de 1943. Ele consolidou as leis trabalhistas existentes, implementadas durante o primeiro mandato do Presidente Getúlio Vargas na década de 30. O princípio básico do código é o de um Estado benevolente que regula quase todos os aspectos das relações entre empregador e empregado. A legislação foi influenciada pelo corporativismo, que era o pensamento político dominante da época da Depressão. Quando a CLT foi aprovada, os trabalhadores obtiveram direitos de que nunca tinham ouvido falar antes, como um máximo de 8 horas de trabalho por dia e a liberdade de associação. Todavia, ao mesmo tempo, a lei restringia o espaço de manobra do movimento trabalhista, exigindo, por exemplo, a aprovação dos líderes sindicais e de suas despesas por parte do Estado.

Em seus 60 anos de existência, a CLT foi modificada ocasionalmente. Depois de duas décadas de crescente militância sindical, a junta militar que tomou o poder em 1964 reforçou a intervenção do Estado nas relações trabalhistas. O governo começou a reduzir os aumentos salariais em âmbito nacional e suprimiu com mão de ferro as greves, liquidando com o papel da sociedade civil nas relações de emprego. Os protestos dos trabalhadores no final dos anos 70 foram bem-sucedidos no sentido de ganhar mais influência no processo de negociação coletiva, e a revisão constitucional de 1988 abriu posteriormente as oportunidades para a autodeterminação de regulamentações do trabalho. As emendas aboliram tanto a proibição de cooperação entre sindicatos do comércio como o direito do governo de dissolver um sindicato no caso de se vir a constatar que ele estava inibindo alguma política econômica do governo.

Apesar dessas mudanças, a CLT ainda determina muitas das condições específicas do emprego com pouco espaço para negociações entre o trabalhador e o empregador. A Constituição contém diversos artigos que outorgam direitos aos trabalhadores que não podem ser negociados – nem sequer por mútuo consenso – e que são fiscalizados pelo sistema de tribunais trabalhistas. A CLT permite apenas um sindicato para cada ocupação em um dado município. Um imposto da União é arrecadado de todos os trabalhadores (formais), independentemente de filiação sindical, 60% do qual é transferido para o sindicato designado. Os sindicatos não têm qualquer incentivo nem a oportunidade de melhorar as condições de trabalho dos trabalhadores.

Fontes: Arbache (2002), Barros et. al. (2001), Camargo (2002), Carneiro (2002) e Salewicz (1993).

Limitações	Por tamanho			Por setor		Geral
	Pequena	Média	Grande	Manuf.	Serviços	
Impostos e regulamentações	3,6	3,7	3,4	3,6	3,6	3,61
• Impostos elevados	3,8	3,9	3,7	4,0	3,8	3,88
• Leis trabalhistas	3,3	3,5	3,3	3,5	3,5	3,46
• Normas fiscais/Admin.	3,4	3,5	3,2	3,6	3,4	3,46
Instabilidade das políticas	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5	3,48
Taxa de câmbio	2,3	3,0	3,2	3,1	2,9	2,94
Crime e desordem	3,3	2,7	2,5	2,8	2,7	2,74
Inflação	2,6	2,8	2,6	2,6	2,7	2,70
Financiamento	2,5	2,8	2,3	2,8	2,6	2,69
Corrupção	2,6	2,8	2,4	2,8	2,3	2,62
Judiciário	2,3	2,5	2,8	2,5	2,6	2,54
Práticas anticompetitivas	2,3	2,5	2,5	2,2	2,5	2,43
Crime organizado	2,8	2,4	2,1	2,5	2,4	2,42
Infra-estrutura	1,6	2,2	2,5	2,0	2,2	2,20

**Rateio: 1=sem obstáculo; 2=pequenos obstáculos; 3=obstáculos moderados; 4=grande obstáculo**

**Fonte e amostra:** Esta tabela é tirada de uma pesquisa de empresas privadas realizada no Brasil em agosto de 1999, resumida para este relatório por Geeta Batra. A pesquisa foi administrada sob a supervisão do Grupo do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) pela Gallup Inc. com uma amostra de 201 empresas.



## 2. A NECESSIDADE DE REFORMA DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

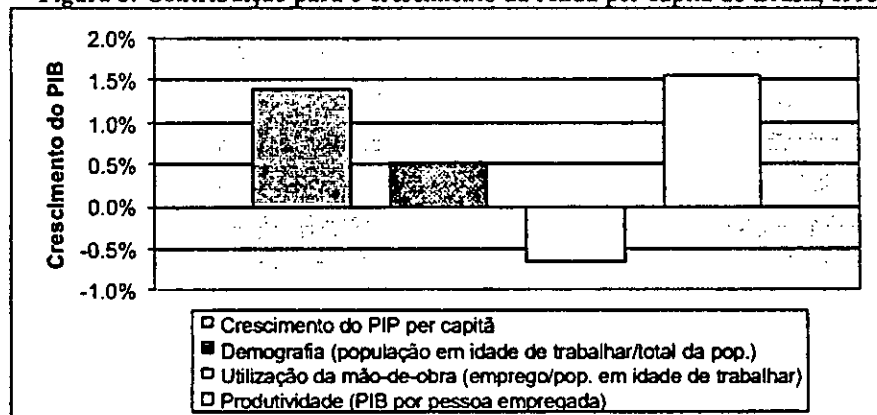
29. O debate sobre reforma trabalhista no Brasil gira muito ao redor de questões como nível elevado de informalidade, excesso de litígios trabalhistas e alta taxa de rotatividade de emprego e as interconexões entre estes fenômenos. É certo que estas questões são pertinentes. Mas pode-se argumentar que não se trata necessariamente de coisas ruins; desde que o bem-estar dos trabalhadores e os lucros das empresas sejam razoáveis, a maneira como o mercado de trabalho *funciona* passa a ser uma questão secundária. Todavia, é difícil decidir quais são os níveis “razoáveis” do bem-estar e do lucro, de modo que dependemos de outras medidas que reflitam os *produtos* do mercado de trabalho. Neste relatório, propomos que *emprego, produtividade e segurança de renda* fornecem um conjunto parcimonioso de indicadores de produtos do mercado de trabalho. E sua evolução ao longo das duas últimas décadas constitui fonte de preocupação.

### Os produtos de interesse

30. Faz-se necessária uma palavra sobre por que usamos essas medidas. O raciocínio é o seguinte. A renda per capita dos países é um bom indicador do bem-estar de seus cidadãos, e seu crescimento talvez seja uma medida ainda mais confiável de como isto está mudando. O mercado de trabalho afeta principalmente o crescimento per capita por meio do crescimento populacional, da utilização da mão-de-obra e da produtividade. A utilização da mão-de-obra é determinada em conjunto pelo nível de emprego e pela participação da população no mercado de trabalho. A produtividade depende de uma série de fatores, inclusive investimentos em capital e habilidades e, dessa forma, de fatores como a rotatividade. Embora estes produtos da mão-de-obra dependam de muitos fatores que não se relacionam com a regulamentação e o funcionamento do mercado de trabalho (como mudanças macroeconômicas e escolaridade da força de trabalho, que serão discutidas sucintamente nos Capítulos 3 e 4, respectivamente), este conjunto parcimonioso de indicadores permite-nos avaliar de maneira confiável o desempenho do mercado de trabalho. A Figura 5 indica como estes fatores afetaram a renda do brasileiro médio de 1993 a 1999.

31. Ahamos que existe outro aspecto da economia com que os trabalhadores se preocupam – a segurança da renda ou dos ganhos. Dito de maneira simples, a maioria dos indivíduos prefere um fluxo constante de ganhos de R\$500,00 por mês a outro em que a renda flutua aleatoriamente entre 0 e R\$1.000,00, mas fica na média em R\$500,00. E se nos preocupamos sobretudo com as pessoas que se situam abaixo de alguma linha da pobreza, a justificativa para dispensarmos atenção à segurança de renda em torno deste nível é ainda mais forte.

Figura 5: Contribuição para o crescimento da renda per capita do Brasil, 1993-1999



Fonte: Dados on-line do IPEA

Crescimento anual do PIB, 1990-2000	
País	%
Brasil	2,9
Argentina	4,3
Chile	6,8
Colômbia	3,0
México	3,1
Espanha	2,4
Portugal	2,6
Itália	1,5
Alemanha	1,5
Países Baixos	2,9
Reino Unido	2,5
EUA	3,4
Coréia	5,7
Taiilândia	4,2

Fonte: Banco Mundial

### Criação insuficiente de empregos

32. Para promover prosperidade, o mercado de trabalho deve assegurar que a demanda de mão-de-obra seja atendida pela oferta a um preço aceitável para ambas as partes. É esta coincidência de desejos que cria empregos. Os benefícios do aumento constante da força de trabalho e do emprego podem ser substanciais. Na década de 90, por exemplo, uma participação maior da força de trabalho na Irlanda e nos Países Baixos aumentou a renda nacional em mais de 1% do PIB ao ano, enquanto a Suécia e a Finlândia viram o emprego declinar, o que reduziu o crescimento anual do seu PIB em mais de 1% (OCDE, 2001). A criação de emprego é importante não somente economicamente, mas também do ponto de vista social e ético. A falta de um emprego pode comprometer a auto-estima dos trabalhadores e o bem-estar de suas famílias, mesmo que lhes seja proporcionado apoio financeiro.

33. A Figura 6 apresenta a evolução do emprego e da população economicamente ativa das principais áreas metropolitanas na última década. O mercado de trabalho criou 2,3 milhões de novas oportunidades de emprego – um aumento de 15% - o que ficou abaixo do aumento de 7,1 milhões de trabalhadores na população economicamente ativa. O quadro não é muito diferente quando se usam dados nacionais em vez dos metropolitanos. Não houve mudança na taxa de tendência de crescimento da população economicamente ativa. As mudanças ocorreram no crescimento do emprego. Até 1996, o mercado de trabalho pareceu ter criado empregos suficientes para a população em expansão. Mas, desde então, a criação de empregos foi insuficiente para proporcionar emprego à força de trabalho em crescimento.

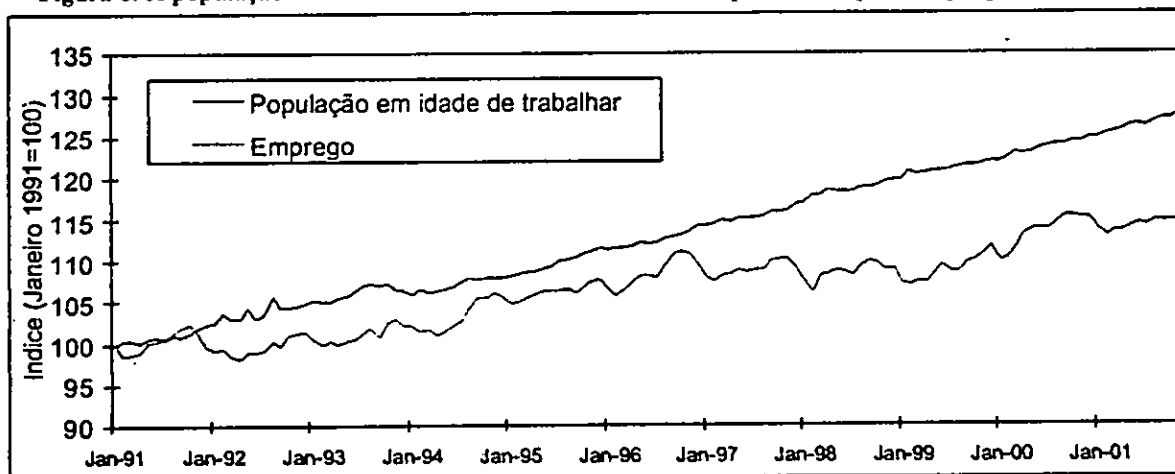
34. É claro que parte da queda no crescimento do emprego não tem muito a ver com o funcionamento do mercado de trabalho. Em 1998, por exemplo, a taxa de desemprego subiu de 6 para 9% no curso de 4 apenas meses – dificilmente o funcionamento do mercado de trabalho conseguiria mudar de forma tão rápida. O mais preocupante é que ela não baixou ao seu nível anterior a 1998. Apesar da retomada da criação de empregos nos últimos dois anos, a taxa de desemprego permanece 2 pontos percentuais acima da taxa de desemprego prevalecente antes de 1998. Expresso em termos mais alarmistas, isto corresponde a um aumento de 25% no desemprego “estrutural” ao longo da década.

Crescimento da força de trabalho 1980-2000*	
País	%
Brasil	77,5
Argentina	69,9
Chile	64,3
Colômbia	-
México	82,4
Espanha	26,0
Portugal	11,9
Itália	6,2
Alemanha	-
Países Baixos	-
Reino Unido	8,9
EUA	31,5
Coréia	45,0
Tailândia	51,9

Fonte: OIT

\* ou o mais recente.

Figura 6: A população em idade de trabalhar aumentou mais rapidamente que o emprego na última década



Fonte: PME do IBGE

### Declínio da participação no trabalho e elevação do desemprego

35. A utilização da mão-de-obra é igualmente determinada pelo tamanho da força de trabalho potencial e de sua participação na produção. O Brasil urbano – que compreende mais de três quartos da população – experimentou um declínio acentuado na participação da força de trabalho nos anos 90, o que implica que menos trabalhadores devem sustentar os padrões de vida da população. A participação da força de trabalho nas áreas metropolitanas do Brasil é medida por um percentual das pessoas de 15 a 65 anos de idade que trabalhavam ou procuravam emprego. Em 1991, 61 de cada 100 participavam do mercado de trabalho. Em 2001, houve uma queda para 56 de cada 100 (Ramos, 2002). Em nível nacional, um grande influxo de mulheres parece ter equilibrado a participação que andava em queda nas áreas metropolitanas. No total, a participação permaneceu constante em 70%.

Taxas da participação da força de trabalho de 2000*	
País	%
Brasil	70,9
Argentina	64,5
Chile	59,9
Colômbia	71,8
México	62,5
Espanha	63,9
Portugal	70,6
Itália	59,8
Alemanha	72,2
Países Baixos	73,6
Reino Unido	76,3
EUA	77,2
Coréia	63,9
Tailândia	76,7

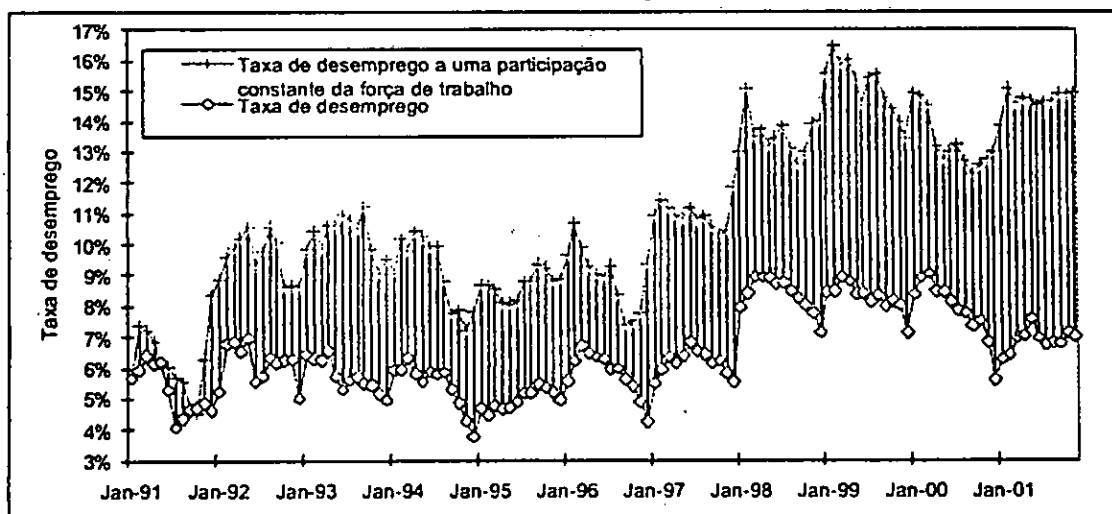
Fonte: OIT

\* ou o mais recente.

36. Mas o declínio da participação no trabalho pode ser devido tanto a bons como a maus motivos. As pessoas podem adiar o ingresso no mercado de trabalho para investir mais em educação, com o objetivo de, quando ingressarem mais tarde na força de trabalho, serem mais produtivas. Alternativamente, pessoas na faixa etária relevante – 15-65 anos – podem achar agora que trabalhar é menos gratificante em comparação com outras atividades. A análise dos dados indica que o aumento no número de matrículas nos cursos de educação secundária e superior explica de fato apenas parcialmente o declínio, e isto é animador. Mas esta não é a história toda. Tem havido declínio na participação da força de trabalho devido também a motivos “ruins”. Este componente da redução da participação no trabalho poderia ser interpretado como uma acusação ao desempenho do mercado de trabalho, definido em termos amplos para incluir o desenho do sistema da seguridade social. Nos termos mais alarmantes possíveis, supondo-se que a participação da força de trabalho tivesse permanecido constante em seu nível de 1991, as taxas metropolitanas de desemprego teriam sido de 15% em 2001, conforme descrito na Figura 7.

37. Até mesmo no caso de a metade do declínio nas taxas de participação ter ocorrido em razão de um êxodo do mercado de trabalho devido a um julgamento por parte dos trabalhadores de que a qualidade dos empregos caíra, a taxa de desemprego estaria agora em dois dígitos.

Figura 7: Se a população não tivesse diminuído na última década, as taxas de desemprego urbano teriam sido duas vezes mais altas do que os níveis atuais



Fonte: Dados on-line do IPEA baseados em PME do IBGE

Nota: A área sombreada ilustra a parcela da força de trabalho que teria ficado desempregada se a taxa de participação tivesse permanecido no nível de 1991 (61%).

### Baixos níveis de produtividade

38. Produtividade é um conceito difícil de interpretar. Em um sentido, é o reverso da moeda do emprego: se a produção aumenta em 10%, mas o emprego aumenta em 5% – digamos que em razão de a mão-de-obra ser cara em comparação com o capital devido a mercados de trabalho distorcidos – a produtividade sobe. Mas isto dificilmente pode ser uma coisa boa. Uma vez mais, devido a aumentos no investimento em educação e treinamento, os níveis de produtividade da mão-de-obra em geral se eleva. Embora isto seja bom, estes aumentos de produtividade não podem ser todos atribuídos ao bom funcionamento dos mercados de trabalho. A medida da produtividade que é apropriada a nossos propósitos – como um *produto desejável relacionado com a mão-de-obra* – deve capturar o conceito de *eficiência microeconômica* do uso do trabalho. Ou seja, deve fornecer um indicador quantitativo do quanto os trabalhadores combinam com os empregos. Os investimentos específicos para o emprego feitos por empresas e trabalhadores para melhorar a maneira como o trabalho é feito serão agregados à produtividade. Portanto, um mercado de trabalho que funcione bem não somente assegura que os que estão à procura de emprego encontrem um vantajoso e consigam segurança razoável de renda, mas também permite que os trabalhadores sejam alocados em seu melhor uso pelas empresas. Isto implica produtividade mais alta para as empresas e melhores salários para os trabalhadores com níveis crescentes de emprego.

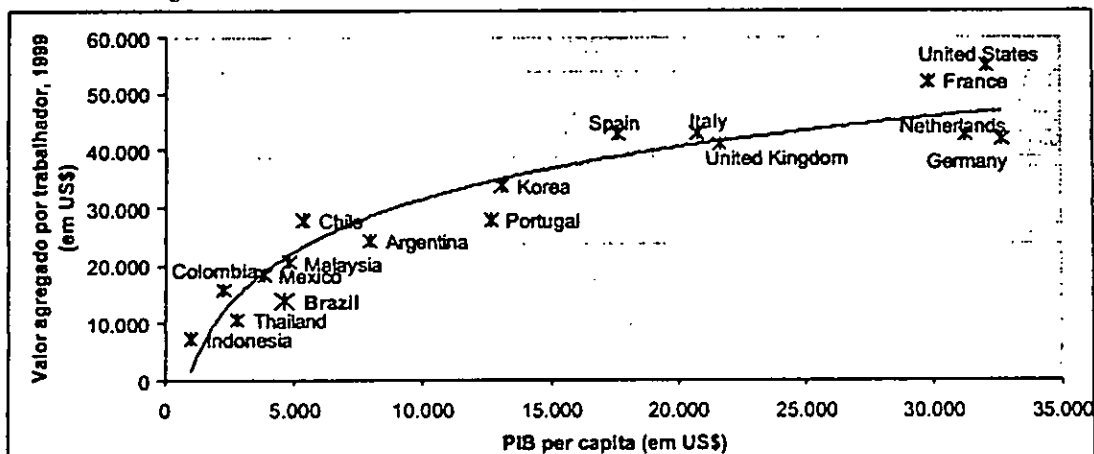
39. Pela maioria das medições da produtividade, o Brasil não está se saindo bem. O valor agregado por trabalhador estava de fato mais baixo em 2000 do que em 1980; comparativamente, o valor agregado do Chile subiu em quase 50%, o da Tailândia mais que dobrou e o da Coreia quase triplicou ao longo do mesmo período. Assim, o crescimento da renda per capita no Brasil neste período parece ter vindo mais do aumento do uso de recursos (capital e matéria-prima) do que da melhoria da produtividade dos trabalhadores. Os aumentos nos níveis de renda são quase sempre uma pura bênção, mas estes números indicam que será difícil para o Brasil sustentá-los ao longo do tempo a menos que se faça algo mais para melhorar a eficiência produtiva no local de trabalho.

40. Outro exercício revelador é comparar os níveis de produtividade da mão-de-obra no Brasil de hoje com a de outros países, depois de decompor as vantagens óbvias dos trabalhadores dos países mais ricos (por exemplo, melhor infra-estrutura, níveis mais elevados de educação, mais capital por trabalhador). Podemos fazê-lo de forma aproximada estimando qual o valor agregado por trabalhador no Brasil que se deve atribuir a seu nível de renda per capita, o que substitui confiavelmente as vantagens que provêm da riqueza maior (ver Figura 8). Por esta medida, o Brasil tem um “déficit de produtividade de mão-de-obra” que está entre 33 e 50% em comparação com países como a Malásia e o México, que têm níveis de renda semelhantes.

Crescimento em Valor agregado por trabalhador, 1980-2000	
Pais	
Brasil	-3,7
Argentina	4,9
Chile	44,7
Colômbia	17,9
México	-0,9
Espanha	38,6
Portugal	35,6
Itália	38,2
Alemanha	-
Países Baixos	6,4
Reino Unido	40,8
EUA	31,0
Coreia	196,2
Tailândia	115,8

Fonte: OIT

Figura 8: O Brasil tem um déficit de 50% na produtividade da mão-de-obra



Fonte: OIT

### Segurança de renda inadequada

41. Oportunidades adequadas de emprego para os trabalhadores em níveis cada vez mais elevados de produtividade e salários são duas das metas mais desejáveis das políticas trabalhistas. A terceira é segurança de renda.

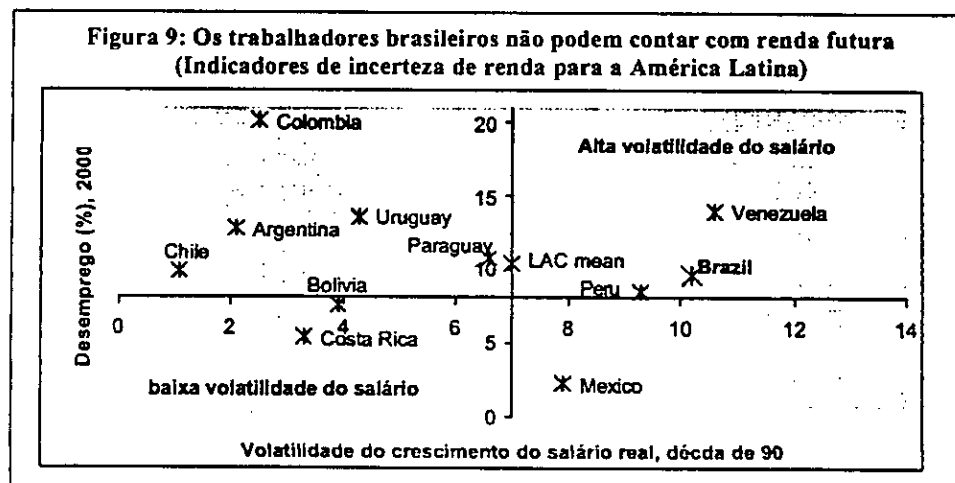
42. Como a produtividade, esta medida é complexa. Mas a complexidade surge mais da interpretação errônea das preferências que de medições incorretas. Na maioria das vezes, *segurança de renda* é equiparada com *segurança do emprego*, mas suas implicações para as políticas trabalhistas não poderiam ser mais diferentes. As políticas para aumentar a segurança do emprego incluem mais incentivos e oportunidades para os trabalhadores aperfeiçoarem suas habilidades ou desestímulos aos empregadores para despedirem trabalhadores, mesmo quando as aptidões ou os hábitos de trabalho que demonstram não justificam mais sua continuidade no emprego. Em geral, a ênfase das políticas trabalhistas tem sido a última, na forma de restrições ou penalidades para a demissão de trabalhadores que aumentam com o tempo de serviço na empresa. A segurança de renda como meta tem implicações diferentes em termos de políticas, com a ênfase recaindo na substituição da renda ou na contenção do consumo. As políticas apropriadas para aumentar a segurança da renda são programas "passivos", como contas de poupança, seguro-desemprego e assistência, e programas "ativos", como assistência na busca de emprego, programas de treinamento, obras públicas e apoio ao auto-emprego. Dessa forma, enquanto as políticas de segurança do emprego em sua maior parte tomam a forma de *regulamentações*, as políticas de segurança de renda estão mais na linha de *intervenções*.

43. Com bons programas, a variabilidade na renda e no consumo será mais amortecida que a volatilidade do crescimento do PIB. Nas duas últimas décadas, a volatilidade do crescimento do PIB do Brasil não foi mais alta que a de seus vizinhos latino-americanos, mas consideravelmente mais alta que a dos países da OCDE. O que é mais perturbador, porém, é que, embora a volatilidade do crescimento do consumo seja mais baixa que a volatilidade do crescimento do PIB nos países da OCDE, acontece o reverso em países como o Brasil (De Ferranti, *et. al.*, 2000). Isto sugere a ineficácia relativa ou a ausência de renda.

44. Também revelador para a natureza da insegurança de renda no Brasil em comparação com outros países é a importância da insegurança salarial enquanto relacionada com a insegurança do emprego, quando medida pelo desemprego (ver Figura 9). O Brasil tem experimentado volatilidade salarial relativamente alta comparada com a probabilidade de desemprego. Na medida em que é atribuído ao nível elevado de informalidade no Brasil (onde a renda é mais variável que o emprego), este fenômeno indica a necessidade de estender os programas segurança de renda ao setor informal.

Volatilidade do crescimento do PIB 1980-1999 (Variação do crescimento do PIB)	
País	%
Brasil	3,0
Argentina	5,1
Chile	3,8
Colômbia	3,0
México	3,6
Espanha	1,7
Portugal	1,8
Itália	1,0
Alemanha	1,9
Países Baixos	1,1
Reino Unido	1,8
EUA	1,5
Coréia	4,9
Tailândia	6,6

Fonte: FMI



### 3. MACROECONOMIA E DEMANDA DE MÃO-DE-OBRA

45. Enquanto as instituições do mercado de trabalho pouco mudaram no Brasil na última década, a conjuntura econômica em que elas operam passaram por alterações radicais desde o final dos anos 80. Foram três as mudanças principais: as taxas de inflação estão agora na casa de um dígito; as barreiras ao comércio internacional e ao investimento foram reduzidas; e um ajuste fiscal em andamento está reduzindo o peso econômico do governo. Tudo isto implica que a demanda de mão-de-obra mudou consideravelmente. No próximo capítulo, veremos que a natureza da oferta de mão-de-obra no Brasil também passou por importantes mudanças nas duas últimas décadas. Se os produtos do mercado de trabalho não tivessem deteriorado, pouco haveria com que se preocupar. Mas o Capítulo 2 ressaltou como os indicadores do emprego, da produtividade e da segurança de renda agora exibem estagnação ou deterioração. Este capítulo examina as possíveis implicações das mudanças macroeconômicas para a agenda da reforma trabalhista no Brasil.

As flutuações macroeconômicas afetam a demanda de mão-de-obra

46. É bem conhecido que os altos e baixos temporários da economia influenciam fortemente a demanda de mão-de-obra, independentemente das políticas para o mercado de trabalho. A Figura 10 mostra como o emprego e os ganhos mudaram com o ciclo econômico no Brasil. Usando-se o crescimento do PIB, os períodos de expansão econômica (1984-1986, 1993-1996 e 2000) e os de contração (1983, 1990-1992 e 1998) são distintos. Nos bons tempos, ocorreram o crescimento do emprego, o declínio do desemprego e o crescimento do salário; nos períodos de aperto, o choque do ajuste é suportado por reduções salariais, com o crescimento do emprego permanecendo positivo, enquanto o desemprego aumenta apenas marginalmente. Esta é a conclusão que leva muitos observadores a atribuir baixa prioridade à reforma do mercado de trabalho. Este relatório apresenta dados que indicam que esta "flexibilidade macroeconômica" mascara uma rigidez microeconômica que deságua em baixos níveis de produtividade e segurança precária de renda. Falaremos mais sobre isto nos Capítulos 6, 7 e 8.

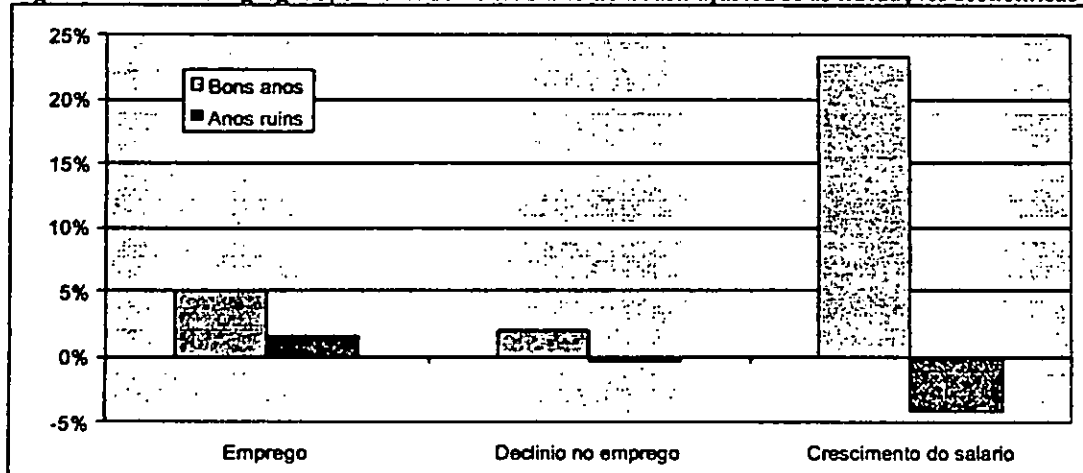
47. É importante compreender que, no curto prazo, os produtos do mercado de trabalho são ditados por flutuações no ciclo de negócios, mas no longo prazo são determinados por mudanças nos regimes macroeconômicos, ou pelo que é comumente chamado de reformas estruturais. O restante deste capítulo concentrar-se-á em como as reformas macroeconômicas que o governo do Brasil empreendeu alteraram permanentemente a demanda de mão-de-obra e o funcionamento do mercado de trabalho.

Aumento do desemprego, 1990-2000	
País	%
Brasil	2,8
Argentina	7,7
Chile	1,4
Colômbia	9,2
México	-0,5
Espanha	-2,1
Portugal	-0,7
Itália	1,5
Alemanha	3,1
Países Baixos	-3,1
Reino Unido	-1,5
EUA	-1,6
Coréia	-
Tailândia	-

Fonte: CEPAL e OIT

Nota: Para os países latino-americanos: desemprego urbano

Figura 10: No nível agregado, o mercado de trabalho do Brasil ajustou-se às flutuações econômicas



Fonte: PNAD 1999 do IBGE

### Estabilização e mercado de trabalho

48. Três importantes mudanças ocorreram na política macroeconômica brasileira no final dos anos 80 e na década de 90 – maior abertura, estabilização e ajuste fiscal. O governo Collor iniciou as reformas do comércio exterior no final dos anos 80, enquanto a estabilização bem-sucedida da inflação começou em 1994 no governo de Fernando Henrique Cardoso, que embarcou igualmente no ajuste fiscal em 1998.

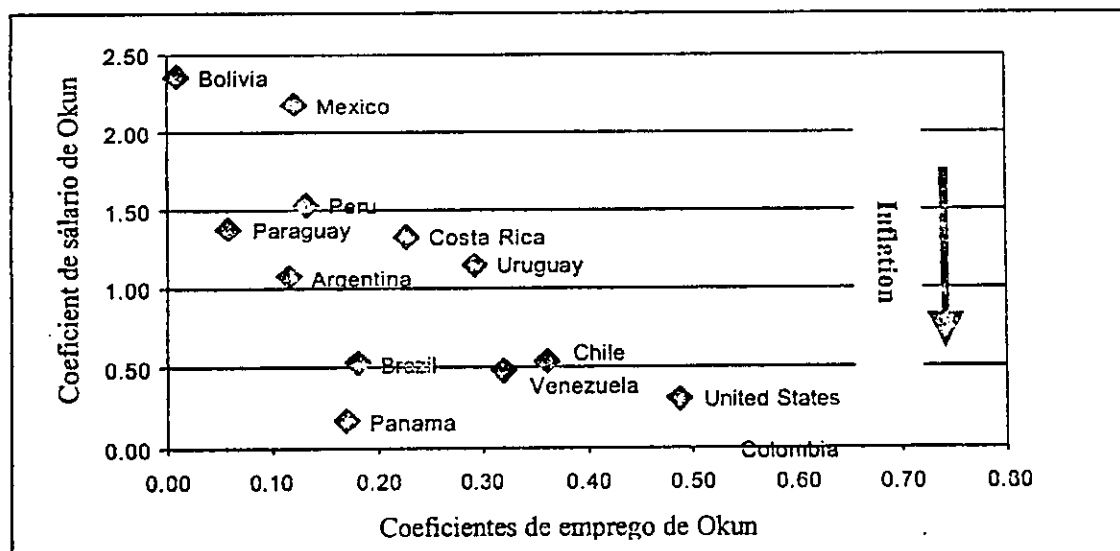
49. A Figura 11 abaixo mostra como a estabilização da inflação afeta a demanda de mão-de-obra. Ela exhibe o ajuste do mercado de trabalho às mudanças na atividade econômica em diversos países do continente americano. O ajuste no emprego, medido pelos “Coeficientes de emprego de Okun”, mostra o quanto uma dada alteração na entrada muda o emprego, enquanto o ajuste em salários, medido pelos “Coeficientes de salário de Okun”, indica o grau em que uma mudança na saída resulta em mudanças nos salários reais. À medida que nos movemos de países com alta inflação para países com níveis de preços mais estáveis, a dependência do ajuste por meio das quantidades aumenta. O motivo não é complicado – deixando-se de lado a necessidade de reduzir os salários nominais, o que é difícil (no Brasil, é proibido por contratos individuais pelas leis trabalhistas), a inflação facilita a redução nos níveis de salários reais em resposta às contrações econômicas. Quando a inflação cai, este canal de ajuste é estreitado e os empregadores têm que responder cortando empregos quando as reduções de salários nominais não são permitidas.

50. A análise indica que as prioridades da reforma trabalhista em um período de estabilização bem-sucedida, como foi o Plano Real, devem concentrar-se nas instituições e regulamentações que impedem a flexibilidade do salário para baixo. No final dos anos 90, todavia, não houve reforma das instituições de negociação coletiva, não houve mudança nas regulamentações que proíbem ajustes do salário nominal e ocorreu um aumento substancial nos níveis do salário-mínimo real no Brasil. Quando o crescimento desacelerou, tanto o funcionamento como os produtos do mercado de trabalho mudaram em resposta – o crescimento do emprego declinou, o desemprego elevou-se e a parcela de trabalhadores informais (auto-empregados e assalariados) aumentou.

Declínio da inflação (Média de 1984-1993 a média de 1994-1999)	
País	Em ponto %
Brasil	340,9
Argentina	344,7
Chile	13,6
Colômbia	8,3
México	31,7
Espanha	4,1
Portugal	9,6
Itália	3,3
Alemanha	1,0
Países Baixos	-0,7
Reino Unido	2,4
EUA	1,3
Coréia	1,6
Tailândia	-0,7

Fonte: FMI

Figura 11: A queda da inflação significa ajuste do mercado de trabalho, mais por meio do emprego e menos por meio dos salários reais



Fonte: De Ferranti, Perry, Gill e Servén (2000)

### Abertura do comércio e mercado de trabalho

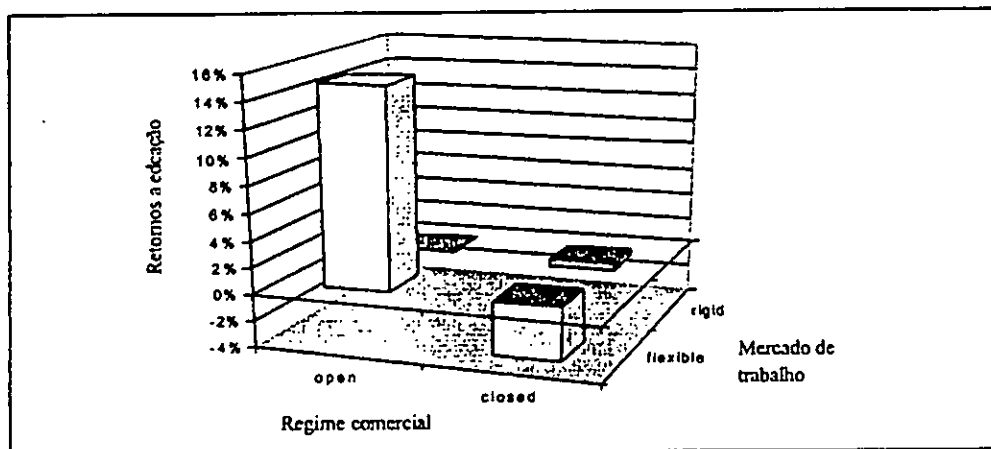
51. A abertura da economia brasileira começou no final da década de 80. Em menos de cinco anos, a partir de 1990, todas as barreiras não-tarifárias foram removidas e a tarifa média de importação caiu de 32% para menos que 13%. O Plano Real também usou a taxa de câmbio como uma ferramenta de estabilização, uma escolha deliberada do governo destinada a aumentar as pressões competitivas no mercado de bens comercializáveis. As importações deveriam desempenhar o papel de ajustar a demanda agregada à oferta agregada. E as importações de bens intermediários e de consumo aumentaram adequadamente depois de 1995.

52. Essas mudanças acarretaram três efeitos principais. O primeiro foi um aumento no preço dos bens não-comercializáveis – sobretudo serviços, mas também construção – em relação aos bens comercializáveis originários dos setores de manufatura, mineração e agricultura, que foram expostos à disciplina dos mercados mundiais. O segundo efeito relacionado foi o aumento na informalidade, tanto de trabalhadores assalariados como de auto-empregados. O terceiro efeito foi um aumento na produtividade nos setores de bens comercializáveis, impulsionado mais pelo emprego mais baixo que pela melhoria das técnicas de produção.

53. Esta última conclusão é importante. Em países que aprimoraram seus vínculos internacionais por meio da reforma do comércio, a demanda de trabalhadores com boa formação escolar geralmente aumentou, na medida em que se adotaram novas tecnologias complementares da mão-de-obra qualificada (Sanchez-Paramo e Schady, 2002, e Arbache, 2001). Mas ela aumentou bem mais em países que executaram a reforma do comércio com mercados de trabalho em que a realocação dos trabalhadores era facilitada (ver Figura 12 de Cohen, 2001). Como veremos no próximo capítulo, em comparação com o Chile e o México, por exemplo, o aumento na demanda de trabalhadores qualificados no Brasil foi bastante sufocado. A conclusão ressalta a complementaridade entre comércio e reforma trabalhista, duas questões de políticas públicas de grande peso político no Brasil.

54. O aumento do emprego informal não superou a queda do emprego no setor formal nos setores de bens comercializáveis e – apesar de uma queda nas taxas de participação da força de trabalho – o desemprego elevou-se de uma média de 6% no início dos anos 90 para cerca de 8% a partir de 1996. Não surpreende que o aumento de desempregados seja maior nos estados industrializados, como São Paulo e Minas Gerais. A exposição crescente a influências externas também pode ter aumentado a insegurança do emprego devido a um aumento da informalidade, a uma elevação das pressões competitivas nos empregos do setor formal manufatureiro e, possivelmente, a uma subida da volatilidade do crescimento do PIB. Mas não está claro se se trata de mudanças permanentes ou ajustes temporários durante a transição de uma economia fechada para uma economia aberta.

Figura 12: A abertura do comércio e a flexibilidade do mercado de trabalho são complementares



Parcela de exportações do PIB, 1999*	
País	%
Brasil	10,6
Argentina	9,8
Chile	29,0
Colômbia	18,0
México	31,0
Espanha	27,6
Portugal	31,0
Itália	25,5
Alemanha	29,2
Países Baixos	60,6
Reino Unido	25,8
EUA	11,1
Coréia	42,1
Tailândia	58,5

Fonte: Banco Mundial

\* ou o mais recente.



### O ajuste macroeconômico e as políticas trabalhistas caminham em fila

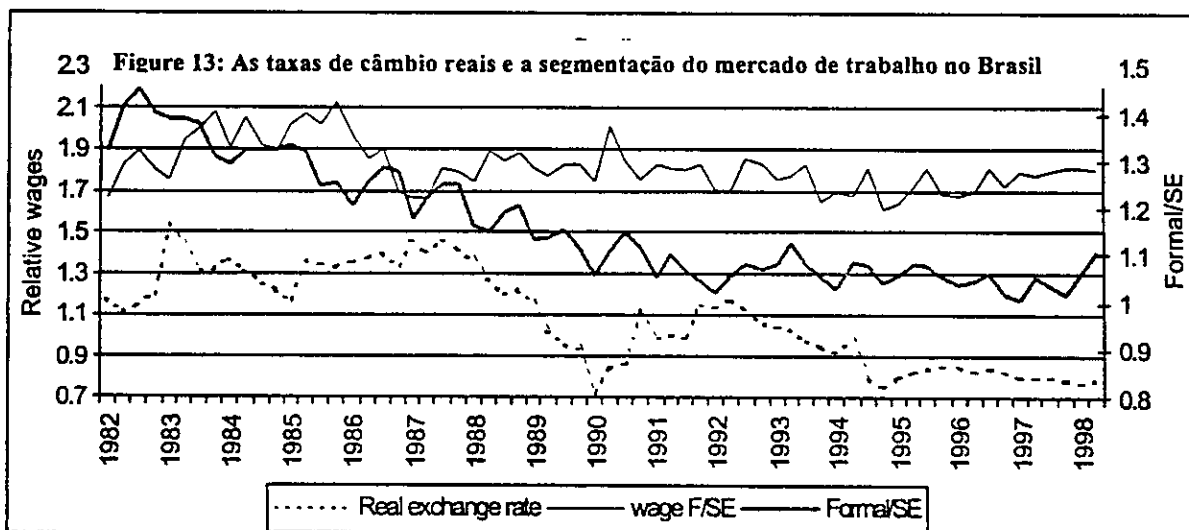
55. Uma abertura mais ampla parece deixar o funcionamento do mercado de trabalho relativamente inalterado, mas exige maior flexibilidade no emprego. A abertura da economia à concorrência externa expõe as diferenças entre os setores de bens comercializáveis e de bens não-comercializáveis. Geralmente, isto implica primeiro uma redução no emprego (não-qualificado) nos setores de bens comercializáveis e depois um aumento na demanda de trabalhadores (qualificados) quando estes setores se tornam competitivos. Como o grau de informalidade varia entre os setores de bens comercializáveis e não-comercializáveis, ocorrerá também uma mudança na "linha da falha" entre o formal e o informal. Os dados indicam que somente a primeira mudança ocorreu até agora – a Figura 13 sugere que não houve diminuição na parcela de emprego formal (setor de bens comercializáveis) em relação ao setor de bens não-comercializáveis. Mas, se o mercado de trabalho for integrado, ou se passar a sê-lo mais, os fluxos entre os setores cobrirão esta fenda. Conseqüentemente, as prioridades das políticas trabalhistas durante a reforma do comércio são reduzir a carga dos pagamentos por rescisão suportada pelas empresas, fortalecer os programas de apoio à renda no setor formal e estender a cobertura dos programas de proteção social ao setor informal.

Superávits orçamentários (Média de 1995-2000)	
País	%
Brasil	-6,3
Argentina	-1,9
Chile	1,0
Colômbia	-4,7
México	-0,9
Espanha	-3,2
Portugal	-2,8
Itália	-3,8
Alemanha	-2,0
Países Baixos	-0,9
Reino Unido	-0,8
EUA	-0,8
Coréia	-0,4
Tailândia	-

Fonte: FMI (2002) e banco de dados do Banco Mundial

56. A estabilização, por outro lado, muda o funcionamento do mercado de trabalho porque – a menos que seja acompanhada pela reforma trabalhista – reduz a flexibilidade do salário real. Como se viu acima, isto expõe a diferença entre os setores em que não se permitem ajustes de salário para baixo (por exemplo, o setor formal) e aqueles em que estes ajustes são lugar-comum (por exemplo, no auto-emprego e em empresas de família). Conseqüentemente, as políticas trabalhistas devem ter como objetivo reduzir essas diferenças por meio de medidas que podem ser, em sentido amplo, classificadas como "desregulamentação": liberalização das normas de sindicalização, eliminação da legislação que restringe os ajustes salariais para baixo e reavaliação dos mecanismos de fixação do salário-mínimo.

57. O ajuste fiscal destaca a linha divisória entre o setor tributado e o não-tributado. Os impostos sobre a mão-de-obra constituem uma parte significativa da receita fiscal (cerca de 8% do PIB, ou quase 30% da receita de impostos – ver OCDE, 2001), e os programas de segurança social significam uma grande fatia das despesas do governo (cerca de um terço dos gastos correntes sem o componente dos juros, respondendo ainda por cerca de um trimestre da dívida acumulada – ver Banco Mundial, 2001). As prioridades da reforma trabalhista durante um período de ajuste fiscal podem ser classificadas como "formalização": reforma de programas financiados pelo imposto sobre a folha de pagamento, combinada com o aumento da fiscalização das leis trabalhistas e, talvez, de programas temporários de microcrédito para pequenas empresas, dadas as altas taxas de juros neste cenário de ajuste.



58. A análise feita para este relatório indica que a reforma trabalhista tem se tornado mais premente desde os anos 90. A análise também fornece diretrizes para identificar as prioridades da política trabalhista em cada estágio do ajuste macroeconômico, desde que seja possível determinar as reformas específicas das políticas trabalhistas necessárias para complementar cada um dos estágios do ajuste macroeconômico mediante o acompanhamento dos efeitos das mudanças macroeconômicas no mercado de trabalho (ver Tabela 3). No entanto, as políticas trabalhistas nunca tiveram alta prioridade na agenda de reforma do governo Fernando Henrique Cardoso. Como o país passou por três reformas estruturais macroeconômicas, mas não fez qualquer progresso nas políticas trabalhistas, pode-se defender que o Brasil de hoje enfrenta um grande "acúmulo de problemas" na área da reforma das políticas trabalhistas.

59. Se a reforma das políticas de comércio exterior e monetárias é difícil em uma democracia vigorosa como a do Brasil, uma reforma durável de políticas na área controversa dos mercados de trabalho parece ainda mais árdua. Apesar do acúmulo de problemas devido ao atraso dessa reforma, seria imprudente esperar que o Brasil mude suas políticas trabalhistas às pressas ou de imediato. Felizmente, parece que esta abordagem precipitada, do tudo-ou-nada, não é necessária. Este relatório propõe que mesmo uma abordagem gradativa à reforma trabalhista – se for razoavelmente bem elaborada – poderá ser eficaz no sentido de melhorar os resultados.

Tabela 3. Prioridades das políticas trabalhistas em diferentes estágios macroeconômicos			
Política macroeconômica	Liberalização do comércio	Estabilização dos preços	Ajuste fiscal
Mudanças Macroeconômicas	Taxa de câmbio mais próxima ao mercado e redução de tarifas e alíquotas	Crescimento da oferta monetária e inflação esperada mais baixos	Gasto menor do governo ou receita fiscal mais alta
Efeitos da taxa de juros	Efeitos ambíguos	Taxas de juros reais mais baixas	Taxas de juros em declínio à medida que a necessidade do governo de tomar empréstimo cai e aumenta a credibilidade do pagamento da dívida
Efeitos do salário	Indireto: Os salários refletirão a intensidade da mão-de-obra na nova composição de produtos	Direto: Flexibilidade do salário real declina à medida que a inflação cai	Indireto: O custo da mão-de-obra sobe em relação ao capital
Efeitos do emprego	Direto: Redução do emprego em setores não-competitivos	Indireto: O emprego cai nos setores com salários reais rígidos	Direto: Redução do emprego público à medida que os gastos do governo caem
Característica relevante do setor informal	Produção de bens não comercializáveis	Flexibilidade do salário declinante	Evasão de impostos sobre a renda e a mão-de-obra
Ênfase das políticas trabalhistas	Compensatório (subsídios)	Custo (custos salariais)	Adequação (custos não-salariais)
Prioridades das políticas trabalhistas	Abaixar custos da rescisão, fortalecer programas de apoio à renda	Reforma da negociação coletiva; eliminar regras de ajustes salariais; avaliar estabelecimento do salário-mínimo	Reforma dos impostos sobre a folha de pagamento; reforma da previdência social, melhoria do cumprimento das leis trabalhistas

## 1. OPORTUNIDADE E QUALIDADE DA OBRERA DE MÃO-DE-OBRA

60. Como a demanda de mão-de-obra muda ao longo do tempo, o mesmo acontece com a oferta dos serviços de mão-de-obra. Duas facetas da oferta de mão-de-obra brasileira são especialmente dignas de nota. A primeira é um crescimento da participação da mulher na força de trabalho, o que aumenta a especialização da mão-de-obra e, como consequência, melhora os produtos do mercado de trabalho. A segunda é a baixa escolaridade, que leva a empregabilidade reduzida e impede ganhos na produtividade. Este capítulo explora as interações entre a quantidade e a qualidade da mão-de-obra no Brasil. Ele também tenta responder à questão: As mudanças na oferta da mão-de-obra requerem uma mudança na maneira como o mercado de trabalho é regulamentado?

Uma oferta de mão-de-obra diversificada requer um mercado de trabalho espaçoso

61. Não seria exagero caracterizar o código trabalhista existente como tendo sido elaborado para uma força de trabalho que consistia de chefes de família (homens) empregados em tempo integral, trabalhando sob um contrato formal de oito horas por dia em empresas do setor da manufatura. No entanto, a força de trabalho torna-se cada vez mais diversificada em termos de horas de trabalho, condições das tarefas, gênero e setor de emprego.

62. No Brasil, o ingresso da mulher no mercado de emprego vem crescendo muito. Em 1976, menos de quatro de cada dez mulheres em idade de trabalhar ganhavam salário. Atualmente, sua participação na força de trabalho excede os 59% (ver Figura 14a). Isto se compara com os 86% para os homens. O grande aumento da mulher na força de trabalho ocorreu primariamente fora das áreas metropolitanas, onde a força de trabalho encolheu substancialmente na última década (ver Capítulo 2). Como em outros países, as mulheres brasileiras buscam com frequência empregos mais flexíveis, menos orientadas para carreira, de tempo parcial e no setor de serviços, o que lhes permite não descuidar das responsabilidades domésticas (Volume II, Capítulo 3 e Figura 14b). Isto é importante para o desenvolvimento econômico, uma vez que contribui para o aumento da renda familiar e da produção nacional.

63. À medida que se intensifica a diversificação das relações de emprego, cresce a necessidade de regulamentações para o mercado de trabalho poder caminhar no mesmo ritmo e tornar-se mais flexível. Como se verá no Capítulo 6, as atuais regulamentações foram elaboradas para um espectro estreito de trabalhadores e com frequência empurram outros trabalhadores para a informalidade, onde é difícil preparar intervenções para ajudar a aumentar a segurança de renda. A necessidade de um mercado de trabalho mais espaçoso torna-se mais forte.

Participação da mulher na força de trabalho, 1999*	
País	%
Brasil**	35,5
Argentina	33,2
Chile	33,6
Colômbia	38,7
México	33,2
Espanha	37,2
Portugal	44,0
Itália	38,5
Alemanha	42,3
Países Baixos	40,6
Reino Unido	44,1
EUA	46,0
Coréia	41,4
Tailândia	46,3

Fonte: OIT

\* ou o mais recente

\*\* Na pesquisa domiciliar nacional, PNAD, de 1999, a participação da mulher na força de trabalho alcança os 40,7%.

Figura 14a: As mulheres ingressam na força de trabalho em número cada vez maior...

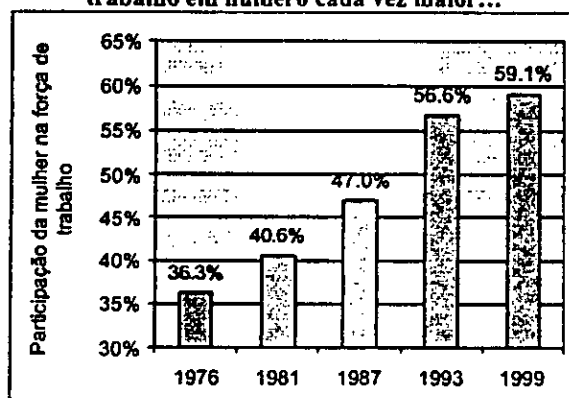
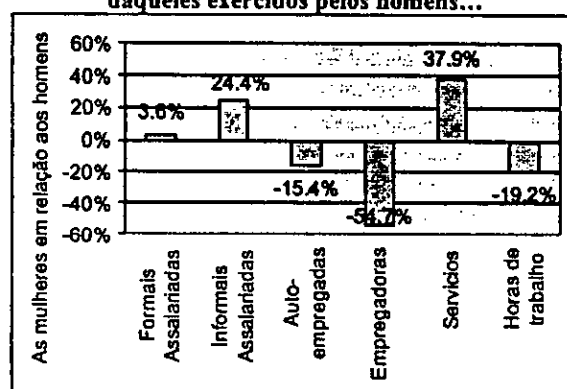


Figura 14b: As mulheres ocupam cargos diferentes daqueles exercidos pelos homens...



### Forte sinalização do mercado de trabalho: A qualidade da oferta de mão-de-obra é importante

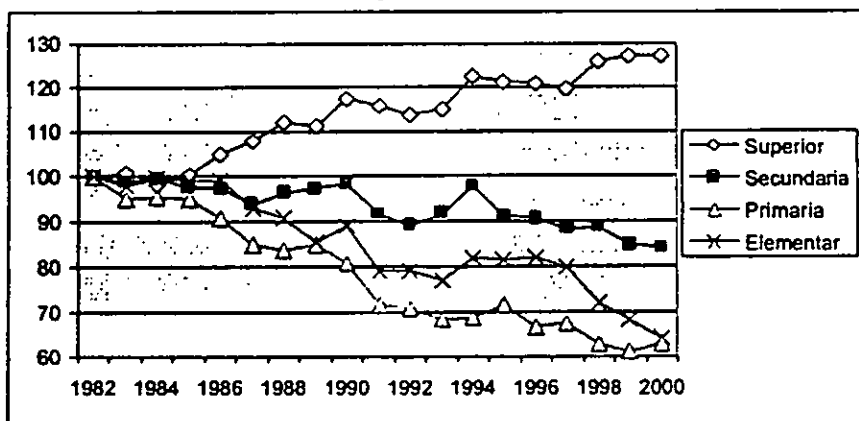
64. Os aspectos do capital humano da oferta de mão-de-obra brasileira permanecem subdesenvolvidos e frágeis. De acordo com Barros e Lee (2001), o brasileiro médio completou menos de cinco anos de escolaridade. O baixo nível educacional dos trabalhadores coloca um limite superior efetivo aos produtos do mercado de trabalho. No Brasil, as pessoas com educação superior têm 20% mais probabilidade de participar do mercado de trabalho que os trabalhadores que freqüentaram apenas a escola elementar. Eles também são 38% menos propensos a experimentar o desemprego e, nessa eventualidade, conseguem emprego em um tempo seis vezes menor (Volume II, Capítulo 9 deste relatório). Além disso, é um fato bem conhecido que a produtividade e a inovação dependem crucialmente da disponibilidade de pessoal qualificado (para o caso do Brasil, ver Arbache e Sarquis, 2001). O mercado de trabalho brasileiro acaso funciona de tal maneira que estes importantes benefícios sociais da educação – e uma longa lista de outros – não são transferidos para os trabalhadores individuais, o que, portanto, explicaria o nível inadequado de capital humano?

65. A resposta a esta questão é inequivocamente 'não'. O mercado de trabalho do Brasil sinaliza intensamente o valor alto e crescente da educação: o retorno privado de um ano adicional de educação elevou-se para cerca de 12% e a demanda de qualificações avançadas subiu para cerca de 30% desde 1982 (ver Figura 15). O que é interessante, todavia, é que o coeficiente dos salários de trabalhadores com alguma escolaridade superior se elevou em relação àqueles com escolaridade secundária muito menos no Brasil, desde 1990, do que em países como o México e a Colômbia (ver Figura 16, de Sanchez-Paramo e Schady, 2002). Isto ocorre apesar de uma queda na oferta relativa de trabalhadores com educação superior. Essas tendências emergentes do mercado de emprego não são nada sutis e sugerem que o motivo para o subinvestimento em educação está fora do mercado de trabalho – na incapacidade do Brasil de gerar com rapidez progresso tecnológico e na sua incapacidade de aumentar a oferta de trabalhadores mais qualificados. O aprimoramento da oferta da qualidade da mão-de-obra por meio da reforma educacional é uma estratégia integral para a melhoria dos principais produtos do mercado de trabalho – emprego, produtividade e segurança de renda.

Nível de escolaridade de 2000 População acima de 25 anos	
País	Anos de escolari- dade
Brasil	4,6
Argentina	8,5
Chile	7,9
Colômbia	5,0
México	6,7
Espanha	7,3
Portugal	-
Itália	7,0
Alemanha	9,8
Países Baixos	9,2
Reino Unido	9,4
EUA	12,3
Coréia	10,5
Tailândia	6,1

Fonte: Barro e Lee (2001)

Figura 15: Quanto maior o nível de instrução, melhor o salário  
(Retornos privados da escolaridade no Brasil urbano por nível de educação, indexado para 1982=100)



Fonte: Blom, Holm-Nielsen e Verner (2001), baseado em dados do PME

### O fechamento de uma “janela de oportunidade” para a qualidade da mão-de-obra

66. A desigualdade de renda é notoriamente alta no Brasil. Como os capítulos seguintes mostrarão, as instituições do mercado de trabalho, as regulamentações e as intervenções reforçam em vez de diminuir as disparidades existentes. Assim, melhorias em políticas trabalhistas ajudarão a reduzir a desigualdade de renda. Não obstante, como Paes de Barros *et al.* (2001) argumentam, as desigualdades geradas pelo funcionamento do mercado de trabalho são excedidas em muito pela distribuição desigual da educação e de outros ativos na população.

Participação da população jovem (menor de 15 anos) de 2000	
País	%
Brasil	28,8
Argentina	27,7
Chile	28,3
Colômbia	32,9
México	33,2
Espanha	14,6
Portugal	17,0
Itália	14,3
Alemanha	15,5
Países Baixos	18,3
Reino Unido	18,8
EUA	21,5
Coréia	21,5
Tailândia	25,2

Fonte: OIT

67. Os benefícios da educação são de tão longo alcance que – como este relatório demonstrará em seguida – é possível até mesmo negar os efeitos adversos de algumas políticas trabalhistas que não são apropriadas para o Brasil. Os benefícios não-salariais mínimos legais são mais vinculantes para os trabalhadores não-qualificados. À medida que os trabalhadores se tornam mais qualificados e produtivos, estas leis vão se tornando menos distorcedoras. O problema naturalmente é que a elevação dos níveis educacionais da força de trabalho requer um tempo demasiado longo (ver Box 6).

68. Além disso, a educação não é o único instrumento para aumentar as qualificações dos trabalhadores – o treinamento no emprego é outro. Existem bons motivos para se acreditar que as leis trabalhistas no Brasil não incentivam investimentos em treinamento, e por isso o funcionamento do sistema de treinamento financiado por impostos mas ostensivamente conduzido pelo empregador no Brasil é objeto de controvérsias. O Brasil foi pioneiro no que é hoje conhecido como o sistema ‘S’ de treinamento no serviço – SENAI, SENAR e SENAC, a rede de instituições de treinamento, que é ministrado pelas confederações de empregadores da indústria, da agricultura e do comércio, respectivamente. Uma avaliação deste sistema está fora do escopo deste relatório. Mas aceita-se agora com tranquilidade que, embora os empregadores com frequência façam denúncias que parecem indicar a possibilidade de substituição entre educação e treinamento no serviço, eles de fato tratam a educação e o treinamento como complementares – estudo após estudo tem mostrado que os trabalhadores mais qualificados recebem mais treinamento no serviço patrocinado pelas empresas.

69. As boas políticas de educação devem ser vistas como um complemento para as boas políticas do mercado de trabalho e do treinamento, e não como um substituto.

#### Box 6: Desigualdade renda, desigualdade na educação e tamanho do grupo

O recente relatório do Banco Mundial sobre a desigualdade no Brasil mostra que, com a entrada de grupos de recém-formados na força de trabalho, ocorrem reduções na desigualdade mediante uma melhoria na distribuição da educação, uma vez que as gerações mais jovens têm distribuições menos desiguais de educação. Mas, devido a uma redução no crescimento populacional ao longo do tempo, os grupos mais jovens vão se tornando menores. A melhoria da desigualdade total depende, assim, de dois fatores: do tamanho da geração que entra (*quantidade*) e da igualdade de escolaridade dessa geração (*qualidade*).

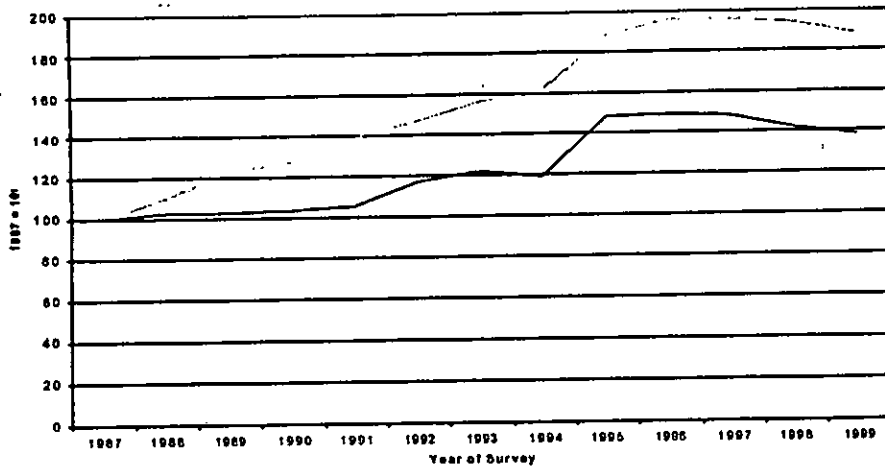
Isto traz boas e más notícias. A boa notícia é que a escolaridade (básica) tem-se tornado cada vez mais igualitária no governo de Fernando Henrique Cardoso. A notícia ruim é que as gerações atuais e futuras dos que deixam a escola contam menos enquanto parcela da força de trabalho, o que se deve à desaceleração do crescimento populacional. A redução das disparidades levará, portanto, mais tempo para ocorrer. Na melhor das hipóteses, a redução da desigualdade da escolaridade levará duas décadas para afetar de forma perceptível o hiato de renda existente entre ricos e pobres.

Todavia, a janela da oportunidade está se fechando com rapidez. Os padrões demográficos indicam que a diminuição de grupos sucessivos de entrantes no mercado de trabalho se acelerará ao longo do tempo. Quanto mais tempo o sistema educacional levar para oferecer a toda criança brasileira oportunidade igual de escolaridade, menores serão as gerações beneficiárias e mais arcaica cairá na ampulheta antes que a desigualdade de renda do Brasil seja reduzida para níveis socialmente sustentáveis.

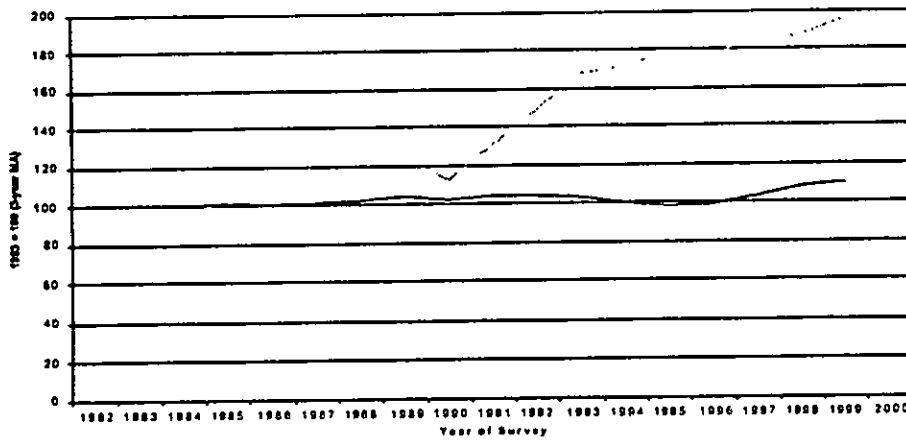
Fonte: Relatório da Desigualdade no Brasil, Banco Mundial (2002)

**Figura 16: O aumento dos prêmios salariais para trabalhadores de melhor nível educacional tem sido inexistente em comparação com outros países latino-americanos, como México e a Colômbia (A linha escura é a oferta de trabalhadores de educação superior, a linha clara é relativa aos salários)**

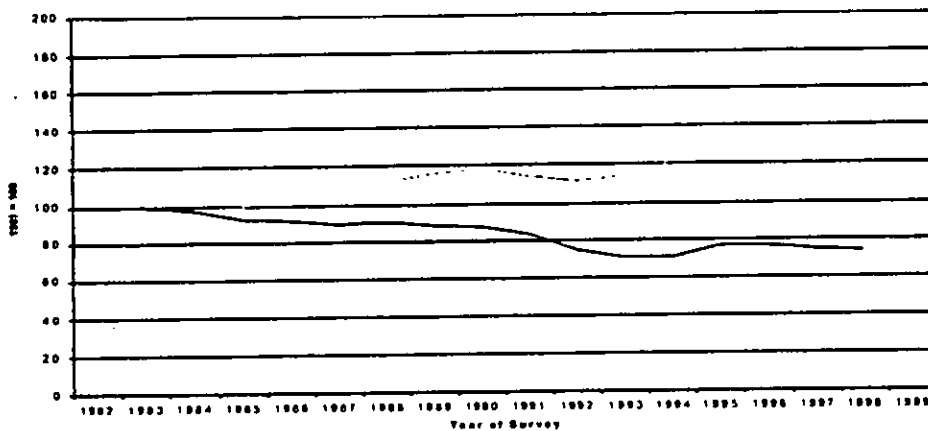
**México**



**Colômbia**



**Brasil**



## 5. COMO O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO FUNCIONA

70. Este capítulo trata das principais características do mercado de trabalho brasileiro (informalidade, rotatividade e litígio), relaciona-as aos produtos e assinala as políticas que podem exigir reforma com vistas a melhorar o funcionamento e os produtos.

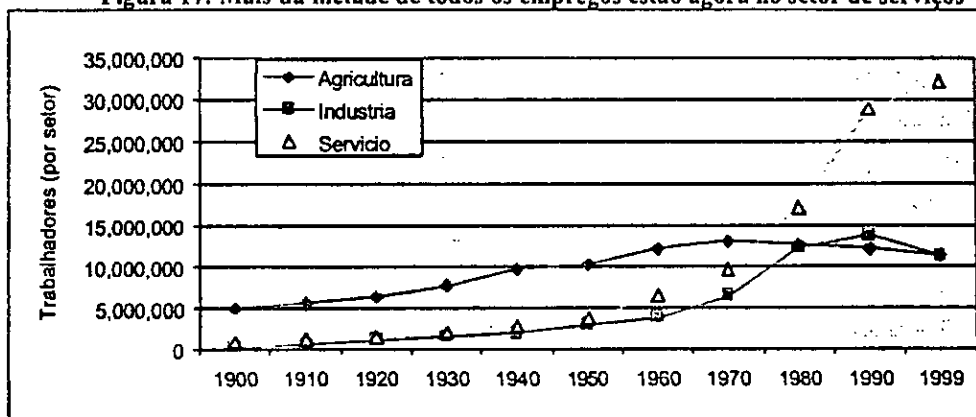
### Características proeminentes do mercado de trabalho brasileiro

71. Diversos desenvolvimentos dos indicadores do mercado de trabalho merecem ser levados em conta. O primeiro é que a composição setorial da mão-de-obra mudou radicalmente ao longo do tempo. Os países em sua maioria observaram um deslocamento do emprego, primeiro da agricultura para a indústria e, depois, daí serviços, e o Brasil não é exceção. Como a Figura 17 mostra, o emprego em serviços tem sido consideravelmente maior que na indústria desde os anos 60 e ultrapassou o emprego agrícola desde os anos 80. Hoje, é maior que o emprego na indústria e na agricultura combinados. E parece que esta tendência continuará (ver barra lateral). A segunda mudança, relacionada com a primeira, é que a parcela da força de trabalho urbana aumentou. A terceira mudança é que as taxas de sindicalização caíram, especialmente ao longo das duas últimas décadas.

72. Estes desenvolvimentos não são únicos para o Brasil. Mas o funcionamento do mercado de trabalho no Brasil é de certa forma único. O motivo provável é que os países diferem em suas instituições, e nas regulamentações e intervenções resultantes dessas diferenças institucionais. A reforma da legislação no Brasil não acompanhou o ritmo das mudanças na natureza do trabalho. O seguinte exemplo é revelador da lentidão com que as normas têm sido adaptadas às mudanças. Em 1998, pressionado pelos agricultores, o governo introduziu um contrato especial na agricultura, pelo qual as colheitas podem ser intensivas em mão-de-obra, mas o plantio e o cultivo, não (o *contrato de safra*), o que permite aos agricultores contratarem trabalhadores em condições diferentes daquelas da CLT. Este é o único setor em que o governo reconhece por lei que o contrato padrão não se adapta às situações de trabalho de todas as partes da economia.

73. Pela lógica do contrato de safra, um novo “contrato padrão” deveria ser formulado para reger igualmente o trabalho no setor de serviços. Naturalmente, dada a heterogeneidade do emprego no setor de serviços, isto é quase impossível. Nesse ínterim, o “contrato padrão” em serviços é o que chegou informalmente. Mesmo na indústria, parece que um número cada vez maior de trabalhadores e empregadores estão achando o contrato padrão, conforme definido pela lei, excessivamente restritivo.

Figura 17: Mais da metade de todos os empregos estão agora no setor de serviços



Fonte: Cálculos da equipe, usando dados tirados de Castelar *et al.* (2002)

Parcela de serviços no total de emprego de 2000*	
País	%
Brasil	56,5
Argentina	74,0
Chile	60,0
Colômbia	74,5
México	53,4
Espanha	61,9
Portugal	52,2
Itália	62,2
Alemanha	62,6
Países Baixos	72,8
Reino Unido	72,8
EUA	74,5
Coréia	61,1
Tailândia	33,1

Fonte: OIT

\* ou o mais recente.

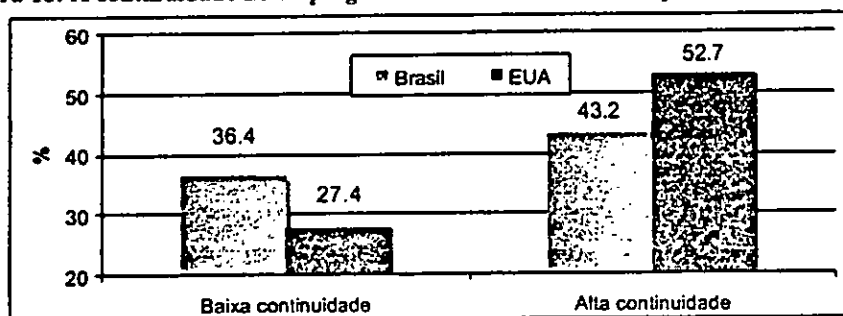
### A rotatividade da mão-de-obra é demasiado alta no Brasil?

74. A rotatividade da mão-de-obra é parte integrante do mercado de trabalho. Emprego vitalício é coisa rara hoje em dia, uma vez que as habilidades dos trabalhadores e a demanda de mão-de-obra das empresas mudam ao longo dos possíveis 40 anos em que um trabalhador tipicamente participa do mercado de trabalho. A rotatividade do emprego surge devido à rescisão de contratos de trabalho e à criação de empregos, que fazem parte da destruição criativa de uma economia de mercado em bom funcionamento, a qual procura constantemente combinar as habilidades disponíveis com a demanda.

75. Não obstante, a rescisão do contrato de trabalho acarreta custos para empregadores e empregados. O conhecimento e as habilidades específicas de uma profissão que um empregado adquire durante os anos de trabalho se perdem com a saída do emprego, o que pode levar a produtividade e salários mais baixos. Além do mais, o fato de os empregadores esperarem alta rotatividade reduz o incentivo para investirem no trabalhador individual (Ramos e Carneiro, 2002). Em segundo lugar, a freqüente perda de emprego também pode aumentar a insegurança de renda. Este aspecto da alta rotatividade do emprego talvez possa ser suavizado mediante programas de previdência social bem elaborados. O ponto de início, porém, deve ser determinar se as políticas e os programas governamentais não estão inadvertidamente subsidiando ou estimulando a rotatividade.

76. Embora a taxa ideal da rotatividade de mão-de-obra para fins de previdência social seja desconhecida devido às implicações tanto positivas como negativas para a seguridade social, é desejável que as regulamentações do mercado de trabalho evitem distorções no comportamento de trabalhadores e empregadores. A rotatividade da mão-de-obra no Brasil parece ser extraordinariamente alta. Um de cada três trabalhadores muda de emprego a cada ano. Além disso, a rotatividade da mão-de-obra tem aumentado em 60% desde a recessão em 1992 até 2001. Uma comparação confirma esta “hiperatividade” no funcionamento do mercado de trabalho brasileiro. A questão a que este relatório tenta responder é se a rotatividade no Brasil se tornou artificialmente alta devido ao modo de funcionamento do mercado de trabalho. Paradoxalmente, na maioria dos outros países a questão normalmente toma um sentido contrário, uma vez que se atribui às leis trabalhistas que encarecem as demissões para os empregadores o crédito de “congelar o mercado” ou levar a uma rotatividade artificialmente baixa.

77. Muitos motivos podem estar por trás deste padrão, como uma população mais jovem. Mas, como a Figura 18 mostra, a proporção da força de trabalho brasileira com pouco tempo de emprego no grupo economicamente ativo na faixa etária de 25-65 anos de idade fica acentuadamente abaixo até mesmo daquela encontrada nos Estados Unidos, o mercado de trabalho mais ativo entre os países desenvolvidos. A tendência dos trabalhadores brasileiros de mudar com freqüência de empregadores – confirmada por muitos estudos (Paes de Barros *et al.*, 1999, e Maloney, 1998) – indica que alguma instituição ou regulamentação específica do Brasil aumenta a rotatividade. O desenho do FGTS parece na verdade fomentar a rotatividade do mercado de trabalho e, dessa forma, levar a um mercado de trabalho hiperativo, explicando parcialmente o fraco desempenho do Brasil na produtividade da mão-de-obra. Figura 18: A continuidade no emprego é mais baixa no Brasil do que nos Estados Unidos



Tempo de emprego na manufatura final dos anos 90 (Anos com mesmo empregador)	
País	Anos
Brasil	6,3
Argentina	8,9
Chile	-
Colômbia	-
México	-
Espanha	10,9
Portugal	10,4
Itália	11,2
Alemanha	10,8
Países Baixos	10,3
Reino Unido	9,0
EUA	9,2
Coréia	-
Tailândia	-

Fonte: Maloney (1998), baseado em OCDE e CEPAL



### A frequência das causas trabalhistas é excessiva no Brasil?

78. No Brasil, muitas demissões do emprego resultam em disputas entre o empregador e o empregado e acabam nos tribunais com os trabalhadores reclamando que seus direitos, conforme estabelecidos na CLT, não foram honrados. O sistema de tribunais trabalhistas, um poder especial de governo chamado de Justiça do Trabalho, é encarregado da conciliação, arbitragem e julgamento. Os estudiosos debatem se o tribunal trabalhista também tem a competência de criar políticas trabalhistas (*poder normativo*), em vez de simplesmente interpretar a lei, e se o tribunal defende estritamente a precedência. O taxa paga ao tribunal é pequena, mas é sempre suportada pelo empregador. Os empregadores suportam o ônus da apresentação de provas de que o contrato padrão foi honrado. O sistema funciona da seguinte maneira: depois que um trabalhador dá entrada a uma ação judicial, o caso vai para conciliação. Se não houver acerto, o caso vai ao juiz. A duração média de tempo para se chegar a uma decisão é de 31 meses (Volume II, Capítulo 6). As partes da ação judicial podem apelar contra a sentença por duas vezes, e muitos o fazem (ver Figura 19).

79. Os tribunais trabalhistas existem na maioria dos países, mas em nenhum lugar a justiça do trabalho desempenha um papel tão proeminente como no Brasil. A cada ano, os trabalhadores dão entrada a cerca de 2 milhões de ações judiciais contra seus empregadores atuais ou passados. Isto significa que mais de 6% de todos os trabalhadores assalariados vão aos tribunais anualmente. Quatro de cada cinco casos em que as empresas estão envolvidas estão relacionados com mão-de-obra. Os trabalhadores vêm recorrendo à ação legal com uma frequência cada vez maior: as ações judiciais aumentaram em 60% ao longo da última década. Estes números são altos mesmo quando em comparação com países com reputação de serem excessivamente litigiosos, como é o caso dos Estados Unidos.

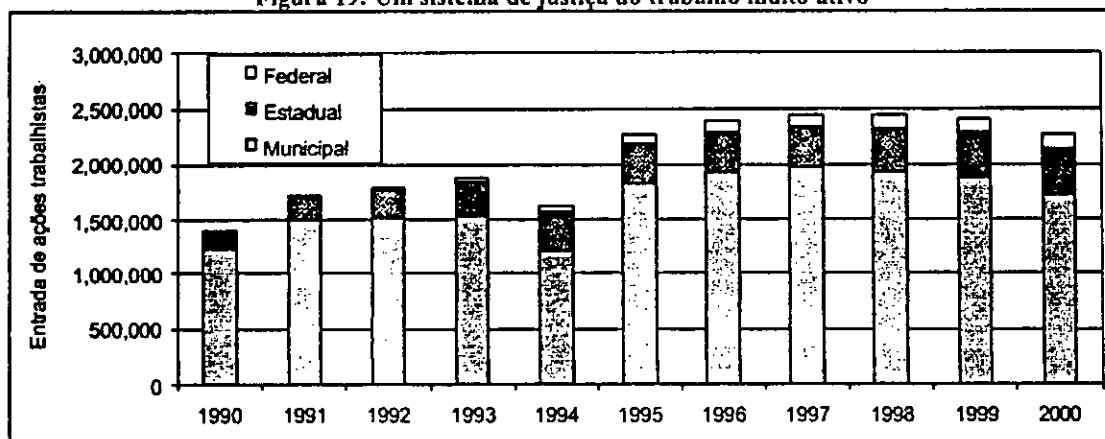
80. Dada a alta incidência de causas trabalhistas, não surpreende que a justiça do trabalho influencie significativamente os produtos do mercado de trabalho. Os tribunais impõem custos diretos e indiretos aos usuários. Os custos diretos dos litígios mais frequentes são as taxas pagáveis ao Estado e aos advogados, que são suportados pelas empresas. Estes custos não são desprezíveis. Todavia, os custos indiretos devidos à mudança de comportamento são muito maiores e recaem sobre os empregados e os empregadores. O litígio frequente implica que os custos de mão-de-obra em termos de pagamento futuro de multas e honorários advocatícios são incertos para o empregador no tempo do emprego. O preço real da mão-de-obra só será conhecido cinco anos depois da rescisão do contrato – após o que o sistema judiciário não aceita mais denúncias. Frente a essa incerteza, os empregadores se tornam cautelosos na contratação de novos trabalhadores, aumentando o cuidado na triagem e, dessa forma, aumentando igualmente seus custos de contratação. Embora não existam provas sistemáticas, é provável que isto tenha reduzido o emprego.

As relações mão-de-obra-empregador são (1) geralmente de controle; (2) geralmente cooperativas)

País	%
Brasil	4,3
Argentina	4,3
Chile	4,6
Colômbia	4,4
México	4,5
Espanha	4,6
Portugal	4,5
Itália	4,4
Alemanha	5,3
Países Baixos	6,1
Reino Unido	5,4
EUA	5,0
Coréia	3,5
Tailândia	4,8

Fonte: Global Competitiveness Report (Employer Survey), Harvard University and World Economic Forum (2001)

Figura 19: Um sistema de justiça do trabalho muito ativo



Fonte: Supremo Tribunal Federal

### A informalidade no Brasil é extraordinariamente elevada?

81. Uma grande parcela da força de trabalho brasileira trabalha fora do mercado de trabalho formal, onde os benefícios legais constantes da CLT, como décimo terceiro salário, férias pagas e remuneração de horas extras, não são necessariamente honrados, nem se recolhem os encargos da previdência social em nome do trabalhador. Foi aqui que se criou o maior número de empregos na última década, em acréscimo ao grande exército de trabalhadores informais.

82. Tradicionalmente, a informalidade era vista como uma opção inferior, pouco produtiva, em que os trabalhadores só aceitavam emprego quando não havia empregos no setor formal. Uma pesquisa recente contesta esta visão, sugerindo que alguns trabalhadores informais podem optar por ficar no setor não-regulado porque ele oferece maior independência, por exemplo, em termos de horas de trabalho. Sondagens sobre os trabalhadores informais no Brasil e em outros países latino-americanos mostram que tanto a visão tradicional, dualista, como a nova visão que se opõe à primeira estão certas. O que está errado é pensar nos trabalhadores informais como em um bloco homogêneo. Em apoio a esta visão, aproximadamente quatro de cada cinco *auto-empregados* brasileiros preferem um emprego informal a um emprego no setor formal. Mas a visão tradicional tem seus méritos: os *trabalhadores* assalariados informais parecem receber rações do emprego regulamentado e prefeririam – se tivessem a oportunidade – trabalhar no setor formal (Volume II, Capítulo 3).

83. Ser um trabalhador informal sempre tem uma desvantagem importante: pouco ou nenhum acesso aos programas de apoio à renda, como abono salarial e seguro-desemprego. Em consequência, os trabalhadores informais enfrentam um nível mais alto de insegurança de renda (Volume II, Capítulo 8). Esta insegurança excessiva é uma característica proeminente do mercado de trabalho brasileiro e implica níveis mais baixos de bem-estar para os trabalhadores.

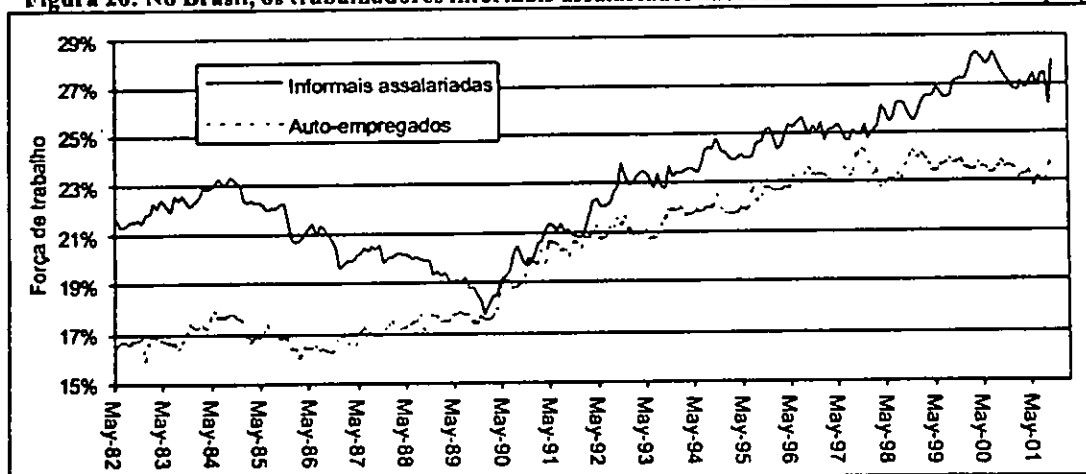
84. Mais da metade da força de trabalho atua fora do setor regulamentado, sendo que os assalariados informais representam 28% da força de trabalho e os auto-empregados 23% (Figura 20). Os dois tipos de informalidade aumentaram acentuadamente nos anos 90, passando de pouco mais de 17% cada em 1990 para os níveis atuais. Conquanto a parcela de auto-emprego no Brasil seja normal se comparada à de países de níveis semelhantes de renda (Volume II, Capítulo 3), a parcela de assalariados informais é o dobro daquela encontrada em qualquer outro lugar na América Latina. A parcela extraordinariamente grande de trabalhadores informais assalariados sugere que as normas atuais são, em qualquer dos casos, indesejáveis, posto que uma grande e crescente fração da força de trabalho reduziu significativamente a demanda de contratos formais (Carneiro, 1997).

Assalariados informais como parcela do total de empregos de 2000 (áreas metropolitanas)	
País	%
Brasil	27,5
Argentina	15,0
Chile	13,4
Colômbia	-
México	13,8
Espanha	-
Portugal	-
Itália	-
Alemanha	-
Coréia	-
Tailândia	-

Fonte: OIT

\* ou o mais recente.

Figura 20: No Brasil, os trabalhadores informais assalariados excedem em número os auto-empregados



Fonte: PME - dados do IBGE

## 6. A DETERMINAÇÃO CORRETA DO VALOR DA MÃO-DE-OBRA

85. A CLT e a Constituição Federal são claras ao estabelecer o que constitui um contrato de trabalho aceitável. O Ministério do Trabalho considera que o empregador firma um "contrato padrão" quando assina a carteira de trabalho do empregado. Nos termos deste contrato, os empregadores devem pagar, pelo menos, o salário-mínimo legal vigente, a gratificação natalina obrigatória, um mês de férias remuneradas e uma verba para auxiliar na educação de filhos menores, entre outros. Devem, também, depositar a contribuição da conta de rescisão do trabalhador e contribuir para o sistema nacional de seguridade social. Os trabalhadores têm a liberdade de deliberar sobre contratos "fora do padrão" por meio de negociações individuais ou coletivas, mas a legislação estipula que esses contratos ofereçam, pelo menos, *os mesmos benefícios garantidos* pelos contratos padrão. Este capítulo procura comprovar que essas leis podem prejudicar trabalhadores menos produtivos em termos de oportunidades de trabalho e segurança de renda e oferece um conjunto graduado de recomendações que visam melhorar resultados.

### Salário-mínimo obrigatório e benefícios não-salariais

86. As principais imposições relativas a salários, obrigatórias para os empregadores que firmam contratos individuais de trabalho, são as leis sobre salário-mínimo, o pagamento compulsório do décimo terceiro salário a todos os trabalhadores ao fim do ano, o pagamento do salário-família, a contribuição para a formação dos trabalhadores (salário-educação); outras leis proíbem reduções de salários nominais e impõem remuneração mais alta para o trabalho executado à noite ou em horas adicionais à jornada de trabalho normal. Nos contratos negociados coletivamente, os salários têm como base o que é estipulado na CLT em relação a contratos individuais. Outro diploma legal proíbe que novos contratos reduzam o salário e os níveis de benefícios acordados em contrato coletivo anterior. Como esses benefícios são garantidos constitucionalmente, não podem ser dispensados nem mesmo por mútuo consentimento. Nem mesmo os sindicatos têm o poder de descartar tais benefícios em negociações coletivas. Em um contrato normal, esses benefícios correspondem a aproximadamente 35% do salário base (ver Tabela 4).

87. As principais imposições que não integram o salário são as férias remuneradas, as contribuições para a conta do FGTS (para a maioria dos empregados; patrões de empregados domésticos, por exemplo, não são obrigados a contribuir) e as contribuições do empregador para o sistema nacional de seguridade social. Para um trabalhador normal, o custo desses benefícios para o empregador corresponde a outros 35% do salário base. Em caso de demissão do empregado, este sempre deve ser avisado com um mês de antecedência e tem direito a receber uma indenização correspondente a 50% do saldo da conta do FGTS (discutida em mais detalhes no Capítulo 7). Todas essas obrigações somadas equivalem a 70% a 90% do salário

<b>Tax-Wedge</b> (Total Cost of Contracting a Worker: Percentage above Salary)	
Pais	%
Brasil	%
Argentina	66
Chile	-
Colômbia	-
México	-
Espanha	14
Portugal	52
Itália	38
Alemanha	68
Países Baixos	66
Reino Unido	60
EUA	26
Coréia	33
Tailândia	18

Fonte: OECD (2001) "Taxing Wages" and Volume II of this report.  
Note: Calculation for OECD countries based on a married couple with two children and two earners.

Tabela 4: As obrigações aumentam o custo da contratação de trabalhadores em 65%

Componente	Percentual	Total
Salário base		100,0
Décimo terceiro salário	8,3	108,3
Férias remuneradas	11,3	119,6
Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)	8,5	128,1
Outros benefícios obrigatórios	10,0	138,1
Contribuições previdenciárias (INSS)	20,0	158,1
Outras contribuições (acidente de trabalho, etc.)	4,7	162,8
Associações de empregadores (treinamento etc.)	3,1	165,9

Fonte: Volume II, Capítulo 6.

### As obrigações diminuem o valor dos salários dos trabalhadores fora da formalidade

88. Este cálculo pressupõe que a produtividade do trabalhador garante um salário maior ou igual ao salário-mínimo. Se a produtividade do trabalhador for avaliada abaixo do salário-mínimo, esses benefícios obrigatórios totalizarão mais de 80% do salário base. Por exemplo, para trabalhadores com níveis de produtividade 20% abaixo do salário-mínimo legal, essas obrigações somariam 125% da produtividade do trabalhador. Da mesma forma, para um empregado com nível de produtividade que garanta um salário 33% inferior ao salário-mínimo, as obrigações trabalhistas corresponderiam a 170% do salário base. Quanto mais baixa for a produtividade do trabalhador, mais onerosa será a legislação para o empregador. Sob tais circunstâncias, não é surpreendente ver trabalhadores de baixa produtividade cada vez mais compelidos a entrar no mercado informal. E os dados parecem confirmar isto. A Figura 21 mostra que, na verdade, mais de um terço dos trabalhadores informais no Brasil ganham menos que um salário-mínimo. Mesmo que isso não seja motivo para a informalidade (por exemplo, trabalhar sem patrão pode ser uma opção desejada por muitos trabalhadores qualificados), é uma explicação plausível para a alta taxa de entrada na informalidade entre trabalhadores assalariados.

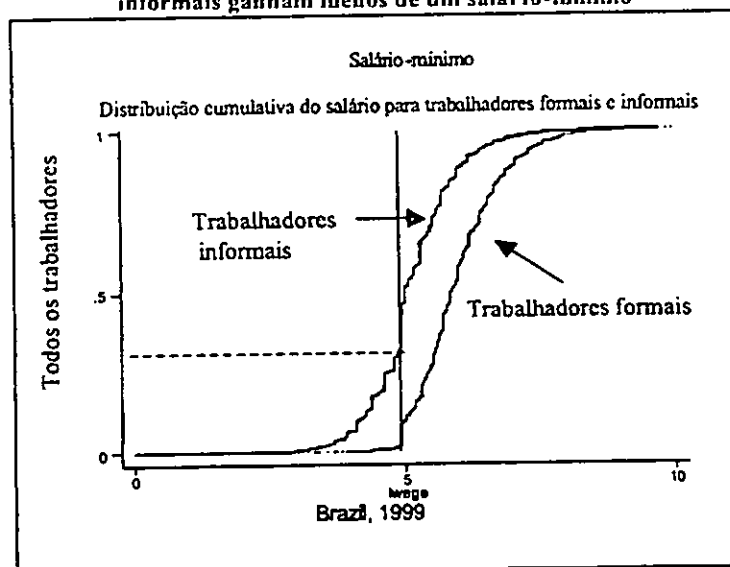
89. Para os trabalhadores de produtividade relativamente alta, a legislação sobre salário-mínimo não é um problema. Assim, os empregadores podem ajustar o nível salarial de forma que o valor geral da remuneração (salário mais benefícios não-salariais) seja apropriado. Mas existem algumas imposições que implicam em custo para o empregador e que não são consideradas valiosas pelo empregado. As contribuições para a seguridade social são o exemplo mais importante, e podem existir outras (como as contribuições para o SENA/SENAC, FAT, PIS/PASEP etc). Esta pode ser outra razão aceitável para a informalidade. E é provável que a recente reforma da previdência social – que estreitou o vínculo entre contribuições e benefícios – tenha participação nesse resultado, que permanecerá sendo um importante fator para preferência pela informalidade, já que o total de contribuições para a previdência social (empregadores e empregados) corresponde a quase 30% dos salários. A experiência internacional mostra que taxas de contribuição acima de 15% estão associadas a taxas notavelmente altas de evasão.

Contribuições para a previdência social como parcela da folha de pagamento, 1997*	
País	%
Brasil	25
Argentina	35
Chile	21
Colombia	27
México	22
Espanha	29
Portugal	28
Itália	34
Alemanha	34
Países Baixos	37
Reino Unido	17
EUA	14
Coréia	13
Tailândia	-

Fonte: OCDE e Packard (2001).

\* ou o mais recente.

Figura 21: Mais de um terço de todos os trabalhadores informais ganham menos de um salário-mínimo



### A regionalização do salário-mínimo pode abrandar o problema

90. O primeiro salário-mínimo legal foi estabelecido em 1940. Originalmente, havia 14 diferentes salários-mínimos regionais, mas em 1963 já existiam 39 níveis. Na década de 70 e no início dos anos 80, o Brasil possuía uma política salarial ativista, e o salário-mínimo era usado para orientar os ajustes salariais (Volume II, Capítulo 7). Em 1984, o nível do salário-mínimo foi padronizado nacionalmente, adotando os níveis (mais altos) prevaletentes nas regiões Sul e Sudeste do país. Em 1987, o papel do salário-mínimo como base para a determinação de outros salários foi oficialmente revogado, a fim de concentrar os objetivos da política do salário-mínimo na erradicação da pobreza. Mas a prática continuou informalmente e há evidências – chamadas de “efeito farol” – de que os ajustes do salário-mínimo ainda influenciam outras remunerações. Finalmente, em 1988, também foi instituído um programa previdenciário (amplamente não-contributivo) que usa o salário-mínimo como base.

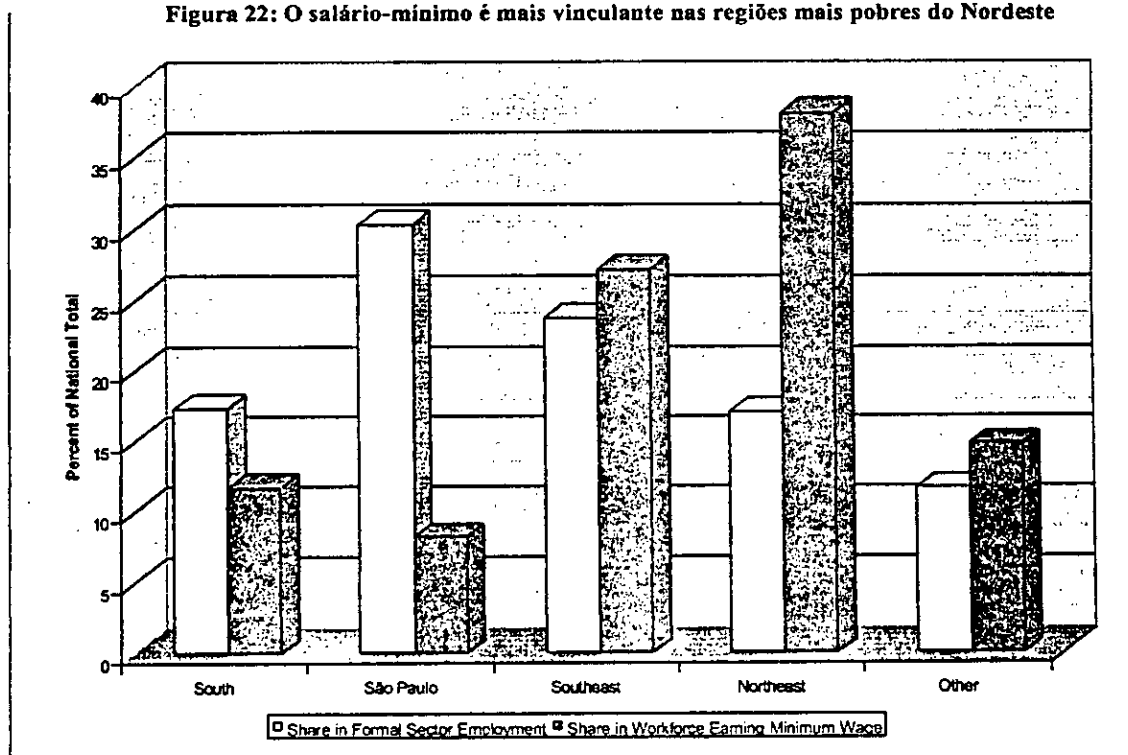
91. O debate sobre o salário-mínimo no Brasil evoluiu em torno da questão de sua eficiência como política de erradicação da pobreza. Três capítulos do Volume II deste relatório têm como finalidade lançar luz sobre o assunto. Em geral, as evidências internacionais não são concludentes: há poucos exemplos, se os há, do uso eficaz da política do salário-mínimo na redução da pobreza (Volume II, Capítulo 8). Isso ocorre, principalmente, devido aos efeitos de diminuição da oferta de emprego (especialmente nos países desenvolvidos) e à entrada na informalidade, causadas pelos aumentos do salário-mínimo. A própria experiência brasileira é consistente com a de outros países (Volume II, Capítulos 7 e 10).

92. Desde 2001, a política do salário-mínimo foi revertida para o princípio de atribuição de diferentes valores para diferentes regiões, com um mínimo estabelecido no âmbito federal. É uma mudança bem-vinda, principalmente porque o mesmo salário-mínimo razoável nas regiões Sul e Sudeste se mostra muito alto para o pobre Nordeste (ver Figura 22).

Relação entre o salário-mínimo e o salário médio	
País	%
Brasil	24
Argentina	27
Chile	32
Colômbia	40
México	32
Espanha	35
Portugal	47
Itália	73
Alemanha	57
Países Baixos	58
Reino Unido	40
EUA	38
Coréia	-
Tailândia	-

Fonte: Maloney e Nuñez (2001)

Figura 22: O salário-mínimo é mais vinculante nas regiões mais pobres do Nordeste



No entanto, a eficácia do salário-mínimo regional em trazer os trabalhadores mais pobres para a formalidade depende da manutenção de um salário-mínimo federal baixo. O salário-mínimo real aumentou de R\$120,00 para R\$180,00 entre 1995 e 2001 (valores de novembro de 2001). O impacto desse aumento no déficit do pagamento de aposentadorias alavancou as pressões populistas visando um aumento ainda maior – cada R\$1,00 de aumento no salário-mínimo significa um gasto adicional de quase R\$160 milhões para os cofres da Previdência Social (Volume II, Capítulo 7). Dessa forma, o aumento de R\$60,00 reais custou ao governo quase R\$10 bilhões. Dada a “resistência natural” embutida nessa ligação e a eficácia do programa de aposentadoria na redução da pobreza entre idosos, este relatório não recomenda o desvinculamento do benefício da aposentadoria mínima em relação ao salário-mínimo

**Permitir que os sindicatos negociem o salário-mínimo obrigatório pode ajudar**

93. A proposta mais séria surgida nos últimos tempos para tornar o mercado de trabalho brasileiro mais flexível é a recente iniciativa de permitir que acordos coletivos suplantem as disposições da CLT. Em termos simples, a proposta autorizaria os sindicatos a negociar condições salariais e de emprego “independentemente”, ou seja, sem os obstáculos impostos pelo código trabalhista em relação ao contrato individual de trabalho e sem as limitações presentes em seus próprios acordos anteriores. O objetivo dessa proposta é fazer os contratos refletirem condições específicas da empresa empregadora, desobrigando as empresas e os trabalhadores de seguir o modelo rígido e geral do salário-mínimo.

94. O debate é útil, mas apresenta dois entraves. Em primeiro lugar, considera-se que o projeto só traria vantagens se houvesse mudança na legislação que trata dos acordos coletivos. Nos termos originais da CLT, os sindicatos são responsáveis pela harmonização das relações entre o trabalho e o capital e devem ajudar o governo na implementação das políticas econômicas (para obter mais informações sobre a evolução da negociação coletiva no Brasil, ver o Volume II, Capítulo 4). Esses princípios implicam ligações estreitas dos sindicatos com o governo, mas vínculos fracos entre os sindicatos e empregados e empregadores. Os sindicatos foram organizados por categoria, mas as federações de empregadores são constituídas conforme o setor econômico. Em 1988, foram criadas algumas restrições para a formação de sindicatos. Mas a lei continua a oferecer aos sindicatos poder de monopólio: apenas um sindicato no município é reconhecido como legal para a categoria e todos os trabalhadores são obrigados a pagar uma taxa sindical, que tem mais de 50% de seu valor repassado ao sindicato, mesmo que o trabalhador não seja sindicalizado. Essas normas resultam em sindicatos com menor incentivo para representar os interesses econômicos da mão-de-obra por meio de acordos mutuamente benéficos com empregadores. Por isso, a proposta de permitir que acordos coletivos suplantem as disposições da CLT só tornaria o mercado de trabalho mais eficiente se o poder de monopólio dos sindicatos (*unicidade sindical*) fosse revogado e se a contribuição sindical fosse voluntária.

Densidade Sindical 1995	
Pais	%
Brasil	17
Argentina	25
Chile	16
Colômbia	7
México	31
Espanha	19
Portugal	-
Itália	39
Alemanha	29
Países Baixos	26
Reino Unido	34
EUA	16
Coréia	-
Tailândia	-

Fonte: OECB

\* ou mais recente.

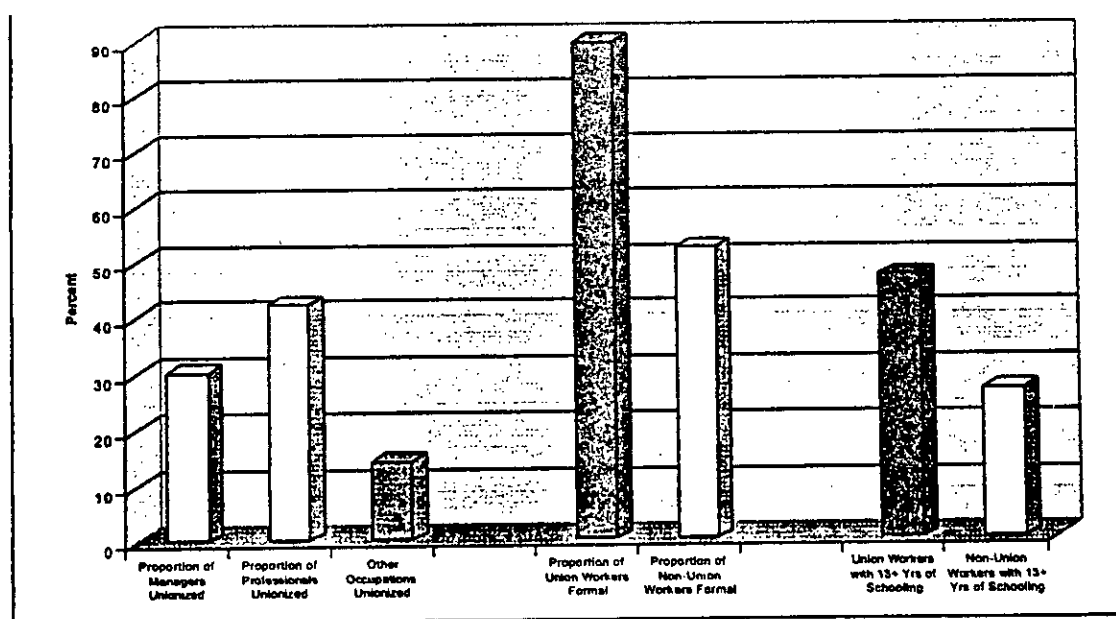
95. O segundo entrave pode ser mais problemático. Embora a experiência da regulamentação do salário-mínimo no Brasil seja semelhante à de outros países, as instituições de negociação coletiva do país possuem aspectos únicos e importantes (Volume II, Capítulos 4 e 5). Aproximadamente 17% da força de trabalho são sindicalizados, contra 22% em 1986 – o índice e a tendência não são incomuns nos países em desenvolvimento. Ao contrário de outros países, entretanto, os brasileiros sindicalizados têm melhor formação escolar e qualificação profissional: enquanto 47% dos trabalhadores sindicalizados terminaram, pelo menos, o ensino médio, o índice cai para 27% entre empregados não-sindicalizados. Da mesma forma, o índice de sindicalização entre gerentes (30%) e profissionais (42%) é maior que o de outras categorias – ver Figura 23. Em termos de efeitos econômicos, a sindicalização eleva a remuneração em 10% a 15% no Brasil, novamente um número condizente com a experiência internacional, mas inconsistente com a própria legislação brasileira que estende automaticamente os contratos negociados coletivamente aos trabalhadores não vinculados a sindicatos. Diferente do que ocorre em outros países, a dispersão salarial na força de trabalho sindicalizada brasileira é maior que aquela identificada entre trabalhadores não-sindicalizados.

96. Esses resultados sugerem que, pelo menos em um futuro previsível, não se pode esperar que os sindicatos brasileiros representem os interesses de trabalhadores de baixa produtividade, especialmente aqueles para os quais as disposições sobre contrato individual de trabalho da CLT são mais severas. Portanto, embora a proposta de autorização de suplantação da CLT por meio de negociações coletivas possa ajudar a reduzir o custo do trabalho para os empregadores, é improvável que ela auxilie no aumento de produtividade, da formalidade e da segurança de renda para os trabalhadores mais pobres.

Cobertura da negociação sindical, 1995	
País	%
Brasil	"100"
Argentina	73
Chile	13
Colômbia	
México	
Espanha	78
Portugal	
Itália	82
Alemanha	92
Países Baixos	81
Reino Unido	47
EUA	18
Coréia	11.2
Tailândia	2.9

Fonte: OIT e OCDE (1999)

Figura 23: No Brasil, os trabalhadores sindicalizados têm melhor formação escolar que os não sindicalizados e têm maior probabilidade de se tornarem gerentes e profissionais que os trabalhadores de produção



**Pode ser necessário reduzir o pacote do salário-mínimo obrigatório**

97. No período de 60 anos desde a adoção da CLT, três fatos são dignos de menção. Primeiro, a composição da oferta de trabalho sofreu mudanças radicais. Entre as principais estão o aumento de participação da mulher na força de trabalho, saindo de meros 15% para alcançar quase 40%, e o rápido crescimento da participação do setor de serviços, que praticamente se igualava à participação da indústria e da agricultura e hoje ultrapassa esses dois setores juntos. Em segundo lugar, a estrutura da demanda de trabalho mudou consideravelmente. Com o decorrer do tempo, o mercado passou a exigir trabalhadores mais qualificados. Em terceiro lugar, em contraste, não houve alteração significativa nas instituições e regulamentações trabalhistas no Brasil. As duas principais instituições – normas e organizações de negociação coletiva e o sistema da justiça do trabalho – continuam a funcionar com base em princípios característicos do período pós-Depressão. Além disso, as normas que impõem o salário-mínimo e outros benefícios permaneceram praticamente inalteradas.

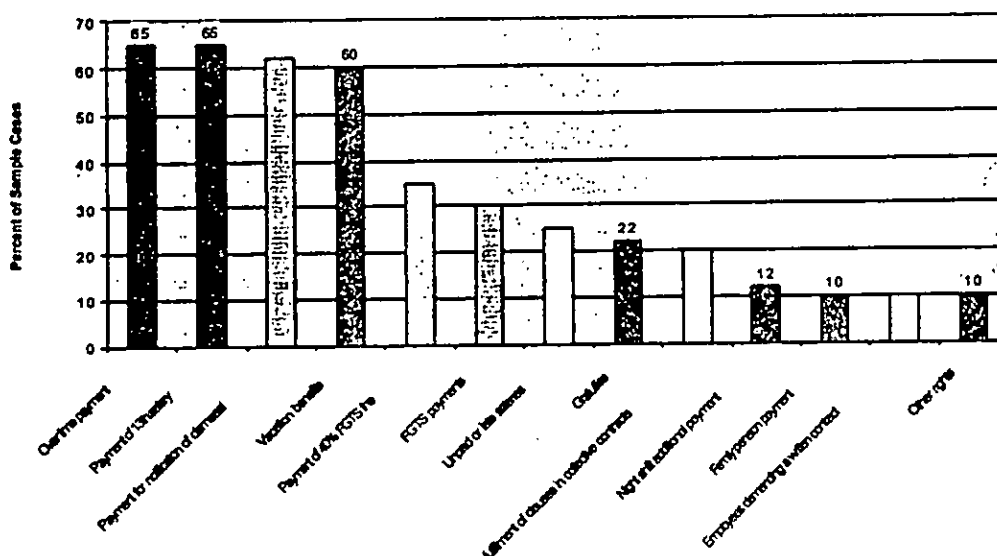
98. O resultado é uma crescente dissonância entre as forças do mercado de trabalho e as instituições que regem sua interação. Da mesma forma que não serve aos trabalhadores mais ricos e educados, definitivamente prejudica aqueles que mais ouvem promessas do poder público – os hipossuficientes sem qualificação. Como reformas amplas que abordam frontalmente essas contradições são politicamente improdutivas, a proteção parece ser o princípio que fundamenta várias das mudanças propostas em instituições e normas trabalhistas. Uma das propostas é atribuir mais responsabilidade aos sindicatos e, ao mesmo tempo, tornar o mercado da representação coletiva mais contestável por meio de uma reforma na legislação sindical. São propostas de mérito, mas que não melhoram a perspectiva dos trabalhadores mais pobres em conseguir empregos que lhes dêem a oportunidade de aumentar sua produtividade e remuneração por meio de esforço e estabilidade.

99. Para o Brasil, a melhor forma de ajudar os segmentos mais fracos da população é reduzir progressivamente essas imposições. É necessário coibir os aumentos do salário-mínimo e reduzir gradualmente os benefícios não-salariais exigidos por lei. A proposta pode parecer contraditória, mas vamos considerar o seguinte: atualmente, cada vez mais esses benefícios são negados aos trabalhadores assalariados – em 2000, o número de trabalhadores informais no Brasil ultrapassou o número de pessoas empregadas no setor formal. Também é ilustrativo ser o pagamento de benefícios não-salariais a causa mais freqüente de ajuizamento de ações trabalhistas (quase dois terços de todos os casos – ver barras vermelhas da Figura 24).

Salário-mínimo regulamentado por lei (salário mínimo cumprido / salário realmente cumprido)	
Pais	Rateio
Brasil	5,1
Argentina	3,1
Chile	5,8
Colômbia	5,5
México	5,4
Espanha	5,7
Portugal	5,1
Itália	5,0
Alemanha	5,1
Países Baixos	5,7
Reino Unido	5,5
EUA	6,3
Coréia	4,8
Tailândia	5,2

Fonte: Global Competitiveness Report (Employer Survey), Harvard University and World Economic Forum (2001)

**Figura 24: Por que os trabalhadores interpõem ações judiciais: razões para processar os empregadores**





Aduz-se que, em média, 40% das sentenças desses processos trabalhistas resultam em vitória do trabalhador (Volume II, Capítulo 6). Talvez seja a hora de o governo reconhecer *de jure* o que os tribunais trabalhistas parecem julgar *de facto*: as imposições mínimas são muito altas. Restringir essas imposições seria a forma mais certa de reduzir a informalidade entre os hipossuficientes, mitigar os litígios trabalhistas e elevar a produtividade, o emprego e a estabilidade.

**Box 7: Sempre há possibilidade de negociação: Como funciona a justiça do trabalho no Brasil**

O sistema brasileiro de justiça do trabalho possui três níveis: Juntas de Conciliação e Julgamento; Tribunais Regionais do Trabalho (TRT); e o Tribunal Superior do Trabalho (TST). Até recentemente, a Junta de Conciliação e Julgamento era composta por um juiz trabalhista, um representante dos empregadores e um representante dos empregados (conhecidos como juízes classistas). Esses dois últimos membros eram nomeados pelo presidente do Tribunal Regional do Trabalho, no qual a Junta funcionava. O Tribunal Regional do Trabalho era composto em sua grande parte por juízes trabalhistas e por uma minoria de representantes de patrões e empregados. Os juízes classistas eram escolhidos pelo Presidente da República. Os TRTs atuam em litígios e proferem sentenças. Empregados e empregadores podem interpor recurso ao Tribunal Superior do Trabalho. Os membros do TST são nomeados pelo Presidente, mas devem ser aprovados pelo Senado Federal. É composto de seis representantes de empregadores e trabalhadores (três para cada um) e de 11 juízes trabalhistas, com vitaliciedade no cargo. Nos três níveis, a prática de incluir representantes de classe foi abolida em 1999. As decisões do TST são finais, exceto se a disputa versar sobre algum princípio constitucional, em cujo caso pode ser interposto recurso ao Supremo Tribunal Federal.

Todos os litígios individuais começam com o ajuizamento de uma reclamação trabalhista, pelo trabalhador ou pelo sindicato, na Junta de Conciliação e Julgamento. O empregador é notificado e solicitado a apresentar documentos que o isentem de culpa. Nesse estágio, o processo é completamente burocrático. Nas audiências, o juiz pergunta ao empregador se este gostaria de fazer uma contraproposta ao empregado. Em caso afirmativo, o juiz pergunta ao empregado se a contraproposta lhe é satisfatória. Se o empregado a aceita, o processo é extinto. Caso contrário, o juiz tenta fazer as partes chegarem a um acordo. Se o empregador não fizer uma contraproposta ou se a conciliação não produzir resultados, a audiência é encerrada. A demanda é, então, analisada pelo juiz responsável pela prolação da sentença.

É importante enfatizar um ponto: sempre há espaço para a negociação! Portanto, são incluídas cláusulas desse tipo, protegidas por lei, nos contratos individuais de trabalho. Na verdade, a maioria das demandas e, portanto, dos direitos negociados, referem-se a direitos individuais cultuados pela CLT e/ou pela Constituição. Os dados mostram que existe uma grande fração (quase 80%) de litígios levados aos tribunais trabalhistas abordando cláusulas já previstas em lei. O procedimento regular é chegar a um acordo entre as partes. Em outras palavras, significa que a possibilidade de negociação de cláusulas individuais previstas em lei é disponibilizada a patrões e a empregados. Mais de 60% das disputas que não são extintas no estágio de conciliação são decididas em favor de ambos, trabalhador e empresa. As decisões que proporcionam vitória total ao trabalhador correspondem a um percentual menor e aparentemente em declínio (10% a 20%), enquanto os litígios decididos em favor do empregador totalizam entre 15% e 30%.

Fonte: Camargo (2002), Volume II, Capítulo 6.

## 7. COMO ALINHAR MELHORES INCENTIVOS

100. O Capítulo 6 tratou das implicações financeiras dos benefícios salariais e não-salariais obrigatórios. Este capítulo examinará as implicações, no mercado de trabalho, do formato das normas e instituições trabalhistas em relação às implicações nos incentivos de empregados e empregadores. O Capítulo 6 sugere que, com imposições mínimas muito altas, a possibilidade de emprego será cada vez mais reduzida e os trabalhadores de produtividade relativamente baixa somente serão contratados de forma ilegal. Este capítulo propõe que o formato atual da legislação e o funcionamento das instituições de fiscalização do cumprimento dos contratos trabalhistas geram um mercado de trabalho adverso, cujo principal resultado é o comprometimento da produtividade. Em outras palavras, as normas trabalhistas e a forma como são aplicadas criam um incentivo perverso para os trabalhadores negociarem ao fim do contrato. Assim, enquanto os avanços trabalhistas podem ser o sinal de uma flexibilização dos mercados trabalhistas em outros países, no Brasil uma parte significativa deles pode refletir restrições às negociações durante a vigência do contrato, induzidas pela lei. E enquanto o foco do último capítulo era direcionado às normas que estipulam o salário-mínimo e as imposições não-salariais e às instituições de negociação coletiva, este capítulo enfatiza as normas que regem a rescisão e as instituições que solucionam litígios trabalhistas.

### Benefícios obrigatórios da rescisão

101. Os trabalhadores têm direito a receber quatro principais benefícios por ocasião da rescisão de seu contrato de trabalho. Em primeiro lugar, devem ser avisados sobre a rescisão com um mês de antecedência, recebendo salário integral e dispondo de algum tempo durante o dia para procurar outro emprego (*aviso prévio*). Na prática, a maioria dos empregadores simplesmente paga um salário mensal ao demitir o trabalhador. Em segundo lugar, com a rescisão, o trabalhador pode sacar o valor depositado na sua conta do FGTS, para a qual o empregador contribuiu com um mês de salário para cada ano trabalhado e que rende uma taxa real de 3%, garantida pelo governo. Além disso, se a rescisão ocorreu sem justa causa – por exemplo, por razões econômicas ou arbítrio do empregador – este deve pagar ao trabalhador uma indenização correspondente a 50% do saldo acumulado do FGTS. Por último, o empregado tem direito a receber as parcelas do seguro-desemprego. As regras de qualificação e o valor dos benefícios são resumidos na Tabela 5.

Pagamento refere-se à produtividade do trabalhador de 2001 (não se refere fortemente relacionado)	
País	Rating
Brasil	3,8
Argentina	3,4
Chile	4,5
Colômbia	2,9
México	3,7
Espanha	4,0
Portugal	3,4
Itália	4,2
Alemanha	4,1
Países Baixos	4,1
Reino Unido	5,4
EUA	5,4
Coréia	4,2
Tailândia	4,1

Source: Global Competitiveness Report (Employer Survey). Harvard University and World Economic Forum (200 Economic Forum (2001))

Tabela 5: Benefícios decorrentes da rescisão podem aumentar a renda anual mesmo para trabalhadores com pouco tempo de serviço

Benefício	Quem pode receber	Valor do benefício
Seguro-desemprego	A maioria dos trabalhadores do setor formal	1 a 2 salários-mínimos 3 a 5 pagamentos dependendo do histórico de contribuição
FGTS	A maioria dos trabalhadores do setor formal (menos empregados domésticos)	8% do salário por mês, com taxa de rendimento de 3% garantida pelo governo
Indenização por rescisão sem justa causa	Todos os trabalhadores com contas de FGTS	40% do saldo (os empregadores pagam mais 10% ao governo)
Aviso prévio	Todos os trabalhadores do setor formal	Aviso com um mês de antecedência ou um mês de salário

102. Para se obter uma idéia aproximada do alcance desses benefícios, considere o caso de uma pessoa que trabalhou durante cinco anos recebendo um salário mensal de R\$250,00. Ela teria ganho R\$15.000,00 em salários e obtido outros R\$9.000,00 em benefícios (ver Capítulo 9), sem contar as contribuições para o FGTS feitas pelo empregador. Na sua rescisão, o trabalhador receberá R\$250,00 a título de aviso prévio, terá acesso ao saldo do FGTS que conterà mais de R\$ 1.250,00, o empregador acrescentará outros R\$500,00 à conta do FGTS se a demissão tiver ocorrido sem justa causa e o trabalhador passará a receber o benefício de seguro-desemprego, que somará entre R\$500,00 e R\$1.000,00 durante os próximos 3 a 6 meses. Esses pagamentos adicionais totalizariam aproximadamente R\$2.750,00, ou quase um ano de salário. A rescisão nem sempre é uma tragédia. Em boas condições econômicas, pode até ser uma verdadeira bênção.

### A legislação rescisória e o funcionamento da justiça do trabalho distorcem os comportamentos

103. Os trabalhadores respondem a esses incentivos da mesma forma que qualquer pessoa racional o faria: eles induzem demissões após o acúmulo desses direitos rescisórios. Os mais pacientes esperam por mais tempo que aqueles que precisam do dinheiro com mais urgência, mas a rotatividade de trabalhadores é mais alta do que seria na ausência dessas regras. Em princípio, as empresas podem reduzir a rotatividade aumentando a remuneração pelo tempo de serviço, ou seja, inclinando o perfil de estabilidade para cima (ver Lazear, 1986). Mas como isso deixa os trabalhadores vulneráveis ao abandono pelas empresas à medida que envelhecem, provavelmente é uma estratégia de crédito somente para organizações grandes e bem conceituadas. Assim, parece que, enquanto o legislador torna o mercado de trabalho brasileiro geralmente hiperativo, isso pode ser especialmente verdadeiro para o trabalhador mais pobre, e para os trabalhadores de empresas menores.

104. A rotatividade artificialmente alta é apenas uma das conseqüências. Enquanto a taxa de juros abaixo do mercado usada nas contas do FGTS induz mais desligamentos do trabalho, a distinção entre a rescisão com e sem justa causa também fornece aos trabalhadores um forte incentivo para provocar sua demissão. Os motivos são: primeiro, a diferença entre as demissões com e sem justa causa; em segundo lugar, o fato de o pagamento adicional em caso de demissão sem justa causa ir direto para o bolso do trabalhador, em vez de ser tratado como indenização e pago a uma entidade neutra, como o governo. Essa prática tende a tornar as relações trabalhistas suspeitas e adversas, com empregadores recusando-se a pagar a multa até serem levados à justiça. As estatísticas da justiça do trabalho (ver Volume II, Capítulo 6) vêm fornecendo evidências importantes sobre esses benefícios rescisórios – a falta de aviso prévio, o não pagamento da multa sobre o FGTS e falta de contribuição para a conta do FGTS são a segunda razão mais freqüente de litígio, perdendo somente para a falta de pagamento de benefícios não-salariais (ver Figura 23). Portanto, além de aumentar a rotatividade, a legislação também alavanca o número de litígios, tornando o mercado de trabalho não só hiperativo, mas também “hiperlitigioso”.

105. Também vem sendo sugerido que uma alteração no funcionamento da Justiça do Trabalho reduziria a quantidade de litígios, mesmo mantendo-se a legislação trabalhista atual. Talvez esse seja um argumento válido. As principais regras são as seguintes (Volume II, Capítulo 6): o trabalhador pode ajuizar reclamações trabalhistas contra o empregador até três anos após sua demissão. O trabalhador não precisa pagar custas judiciais (embora o custo para o empregador seja, também, baixo). O ônus da prova cabe ao empregador. As varas e os tribunais trabalhistas freqüentemente “dividem a diferença” – os trabalhadores recebem aproximadamente 40% do valor disputado – prática considerada fomentadora de litígios em outros

Valor agregado por trabalhador, 2000*	
Pais	US\$
Brasil	13.894
Argentina	24.257
Chile	27.765
Colômbia	15.886
México	18.492
Espanha	42.796
Portugal	27.890
Itália	42.986
Alemanha	41.859
Países Baixos	42.745
Reino Unido	41.054
EUA	54.879
Coréia	33.855
Tailândia	10.670

Fonte: OIT

\* ou o mais recente.

países. Assim, os trabalhadores se sentem incentivados a brigar na justiça com mais frequência e a inflacionar seus pedidos. Por outro lado, os empregadores se sentem estimulados a não pagar todos os direitos acumulados dos trabalhadores na rescisão e a aguardar até que a justiça os ordene a pagar. Devemos mencionar, entretanto, que os trabalhadores nem sempre saem vitoriosos nas decisões da justiça do trabalho.

106. Uma vez mais, é provável que o trabalhador mais pobre litigue mais, já que se espera que ele esteja mais impaciente para levantar o saldo de sua conta do FGTS. Isso significa que o hipossuficiente tem mais probabilidade de levar seu empregador à justiça. O Capítulo 5 do Volume II apresenta evidências, fundamentadas em registros da justiça do trabalho, de que os trabalhadores que recebem menos de 2 salários-mínimos correspondem a 70% dos casos levados ao Judiciário, enquanto sua participação na força de trabalho não passa de 45%. Empregados que ganham mais de 5 salários-mínimos constituem aproximadamente 16% da força de trabalho, mas respondem por menos de 4% das ações trabalhistas (ver Figura 25). Como os empregadores hesitarão mais em contratar trabalhadores com maior probabilidade de futuramente os processar, a consequência poderá ser menos empregos (no setor formal).

107. Depois que o trabalhador é contratado, se o objetivo for minimizar custos, a estratégia correta para a empresa é não pagar os benefícios da rescisão e aguardar até que o ex-empregado ajuíze uma reclamação trabalhista. O tempo entre o ajuizamento da ação e a sentença é reconhecidamente muito longo. Por isso, o empregador espera que os trabalhadores aceitem a contraproposta na primeira etapa de conciliação, ainda o que trabalhador acredite que o valor oferecido seja menor que o devido. Novamente, essa estratégia tende a produzir melhores resultados em contratos de trabalho informais, já que em um contrato formal é mais fácil solucionar a disputa em favor do trabalhador. Desta forma, um outro efeito do funcionamento da justiça do trabalho no Brasil é o aumento na quantidade de contratos de trabalho informais.

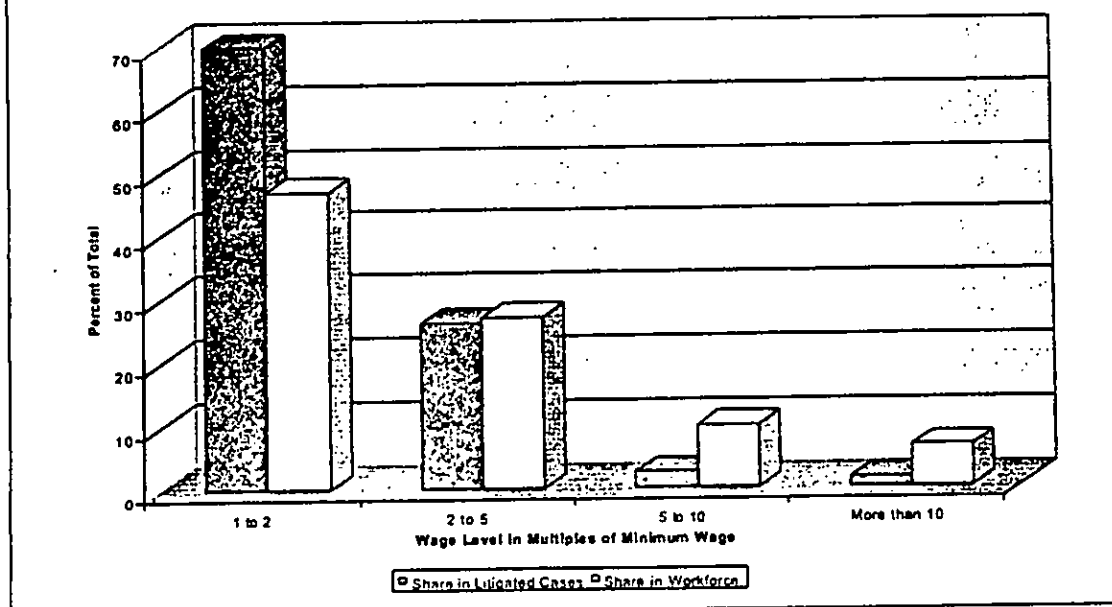
108. Em contraste com o alto número de litígios, a frequência de agitações trabalhistas é moderada. Menos de 2% da força de trabalho envolveu-se em greves no ano de 2000, em comparação com mais de 50% na Argentina. Porém, mesmo nessa dimensão, o Brasil não é um país excepcionalmente pacífico se comparado a outros países.

Horas anuais trabalhadas por trabalhador, 2000	
País	Horas
Brasil	1.689
Argentina	1.820
Chile	1.902
Colômbia	1.911
México	1.888
Espanha	1.812
Portugal	2.009
Itália	1.682
Alemanha	1.480
Países Baixos	1.365
Reino Unido	1.720
EUA	1.979
Coréia	2.474
Tailândia	2.228

Fonte: OIT

\* ou o mais recente.

Figura 25: Os trabalhadores mais pobres processam mais frequentemente seus empregadores



### Incentivos à negociação em contrato pode reduzir o litígio

109. O funcionamento da justiça do trabalho gera incentivos perversos com implicações relevantes no desempenho do mercado trabalhista. A fim de mitigar essas distorções, é importante ter em mente o comportamento dos agentes econômicos envolvidos, isto é, empregados e empregadores. Em primeiro lugar, a despeito do grande volume de normas e restrições, as relações de trabalho no Brasil são “negociáveis” e negociadas. Contudo, o local de negociação é a vara do trabalho, e não o bcal de trabalho, e o momento da negociação ocorre após a demissão do empregado, e não enquanto este ainda está trabalhando. Além disso, as negociações realmente reduzem o custo efetivo do trabalho em relação ao que é estipulado em lei.

110. Como resultado, temos um sistema de justiça trabalhista congestionado, comportamentos não cooperadores e um grande número de contratos informais. Uma possível solução é retirar as negociações das varas trabalhistas e deixar que ocorram dentro das empresas, enquanto o trabalhador ainda demonstrar interesse pela boa saúde financeira da organização. Em outras palavras, o princípio seria tornar a negociação mais atraente no nível da empresa que no nível da justiça, para patrões e empregados. Isso pode ser feito de duas formas: *alterando a legislação que proíbe a negociação* de várias cláusulas de contratos de trabalho individuais sem a participação da justiça do trabalho e/ou *aumentando o custo do acesso à justiça trabalhista* (Volume II, Capítulo 6).

111. Em relação à primeira sugestão, a melhor forma de implementá-la seria permitindo a negociação de direitos individuais por meio de contratos coletivos com a empresa, tendo a participação do sindicato. Do ponto de vista do empregador, essa prática torna o contrato formal mais atraente, já que evita a incerteza das decisões da justiça do trabalho. Exigir a intervenção do sindicato na negociação evitaria situações em que o baixo poder de barganha dos trabalhadores poderia resultar na assinatura de contratos excessivamente desfavoráveis ao empregado. O que propomos aqui não é uma negociação inovadora de direitos; estes já são negociados perante o juiz nas salas de audiência. Sugere-se aqui que a negociação ocorra dentro da empresa, com a participação do sindicato, enquanto o empregado estiver contratado. A proposta também implica o reconhecimento de que as negociações entre patrões e empregados são uma boa forma de resolução de conflitos. Entretanto, duas mudanças são necessárias: deve ser criado um sistema que se baseie menos na idéia de “justiça” e mais na idéia de “disputa”, e as normas sindicais devem ser modificadas, permitindo o surgimento de um sindicato mais representativo e sensível à situação do trabalhador.

112. Em relação ao segundo ponto, uma solução possível é verificar as responsabilidades tributárias (por exemplo, seguridade social e outros impostos) das empresas envolvidas em processos trabalhistas. Isso criaria um incentivo para que as empresas evitassem a justiça trabalhista e pagassem os benefícios negociados entre as partes. Também reduziria a informalidade ao punir pelo menos um lado da relação, neste caso, o empregador. Embora elevasse o poder de negociação do empregado, diminuiria o papel da justiça do trabalho de *negociadora* de cláusulas de contratos de trabalho individuais e aumentaria seu papel de *fiscal do cumprimento* desses contratos. Em relação aos contratos coletivos, os conflitos deveriam ser efetivamente resolvidos por meio de argumentação entre patrões e empregados; o resultado depende do poder de barganha entre as partes, e não deve ser assunto da justiça.

Sindicatos e produtividade	
1=impedem o aumento da produtividade 7=contribuem para o aumento da produtividade	
País	Classificação
Brasil	3,4
Argentina	2,9
Chile	3,6
Colômbia	2,8
México	2,9
Espanha	3,9
Portugal	3,4
Itália	4,4
Alemanha	4,1
Países Baixos	5,2
Reino Unido	4,6
EUA	3,6
Coréia	3,7
Tailândia	4,1

Fonte: Global Competitiveness Report (Employer Survey), Harvard University and World Economic Forum (2001)

### Um novo desenho do FGTS reduzirá incentivos perversos

113. Os efeitos da conta do FGTS são diferentes dos efeitos da multa rescisória. Portanto, discutiremos os dois fatores separadamente, considerando, primeiro, o *impacto do FGTS propriamente dito* e, depois, o *impacto da multa do FGTS*.

114. A restrição do acesso do trabalhador ao valor recolhido na sua conta do FGTS torna esse fundo um ativo de baixa liquidez. O seu retorno financeiro é geralmente mais baixo que a taxa do mercado, o que reduz seu valor para o trabalhador. Esta desvalorização do FGTS gera duas conseqüências. Primeiro, significa que cada R\$1,00 depositado pelo empregador na conta do FGTS do trabalhador será avaliado pela empresa em menos de R\$1,00. Em segundo lugar, como o benefício para o empregado é inferior ao custo para a empresa, a presença do FGTS se transforma em fonte de ineficiência. E ineficiência leva à informalidade, já que empregados e empregadores preferem contratos nos quais estes pagam o valor diretamente àqueles, em vez de depositá-lo na conta do FGTS do trabalhador. Isso incentiva a informalidade. O aumento no custo do trabalho não é resultado da contribuição ao FGTS *per se* (porque ela é valorizada pelo empregado e, portanto, pode servir de compensação por salários baixos), mas deriva da existência de uma lacuna entre seu benefício, como é visto pelo trabalhador, e o custo, considerado pela empresa.

115. À medida que o saldo do FGTS se acumula, cresce o estímulo para que o trabalhador dispare uma demissão. O Capítulo 10 do Volume II traz evidências sobre a exigência dos empregados em controlar suas contas do FGTS: quase dois terços dos trabalhadores com carteira assinada que deixam seus empregos simulam uma demissão sem justa causa para obter acesso ao saldo do FGTS. Como o fundo estimula essa prática de simulação da demissão para os trabalhadores, tanto patrões como empregados esperam que os contratos não durem muito, o que enfraquece o incentivo ao investimento em capital humano específico para a empresa. Isso pode acabar elevando ainda mais as taxas de rotatividade. A multa rescisória apresenta duas características que influenciam o comportamento do trabalhador e da empresa: a multa *é paga pela empresa* somente em caso de rescisão sem justa causa e *é recebida pelo trabalhador* quando isso acontece.

116. A existência da multa também pode impactar as contratações. Como as empresas consideram o período de experiência insuficiente para julgar a capacidade do empregado, tendem a investir mais no processo de recrutamento. Isso eleva os custos de contratação, já que as empresas tentam identificar características que seriam mais facilmente observadas enquanto o trabalhador estivesse realmente trabalhando. Todavia, os altos custos de uma rescisão podem até mesmo gerar práticas discriminatórias porque – no desejo de evitar o alto custo de testar a capacidade do trabalhador – as empresas passam a usar qualquer indicador que possa ser relacionado a litígio. Isso é feito identificando-se características pessoais como sexo e cor, ou avaliando-se certos aspectos do currículo do candidato ao emprego, como sua situação financeira.

117. Teoricamente, a multa pode realmente levar à *redução* da rotatividade e a um aumento na duração das relações de emprego e na produtividade e salários, como resultado de um processo mais cuidadoso de seleção de empregados levado a cabo pelas empresas e do aumento dos investimentos em capital humano específico. Os salários podem aumentar como resultado do aumento da produtividade. Na prática, parece-nos que a multa eleva os custos trabalhistas, reduzindo, dessa forma, a demanda de trabalho e gerando salários mais baixos (Carneiro e Faria, 2001). A multa também produz conseqüências para o comportamento do trabalhador, já que é paga diretamente ao demitido, e não a um fundo coletivo de trabalhadores a ser usado para financiar o seguro-desemprego ou programas de treinamento, por exemplo. Isso gera um conflito de interesses, já que o trabalhador tem

Contratação e demissão de trabalhadores e (impedida pela lei) determinada de forma flexível pelos empregados	
País	Classif.
Brasil	4,2
Argentina	4,2
Chile	4,3
Colômbia	3,5
México	3,5
Espanha	3,2
Portugal	2,7
Itália	2,3
Alemanha	2,1
Países Baixos	2,5
Reino Unido	3,9
EUA	5
Coréia	3,8
Tailândia	3,8

Fonte: Global Competitiveness Report (Employer Survey), Harvard University and World Economic Forum (2001)

motivos para provocar sua demissão durante um período econômico de pujança e crescimento, enquanto as empresas têm motivos para evitá-la. Se os trabalhadores são capazes de provocar sua própria demissão, a multa provavelmente reduzirá a duração média da permanência e elevará a taxa de rotatividade, reduzindo a produtividade e os salários.

118. Na verdade, o FGTS se baseia em um sólido princípio econômico – um esquema produzido pelo governo destinado a aumentar os esforços de constituição de uma poupança própria pelos trabalhadores que enfrentam perdas freqüentes, mas relativamente moderadas (ver Tabela 6). O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço também é um avanço em relação ao benefício que ele veio substituir – muitos de seus críticos esquecem que os trabalhadores com mais de dez anos de trabalho na mesma empresa obtinham estabilidade vitalícia até o advento do FGTS. A proposta que pretende torná-lo uma conta de aposentadoria obrigatória (um “segundo pilar” para a aposentadoria por idade) e transformar o seguro-desemprego na única fonte de renda não condiz com os princípios da seguridade social (ver De Ferrari *et al.*) e talvez não combine com o papel desempenhado pelo próspero sistema de aposentadoria voluntária brasileiro. O FGTS deve continuar como um programa de suporte de renda para o desempregado. Mas as normas introduzidas pela Constituição de 1988 e as altas taxas de retorno do mercado desde 1994 acentuaram as imperfeições do formato do FGTS, que precisam agora ser abordadas.

119. Existem várias alternativas para a reforma. Primeiro, aumentar a concorrência no gerenciamento das contas do FGTS, para que o fundo use as taxas de retorno do mercado, reduziria o componente tributário e produziria menos rotatividade e mais produtividade. Uma segunda opção é fixar um teto para as contribuições do FGTS. Assim, fechar-se-ia a porta para o inconveniente incentivo à provocação de demissão. Uma terceira opção seria eliminar a multa, transformando o FGTS em um esquema de seguro “independente de culpa”. Isso atenuaria os índices de rotatividade e litígio, permitindo maior investimento na qualificação específica para a empresa e no aumento na produtividade. Uma quarta opção – que reconhece várias restrições político-econômicas – é desviar a multa para um fundo usado para aumentar a taxa de juros aplicada sobre as contas do FGTS. Assim, embora o trabalhador (como grupo) ainda receba a multa paga pelo empregador por ocasião de sua demissão, o incentivo mal-intencionado (trabalhador individual) seria amplamente eliminado. A última sugestão é manter o pagamento da multa de 40% ao trabalhador, mas colocá-lo em um fundo de auxílio a trabalhadores desempregados. Desde 2001, firmou-se jurisprudência no sentido de desvio do saldo e multas do FGTS para fins coletivos – a multa foi majorada para 50% do saldo da conta do FGTS, com o adicional de 10% sendo redirecionado a um fundo comum para pagamento das dívidas dos juros do FGTS (ver Box 8). Junto com a reforma do seguro-desemprego (principalmente seu redirecionamento para o setor informal – ver Capítulo 8), essa opção poderia melhorar o seguro de renda e, ao reduzir o número de litígios, também promoveria a produtividade e o emprego.

**Participação de adultos em Educação Continuada e Treinamento, 2000**

País	%
Brasil	
Argentina	
Chile	
Colômbia	
México	
Espanha	-
Portugal	14,2
Itália	-
Alemanha	-
Países Baixos	37,4
Reino Unido	43,9
EUA	39,7
Coreia	-
Tailândia	-

Fonte: OECD(2001b)

#### **Box 8: Decisão do Supremo Tribunal Federal força aumento na contribuição e na multa do FGTS**

As contas do FGTS são gerenciadas pela *Caixa Econômica Federal*, um banco estatal. Como as contas ganham uma taxa real garantida de 3%, o governo precisa calcular a taxa nominal (essencialmente a taxa da inflação mais três). Em 2001, o Supremo Tribunal Federal decidiu que, durante um período de índices ligeiramente baixos de inflação, o governo pagou menos do que devia aos detentores de contas do FGTS. O pagamento a menos totalizou quase R\$40 bilhões, e o governo foi obrigado a devolver essa quantia aos detentores de contas do FGTS, com base nos seus saldos durante o período de erro no cálculo.

O governo federal – já envolvido em um doloroso ajuste fiscal – claramente não possui recursos para pagar esse valor de uma só vez. Um período de negociações protetoras entre os sindicatos e o governo resultou em um acordo. Os detentores de contas do FGTS seriam compensados gradualmente, e a soma total da compensação não chegaria a R\$40 bilhões. A compensação será financiada pelo aumento na contribuição do empregador ao FGTS, de 8% para 8,5%, e pelo aumento na multa por demissão sem justa causa, de 40% para 50%. Ou seja, os 10 pontos percentuais adicionais vão para o governo, e não para o trabalhador demitido.

## 8. MELHORIA DA SEGURANÇA DE RENDA

120. As reformas do FGTS podem proporcionar melhor segurança de renda, ou que cause menos distorção na conduta dos desempregados, e até mesmo ampliar o setor formal. Mas a informalidade continuará sendo uma realidade no Brasil por muitos anos ainda e os projetos de intervenção precisam levar esse fato em consideração. Ao contrário da singularidade do funcionamento do mercado de trabalho no Brasil, devido à interação de suas instituições e regulamentações, no que se refere às intervenções a experiência do Brasil tem acompanhado o que as avaliações de outros países parecem demonstrar. Conseqüentemente, as prioridades do Brasil são a melhoria da eficácia de seus programas de treinamento, a busca de emprego e microcrédito e a ampliação da cobertura de programas de apoio à renda passiva para contemplar um número maior de desempregados.

### Desemprego ou pobreza? Qual deve ser nossa principal preocupação

121. Uma questão importante na elaboração de intervenções é se é mais importante preocupar-se menos com o desemprego e mais com a pobreza no Brasil, tendo em vista a crença geral de que nos países em desenvolvimento o desemprego é um luxo que apenas as pessoas com situação financeira relativamente boa podem se permitir. Os dados brasileiros indicam o seguinte:

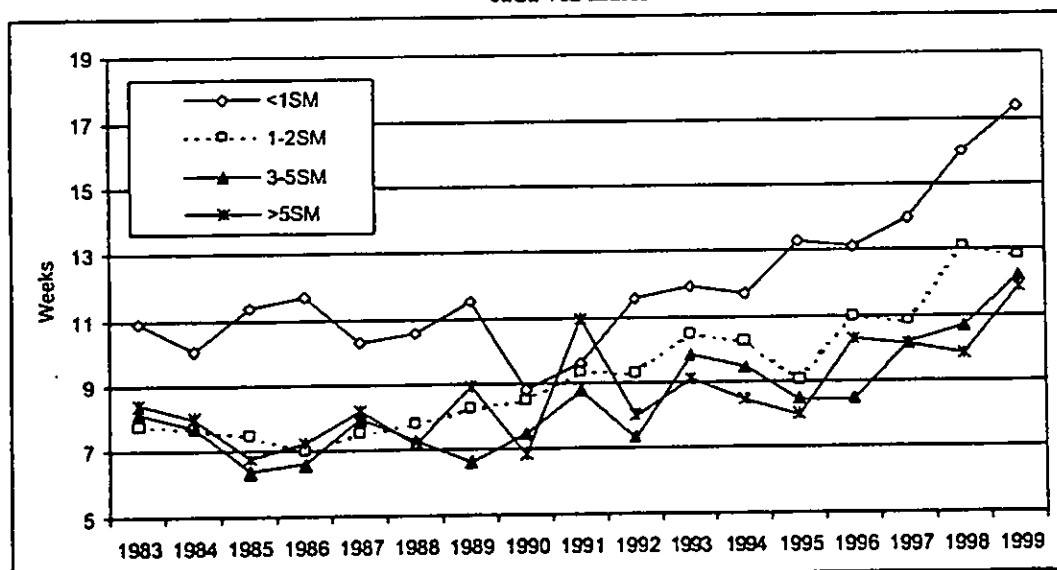
- O PME e pesquisas de âmbito nacional revelam que 70 a 80% dos desempregados pertencem a famílias pobres. Portanto, a preocupação com o desemprego no Brasil está intimamente relacionada com a preocupação com os pobres.
- Mas a dimensão da pobreza no Brasil faz o problema do desemprego parecer menor. Em 2000, havia entre 40 e 60 milhões de pobres no país (dependendo da linha da pobreza usada) e entre 6 e 10 milhões de desempregados (dependendo da definição de desemprego).

Pobreza 1998*	
(% da população que vive com menos de US\$ 2 por dia)	
País	%
Brasil	25,4
Argentina	-
Chile	18,4
Colômbia	28,7
México	34,8
Espanha	-
Portugal	-
Itália	-
Alemanha	-
Países Baixos	-
Reino Unido	-
EUA	-
Coréia	2,0
Tailândia	28,2

Fonte: OIT

\* ou a mais recente.

Figura 26: Os trabalhadores mais pobres permanecem desempregados mais tempo e em número cada vez maior



Fonte: Volume II, Capítulo 9.



- Na realidade, cerca de 75% dos pobres no Brasil possuem emprego e aproximadamente 20% são inativos. Nas grandes regiões metropolitanas, porém, essas proporções são de cerca de 55% e 40%, respectivamente. Portanto, as políticas para a redução da pobreza relacionadas com a mão-de-obra precisam enfatizar medidas que aumentem a participação da força de trabalho nas grandes regiões metropolitanas, sem ignorar os ganhos dos trabalhadores pobres em cidades menores e áreas rurais.

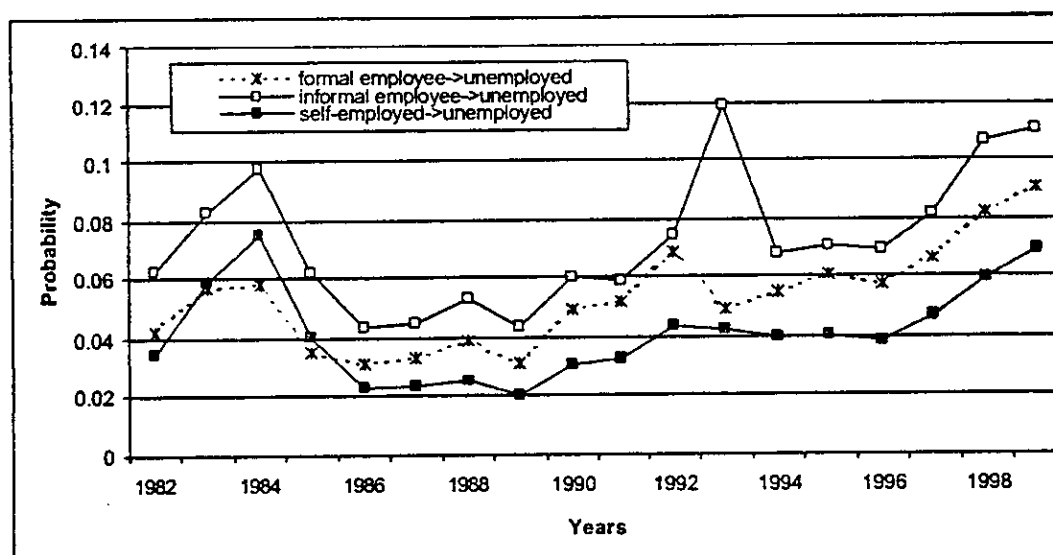
Taxa de desemprego entre os jovens, 2000*	
País	%
Brasil	21,2
Argentina	18,3
Chile	-
Colômbia	7,7
México	7,4
Espanha	-
Portugal	28,5
Itália	14,2
Alemanha	32,9
Países Baixos	8,7
Reino Unido	9,9
EUA	-
Coréia	3,4
Tailândia	12,3

Fonte: OIT

\* ou a mais recente.

122. Uma importante questão para a elaboração de intervenções é a questão do grupo-alvo – isto é, alguns grupos como mulheres, jovens e pessoas com menor grau de instrução apresentam taxas de desemprego maiores do que outros. Os dados brasileiros demonstram que:

- A taxa de desemprego entre mulheres é quase um terço superior à dos homens e o número de jovens em busca de emprego (entre 15 e 17 anos) é mais de duas vezes superior ao de trabalhadores entre 25 e 29 anos.
- Entre 1991 e 1997, as maiores taxas de desemprego eram registradas entre os indivíduos com 5-8 anos de escolaridade. A partir de meados de 1998, porém, o maior número de desempregados estava entre os indivíduos com 9-11 anos de escolaridade. As menores taxas de desemprego continuam a ser de indivíduos com mais de 12 anos de escolaridade.
- Entre 1991 e 2000, as taxas de desemprego elevaram-se em todos os grupos, indicando um elemento *estrutural* que precisa ser abordado, não por intervenções temporárias e direcionadas, mas por uma recuperação econômica sustentada e mudanças (permanentes) na legislação trabalhista. Ao mesmo tempo, são os pobres que necessitam de maior auxílio. A Figura 26 demonstra que os indivíduos que recebem baixos salários permanecem mais tempo desempregados.
- As taxas de desemprego entre os trabalhadores do setor informal são elevadas e estão crescendo, apesar da idéia corrente de que a informalidade é uma segurança (Figura 27). O mesmo foi observado em outros países (Volume II, Capítulo 3).



Fonte: Fiess and Domeland (Volume II, Chapter 9).

### A melhoria da eficácia dos programas de mão-de-obra ativa pode ajudar

123. As principais intervenções utilizadas visando a melhoria da segurança de renda são: *programas de microcrédito, treinamento profissional e intermediação no mercado de trabalho*. Talvez seja necessária alguma intervenção governamental nessas áreas, já que elas são importantes para a geração de renda entre as famílias mais pobres, para as quais os mercados tendem a ser imperfeitos. Mas o fato de o crédito, as habilidades profissionais e a intermediação no mercado de trabalho serem importantes para a redução do desemprego e o aumento da produtividade – e conseqüentemente para o controle da questão da pobreza – não significa que tais serviços tenham que ser *fornecidos* pelo governo, ou mesmo subsidiados; nem muito menos que devam ser *efetivamente produzidos* pelo Estado. Este capítulo apresenta breves considerações sobre por que e como o Estado deve intervir. Em seguida, analisa a experiência brasileira e sugere correções.

124. Se fosse possível oferecer acesso a esses serviços sem subsídios para seu consumo e sem envolvimento direto do Estado em sua produção, ainda assim haveria necessidade de subsídios e intervenção? Embora seja difícil defender a intervenção direta do Estado na produção, existem pelo menos três argumentos que justificam a existência de subsídios. Em primeiro lugar, dada a importância desses serviços para os ganhos das famílias pobres, eles podem ser “bens de interesse social”, que justificam uma política compensatória de fornecimento subsidiado para segmentos da população de baixa renda. Segundo, tendo em vista que esses serviços podem ajudar no reingresso de trabalhadores demitidos em função de mudanças estruturais no mercado de trabalho, seu fornecimento subsidiado pode ser visto como um contrato social para compensar aqueles que ficaram em situação pior devido a tais mudanças. E, finalmente, podem existir fatores externos positivos tanto no treinamento profissional quanto na intermediação na força de trabalho. Um trabalhador treinado pode transmitir pelo menos parte de treinamento para seus colegas, sem nenhum custo. Quanto mais intensa for a busca dos trabalhadores, mais baixos serão os custos de recrutamento das empresas. Diante de fatores externos positivos, a demanda de esses serviços no setor privado ficará abaixo do desejado socialmente. A única justificativa para a intervenção direta do Estado na produção desses serviços decorre de motivos técnicos ou logísticos envolvidos na garantia de acesso aos pobres, embora não esteja claro quais seriam esses serviços.

125. De modo geral, as avaliações do impacto real dessas políticas sobre o desemprego e a produtividade no Brasil estão muito abaixo das expectativas teóricas apresentadas no Box 9 (ver Box 10). Mas eles estão compatíveis com a experiência internacional (ver Tabela 8). Esses efeitos limitados podem, em parte, ser um reflexo de deficiências intrínsecas das políticas como instrumentos de combate ao desemprego, baixa produtividade da mão-de-obra e pobreza, mas podem também ser conseqüência de deficiências e imperfeições em sua implementação.

126. Embora existam vários fatores capazes de explicar por que o impacto do programa de treinamento do governo, PLANFOR, sobre o desemprego e a produtividade esteja abaixo de seu potencial, o fator mais importante parece dizer respeito à seleção de cursos e da clientela.

**Tempo necessário para registrar uma empresa**  
2001\*

País	Dias
Brasil	63
Argentina	48
Chile	28
Colômbia	48
México	67
Espanha	82
Portugal	76
Itália	62
Alemanha	42
Países Baixos	31
Reino Unido	4
EUA	4
Coréia	27
Tailândia	35

Fonte: Djankov (2001)

\* ou a mais recente.

A escolha dos cursos baseia-se em avaliações da demanda em mercados de trabalho locais, avaliações essas efetuadas por comissões de empregos municipais e estaduais. Essas avaliações são consolidadas pela Comissão Estadual de Colocação de Mão-de-Obra e pela Secretaria Estadual de Trabalho em um Planejamento Estadual de Treinamento de Competências (PEQ). Um grupo de órgãos executores é então contratado para ministrar os cursos selecionados. Depois de definido o curso a ser oferecido, procura-se por pessoas interessadas em preencher as vagas disponíveis. Como raramente é feita uma divulgação ampla dos cursos oferecidos e de seus requisitos, o organismo de execução fica encarregado do preenchimento das vagas disponíveis com sua própria clientela.

**As empresas podem reduzir a jornada de trabalho ou obter horas extras sem incorrer em custos muito elevados em seu país?**  
(1=Não, 7=Sim)

Pais	Classificação
Brasil	2,8
Argentina	3,8
Chile	3,3
Colômbia	3,1
México	3,0
Espanha	3,3
Portugal	3,0
Itália	2,3
Alemanha	2,9
Países Baixos	3,5
Reino Unido	4,5
EUA	4,9
Coréia	4,1
Tailândia	4,4

Fonte: *Global Competitiveness Report (Employer Survey)*, Harvard University and World Economic Forum (2001)

127. Esse procedimento parece padecer de dois problemas. Primeiramente, a não utilização das preferências do próprio trabalhador no processo de seleção do curso pode resultar em erros, já que é difícil fazer previsões sobre as condições do mercado de trabalho. Em segundo lugar, o atual sistema não assegura igualdade de oportunidade em termos de acesso ao programa. Uma forma de evitar esses problemas é o estabelecimento de um procedimento em quatro etapas: (a) a criação de um catálogo dos cursos que podem ser oferecidos e a avaliação da qualidade dos cursos e das entidades de execução; (b) a seleção da clientela do programa; (c) a solicitação a cada cliente que selecione um curso e um órgão executor e quando eles gostariam que o curso fosse ministrado; e (d) a orientação aos órgãos de execução sobre a demanda de treinamento de aptidões existente para que possam programar sua oferta. Com base nesse sistema poderia ser possível, ao mesmo tempo, assegurar oportunidade igual de acesso ao programa e incorporar as preferências dos trabalhadores na seleção de cursos.

128. No caso da assistência na busca de emprego, a principal restrição operacional parece ser a intervenção direta do Estado na produção. Os serviços de intermediação também são elaborados em quatro etapas: (a) registro de vagas; (b) registro de trabalhadores desempregados; (c) correspondência entre vagas e trabalhadores desempregados; e (d) envio de trabalhadores para os empregos selecionados. O principal problema na oferta pública surge na etapa (d). Como a vaga é um "bem perecível", tão logo uma oportunidade seja identificada é fundamental enviar o trabalhador o mais rapidamente possível. Se o registro da vaga ocorre após a matrícula do trabalhador, este deve ser avisado ou solicitado a consultar regularmente a agência encarregada do serviço de intermediação. Em ambos os casos os custos são elevados e não há garantia nem mesmo se espera que o processo seja suficientemente ágil.

129. Uma forma de solucionar o problema com menor intervenção do setor público seria limitar a função do governo ao registro de trabalhadores desempregados e desenvolver um programa de computador para estabelecer a correspondência entre eles e os empregos disponíveis. Todas as empresas registradas poderiam utilizar o programa de computador na busca por trabalhadores com a possibilidade de desenvolver seus próprios critérios de seleção. Nesse caso, os trabalhadores seriam contatados diretamente pela empresa, embora parte do custo desse contato possa ser assimilada pelo governo. Como a própria empresa estaria selecionando os trabalhadores, ela também estaria financiando parte dos custos. O custo seria menor e um percentual maior de candidatos contatados seria efetivamente contratado.

**Box 9: Objetivos e efeitos dos programas trabalhistas ativos: A teoria**

Os programas de microcrédito destinam-se a reduzir o desemprego e aumentar a produtividade da mão-de-obra. O microcrédito atua como uma arma contra o desemprego estrutural, na medida em que leva a uma expansão do produto e, conseqüentemente, a maior demanda de mão-de-obra. Como não afeta as aptidões dos empregados nem as informações disponíveis, o microcrédito não pode tratar do desemprego por divergências ou falta de adaptação. O microcrédito é uma ferramenta útil para a melhoria da qualidade dos empregos, porque leva ao investimento no capital físico e estimula a incorporação de novas tecnologias. Entretanto, é de pouca relevância no aumento da produtividade, se esta ficar restrita às aptidões dos empregados ou à qualidade da adaptação.

O treinamento de emprego também visa combater o desemprego e a falta de produtividade da força de trabalho. Ele reduz o desemprego por falta de adaptação no sentido em que a ampliação da capacidade de alguns empregados lhes oferece acesso a um conjunto de empregos que não estariam a sua disposição sem treinamento adicional. O treinamento não pode atacar o desemprego friccional e, por não gerar empregos diretamente, seu efeito sobre o emprego estrutural é pequeno e indireto. O treinamento afeta a produtividade principalmente por meio de melhorias na capacitação dos trabalhadores, embora suas interferências na qualidade dos empregos ou compatibilidades entre trabalhador e empresa sejam de pouca importância e indiretas.

A assistência na busca de emprego, ou serviços de intermediação no mercado de trabalho, tem por objetivo reduzir os equívocos de informação no mercado de trabalho. Conseqüentemente, ela é capaz de reduzir o desemprego por divergência e aumentar a produtividade na mesma medida em que a falta de adaptação reduz a produtividade. A intermediação no mercado de trabalho não afeta diretamente a capacitação dos trabalhadores nem a quantidade ou qualidade dos empregos disponíveis; ela também não é eficaz no tratamento do desemprego estrutural. A intermediação no mercado de trabalho não será eficaz no aumento da produtividade se essa produtividade for limitada pela falta de competência dos trabalhadores ou pela baixa qualidade dos empregos disponíveis.

Fonte: Paes de Barros e outros (2002); Volume II, Capítulo 10.

**Box 10: Efeitos dos programas trabalhistas ativos no Brasil: A comprovação**

No Brasil, só existem avaliações de resultados para treinamento e intermediação no mercado de trabalho. No caso do treinamento, o PLANFOR tem feito inúmeras avaliações, inclusive uma série que acompanha a continuidade do desenvolvimento daqueles que concluem o curso. Algumas dessas avaliações, além de fazer o acompanhamento dos formados pelo curso, contêm também informações sobre o desempenho de um grupo para comparação. Os resultados de todas as análises feitas com um grupo para comparação, exceto um programa em Pernambuco, indicam que o impacto sobre o desemprego e a renda é bastante pequeno. Uma avaliação feita no Rio de Janeiro e em Fortaleza demonstrou que os programas de treinamento tiveram impacto positivo e estatisticamente significativo sobre o desemprego, mas não sobre os ganhos daqueles que já estavam empregados: os que tiveram acesso ao treinamento tinham a probabilidade 3-4% maior de estar empregados nos 6 a 12 meses subsequentes, mas não houve repercussão sobre os salários daqueles que já estavam empregados. Como o custo do programa é de cerca de R\$170,00 por pessoa, os participantes precisam ficar nos novos empregos por mais de 17 meses para que o programa tenha um resultado líquido positivo.

As avaliações dos serviços de intermediação no mercado de trabalho são menos freqüentes. Uma recente avaliação feita pelo IPEA e FIPE baseada nos dados longitudinais do PME acompanhou durante dois meses o desempenho no mercado de trabalho de dois grupos de trabalhadores anteriormente desempregados: um grupo de trabalhadores desempregados que recorreu à intermediação no mercado de trabalho na semana da entrevista e outro grupo que não o fez. Os membros do grupo que recorreu obtiveram melhor desempenho que os outros em apenas duas das seis regiões metropolitanas investigadas (Belo Horizonte e Salvador). Mesmo nessas regiões, o impacto foi que os que procuraram emprego terminaram com uma taxa de emprego superior em 23 pontos percentuais e uma taxa de formalidade 3-6 pontos percentuais acima dos que não utilizaram os serviços de intermediação. Esses resultados indicam que a intermediação no mercado de trabalho é importante em termos de maior acesso ao setor formal, mas não na redução do desemprego.

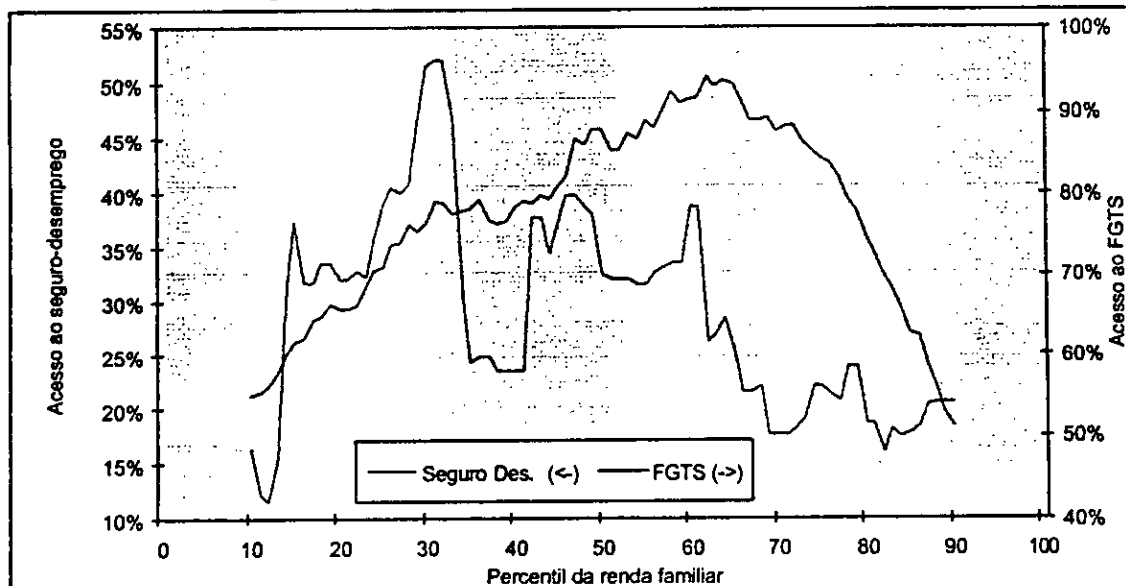
Fonte: Paes de Barros e outros (2002); Volume II Capítulo 10.

### Maior ênfase no apoio à renda ajudará os trabalhadores mais pobres

130. A principal diferença entre os sistemas de seguro-desemprego voltados para a contenção do consumo e o direcionado para a rede de segurança para os trabalhadores está no coeficiente de substituição na intensidade da cobertura. Os sistemas de seguro-desemprego que enfatizam principalmente a contenção do consumo normalmente visam um alto coeficiente de substituição da renda anterior. Esses sistemas são em geral restritos a trabalhadores desempregados, que estiveram empregados por um longo período de tempo. Os programas de seguro-desemprego que enfatizam a rede de amparo ao trabalhador geralmente fornecem baixos níveis de benefício, mas cobrem uma grande parcela da população.

131. O sistema brasileiro de seguro-desemprego é o maior da América Latina, atendendo a uma média de 300 a 400 mil beneficiários por mês. Caracteriza-se pelo baixo coeficiente de substituição, benefício de curta duração e pelo fato de estar restrito aos trabalhadores do setor formal, o que significa que o seguro-desemprego não está acessível a mais de 50% da força de trabalho (ver também Figura 28). O desenho do programa não parece ser adequado a seus objetivos. Outra incongruência com o objetivo da rede de segurança social está no fato de que o recebimento do seguro-desemprego está condicionado ao acesso ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Por muito tempo, o FGTS foi o único programa que fornecia renda aos trabalhadores quando eram demitidos. Mesmo hoje, este aspecto do FGTS é importante. Os benefícios do seguro-desemprego no Brasil são baixos e nunca ultrapassam dois salários-mínimos. Conseqüentemente, a quantia que o trabalhador recebe de seu FGTS pode ser muito superior aos benefícios ao desemprego. No outro extremo, estão aqueles que não têm cobertura do FGTS. Esses trabalhadores tampouco têm cobertura do seguro-desemprego. Se esses trabalhadores tivessem menos possibilidade de conseguir emprego, isso não seria tão preocupante. Mas o Volume II, Capítulo 9 demonstra que as pessoas mais propensas a ficarem desempregadas são exatamente aquelas que recebem menos de um salário-mínimo. Essas pessoas são (quase que por definição) trabalhadores do setor informal, sem acesso a programas de suporte de renda.

Figura 28: Acesso aos programas de complementação da renda



Fonte: Paes de Barros e outros (2002); Volume II Capítulo 10.

Parcela da força de trabalho que contribuiu para a Previdência Social, 1998	
País	%
Brasil	32,6
Argentina	31,6
Chile	56,5
Colômbia	35,4
México	31,2
Espanha	-
Portugal	-
Itália	-
Alemanha	-
Países Baixos	-
Reino Unido	-
EUA	-
Coréia	-
Tailândia	-

Fonte: Packard (2001)

132. Nessas circunstâncias, seria sensato ampliar o acesso dos trabalhadores do setor informal a algum tipo de apoio à renda enquanto estiverem desempregados. Poder-se-ia alegar que é difícil fornecer seguro contra o desemprego aos trabalhadores informais porque eles são em sua maioria auto-empregados e seria impossível verificar se estiveram realmente sem trabalho durante o período para o qual estão reivindicando a qualificação. Os benefícios do desemprego são geralmente financiados por um imposto sobre a folha de pagamento, o qual – quase que por definição – é impossível recolher das empresas do setor informal. Mas esses argumentos não são aceitos no Brasil. Primeiramente, a força de trabalho informal assalariada é quase o dobro da de autônomos no Brasil. Em segundo lugar, existem provas substanciais baseadas em pesquisas domiciliares de que um alto percentual dos atuais postulantes (setor formal) dos benefícios do seguro-desemprego está na realidade empregado e, ao mesmo tempo, recebendo benefícios. Terceiro, diferentemente da maioria dos outros países, o seguro-desemprego no Brasil é financiado, não por uma taxa sobre a folha de pagamento, mas por um imposto de 0,65% dos rendimentos das empresas privadas, 1% sobre os rendimentos das empresas públicas e 1% sobre os custos das organizações sem fins lucrativos.

133. Considerando-se esses fatos e a duplicação de benefícios (ou mesmo a triplicação, se forem considerados os benefícios do abono salarial) o redirecionamento do atual sistema de seguro-desemprego para atender aos pobres pode ser uma medida de baixo custo para ajudar os trabalhadores mais pobres e mais propensos ao desemprego no Brasil, mantendo, ao mesmo tempo, o apoio à renda para o grosso da força de trabalho por meio de uma reforma sensata do FGTS que elimine os defeitos de seu projeto.

Programa	Parece ajudar	Comentários
1. Programas de obras públicas (17 avaliações)	Grupos seriamente prejudicados no fornecimento de emprego temporário e rede de segurança para os trabalhadores.	Possíveis beneficiários de emprego de longo prazo não assistidos: os participantes do programa têm menos possibilidade de conseguirem um emprego normal e ganham menos do que as pessoas do grupo de controle. Relação custo-benefício ruim se o objetivo é colocar as pessoas em empregos bem remunerados.
2. Assistência à busca de emprego / serviços de emprego (19 avaliações)	Desemprego entre adultos quando a economia está crescendo; as mulheres podem beneficiar-se mais.	Relativamente mais interessante economicamente do que outras intervenções no mercado (ex.: treinamento) – especialmente por causa do custo menor, os jovens geralmente não são beneficiados. A dificuldade reside na decisão sobre quem precisa de ajuda para minimizar a perda de eficiência.
3. Treinamento de desempregados há muito tempo, demitidos em massa, e jovens (47 avaliações)	Mulheres e outros grupos prejudicados geralmente quando a economia está em crescimento. Porém, pouco impacto sobre os jovens.	Não é mais eficaz do que a assistência à busca de emprego no aumento de probabilidades de recolocação no mercado de trabalho e de ganhos pós-intervenção e são 2-4 vezes mais dispendiosos. Para os jovens, perspectivas de emprego/ganhos não aumentaram após terem recebido treinamento. Levando os custos em consideração – a verdadeira taxa de retorno desses programas é negativa para os jovens.
4. Subsídios a emprego/salário (22 avaliações)	Longo período de desemprego após fazer registro na força de trabalho.	Elevados efeitos peso-morto e de substituições. Análise de impacto demonstra que o grupo de tratamento não tem bom desempenho quando comparado ao grupo de controle. Algumas vezes utilizado pelas empresas como subsídio permanente.
5. Programas de desenvolvimento de microempresas (15 avaliações)	Grupos relativamente mais velhos, com maior grau de instrução.	Baixa taxa de aceitação entre os desempregados. Alto índice de fracasso de pequenas empresas. Elevados efeitos peso-morto e de demissões. Análise de custo-benefício raramente realizada, mas algumas vezes demonstra que os custos do seguro-desemprego são mais elevados do que do grupo de controle.

Fonte: Dar, 2001 (Volume II, Capítulo 11)

## O RESUMO E PRIORIDADES DE POLÍTICAS

134. Este capítulo de conclusão também pode ser considerado o resumo executivo do relatório. Ele faz uma recapitulação do método utilizado e ressalta os recursos inovadores do relatório, apresenta um resumo das principais conclusões e discute as implicações mais importantes para as políticas pertinentes.

O que há de novo neste relatório

135. O mercado de trabalho brasileiro vem recebendo grande atenção dos pesquisadores e é válido perguntar o que este relatório acrescenta ao grande estoque de conhecimento sobre o assunto. Cinco características diferenciam este relatório das tentativas anteriores:

- **Uma nova abordagem.** Em primeiro lugar, ele foi estruturado para abordar de forma sistemática todos os aspectos do mercado de trabalho brasileiro que estão no centro do debate público no país – governança do mercado de trabalho, funcionamento do mercado de trabalho e produtos do mercado de trabalho. Ele estabelece a ligação dos produtos – aumento de emprego, níveis de produtividade, e segurança de renda – com o funcionamento do mercado de trabalho – litígios, rotatividade e informalidade – para chegar até as opções de políticas que melhorem sua governança, a saber, suas instituições, regulamentos e intervenções.
- **Integrações entre macroeconomia e mão-de-obra.** Segundo, ao fazê-lo ele também abre novos caminhos para a identificação de vínculos entre políticas macroeconômicas, seus efeitos no funcionamento e nos produtos do mercado de trabalho e as prioridades entre as políticas trabalhistas relativas às diferentes etapas macroeconômicas. A prioridade durante a liberalização do comércio é facilitar a realocação de mão-de-obra – fortalecendo os programas de apoio à renda e, ao mesmo tempo, reduzindo os custos da rescisão. Durante a estabilização, as prioridades são o aumento da flexibilidade de salários – reforma da negociação coletiva e a reavaliação das obrigações relativas a salários, como os salários-mínimos. Em períodos de ajuste fiscal, a política enfatiza os custos não-salariais, agilizando os impostos sobre a folha de pagamentos, a reforma da seguridade social e a melhoria do cumprimento da legislação trabalhista.
- **Atenção às instituições.** Em terceiro lugar, junto com a análise da oferta e procura de mão-de-obra, a análise das instituições do mercado de trabalho – em especial, o sistema de justiça do trabalho e os sindicatos – ocupa posição de destaque no relatório. O relatório, portanto, mescla as linhas econômica e institucional da análise das políticas trabalhistas.
- **Preocupação com a viabilidade da reforma.** Em quarto lugar, como a reforma trabalhista enfrenta dificuldades políticas e é sempre implementada de forma gradativa, o relatório apresenta opções de políticas que vão desde as mais modestas até as mais radicais. As recomendações incluem a reforma institucional, mas, reconhecendo que ela será difícil e demorada, são sugeridas também outras opções. Para orientar os formuladores de políticas, o relatório sugere também prioridades e uma seqüência.
- **Forte ênfase nos pobres.** Finalmente, e talvez o mais importante, o relatório examina explicitamente as implicações do funcionamento do mercado de trabalho para os trabalhadores pobres. Em particular, ele esclarece como os pobres no Brasil são os mais prejudicados pelas leis trabalhistas e instituições criadas para ajudá-los, mas cujo resultado é sua exclusão dos programas de segurança de renda e de outras redes de segurança.

**Entre os aspectos originais deste relatório estão o tratamento do "terceiro lado" do mercado de trabalho – as instituições – junto com a oferta e procura de mão de obra; uma ênfase especial para as implicações para os pobres; e um conjunto graduado de opções de diretrizes sensíveis às considerações de viabilidade política**

### Resumo das conclusões mais importantes

136. **Funcionamento.** O mercado de trabalho brasileiro funciona de maneiras diferentes quando visto em sua totalidade e quando observado pela ótica de empresas e indivíduos, ou a partir do ponto de vista de trabalhadores pobres e daqueles que não são pobres. Ele é:

- **Cada vez mais feminino e voltado para serviços.** A natureza do emprego mudou radicalmente. Enquanto em 1970, 4 em cada 10 mulheres em idade de trabalhar estavam na força de trabalho, esse coeficiente é hoje de 6 em cada 10. Em 1970, as parcelas de serviços, agricultura e indústria eram praticamente iguais; hoje, o emprego no setor de serviços é maior do que na agricultura e indústria juntas.
- **Flexível em termos macroeconômicos.** Consideradas como um todo, as mudanças nos salários reais absorveram a maior parte do impacto das macroflutuações da última década, tendo ocorrido crescimento de emprego tanto em épocas boas quanto ruins. Mas desde a estabilização, em 1995, essa "macroflexibilidade" tem diminuído.
- **Cada vez mais hiperativo.** A rotatividade da mão-de-obra cresceu cerca de 50% na última década, aumentando ainda mais a atividade de um mercado que já era excessivamente ativo. A rotatividade da mão-de-obra é alta, mesmo quando comparada a mercados de trabalho ativos, como o dos Estados Unidos.
- **Adverso, especialmente para os pobres.** As causas trabalhistas acontecem em número maior do que nos países que são padrão de referência. Mais de 2 milhões de ações judiciais são registradas anualmente, o que significa que, a cada ano, mais de 6% de todos os trabalhadores recorrem aos tribunais; de cada 5 ações judiciais que as empresas enfrentam, 4 são trabalhistas. Os trabalhadores mais pobres - aqueles que recebem menos de dois salários-mínimos, representam cerca 75% das partes em litígio, mas menos da metade da força de trabalho.
- **Menos sindicalizado.** As taxas de sindicalização caíram de 22% em 1986 para 17%, uma tendência comum em todo o mundo. Entretanto, diferentemente do que ocorre nos outros países, os membros dos sindicatos no Brasil têm grau de instrução maior do que os não-sindicalizados e têm maior probabilidade de se tornarem gerentes e profissionais liberais do que trabalhadores do setor de produção. Os sindicatos não representam os trabalhadores do setor formal, muito menos dos trabalhadores pobres desse setor.
- **Cada vez mais informal.** Mais da metade dos empregos no Brasil não é regulamentada pelas normas trabalhistas. Embora a parcela de autônomos tenha crescido desde 1990 - representa atualmente 23% da força de trabalho - ela continua abaixo da dos países utilizados como referência. Entretanto, a parcela de trabalhadores informais e assalariados vem crescendo mais rapidamente ainda e representa hoje 28% da força de trabalho, muito superior à dos países comparáveis. Diferentemente dos autônomos, a maioria desses trabalhadores chega ao setor informal involuntariamente. Quase a metade desses trabalhadores ganha menos que um salário-mínimo.

137. **Resultados.** O relatório identifica sinais de deterioração dos produtos do mercado de trabalho, ou desempenho inferior ao dos países utilizados como padrão de referência. Ambos indicam a necessidade de reformas trabalhistas. Os principais produtos são:

---

*O mercado de  
trabalho brasileiro  
é caracterizado  
pela flexibilidade  
da macroeconomia  
que esconde a  
rigidez da micro-  
economia, refletida  
pela alta  
rotatividade,  
freqüentes ações  
trabalhistas e  
crescente  
informalidade.*

---



---

**O resultado relacionado com as instituições, regulamentações e intervenções no mercado de trabalho no Brasil é que uma parcela maior de oferta de trabalho não proporciona nem a perspectiva de aumento de produtividade e de salários, nem a segurança de renda adequada.**

---

- **Crescimento lento da taxa de emprego.** A criação de empregos é cada vez mais insuficiente – enquanto a população em idade de trabalhar cresceu 25% entre 1991 e 2002, o emprego cresceu cerca de 12,5%. A taxa de desemprego flutua na casa dos 8%, em comparação com os 6% do início da década de 1990.
- **Taxas de participação decrescentes.** A participação no mercado de trabalho caiu de 61 para 56% nas áreas urbanas. Se ela tivesse caído apenas a metade do que caiu, as taxas de desemprego estariam em dois dígitos.
- **Baixa produtividade.** O valor agregado por trabalhador no Brasil foi mais baixo em 2000 do que em 1980; comparativamente, no mesmo período a produtividade da mão-de-obra do Chile cresceu em 50% e a da Tailândia mais que dobrou ao longo do mesmo período. Em comparação a países com o mesmo nível de renda, como o México e a Malásia, o Brasil enfrenta um déficit de produtividade de cerca de 50%.
- **Baixa segurança de renda.** Em 2000, pela primeira vez, o número de trabalhadores sem acesso à previdência social e programas compensatórios tornou-se maior do que o número daqueles que desfrutaram de alguma segurança de renda em tempos de desemprego, invalidez ou velhice.

138. **Políticas.** Com base na análise, este relatório conclui que as reformas trabalhistas são necessárias. Os três objetivos das políticas são: (i) determinar corretamente o preço da mão-de-obra e promover o crescimento do emprego; (ii) alinhar os incentivos de que os trabalhadores precisam para aumentar a produtividade da mão-de-obra e os salários; e (iii) melhorar os programas de segurança de renda a fim de que os trabalhadores e suas famílias se sintam mais protegidos dos choques sistêmicos e idiossincráticos. Os instrumentos para alcançar melhores resultados são: *eliminação de subsídios à rotatividade da mão-de-obra, deslocamento das negociações dos tribunais trabalhistas para o local de trabalho, redução de benefícios não-salariais mantendo, ao mesmo tempo, um salário-mínimo moderado, e eliminação de sobreposições de programas de segurança de renda e expansão de sua cobertura.*

*Eliminação de subsídios à rotatividade da mão-de-obra*

139. Embora freqüentes mudanças de emprego não signifiquem mau funcionamento dos mercados de trabalho, o governo não deve *subsidiar* a rotatividade, nem mesmo de forma inadvertida. Ao que parece, as atuais normas e instituições fazem exatamente isso. Um dos principais motivos para a rotatividade extremamente alta da mão-de-obra é o desenho das normas de rescisão, em especial o esquema do FGTS. O primeiro motivo é que as contas do FGTS geralmente pagam menos do que as taxas de juros do mercado; o segundo é que a penalidade de 40% para demissões sem justa causa é paga ao trabalhador.

140. A “melhor de todas” as soluções é o pagamento de taxas de mercado às contas do FGTS e a eliminação da penalidade de 40% por demissão sem justa causa. Mas isso pode ser difícil do ponto de vista político – aqueles que atualmente se beneficiam do acesso a esses fundos de baixo custo, provavelmente resistiriam a qualquer reforma que implicasse pagamento de taxas de mercado e os trabalhadores poderão considerar a eliminação da multa como uma redução de seus benefícios legítimos. Um acordo mútuo – para o qual existe precedente desde 2001 – é que o governo recolha a multa e a utilize no aumento da taxa de retorno sobre as contas do FGTS acima das quantias garantidas atualmente. Isso reduziria os incentivos perversos regidos pelo esquema atual e pode até servir de estabilizador cíclico. O relatório discute várias outras alternativas intermediárias.

141. O principal efeito dessas reformas seria a redução da rotatividade para níveis mais próximos da normalidade e, a partir daí, o aumento da produtividade à medida que os investimentos específicos das empresas aumentassem. Essas mudanças tomarão também as relações com a mão-de-obra menos adversas, promovendo assim o crescimento do emprego.

#### **Deslocamento das negociações dos tribunais trabalhistas para o local de trabalho**

142. O atual desenho das leis trabalhistas, o funcionamento dos tribunais trabalhistas e a forma com que os sindicatos operam fazem com que a maioria das negociações entre trabalhador e empresa ocorram após a dissolução do contrato e não – como é a prática nos mercados com melhor funcionamento – antes da assinatura do contrato ou após algum tempo de emprego. O incentivo às negociações durante a permanência no emprego, e não nos tribunais, reduzirá os litígios e resultará em mais emprego e maior produtividade.

143. Uma proposta no Brasil é o incremento da função dos sindicatos para compensar o raio de ação dos tribunais trabalhistas. Embora uma mudança das negociações dos tribunais para os sindicatos ajude, não é uma solução universal. As leis sobre negociação coletiva no Brasil não estimulam os sindicatos a representarem os interesses dos trabalhadores. A lei que obriga todos os trabalhadores a pagarem o imposto sindical, sejam sindicalizados ou não, e a determinação de que só deve haver um sindicato legalmente reconhecido para cada ocupação e cidade, são sinônimos de pouca, ou nenhuma, concorrência no mercado para a representação coletiva de trabalhadores. Portanto, essas leis precisam ser modificadas – tarefa árdua, pois exige modificações na Constituição Federal.

144. Mas mesmo que essas leis fossem modificadas, a melhoria de seus produtos não seria imediata nem para todos. Este relatório documentou que, embora a principal clientela dos tribunais trabalhistas seja constituída de trabalhadores mais pobres, os sindicatos no Brasil geralmente representam os empregados com melhores salários e nível de instrução mais elevado. Embora exista uma lei que estende os termos negociados pelo sindicato a todos os trabalhadores, as grandes diferenças entre os ganhos de sindicalizados e não-sindicalizados são uma prova de que a lei é ignorada. Portanto, o aumento da dependência nos sindicatos pode, mesmo assim, deixar aos trabalhadores mais pobres a escolha única de passarem para o atual sistema de negociações – nos tribunais trabalhistas. Essas mudanças podem significar a redução de litígios entre os trabalhadores de melhores condições econômicas, mas não entre os pobres; poderá, portanto, haver um aumento da desigualdade de acesso ao emprego no setor formal.

145. E preocupações com desigualdades em um país tão desigual como o Brasil não são uma questão secundária e sim central. Se a legislação de negociações coletivas fosse modificada, haveria aumento de filiação aos sindicatos e redução de ações trabalhistas. E se houvesse também uma reforma no funcionamento dos tribunais trabalhistas, o número de causas trabalhistas seria menor. Um número menor de ações trabalhistas acarretará a redução da incerteza com relação aos custos de contratação de trabalhadores, aumentando, assim, o emprego no setor formal. Na medida em que isto reduzisse a rotatividade, haveria também aumento de produtividade.

---

*O resultado relacionado com as instituições, regulamentações e intervenções no mercado de trabalho no Brasil é que uma parcela maior de oferta de trabalho não proporciona nem a perspectiva de aumento de produtividade e de salários, nem a segurança de renda adequada.*

---

---

**É difícil determinar a seqüência ideal de reformas, mas o Brasil deve provavelmente começar pela reforma dos esquemas de rescisão – especialmente o FGTS – e pela ampliação dos programas de cobertura da segurança de renda; a melhoria das negociações coletivas e a redução do nível de benefícios obrigatórios serão mais difíceis.**

---

### Redução do "mínimo" obrigatório do meio

146. O padrão de solução neoclássica proposta por vários economistas trabalhistas também parece ajustar-se ao Brasil – a redução dos benefícios não-salariais *obrigatórios*. Esta é a modificação que ajudaria em todas as frentes – crescimento do nível de emprego, produtividade, segurança de renda – e ajudaria especialmente os trabalhadores que recebem salários baixos. Pode parecer um tanto paradoxal: afinal, não são os pobres os que mais necessitam da proteção da lei? A análise apresentada neste relatório demonstra que as leis e instituições estão *prejudicando* aquelas pessoas a cuja proteção elas se destinavam originariamente.

147. As modificações na oferta e procura de mão-de-obra resultaram em que o "contrato padrão", conforme estipulado na CLT e na Constituição, está se tornando cada vez menos adequado aos trabalhadores e às empresas. As instituições trabalhistas e as normas criadas para regulamentar o emprego dos chefes de família que trabalhavam em grandes empresas do setor manufatureiro estão sendo utilizadas agora para regulamentar um mundo de trabalhadores empregados em empresas de pequeno e médio porte voltadas para o setor de serviços, com uma parcela cada vez maior de mulheres. O contrato padrão é apropriado para uma parcela cada vez menor de empregados e o sinal mais óbvio de sua rejeição é a crescente parcela de trabalhadores sem carteira assinada.

148. Outra preocupação importante no Brasil é a grande disparidade entre o Nordeste mais pobre e o Sul e o Sudeste, mais ricos e mais industrializados. O relatório demonstra que a obrigatoriedade de um salário-mínimo federal elevado e de benefícios não-salariais agrava as diferenças de qualidade do emprego entre regiões em vez de tornar os produtos do mercado de trabalho mais uniformes em todo o país.

149. Embora o estabelecimento do salário-mínimo seja agora regionalizado, o mínimo federal vem crescendo rapidamente desde 1995. Há todos os indícios de que isso esteja acarretando a redução da segurança de renda no Nordeste mais pobre sem, no entanto, ajudar os trabalhadores das partes mais ricas do país. A permissão para que trabalhadores e empregados personalizem contratos aumentará a formalidade e ampliará a rede de segurança para os trabalhadores mais pobres. A melhor maneira de alcançar esse objetivo é reduzindo o mínimo obrigatório relativo a benefícios não-salariais, como férias, restrições a horas extras e pagamento de rescisões, e regionalizando a fixação do salário-mínimo e mantendo o salário-mínimo federal moderado, de modo que os trabalhadores mais pobres e menos produtivos não sejam empurrados para a informalidade.

### Ampliar a rede de segurança para os trabalhadores

150. Os programas de apoio à renda no Brasil têm dois grandes inconvenientes. O primeiro é que há duplicação de benefícios para os trabalhadores do setor formal. Assim, embora os níveis de benefícios nem sempre sejam generosos, os trabalhadores do setor formal que perdem seus empregos podem ter acesso às cadernetas de poupança do FGTS, para as quais seus empregadores contribuíram. Eles em geral recebem 40% do saldo da conta e normalmente também recebem benefícios pelo desemprego. Os trabalhadores de baixa renda do setor formal também recebem um bônus de natal do governo (*abono salarial*) e de seus empregadores.

151. A segunda desvantagem é que – em grande contraste – os trabalhadores do setor informal não recebem nada. Embora seja possível argumentar que a informalidade é questão de escolha deliberada de alguns, é difícil sustentar a argumentação de que *todos* os que estão em empregos não regulamentados fizeram esta escolha, abrindo mão de um emprego no setor regulamentado. Em geral, acredita-se que muitos trabalhadores assalariados estão no setor informal porque esses são os únicos empregos que lhes são oferecidos, ao contrário de muitos auto-empregados que podem estar lá por opção.

152. As mudanças propostas acima aumentarão a parcela da força de trabalho formal. Mas, mesmo assim, a informalidade continuará sendo uma realidade por alguns anos e a rede de segurança deverá ser ampliada para aumentar a segurança de renda para os assalariados do setor informal. Este relatório oferece opções para fazê-lo, uma das quais trata do problema da duplicação e da cobertura insuficiente. Esta é a proposta para redirecionar o atual programa de seguro-desemprego – cujos benefícios são financiados por um imposto sobre vendas e ocasionalmente pagos àqueles que encontraram emprego – para os trabalhadores assalariados e informais. A tabela abaixo resume as principais recomendações, os efeitos sobre o funcionamento e os principais efeitos sobre os produtos.

## Recomendações sobre políticas, efeitos sobre o funcionamento e impacto sobre os produtos

Política recomendada	Impacto sobre o funcionamento do mercado de trabalho	Impacto sobre os produtos do mercado de trabalho
<b>Reforma do sistema de pagamento de rescisão</b> (a) Pagar taxas de mercado sobre as contas do FGTS (b) Fazer a multa reverter para o fundo dos trabalhadores para aumentar a taxa de juros sobre as contas do FGTS (c) Fazer com que a multa do FGTS seja paga ao governo e não aos trabalhadores (d) Eliminar a multa por demissão injusta	Primário: Menor rotatividade Secundário: Menos litígio	Primário: Maior rotatividade Secundário: Mais emprego
<b>Pacote mais baixo do salário-mínimo</b> (a) Utilizar a fixação de salário-mínimo regional (b) Reduzir os benefícios não-salariais obrigatórios	Primário: Menor informalidade Secundário: Menos litígio	Primário: Melhor proteção social Secundário: Mais emprego
<b>Incentivar as negociações no local de trabalho</b> (a) Maior liberdade na criação de sindicatos – eliminar a <i>cláusula da unicidade sindical</i> (b) Maior concorrência para os sindicatos – eliminar as contribuições obrigatórias aos sindicatos	Primário: Menos litígio Secundário: Menor rotatividade	Primário: Mais emprego Secundário: Maior produtividade
<b>Tomar os contratos mais flexíveis</b> (a) Permitir que os salários sejam reajustados para baixo (b) Permitir que os contratos coletivos sejam mais baixos que os contratos anteriormente negociados	Primário: Menor rotatividade Secundário: Menos litígio	Primário: Mais emprego Secundário: Maior produtividade
<b>Melhorar o funcionamento dos tribunais trabalhistas</b> (a) Eliminar incoerências entre a CLT e a Constituição (b) Avaliar a utilidade do <i>poder normativo</i> (c) Avaliar as regras de arbitragem e a justiça das decisões dos tribunais	Primário: Menos litígio	Primário: Mais emprego
<b>Ampliar a rede de segurança para os trabalhadores - Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)</b> (a) Redirecionar o <i>seguro-desemprego</i> para o salário informal e os assalariados (b) Direcionar o microcrédito aos trabalhadores autônomos e aos microempresários (c) Direcionar o treinamento e a assistência à busca de emprego aos que procuram emprego no setor formal	Pequeno impacto sobre o funcionamento do mercado de trabalho	Primário: Melhor proteção social Secundário: Mais emprego
<b>Melhorar o treinamento no ambiente de trabalho (sistema S)</b>	Pequeno impacto sobre o funcionamento do mercado de trabalho – funciona por meio da qualidade da oferta de mão-de-obra	Primário: Maior produtividade

## REFERÊNCIAS SELECIONADAS

- Arbache, Jorge S. e Francisco G. Carneiro** (1999), "Unions and Interindustry Wage Differentials", Pergamon, PII: S0305-750X(99)00090-X.
- Arbache, Jorge S.** (2002), "Trade Liberalization and Labor Markets in Developing Countries: Theory and Evidence", em "Economic Growth, Inequality and Migration: National and International Perspectives", editado por Edward Elgar.
- Arbache, Jorge S.** (2001), "Liberalização Comercial e Mercado de Trabalho no Brasil". Departamento de Economia. Universidade de Brasília.
- Arbache, Jorge S.** (2002), "Unions and the Labor Market in Brazil", Volume II deste relatório, Banco Mundial.
- Barro, Robert e Jong-Wha Lee**, (2001), "International data on educational attainment: updates and implications", Oxford Economic Papers, 53, Nº 3:541-63, julho de 2001.
- Batra, Geeta e Andrew Stone** (1999), "The Business Environment in Brazil: Results from a Private Sector Survey", Banco Mundial.
- Betcherman, Gordon, Amy Luinstra e Makoto Ogawa** (2001), Labor Market Regulation: International Experience in Promoting Employment and Social Protection, Banco Mundial, SP Discussion Paper Nº 0128.
- Blom, Andreas, Lauritz Holm-Nielsen e Dorte Verner** (2001), "Education, Earnings, and Inequality in Brazil", 1982 - 98, World Bank Policy Research Working Paper 2686.
- Blom, Andréas e Carlos Eduardo Vélez** (2001), "The Dynamics of the Skill-Premium in Brazil: Growing Demand and Insufficient Supply?" Banco Mundial.
- Bonelli Regis e Fonseca Renato** (1998), "Notas Sobre o Mercado de Trabalho". Ministério do Trabalho, Número 3.
- Burki, Shavid Javed e Guillermo Perry** (1998), "Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter". Banco Mundial.
- Burki, Shavid Javed, Guillermo Perry and William Dillinger with Charles Griffin, Jeffrey Gutman, Fernando Rojas, Steven Webb, Donald Winkler** (1999), "Beyond the Center: Decentralizing the State". Banco Mundial.
- Camargo, José Márcio e Marcelo Neri** (1999), "Emprego e Produtividade no Brasil na Década de Noventa". Nações Unidas, Reformas Econômicas.
- Camargo, José Márcio** (2002), "Fake Contracts: Justice and Labor Contracts in Brazil", Volume II deste relatório, Banco Mundial.
- Carneiro, Francisco G e Andrew Henley** (1997), "Wage Determination in Brazil: The Growth of Union Bargaining Power and Informal Employment", The Journal of Development Studies.
- Carneiro, Francisco G.** (1997), "The Changing Informal labour market in Brazil: cyclical versus excessive intervention", Labour, 11 (1): 3-22.
- Carneiro, Francisco G. e João Ricardo Faria** (2001), "Macroeconomic determinants of equilibrium unemployment insurance, Labour, 15 (3).
- Carneiro, Francisco G. e João Ricardo Faria** (2002), "Labour", Review of Labour Economics and Industrial Relations, Volume 15, Número 3, Blackwell Publishers, ISSN 1121-7081.

- Carneiro, Francisco G.** (2002), "An Overview of the Effects of the Minimum Wage on the Brazilian Labor Market" Volume II deste relatório, Banco Mundial.
- Castelar, Armando, Bolivar Lamounier, Maria Tereza Sadck, Vladimir Brandão, Eunice Nunes and Marco Aith** (2000), *Judiciário e Economia no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré.
- Cohen, Daniel** (2001), "Fear of Globalization: The Human Capital Nexus", documento de trabalho, OECD.
- Cunningham, Wendy** (2002), "The Poverty Implications of Minimum Wages in Developing Countries" Volume II deste relatório, Banco Mundial.
- Dar, Amit and Francisco G. Carneiro** (2002), "Economic Impact of Unions and Collective Bargaining: Lessons from International Experience" Volume II deste relatório, Banco Mundial
- Dar, Amit** (2002), "Active Labor Market Policies: Evaluative Evidence" Volume II deste relatório, Banco Mundial.
- Dahlman, Carl, Anuja Adhar Utz, Jean-Eric Aubert e Christine Zhen-Wei Qiang** (2001), "Brazil and the Knowledge Economy", Documento de antecedentes para o Relatório sobre o Crescimento do Brasil. Banco Mundial.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Daniel Lederman e William F. Maloney** (2001), "From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality", World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Indermit Gill e Luis Servén** (2000), "Securing Our Future", World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez de Silanes e Andrei Shleifer** (2001), "The Regulation of Entry". Banco Mundial.
- Fiess, Norbert e Indermit Gill** (2001), "Schooling and Growth in Brazil: the Long and Short of it", documento de trabalho. Banco Mundial.
- Fiess, Norbert, Marco Fugazza and William Maloney** (2002), "Labor Markets and Economic Adjustment: The Brazilian Case" Volume II deste relatório, Banco Mundial.
- Fiess, Norbert e Dorte Domeland** (2002), "Unemployment and Unemployment Insurance" Volume II deste relatório, Banco Mundial.
- Gill Indermit S., Claudio E. Montenegro and Dorte Domeland** (2002), "Crafting Labor Policy: Techniques and Lessons from Latin America". Banco Mundial & Oxford University Press.
- Gill, Indermit S. e Harry A. Patrinos** (2001), "Human Capital Policies for Growth in Brazil", Paper prepared for the Brazil Growth Report. Banco Mundial.
- González Anaya, José Antonio** (1999), "Labor Market Flexibility in Thirteen Latin American Countries and United States: Revisiting and Expanding Okun Coefficients". Banco Mundial.
- Guasch, J. Luis** (1999), "Labor Market Reform and Job Creation: The Unfinished Agenda in Latin American and Caribbean Countries". Banco Mundial.
- Heckman, James e Carmen Pagés** (2000), "The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets", Inter-American Development Bank, Working Paper Series 430.
- ILO** (2001), "Key Indicators of the Labour Market 2001-2002", International Labour Office.
- IMF** (2002), "World Economic Outlook Database",
- IMD** (2002), "World Competitive Yearbook", IMD International Institute, Switzerland

- Sánchez-Paramo, Carolina e Norbert Schady (2002)**, “Off and Running? The Rising Demand for Skilled Workers in Latin America”. Banco Mundial.
- Sarquis, Sarquis J.B. e Jorge Saba Arbache (2002)**, “Human Capital, External Effects and Technical Change”. London School of Economics & Universidade de Brasília.
- Sociedade Brasileira de Econometria (2000)**, “The Brazilian Review of Econometrics”, *Revista de Econometria*, Volume 20 – Número 1, SIN 0101-7012.
- Packard, Truman G. (2001)**, “Is There a Positive Incentive Effect from Privatizing Social Security?”, World Bank Working Paper N° 2719, Banco Mundial.
- Wagner de Albuquerque Oliveira, Carlos e Francisco Gaião Carneiro (2001)**, “Flutuações de Longo Prazo do Emprego no Brasil: uma Análise Alternativa de Co-integração”.
- World Bank (2002)**, “Argentina: Labor Markets in the New Millennium”, Banco Mundial, Confidential Report N° 19996 AR.
- World Bank (2002)**, “Building Institutions for Markets” World Development Report. Banco Mundial.
- World Bank (2002)**, “World Development Indicators” Banco Mundial.
- World Bank (2002)**, “Brazil Inequality Report”, Banco Mundial.
- World Economic Forum (2001)**, “Global Competitive Report 2001-2002”.



