



**Região
da América
Latina e o Caribe**

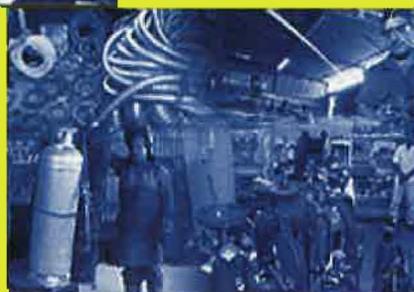
ipea

Empregos no Brasil

Prioridades de Políticas

Escritório do Banco Mundial no Brasil

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada



**David de Ferranti Vinod
Thomas
Ana-Maria Arriagada
Joachim von Amsberg
Indermit S. Gill**

Empregos no Brasil

Prioridades de Políticas

Escritório do Banco Mundial no Brasil
Região da América Latina e Caribe

e

Instituto de Pesquisa Económico Aplicada (IPEA)

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

Banco Mundial
SCN, Qd. 2, Lt. A, Ed. Corporate Financial Center
Cj. 303/304 - Brasília, DF 70712-900
Tel.: (61) 329-1000 - Fax: (61) 329-1010

<http://www.obancomundial.org/>



© 2002, Grupo Banco Mundial, todos os direitos reservados

Empregos no Brasil

Prioridades de Políticas

Existe maneira de melhorar o mercado de trabalho no Brasil, de modo que ele passe a funcionar melhor, qualifique mais brasileiros para encontrar empregos mais bem remunerados, distribua as oportunidades econômicas de forma mais equânime e diminua a incerteza e instabilidade dos fluxos de renda dos trabalhadores? O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) do Brasil e o Banco Mundial trabalharam em conjunto de 2000 a 2002 para responder a estas perguntas. O resultado de seu estudo foi publicado em *Brazil Jobs Report (Relatório sobre Empregos no Brasil)* (Banco Mundial, 2002). O relatório sobre políticas, Volume I, resume as principais questões e apresenta recomendações sobre políticas. O Volume II contém os documentos de antecedentes encomendados para o relatório, os quais analisam o desenvolvimento do mercado de trabalho no Brasil, apresentam a atual experiência internacional relevante e discutem opções de políticas.

São muito divergentes as opiniões sobre o funcionamento do mercado de trabalho do Brasil e sobre a necessidade ou não de reformas. Discutem-se a taxa elevada de rotatividade de emprego, o grande setor informal e o desemprego ascendente, o papel dos sindicatos trabalhistas, o salário mínimo e o grande número de causas trabalhistas. O relatório trata sistematicamente de 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 – e sugere opções de políticas para melhorar suas instituições, regulamentações e intervenções. Examina o contexto macroeconômico e como a liberalização do comércio, a estabilização e o ajuste fiscal se relacionam com o mercado de trabalho e o afetam. A análise também dispensa atenção cuidadosa às instituições do mercado de trabalho – especialmente ao sistema da justiça do trabalho e aos sindicatos.

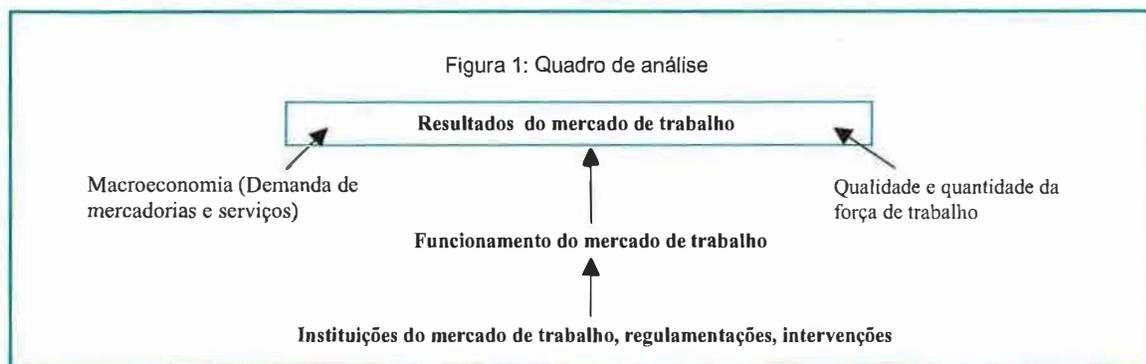
A equipe chegou à conclusão de que as questões realmente centrais são os produtos do mercado de trabalho, especialmente empregos, produtividade e ganhos e segurança de renda. Os critérios para se determinar se o mercado de trabalho está funcionando bem são: se o crescimento econômico cria empregos novos e bem remunerados ou não; se os investimentos em educação e as novas tecnologias

resultam em produtividade e ganhos mais elevados ou não; e se existe razoável certeza nos fluxos de renda dos trabalhadores e suas famílias (Figura 1). O relatório identifica diversos motivos pelos quais são necessárias reformas trabalhistas e sugere prioridades e uma seqüência nesta difícil área de políticas públicas.

Consciente das dificuldades políticas que rodeiam as reformas trabalhistas, a equipe apresenta um conjunto de opções de políticas, de modestas a radicais, como base para decisões e ações viáveis e realistas. Outra importante contribuição deste trabalho é seu enfoque claro e baixa renda do Brasil, considerando explicitamente as implicações do funcionamento do mercado de trabalho e da reforma para os trabalhadores de baixa renda.

1. A questão das instituições trabalhistas e necessidade de adaptarem-se às condições econômicas

As instituições e regulamentações têm uma enorme influência sobre o funcionamento do mercado de trabalho e devem ser ajustadas sempre que as circunstâncias econômicas mudam. As instituições que dominam o mercado de trabalho no Brasil são a



Constituição Federal, o sistema de tribunais da justiça do trabalho e os sindicatos trabalhistas. As principais regulamentações trabalhistas são as que regem os benefícios salariais e não-salariais para os empregados, as normas obrigatórias de rescisão e as regras para negociação coletiva.

A situação econômica do Brasil mudou dramaticamente: de um crescimento elevado, com uma economia de alta inflação, dominada pelo setor público e fechada, nas décadas de 1960 e 1970, para um crescimento reduzido, com uma economia de baixa inflação, liderada pelo setor privado e relativamente aberta, desde meados da década de 1990. Mas as instituições que regem os litígios trabalhistas, a arbitragem e a negociação coletiva pouca mudança sofreram desde que foram estabelecidas na década de 1940. O Brasil precisa manter o que está funcionando e alterar o que não está, da mesma forma como a Constituição foi mudando ao longo dos anos.

As regulamentações trabalhistas são necessárias para garantir condições de trabalho seguras e justiça nos contratos de emprego entre empregadores e trabalhadores, inclusive a proibição de empregadores e empregados entrarem em conluio ou discriminarem na negociação de contratos. Algumas regulamentações destinam-se a garantir o pagamento mínimo e a segurança do emprego, mas, quando obrigam trabalhadores e empregadores a contratos demasiadamente restritivos, podem acabar prejudicando a capacidade do mercado de trabalho de se ajustar com flexibilidade para promover o emprego e a produtividade. As leis trabalhistas no Brasil apresentam sintomas de problemas: as empresas as vêem como muito mais onerosas do que as de outros países e muitos trabalhadores estão sendo empurrados para o setor informal no qual as regulamentações não se aplicam. Como muitas das

Reforma institucional: Cuidado com as “melhores práticas”

Análises das “melhores práticas” produzem diretrizes úteis e sensíveis para a reforma institucional: dispensar sistematicamente atenção a ganhadores e perdedores potenciais; elaborar esquemas de compensação que sejam politicamente viáveis; empoderar os beneficiários e proporcionar-lhes escolha; criar instituições que complementem as existentes; inovar para encontrar instituições que funcionem e descartar as que não funcionam. Mas o que é o melhor em uma determinada situação pode não funcionar bem em outras. Existe a tentação de copiar instituições estrangeiras que estão obtendo bons resultados, mas nem sempre modelos institucionais são transplantados com êxito. E, quando isto acontece, os mesmos modelos podem tornar-se obsoletos mais tarde. As instituições devem ser atualizadas, de forma conservadora mas constante.

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 da década de 1930, movido talvez muito mais por conveniência política do que por uma avaliação objetiva de sua adaptabilidade aos hábitos e esperanças brasileiros. Estas 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).

normas trabalhistas do Brasil estão incorporadas na Constituição, é extremamente difícil mudá-las.

Intervenções como treinamento, assistência na busca de emprego, seguro-desemprego, microcrédito e esquemas de trabalho público podem ajudar a corrigir problemas específicos e falhas do mercado. Seu impacto deve ser constantemente avaliado e os modelos ajustados, ao mesmo tempo em que se busca corrigir as falhas do mercado que tornam necessárias as intervenções.

2. As tendências no emprego, na produtividade e na segurança de renda sugerem que a reforma do mercado de trabalho é necessária no Brasil

Criação insuficiente de empregos e elevação do desemprego

Aumentos constantes na força de trabalho e no emprego podem elevar a renda nacional e o bem-estar econômico da população e também são importantes de um ponto de vista social e ético. A falta de emprego pode comprometer a auto-estima das pessoas e o bem-estar de suas famílias, mesmo quando recebem apoio financeiro. Até 1996, o mercado de trabalho no Brasil pareceu criar empregos suficientes para a população crescente. Mas, desde então, a geração de empregos não tem

acompanhado o ritmo do crescimento da força de trabalho e o desemprego elevou-se de cerca de 6% para 8%. Além disso, se a participação dos homens na força de trabalho (o percentual dos homens de 15 a 65 anos que trabalhavam ou procuravam emprego) não tivesse caído de 61 para 56 de cada 100 homens desde 1991, em 2001 as taxas de desemprego seriam aproximadamente o dobro das atuais (Figura 2).

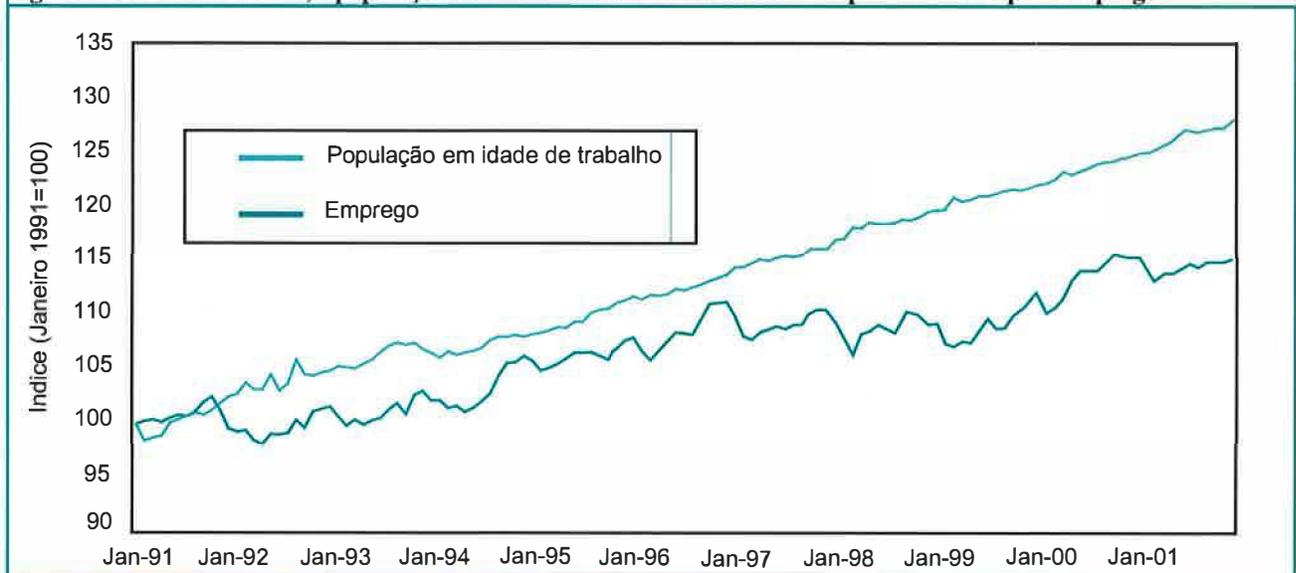
Baixos níveis de produtividade

O valor agregado por trabalhador no Brasil foi mais baixo em 2000 do que em 1980; comparativamente, o valor agregado do Chile cresceu em 50%, o da Tailândia mais do que dobrou e o da Coreia quase triplicou ao longo do mesmo período. O Brasil tem um “déficit de produtividade de mão-de-obra” que oscila de 33% a 50% em comparação com países de níveis de renda semelhantes, como a Malásia e o México.

Segurança inadequada de renda

A maioria dos indivíduos prefere um fluxo constante de ganhos de R\$500,00 por mês a um fluxo de renda médio de R\$500,00, mas que flutua aleatoriamente entre 0 e R\$1.000,00. A segurança de renda ou ganhos é especialmente importante para as pessoas que beiram a linha da pobreza. Normalmente, renda e consumo variam menos do que as mudanças do PIB. A volatilidade do crescimento do PIB no Brasil nas duas últimas décadas não foi superior à de seus vizinhos latino-americanos, mas consideravelmente superior à dos países da OCDE. E a volatilidade do crescimento do consumo no Brasil foi mais alta do

Figura 2: Na última década, a população em idade de trabalho cresceu mais rapidamente do que o emprego



Fonte: PME do IBGE

que a volatilidade do crescimento do seu PIB, ao contrário do que ocorreu nos países da OCDE. Os salários foram mais voláteis no Brasil do que o desemprego, devido às freqüentes mudanças de emprego, reforçando assim a necessidade de repensar as regulamentações que proporcionam incentivos à mudança de empregos, como o fundo de rescisão.

3. Macroeconomia e demanda de mão-de-obra

Houve três mudanças radicais desde o final da década de 1980 na conjuntura econômica brasileira: as taxas de inflação caíram para um só dígito; as barreiras ao comércio e ao investimento internacionais foram reduzidas; e um ajuste fiscal em andamento está diminuindo o peso econômico do governo. Tudo isto implica mudanças consideráveis na demanda da mão-de-obra, mas as instituições do mercado de trabalho pouco mudaram.

Inflação e ajuste do mercado de trabalho às contrações econômicas

A elevada inflação do passado recente tornou relativamente fácil para o mercado de trabalho o ajuste às contrações econômicas e à queda na demanda de mão-de-obra por meio de quedas nos salários reais. Mas com a inflação baixa e a proibição das leis trabalhistas brasileiras à redução nos salários nominais, restam poucas opções aos empregadores para responder à queda na demanda a não ser cortando empregos. Grandes aumentos no nível do salário-mínimo real do Brasil no final da década de 90 aumentaram a rigidez do salário real. Na medida em que o crescimento econômico desacelerou, o crescimento do emprego diminuiu seu ritmo, o desemprego elevou-se e a parcela de trabalhadores informais (autônomos ou assalariados) aumentou (Tabela 1). A queda da inflação pede reforma nas

instituições e regulamentações que impedem a flexibilidade do salário para baixo.

Abertura do comércio e mercado de trabalho

A economia brasileira tornou-se muito mais aberta com a remoção de barreiras não-tarifárias, com as grandes reduções nas tarifas de importação e com o uso deliberado da taxa de câmbio como ferramenta de estabilização destinada a aumentar as pressões competitivas no mercado dos bens comercializáveis. Isto levou os preços dos bens não-comercializáveis a se elevarem em relação aos preços dos bens comercializáveis, uma vez que estes enfrentavam uma concorrência mais dura nos mercados globais. Tipicamente, as economias que se abrem são submetidas a mudanças em seus padrões de produção, o que, por sua vez, acarreta movimentos correspondentes nos insumos, inclusive na mão-de-obra. Em geral, o emprego (não-qualificado) primeiro cai nos setores de bens comercializáveis e depois a demanda por trabalhadores (qualificados) aumenta à medida que estes setores se tornam mais competitivos. No Brasil, ocorreu uma queda de emprego na indústria, em grande parte nos empregos do setor formal, e a oferta de emprego cresceu no setor de serviços, o qual, diante da atual inflexibilidade das leis trabalhistas, tende a contratar em condições de informalidade. As reformas do comércio reforçaram a necessidade de flexibilidade na mão-de-obra.

Tabela 1 - 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: No caso dos países latino-americanos:

O ajuste macroeconômico e as políticas trabalhistas caminham juntos

Como o Brasil passou por três reformas estruturais macroeconômicas, mas não avançou nas políticas trabalhistas, poder-se-ia dizer que o país enfrenta hoje um grande acúmulo de problemas na área da reforma de políticas trabalhistas para complementar os ajustes macroeconômicos. Se a reforma das políticas de comércio exterior e monetária é difícil em uma democracia vigorosa como a do Brasil, uma reforma

duradoura de políticas na complexa área dos mercados de trabalho parece ainda mais árdua. Seria imprudente e irrealista esperar que o Brasil mudasse sua política trabalhista rapidamente ou de uma hora para outra. Felizmente, até mesmo uma abordagem gradativa à reforma trabalhista – desde que razoavelmente bem elaborada – poderia ser eficaz no sentido de melhorar os resultados.

4. Quantidade e qualidade da mão-de-obra

Os dois fatos mais importantes referentes à oferta da mão-de-obra no Brasil são o aumento da participação da mulher e a defasagem na formação profissional, panorama que impõe restrições aos produtos do mercado de trabalho.

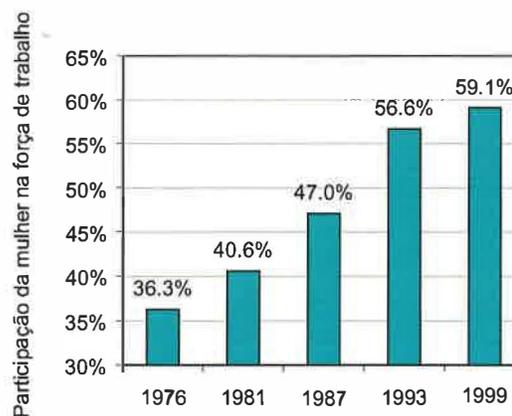
As leis trabalhistas precisam tornar-se mais flexíveis à medida que aumenta a diversidade da força de trabalho

A participação da força de trabalho feminina no Brasil aumentou de menos de 4 para cada 10 mulheres em 1976 para quase 6 de cada 10 atualmente (Figura 3). (A taxa de participação dos homens é de 86%.) Como acontece em outros países, muitas mulheres brasileiras conseguem emprego em regime de tempo parcial no setor de serviços. Na medida em que os trabalhadores e os arranjos se diversificam, as leis trabalhistas também precisam tornar-se mais flexíveis. A legislação trabalhista brasileira, elaborada corretamente na ocasião, que regulamenta uma força de trabalho de chefes de família (homens) empregados em tempo integral sob contratos formais de oito horas por dia em empresas de manufatura, é inadequada para boa parte da força de trabalho do Brasil de hoje. A inflexibilidade e os encargos trabalhistas induzem os empregadores, e até certo ponto os empregados, a se envolverem em contratos de trabalho fora das normas trabalhistas.

A oferta de mão-de-obra altamente qualificada é muito baixa

O trabalhador médio brasileiro tem apenas 4,6 anos de escolaridade, o que é baixo para a região e está muito abaixo dos níveis da OCDE. E a oferta relativa de trabalhadores com educação superior caiu. O baixo investimento em capital humano restringe a produtividade e a inovação e inibe outros produtos do mercado de trabalho: os trabalhadores que possuem educação superior têm 20% mais de probabilidade de

Figura 3: As mulheres participam cada vez mais da força de trabalho



participar do mercado de trabalho que os aqueles que só têm a escolaridade elementar, são 38% menos propensos a ficarem desempregados e 6 vezes mais rápidos em encontrar um novo emprego quando desempregados. Não resta dúvida de que o mercado de trabalho oferece altos retornos privados à educação. Os retornos privados para um ano adicional de educação para pessoas com educação superior subiram cerca de 30% desde 1982, mas o aumento em relação à educação secundária foi muito menor do que no México e na Colômbia, por exemplo, o que sinaliza a necessidade que o Brasil tem de alcançar um rápido progresso tecnológico.

5. O mercado de trabalho do Brasil – estrutura, rotatividade, litígio e informalidade

Mudanças na estrutura de emprego exigem mudanças na regulamentação

A estrutura do emprego no Brasil seguiu o padrão típico, deslocando-se da agricultura para a indústria e desta para serviços. Duas outras importantes mudanças são o aumento da parcela da força urbana de trabalho e a queda nas taxas de sindicalização. Mas as leis trabalhistas não acompanharam as mudanças. O contrato de trabalho padrão definido por lei não corresponde às condições de trabalho em todas as partes da economia. Um contrato especial foi finalmente permitido no setor agrícola (depois de 55 anos) e é necessário que outros setores o acompanhem.

As instituições do mercado de trabalho aumentam a rotatividade da mão-de-obra?

A rotatividade da mão-de-obra é essencial para o mercado de trabalho ter condições de atender à demanda. Mas acarreta custos para empregadores e empregados: aumento da insegurança de renda e a perda de aptidões específicas para o trabalho, o que pode reduzir a produtividade e os salários. E os empregadores, na expectativa de alta rotatividade, têm menos incentivo para investir no treinamento individual dos trabalhadores. A rotatividade da mão-de-obra no Brasil é extraordinariamente alta e aumentou 60% de 1992 a 2001, chegando ao ponto de um em cada três trabalhadores mudar de emprego todos os anos. Recentes estudos indicam que o desenho do Fundo do Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) parece subsidiar e, portanto, exacerbar a rotatividade do mercado de trabalho, explicando parcialmente a baixa produtividade da mão-de-obra no Brasil (por exemplo, Barros, Corseuil e Bahia, 1999 e Maloney, 1999) (Figura 4).

É demasiado alto o número de causas trabalhistas?

Todos os anos, trabalhadores interpõem cerca de 2 milhões de ações judiciais contra empregadores nos tribunais trabalhistas do Brasil, que servem à justiça do trabalho. Isto representa mais do que 6% de todos os trabalhadores assalariados e as causas trabalhistas

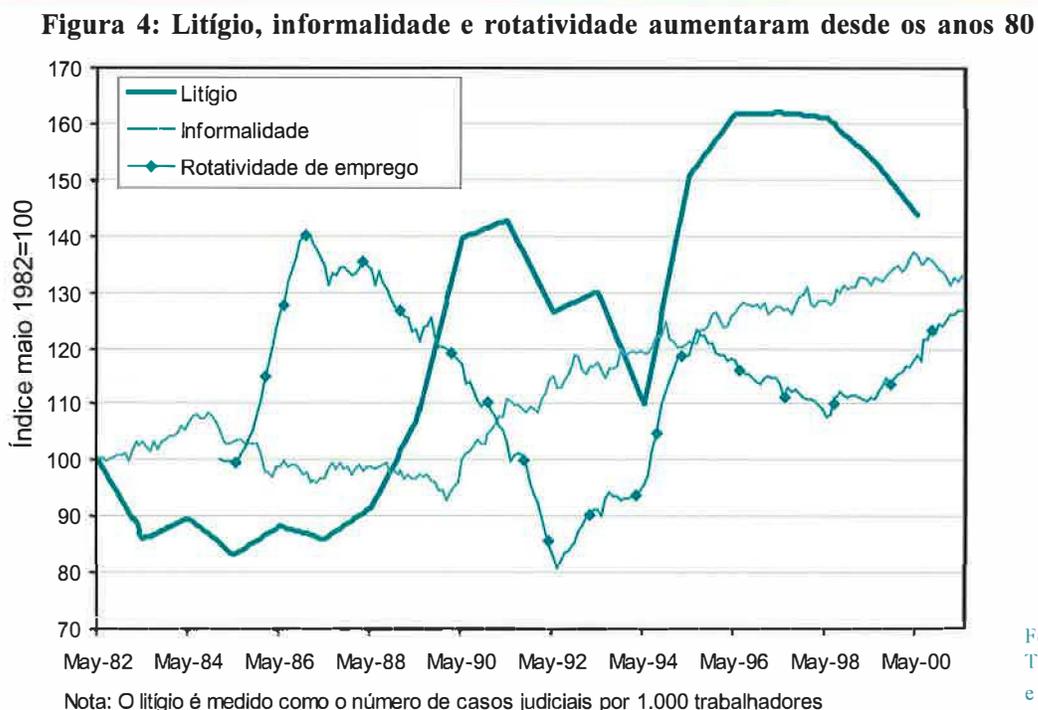
aumentaram 60% ao longo da última década. As empresas assumem o custo das taxas federais e legais, mas o custo maior, assumido por todos, é a profunda mudança nas relações de trabalho que se acredita decorrer desse fato, tornando as empresas cautelosas no tocante a novas contratações, elevando os custos e reduzindo o emprego.

O setor informal é demasiado e indesejavelmente grande?

O setor informal no Brasil cresceu de cerca de 34% da força de trabalho em 1990 para mais de sua metade. Quatro de cada cinco dos 17 milhões de trabalhadores autônomos do Brasil dizem que preferem seu emprego informal a um emprego no setor formal, mas 27 milhões de trabalhadores informais, que compõem 28% da força de trabalho, prefeririam trabalhar no setor formal. Os dois grupos não contribuem para a previdência social, têm pouco ou nenhum acesso a programas de apoio à renda e ao seguro-desemprego e enfrentam um grau de incerteza muito mais alto quanto à sua renda futura.

6. A determinação correta do pagamento da mão-de-obra

Todos os empregadores do setor formal devem pagar



pelo menos o salário mínimo estabelecido por lei, além de um décimo terceiro salário no fim do ano, um salário família/educação, salários mais elevados por horas extras e trabalho noturno, além de contribuir para a o treinamento dos trabalhadores. Estes benefícios salariais obrigatórios acrescentam cerca de 35% ao salário básico. Os principais benefícios não-salariais obrigatórios (férias remuneradas, contribuições obrigatórias para a conta do FGTS para a maioria dos empregados e contribuições ao sistema nacional de previdência social) tipicamente custam para o empregador outros 35% do salário básico. Os trabalhadores podem negociar contratos “não-padrão” por meio de negociação individual ou coletiva, mas, por lei, estes devem ser no mínimo tão generosos em cada aspecto particular quanto o contrato padrão.

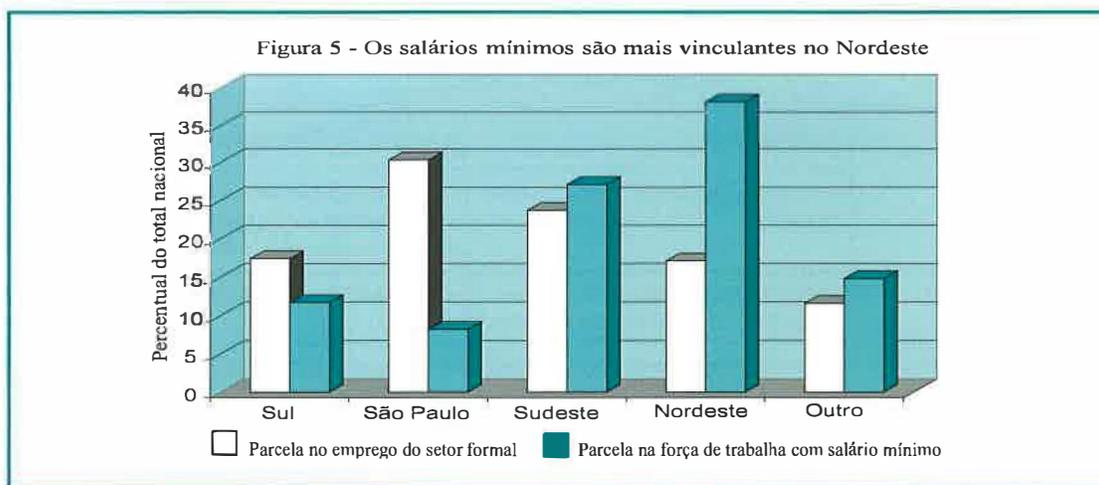
No caso dos trabalhadores de produtividade relativamente alta, a legislação do salário-mínimo não é vinculante e os empregadores podem ajustar os salários de modo que o montante global (benefícios salariais mais benefícios não-salariais) seja apropriado. Mas os empregadores são forçados a pagar os trabalhadores cuja produtividade fica abaixo do salário mínimo mais que seu valor de mercado. Quanto mais baixa a produtividade do trabalhador, mais onerosa a legislação é para o empregador e maior o incentivo para evadi-la ou evitá-la, o que acaba levando trabalhadores para o setor informal, no qual carecem de proteção legal.

Uma importante justificativa para o salário-mínimo é sua capacidade de reduzir a pobreza. Mas, se o salário-mínimo for fixado em nível demasiadamente alto, o efeito positivo de rendas mais altas para trabalhadores em empregos do setor formal de baixa-

produtividade poderá ser superado pelo efeito negativo sobre o emprego no setor formal.

Quando o primeiro salário-mínimo legal foi regionais diferentes, que passaram para 39 níveis em 1963. Em 1984, o nível do salário mínimo foi padronizado em toda a nação nos níveis (mais altos) que prevaleciam no Sul e no Sudeste (Figura 5). Mas, reconhecendo-se que salários razoáveis no Sul e no Sudeste são demasiado altos para o Nordeste, que é mais pobre, em abril de 2000 os salários mínimos específicos por região foram reintroduzidos, estabelecendo-se um mínimo para o âmbito federal. O salário-mínimo real aumentou de R\$120,00 para R\$180,00 entre 1995 e 2001 (preços de novembro de 2001). Mas a eficácia dos salários-mínimos regionais diferenciados para levar os trabalhadores mais pobres para a formalidade depende de que o mínimo federal seja mantido baixo.

Novas propostas para permitir que os acordos de negociação coletiva se sobreponham à legislação trabalhista apresentam um interessante potencial para tornar o mercado de trabalho mais flexível, mas são problemáticas, porque as leis atuais sobre negociação coletiva e filiação a sindicatos reduzem os incentivos dos sindicatos de representar os interesses econômicos dos trabalhadores mais pobres. O relatório defende que a melhor maneira de o Brasil ajudar os segmentos mais fracos da população é eliminar progressivamente os benefícios não-salariais obrigatórios e conter os aumentos do salário mínimo federal. Isto poderia parecer uma contradição, mas provavelmente reduziria a informalidade entre as pessoas de baixa renda, diminuiria o número de causas trabalhistas e, dessa forma, aumentaria a produtividade, o emprego e a segurança de ganhos.



7. Melhor alinhamento dos incentivos

As normas que atualmente regem a rescisão e a maneira como os tribunais trabalhistas funcionam na solução de disputas trabalhistas e no cumprimento dos contratos tornam o mercado de trabalho mais adverso, criam incentivos perversos para os trabalhadores e comprometem a produtividade.

Benefícios obrigatórios da rescisão

Os trabalhadores têm direito a receber quatro benefícios principais por ocasião da rescisão: pagamentos de seguro-desemprego; aviso prévio de um mês com pagamento integral; direito a sacar dinheiro de sua conta do FGTS, para a qual os empregadores contribuem com cerca de um salário mensal por cada ano de serviço e que rende um taxa real de juros de 3% garantida pelo governo; e, quando a demissão não for por justa causa (por exemplo, por razões econômicas ou por um mero capricho do empregador), o empregador deverá pagar ao trabalhador uma multa de 50% do saldo acumulado do FGTS. Os pagamentos adicionais podem chegar a quase um salário anual, o que significa para os empregados um forte incentivo para provocarem eles próprios a demissão, especialmente quando a economia está forte (Tabela 2).

Os empregadores muitas vezes se recusam a pagar a multa para serem levados ao tribunal, porque estes com frequência decidem parcialmente em seu favor, perdendo cerca de 40% do montante disputado. Isto aumenta o número de causas judiciais. Pior ainda, os trabalhadores mais pobres movem mais ações, presumivelmente porque eles com mais frequência precisam do dinheiro de suas contas do FGTS. Isto

pode tornar os empregadores mais hesitantes em assinar contratos formais de emprego com este grupo de trabalhadores.

É óbvia a necessidade de mudanças para reduzir as ações trabalhistas, os comportamentos não-cooperativos e a alta frequência de contratos informais. Uma solução potencial seria mudar a legislação e permitir negociações de direitos individuais por meio de contratos coletivos em nível de empresa com a participação do sindicato. Isto exigiria duas alterações: um novo sistema baseado menos na idéia de “justiça” e mais na idéia de “disputa” e sindicatos que atuassem mais como representantes dos trabalhadores e fossem mais sensíveis às condições dos empregadores. Da mesma forma, se fosse exigido de todas as empresas envolvidas em causas na justiça do trabalho que pagassem na íntegra suas obrigações fiscais (por exemplo, previdência social, outros impostos), elas teriam um incentivo para evitar os tribunais trabalhistas e pagar os benefícios negociados com os trabalhadores. O sistema da justiça do trabalho funcionaria então mais para fiscalizar o cumprimento efetivo dos contratos que para negociar entre trabalhadores e empregadores.

Finalmente, embora o FGTS seja baseado em um sólido princípio econômico e tenha significado uma clara melhoria no sistema que substituiu, seu desenho poderia ser melhorado por mudanças que assegurassem melhores retornos sobre os saldos do FGTS e impusessem penalidades para as demissões injustas a serem recolhidas em um fundo que beneficiasse todos os trabalhadores e não apenas a indivíduos.

Tabela 2: Os benefícios da rescisão podem acrescentar até um ano de salário mesmo para trabalhadores com pouco tempo de emprego

<i>Benefício</i>	<i>Qualificação</i>	<i>Montante do benefício</i>
Seguro-desemprego	A maioria dos trabalhadores do setor formal	1 a 2 salários-mínimos 3 a 5 pagamentos, dependendo do histórico da contribuição
FGTS	A maioria dos trabalhadores do setor formal (que não seja por ajuda familiar)	8% do salário por mês, com a taxa garantida de 3%
Multa por demissão sem justa causa	Todos os trabalhadores que têm conta no FGTS	40% do saldo (Os empregadores pagam 10% extras ao governo)
Aviso Prévio	Todos os trabalhadores do setor formal	Aviso prévio de demissão de um mês ou um mês de salário

8. Melhoria da segurança de renda

Uma importante questão na elaboração de intervenções destinadas a melhorar a segurança de renda é se deve-se dar maior ênfase ao desemprego ou à pobreza, que afeta muito mais pessoas. Em 2000, havia de 40 a 60 milhões de pobres no Brasil (dependendo da linha da pobreza usada) e de 6 a 10 milhões de desempregados (dependendo da definição de desemprego), dos quais 70% a 80% pertencem a domicílios de baixa renda. As políticas referentes à redução da pobreza precisam destacar medidas para *aumentar a participação da força de trabalho* para pessoas não-ativas no mercado de trabalho e medidas para *aumentar os ganhos do trabalhador de baixa renda*.

As taxas de desemprego são mais altas entre as mulheres, os jovens que procuram emprego, os trabalhadores do setor informal e as pessoas sem educação superior. Três intervenções principais visam a reduzir o desemprego e a aumentar os ganhos: programas de microcrédito; treinamento; e assistência na busca de emprego. As avaliações de seu impacto real sobre o desemprego e a produtividade no Brasil constataam que os resultados estão muito abaixo das expectativas teóricas, mas compatíveis com a experiência internacional.

condicionado à participação no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Os trabalhadores informais e com baixos salários não são cobertos nem pelo FGTS nem pelo seguro-desemprego, apesar da probabilidade relativamente alta de que se tornem desempregados (Figura 6). Seria desejável e possível oferecer alguma forma de apoio de renda no período de desemprego aos trabalhadores do setor informal, enquanto se mantém o apoio à renda para o grosso dos trabalhadores por meio de uma reforma sensível do FGTS. O redirecionamento do sistema atual de seguro-desemprego para atender às pessoas de baixa renda poderia ser uma maneira de baixo custo de ajudar os mais pobres do Brasil e a maioria dos trabalhadores propensos ao desemprego.

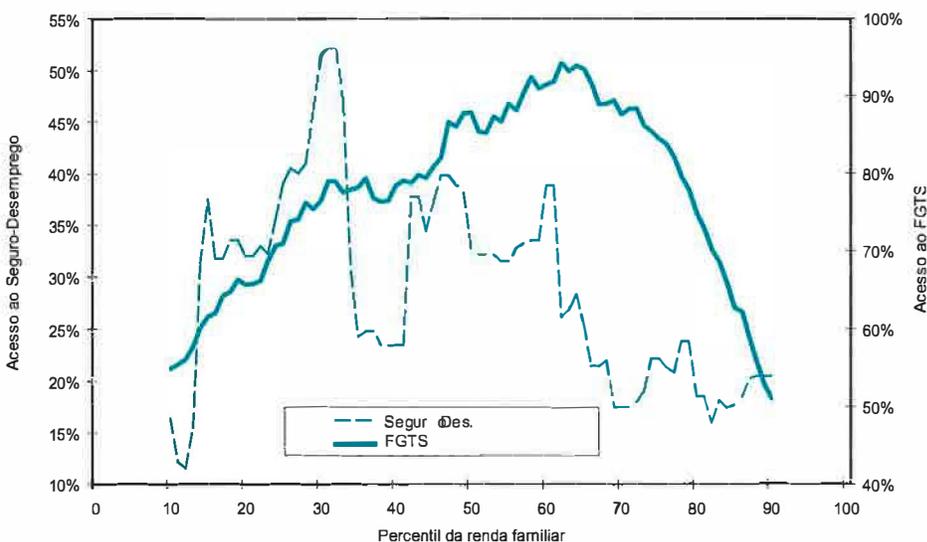
9. Resumo e prioridades de políticas

Conclui-se que são necessárias reformas trabalhistas para determinar corretamente o preço da mão-de-obra e promover o crescimento do emprego, alinhar os incentivos de que os trabalhadores precisam para aumentar a produtividade da mão-de-obra e os salários e melhorar os programas de segurança de renda a fim de que os trabalhadores e suas famílias

se sintam mais protegidos. As principais recomendações (Tabela 3) para levar isto a cabo são: eliminação de subsídios à rotatividade da mão-de-obra, deslocamento das negociações dos tribunais trabalhistas para o local de trabalho, salário-mínimo e encargos não-salariais mais baixos e eliminação de sobreposições de programas de segurança de renda e expansão de sua cobertura. A tabela abaixo resume os efeitos que essas mudanças

teriam sobre o funcionamento do mercado de trabalho e os principais efeitos sobre os produtos do mercado de trabalho.

Figura 6: Programas de acesso ao apoio à renda



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

O sistema de seguro-desemprego do Brasil é o maior da América Latina, atendendo de 300 mil a 400 mil beneficiários por mês. Oferece benefícios pequenos (não mais que duas vezes o salário mínimo) por uma curta duração, é restrito aos trabalhadores do setor formal e

Tabela 3 - As principais recomendações

Política recomendada	Impacto sobre o funcionamento do mercado de trabalho	Impacto sobre os produtos do mercado de trabalho
Reforma do sistema de pagamento de rescisão (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) Pagar a multa do FGTS ao Governo, e não aos trabalhadores (d) Eliminar a multa por demissão injusta	Primário: Menor rotatividade Secundário: Menos litígio	Primário: Maior produtividade Secundário: Mais emprego
Pacote mais baixo do salário-mínimo (a) Regionalizar a fixação do salário-mínimo (b) Reduzir os benefícios não-salariais obrigatórios	Primário: Menor informalidade Secundário: Menos litígio	Primário: Melhor proteção social Secundário: Mais emprego
Incentivar as negociações no local de trabalho (a) Maior liberdade na criação de sindicatos - eliminar a cláusula da unicidade sindical (b) Maior concorrência para os sindicatos - eliminar as contribuições obrigatórias aos sindicatos	Primário: Menos litígio Secundário: Menor rotatividade	Primário: Mais emprego Secundário: Maior produtividade
Tornar os contratos mais flexíveis (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
Melhorar o funcionamento dos tribunais trabalhistas (a) Eliminar incoerências entre a CLT e a Constituição (b) Avaliar a utilidade do poder normativo (c) Avaliar as regras de arbitragem e a justiça das decisões dos tribunais	Primário: Menos litígio	Primário: Mais emprego
Ampliar a rede de segurança para os trabalhadores - Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (a) Redirecionar o seguro-desemprego 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
Melhorar o treinamento no ambiente de trabalho (Sistema)	Pequeno impacto sobre o funcionamento do mercado de trabalho - funciona por meio da qualidade da oferta de mão-de-obra	Primário: Maior produtividade

