

Ajuste Estrutural e Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil

Edward Amadeo*
José Márcio Camargo*
Ricardo Paes de Barros**
André Urani***
Rosane Mendonça****
Valéria Pero*****

Após várias décadas de crescimento acelerado, o Brasil entrou na década de 80 com sérios desequilíbrios externos e internos. Um elevado déficit na balança comercial, combinado aos pesados encargos dos serviços da dívida externa, compunha um quadro de extrema fragilidade externa. Internamente, o país convivia com taxas de inflação anuais acima de 100% a.a., elevados níveis de conflito entre capital e trabalho e um alto grau de ineficiência de sua estrutura produtiva.

Com a moratória da dívida mexicana em 1982, o país se viu forçado a realizar um grande esforço para a obtenção de equilíbrio em seu balanço de pagamentos, o que o levou a redução das importações, desvalorizações cambiais e incentivos às exportações. Ao mesmo tempo, o governo assumia para si o risco de câmbio da dívida externa privada. Com isso, não só o país conseguiu reduzir os custos, para o setor privado, do choque da dívida como produziu um superávit na balança comercial suficiente para gerar os recursos necessários a fim de honrar seus compromissos financeiros com o exterior.

Entretanto, o principal custo desse equilíbrio nas contas externas foi um acentuado aumento dos desequilíbrios internos. A menor abertura ao exterior diminuiu a eficiência alocativa interna. Ao assumir o risco de câmbio, em um período de desvalorizações reais do cruzeiro, gerou-se um sério desequilíbrio orçamentário do governo, e as desvalorizações reais da taxa de câmbio, em um contexto de alto grau de indexação e elevados níveis de conflito entre capital e trabalho, provocaram forte aceleração inflacionária e acentuadas flutuações macroeconômicas. A taxa de crescimento do PIB, que em décadas anteriores atingia médias acima de 7% a.a., na década de 80 foi de 1,5% a.a., com grandes variações ao longo da década.

* Da PUC/RJ.

** Do IPEA/DIPES.

*** Da FEA/UFRJ e pesquisador contratado pelo Projeto PNUD - BRA 93/011.

****Pesquisadoras contratadas pelo Projeto PNUD - BRA 93/011.

As pronunciadas flutuações do nível de atividade econômica afetaram diretamente o comportamento do mercado de trabalho. Entretanto, este foi bem menos volátil que a economia como um todo. A taxa de desemprego aberta variou entre 2,4% em 1986 e 4,9% da PEA em 1983, ao mesmo tempo em que a taxa de participação subiu de 53,6% em 1979 para 57,1% em 1987, com pequena redução a partir deste ano, atingindo 56,7% em 1990.

Para a economia como um todo, a percentagem de trabalhadores com carteira de trabalho assinada, que era 32,9% dos ocupados em 1981, foi reduzida a 30,2% em 1983, aumentando a partir deste ano até atingir 34% dos ocupados em 1989. Os empregos sem carteira de trabalho assinada, que passaram de 21,6% em 1981 para 24,9% em 1983, chegando a 20,5% em 1989, foram a contraparte dos empregos com carteira nesse período. A percentagem dos empregos por conta própria permaneceu basicamente estável, em torno de 26,5%.

Essa relativa estabilidade na percentagem dos empregos formais e informais para o total da economia esconde um pequeno aumento da informalidade no setor urbano e uma redução concomitante no setor rural. Portanto, se por um lado, a migração rural-urbana gerou uma relativa redução do grau de informalização da economia, devido à pequena participação dos empregos formais no total de empregos no setor agrícola, por outro, a geração de empregos formais no setor urbano não foi suficiente para absorver a mão-de-obra do campo que se dirigiu para a cidade nesse período.

As rendas reais do trabalho apresentaram flutuações mais significativas, principalmente para o total da força de trabalho. Entre 1980 e 1984 a renda real média do trabalho caiu cerca de 35%, cresceu 85% entre este ano e 1986, tendo nova redução significativa (35%) até 1990. Porém, essa redução afetou de forma diversa diferentes grupos de trabalhadores. Os trabalhadores do setor industrial de São Paulo, por exemplo, que são os mais organizados e com sindicatos mais fortes, tiveram um aumento de renda real correspondente a 54% entre 1979 e 1990, com um pico em 1989.

Em resumo, esses dados mostram um relativo dinamismo do mercado de trabalho brasileiro ao longo dos anos 80, no sentido de gerar empregos. Mostram também que ocorreu uma significativa queda da produtividade do trabalho. Essa queda de produtividade se refletiu diretamente em quedas da renda real da média dos trabalhadores e na relativa estabilidade na taxa de desemprego aberta, o que sugere um mercado de trabalho relativamente competitivo, no qual a renda real e não a taxa de desemprego é a principal variável de ajuste às flutuações econômicas. Porém, para os trabalhadores industriais e mais organizados, observa-se uma grande rigidez das rendas reais. Como resultado, o grau de desigualdade da distribuição da renda do trabalho tendeu a aumentar ao longo do período.¹

1 Esse pequeno resumo foi baseado em Amadeo *et alii* (1993). Para uma análise mais cuidadosa desses resultados, consultar essa fonte.

Entretanto, essas flutuações da atividade econômica não foram suficientes para resolver os problemas estruturais da economia brasileira, pois a resolução de desequilíbrios da magnitude dos vividos pela economia do país, no início dos anos 80, exigia um forte ajuste estrutural que não foi realizado. Como resultado, o país iniciou a década de 90 com o desafio de realizar reformas estruturais importantes, capazes de reduzir o déficit do setor público, aumentar o grau de eficiência da economia e a competitividade internacional de seu setor produtivo, e uma reestruturação nas relações entre capital e trabalho que reduza o nível de conflito. Mudanças dessa magnitude certamente irão afetar de forma direta o mercado de trabalho, com custos distintos para diferentes grupos de trabalhadores.

Este trabalho se propõe a estudar que características dos trabalhadores e do mercado de trabalho brasileiro serão importantes para determinar os custos do processo de reestruturação econômica que já está em andamento.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: na Seção 28.1 faz-se uma análise do sistema educacional e de treinamento no país; na Seção 28.2 analisa-se os aspectos estruturais do funcionamento do mercado de trabalho (informalidade e integração regional); na Seção 28.3 analisa-se como o arcabouço institucional existente poderá afetar o desempenho do mercado de trabalho; e, finalmente, na Seção 28.4 são formuladas algumas conclusões.

28.1 - Flexibilidade do Mercado de Trabalho e Custos do Ajuste Econômico

Ao contrário das flutuações do nível de atividade, os processos de ajuste econômico tendem a gerar mudanças estruturais na economia. Como esses processos requerem tempo para serem realizados, enquanto trabalhadores estão se movendo de um emprego para outro, a magnitude desses custos e a rapidez com que o mercado de trabalho se ajusta às novas condições de funcionamento da economia dependem, em grande medida, do grau de flexibilidade do mercado de trabalho. A flexibilidade, por sua vez, depende de um conjunto de características individuais dos trabalhadores e do funcionamento do mercado de trabalho. Neste texto, flexibilidade é entendida como a capacidade do mercado de trabalho de retornar a uma situação de pleno emprego, com o mínimo de perdas de produtividade e, portanto, de salários reais.

O grau de flexibilidade do mercado de trabalho está intimamente associado a três conjuntos de fatores, a saber:

- a) ao nível de qualificação da força de trabalho e à disponibilidade e custos de treinamento;
- b) às características estruturais de funcionamento do mercado de trabalho, tais como seu grau de integração regional e de informalidade;

c) ao conjunto de instituições que regem o funcionamento do mercado de trabalho e os contratos de trabalho.

Complementarmente, os programas compensatórios, como o seguro-de-emprego, são essenciais para reduzir as conseqüências redistributivas dos custos do processo de ajuste e das flutuações do nível de atividade.

28.1.1 - Flexibilidade, Qualificação e Treinamento

O grau de flexibilidade do mercado de trabalho está relacionado tanto ao nível de qualificação geral quanto ao nível de qualificação específica dos trabalhadores. Por um lado, como o capital humano específico está associado a ganhos de produtividade em uma determinada atividade, as mudanças na estrutura de demanda entre ocupações, característica dos processos de ajuste estrutural, terão o efeito de aumentar a depreciação do capital humano específico dos trabalhadores de determinadas ocupações e de valorizar o de outras. Desta forma, o custo do ajuste será crescente com a quantidade de capital humano específico acumulado.

Por outro lado, a relação entre capital humano geral e custo dos ajustes econômicos refere-se a três fatores:

a) capacidade de ajustar — como, em períodos de desequilíbrio, as condições do mercado de trabalho tendem a mudar rapidamente, se os trabalhadores com maior capital humano geral acumulado são mais capazes de perceber e interpretar corretamente as mudanças econômicas, eles terão menores custos ao longo do processo e farão parte do grupo que terá maiores ganhos com a criação de novas oportunidades [Schultz (1975)];

b) habilidade do trabalhador aprender a assimilar — como, geralmente, maior capital humano geral acumulado implica maior habilidade para aprender, trabalhadores com mais capital humano geral são não somente os mais produtivos, mas, o mais importante, são os que têm maior capacidade de assimilar novas técnicas a baixo custo. Como as firmas pagam pelo menos parte dos custos de treinamento, existirá uma preferência por treinar os trabalhadores mais educados. Como resultado, os trabalhadores com maior volume de capital humano geral tendem também a ter mais capital humano específico;

c) prioridade para receber retreinamento — pelas mesmas razões apontadas no item b, os trabalhadores com mais capital humano geral tendem a ter prioridade para receber retreinamento.

Esses três fatores têm diferentes efeitos sobre os custos do processo de ajuste para os trabalhadores. Por um lado, eles sugerem que os trabalhadores com maior quantidade de capital humano geral são também os que têm maior quantidade de capital humano específico acumulado. O primeiro fator reduz os custos das flutuações e dos ajustes econômicos, enquanto o segundo

umenta esses custos. Por outro, quanto maior a quantidade de capital humano geral, menores serão os custos de retreinamento, o que reduz os custos do ajuste para esses trabalhadores.

Dessa forma, os trabalhadores que possuem pouca quantidade de ambos os tipos de capital humano terão um custo relativamente menor diante dos ajustes econômicos, à medida que perdem pouco capital humano específico com a reestruturação. No outro extremo, os trabalhadores com quantidades elevadas de ambos os tipos de capital humano também apresentam baixo custo de ajustamento, porque, apesar de eles perderem muito capital humano específico, o custo para a re aquisição desse tipo de capital humano é relativamente pequeno, pois seu custo de retreinamento é baixo.

Portanto, a relação entre capital humano geral e custo do ajuste não é necessariamente inversa e monotônica. Os trabalhadores com maior quantidade de capital humano geral não necessariamente se defrontarão com baixos custos e rápido período de ajuste. Tudo dependerá da quantidade de capital humano específico em relação à quantidade de capital humano geral. Quanto maior o hiato entre esses dois tipos de capital humano, maior será o custo de retreinamento para a re aquisição do mesmo nível de produtividade após as mudanças.

Para os trabalhadores, essas considerações mostram que uma força de trabalho qualificada é condição necessária, mas não suficiente, para atenuar os custos provocados por processos de reestruturação econômica, pois esses processos levam à destruição e criação definitiva de empregos e, portanto, exigem da força de trabalho uma maior adaptabilidade e flexibilidade em relação às mudanças ocorridas.

Sendo assim, a existência de sistemas educacionais e de treinamento profissional eficientes é condição importante para reduzir os custos dos processos de ajuste econômico para os trabalhadores.

28.1.2 - Avaliação do Sistema Educacional Brasileiro

A performance do sistema educacional brasileiro pode ser avaliada a partir de comparações com o desempenho dos sistemas educacionais da média dos países da América Latina e com o de países dessa região com níveis de renda *per capita* similares aos do Brasil. Para tal, serão utilizados como padrão de comparação o volume de gastos públicos no setor educacional, indicadores de performance educacional e disparidades regionais dentro do país.

A comparação dos gastos públicos com educação mostra que o Brasil gasta percentagens do PIB similares a outros países com renda *per capita* semelhante, tais como o Chile, México e Venezuela (Tabela 28.1). Além disso, a percentagem dos gastos com educação no Brasil, como proporção do PIB, aumentou sistematicamente entre 1960 e 1988, passando de 2% a aproximadamente 4% do PIB do país [ver Amadeo *et alii* (1993, Tabela 5.2, p.32)].

TABELA 28.1

Gastos Públicos com Educação
 (Governos federal, estadual e municipal)

PAIS	PIB PER CAPITA (US\$)	GASTOS PÚBLICOS COM EDUCAÇÃO (% PIB)
Argentina	2.160	3,10
Brasil	2.540	3,70
Chile	1.770	3,60
Costa Rica	1.780	4,40
México	2.010	3,80
Uruguai	2.620	3,10
Venezuela	2.450	4,20

Fonte: Nações Unidas, 1990.

Se, por um lado, a percentagem de gastos públicos com educação no Brasil é semelhante à de outros países latino-americanos com renda *per capita* similar, o mesmo não pode ser dito no que se refere aos indicadores de desempenho do sistema. A Tabela 28.2 mostra alguns desses indicadores.

Como pode ser observado, o desempenho do Brasil, tanto no que se refere à população adulta quanto à população em idade escolar, é bastante medíocre. A taxa de analfabetismo está próxima a 20% da população adulta, enquanto a média dos países de renda *per capita* similar na região é de 8,6% e o número médio de anos de escolaridade está três anos abaixo da média desses países. Ainda mais importante, apenas 74,3% das pessoas em idade escolar no Brasil freqüentam a escola, comparados com níveis próximos a 90% para os outros países. Finalmente, a taxa de repetência, tanto no primário quanto no primeiro grau, é muito mais elevada do que nos países considerados.

A última coluna da tabela simula o desempenho do sistema educacional brasileiro, caso ele seguisse a mesma relação entre esses indicadores e a renda *per capita* vigente para o conjunto da América Latina. Como pode ser observado, o Brasil tem indicadores extremamente medíocres, se comparados à média da região.

A taxa de repetência no primeiro grau é um indicador particularmente importante. Segundo a Tabela 28.2, o Brasil apresenta um sério problema em seu ensino primário e de primeiro grau. Por essa razão, é importante analisar como os gastos estão distribuídos entre os diferentes níveis educacionais e/ou esferas de governo (Tabela 28.3).

Do total dos alunos matriculados no Brasil, aproximadamente 88% estão no nível primário, 8% no nível secundário e apenas cerca de 3% no nível pós-secundário. No que se refere a dispêndios, do total de gastos públicos em educação, 52% são realizados no primário, 9% no secundário e 39% no pós-secundário. Em outras palavras, o custo por aluno no ensino pós-secundário no Brasil é aproximadamente 20 vezes o custo por aluno no nível

TABELA 28.2
Indicadores de Desempenho do Sistema Educacional

	BRASIL	PAÍSES LATINO-AMERICANOS ^a	VALORES PREVISTOS PARA O BRASIL ^b
Pop. Adulta			
Taxa de Analfabetismo	18,90	8,60	8,60
Anos de Escolaridade	3,90	6,80	6,60
Pop. em Idade Escolar			
Taxa de Freqüência	74,30	88,70	91,40
Taxa de Repetência			
Primário	20,00	6,10	11,70
Primeiro Grau	29,00	18,20	19,50

^aMédia dos setes países com maior renda per capita da América Latina.

^bValores previstos para o Brasil, obtidos através de regressão com dados de todos os países da América Latina.

TABELA 28.3
Distribuição dos Gastos Públicos e dos Alunos por Nível
Educacional e de Governo - 1988
(Em %)

	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	TOTAL
Primário				
Gastos	0,09	0,32	0,12	0,52
Alunos	0,00	0,57	0,31	0,88
Secundário				
Gastos	0,04	0,05	0,00	0,09
Alunos	0,00	0,07	0,01	0,08
Pós-Secundário				
Gastos	0,31	0,08	0,00	0,39
Alunos	0,02	0,01	0,00	0,03
Total				
Gastos	0,43	0,44	0,12	1,00
Alunos	0,03	0,66	0,32	1,00

Fonte: Marques (1991, Tabelas 2.1, 4.1 e 5.1).

primário. Pode-se concluir, portanto, que a distribuição dos gastos tem um viés desfavorável ao ensino primário em benefício do ensino pós-secundário.

Um segundo aspecto importante quanto à distribuição do gasto público em educação é sua distribuição regional. A Tabela 28.4 mostra quanto estados e municípios gastam por aluno em cada região.

A tabela revela uma grande disparidade regional dos gastos com educação no Brasil. O Sudeste e o Sul gastam cerca de três vezes mais por estudante do que o Nordeste e o Norte do país. Essa desigualdade está claramente relacionada ao nível de renda *per capita* das diferentes regiões. Regiões relativamente mais pobres tendem a gastar menos por aluno do que regiões

TABELA 28.4

Disparidades Regionais dos Gastos Públicos em Educação por Nível de Governo

REGIÃO	CUSTO POR ALUNO — ESTADO (US\$/1988)	CUSTO POR ALUNO — MUNICÍPIO (US\$/1988)
Norte	62,6	34,5
Nordeste	67,3	28,6
Sudeste	194,1	209,8
Sul	142,8	109,0
Centro-Oeste	83,7	39,7
Brasil	146,3	52,2

Fonte: Ministério da Educação (1990).

relativamente mais ricas — o mesmo resultado persiste entre estados [ver Amadeo *et alii* (1993, p.35)].

A tabela mostra também uma clara disparidade entre os gastos por aluno entre estados e municípios. Exceto no Sudeste, os estados tendem a gastar duas a três vezes mais por aluno do que os municípios. Como os municípios são, em princípio, responsáveis pela educação primária, não é surpresa que uma grande parte dos problemas esteja localizada nesse nível educacional.

Portanto, os dados revelam que existe uma grande disparidade dos gastos públicos em educação no Brasil, tanto entre os diferentes níveis educacionais quanto entre as diferentes regiões e entre estados e municípios.

Esses indicadores apontam para um considerável atraso do Brasil em relação aos outros países latino-americanos, no que se refere ao investimento em capital humano de sua população. Talvez ainda mais importante, esses indicadores sugerem que esse atraso parece ser maior para a população em idade escolar do que para a população adulta, o que indica que o hiato do investimento em educação entre o Brasil e esses países deve ser maior hoje do que no passado. Portanto, o país está aparentemente divergindo do padrão latino-americano, ao invés de convergir para esse padrão. Finalmente, à medida que a demanda por trabalhadores educados é crescente com o avanço tecnológico, a escassez relativa de trabalhadores educados no Brasil pode se tornar mais grave no futuro do que é atualmente, com óbvios efeitos sobre a distribuição da renda.

Esses resultados apontam para a necessidade de uma mudança profunda na política de financiamento da educação no Brasil. Um aspecto importante a ser considerado é que o problema da escassez de escolas parece ter sido suprimido, pois desde o final dos anos 80 cerca de 90% das crianças em cada geração têm acesso à escola pública primária. Dessa forma, o problema atual consiste nas elevadas taxas de repetência e de evasão escolar, principalmente no nível primário de educação. Por um lado, essas altas taxas de repetência

umentam a demanda por vagas nas escolas e, por conseguinte, tornam o problema de acesso universal à educação primária ainda mais difícil. Por outro, aumentam os custos da educação para os alunos e para as escolas.

Essas elevadas taxas de repetência e evasão podem ser reduzidas através de três políticas educacionais:

a) melhoria na qualidade da educação;

b) melhor distribuição dos recursos destinados à educação;

c) redução do custo (inclusive do custo de oportunidade) da educação para as famílias.

Uma melhora da qualidade dos serviços educacionais provocaria uma redução da repetência e da evasão, uma vez que tornaria a escola mais adequada às necessidades dos alunos e mais próxima da realidade enfrentada por eles no dia-a-dia. Uma melhor distribuição dos recursos destinados à educação, tanto em termos regionais quanto por nível educacional, teria o efeito de melhorar a qualidade da atenção escolar e a dedicação dos profissionais da educação, principalmente a nível primário. Finalmente, uma redução do custo, para as famílias, de manter as crianças na escola, através, por exemplo, da garantia de transporte gratuito ou material escolar, ou mesmo através de subsídios monetários às famílias, é uma forma de manter as crianças nas escolas por mais tempo e reduzir a evasão escolar, principalmente entre as famílias mais pobres.

Em suma, o problema com os gastos educacionais no Brasil não está relacionado ao nível dos gastos, mas sim à sua distribuição e ao grau de eficiência em sua utilização. As taxas de evasão e repetência poderiam ser diminuídas se os recursos fossem redirecionados do ensino pós-secundário para o primário, assim como dos municípios das regiões mais ricas para os municípios das regiões mais pobres. Em particular, se esses recursos forem utilizados para aumentar a produtividade das crianças mais pobres no sistema escolar.

28.1.3 - Uma Avaliação do Sistema de Educação Profissional no Brasil

Em uma economia como a brasileira, na qual o nível de qualificação da força de trabalho é relativamente baixo, o sistema de formação profissional adquire um papel extremamente importante. Em primeiro lugar, porque esse sistema oferece qualificação profissional geral, que atende indistintamente a toda a indústria, aumentando assim a capacidade dos trabalhadores para aprender e a se adaptar a mudanças que ocorrem em seu ambiente de trabalho. Dessa forma, o sistema de educação profissional pode, pelo menos em parte, cobrir algumas falhas do sistema formal de educação. Em segundo, porque

ele oferece qualificação específica, aumentando dessa forma o nível de capital humano específico da força de trabalho.

O Senai — Serviço Nacional de Aprendizado Industrial² —, criado nos anos 40, provê qualificação profissional para força de trabalho em ocupações do setor industrial. A principal fonte de financiamento do Senai é uma taxa de 1% sobre o total da folha de salários mensais das empresas, sendo que as firmas com mais de 500 trabalhadores pagam 1,2%. As firmas podem ficar isentas dessa taxa caso assumam compromissos com o Senai para que esse execute serviços de treinamento específico para a empresa, os chamados acordos de isenção e cooperação.

O Senai oferece cursos de formação profissional geral de duração relativamente longa e cursos de formação profissional específica de duração relativamente mais curta.³ Entre 1970 e 1990, a participação dos cursos de curta duração em São Paulo passou de 49 para 90% do total das matrículas, enquanto a proporção de horas nos cursos de aprendizado caiu de 75 para 49% do total.

As firmas têm demonstrado uma clara preferência para utilizar os acordos de isenção, através da contratação dos serviços do Senai, diretamente, para a execução de cursos de curta duração com conteúdo específico. Enquanto o total de matrículas no Senai aumentou 54% entre 1986 e 1990, o total de cursos oferecidos diretamente por essa instituição de educação profissional aumentou apenas 24% e o total de cursos oferecidos através de acordos de cooperação com as firmas, 88%.

Um segundo aspecto importante a ser destacado é que a maioria dos estudantes do Senai é empregada em empresas que demandam treinamento ou, mesmo estando empregada, se matricula voluntariamente. A exceção são os cursos de aprendizado geral, freqüentados sobretudo por adolescentes, dos quais apenas 35% são empregados no início do curso. Porém, mesmo para esse curso, a maioria (cerca de 70%) trabalha como *trainees* durante o curso. Portanto, o Senai não oferece cursos aos trabalhadores desempregados.

Em média, os pais desses estudantes têm um nível educacional acima da média da população brasileira, o mesmo ocorrendo com o dos próprios estudantes. A Tabela 28.5 apresenta informações sobre o nível educacional dos pais dos alunos do Senai e dos próprios alunos, para o ano de 1985.

Exceto para os cursos de qualificação profissional, cujos estudantes são diretamente enviados pelas empresas (CQP-IV), 50% ou mais dos pais dos

2 A análise do sistema de educação profissional brasileiro se restringirá ao Senai, devido à pouca disponibilidade de informações sobre treinamento na empresa e sobre a outra instituição pública de educação profissional, o Senac.

3 Os primeiros são os cursos de aprendizado e habilitação (CAI e HP) e os segundos são os cursos de qualificação profissional (CQP-I e CQP-II).

TABELA 28.5

Nível Educacional dos Pais e dos Alunos do Senai - São Paulo

CURSOS/ANOS	CAI	HP	CEP	CQP-I	CQP-IV	POPUL. ^a
Pais ^b						
0 anos	7	3	5	26	10	25
< 4	27	15	26	26	34	28
4 < 8	61	57	63	42	49	41
8 e +	5	25	4	1	7	6
Estud. ^c						
0 < 4	0,7	90	1	30	50	
5 < 8	84	10	27	36	22	
8 < 12	0	0	68	29	22	
12 e +	0	0	5	4	4	

Fonte: Senai, São Paulo.

^aHomens, 40 anos ou mais, São Paulo, 1985.

^bMédia do período 1975/85.

^cAlunos matriculados no ano de 1985.

alunos do Senai têm entre quatro e oito anos de estudos, contra 40% para a média da população com 40 anos ou mais em São Paulo. Note-se que 25% dos pais dos alunos dos cursos de habilitação profissional (HP) têm oito anos de estudos ou mais. Por outro lado, enquanto 25% da população são analfabetos, entre os pais dos alunos do Senai essa percentagem é inferior a 10% (exceto para os alunos dos cursos CQP-I).

O nível educacional dos alunos também é superior à média da população, pois em todos os cursos para adultos — CEP, CQP-I e CQP-IV — mais de 20% têm curso secundário completo, sendo que para o CEP essa proporção chega a 68%. Para o CAI, que é um curso de aprendizado direcionado para adolescentes, 84% dos alunos têm primário completo. Além disso, uma parcela significativa dos estudantes do Senai continuava estudando após sair da instituição. Essa percentagem varia de 30 a 70%, dependendo do tempo de formado e do tipo de curso [ver Amadeo *et alii* (1993, p.53)].

Esses dados mostram que a clientela do Senai está concentrada entre os alunos de nível educacional acima da média da população brasileira, o mesmo ocorrendo com os pais dos alunos, o que sugere que estes alunos possuem um nível de renda familiar relativamente elevado.

O nível de emprego dos alunos do Senai de São Paulo, formados no período entre 1975 e 1985, é similar à média da força de trabalho entre 19 e 24 anos de idade (entre 80 e 93% dos estudantes do Senai estavam empregados após um ano de formados, contra 87,3% para a média da força de trabalho).

Quanto aos salários, a Tabela 28.6 apresenta a evolução da distribuição de salários dos alunos do Senai nos três primeiros anos após terem saído da

TABELA 28.6

Evolução da Distribuição dos Salários - São Paulo

(Em %)

		1 ANO	2 ANOS	3 ANOS
CAI	1-3 s.m.	69	63	51
	3-5 s.m.	17	24	28
	5 + s.m.	3	5	10
HP	2-5 s.m.	52	48	21
	5-7 s.m.	15	24	23
	7 + s.m.	9	19	49
CQP-IV	3-5 s.m.	29	26	9
	5-7 s.m.	21	16	13
	7 + s.m.	42	47	66

Fonte: Senai, São Paulo.

instituição. Como pode ser observado, existe uma clara tendência ao aumento da proporção de ex-alunos nas faixas mais elevadas de salário, em relação ao salário mínimo, para todos os cursos estudados.

Finalmente, duas outras informações são importantes para caracterizar o destino dos alunos do Senai. Primeiro, os setores que mais empregam esses alunos, em São Paulo, são: metalurgia, mecânica, material de transportes e eletrônico. No caso dos alunos do curso CAI, 60% estavam empregados nesses três setores em 1986/88. Estas percentagens eram 59% para os alunos dos cursos HP, 46% para os CQP-IV e 71% para os dos cursos CQP-I. Note-se que esses três setores em conjunto empregavam apenas 32% do total da força de trabalho de São Paulo no mesmo período.

A segunda informação importante trata do tamanho das empresas empregadoras. Conforme pode ser observado pela Tabela 28.7, mais de 80% dos alunos dos cursos HP, 92% dos alunos de CQP-IV, 61% dos alunos dos cursos CAI e 48% dos alunos dos cursos CQP-I estavam trabalhando em empresas médias e grandes.

Portanto, os alunos do Senai se direcionam de forma desproporcional para os setores metalurgia, mecânica e material de transportes e eletrônico e se empregam em empresas médias e grandes (com mais de 99 empregados). Essas são indústrias e empresas que pagam melhores salários e estão entre as que apresentam maiores graus de concentração da produção na indústria brasileira (exceto mecânica).

Em resumo, os dados apresentados acima sobre o desempenho do Senai mostram que essa instituição reduziu suas atividades em cursos de formação geral e aumentou em cursos de treinamento específico; seus alunos têm um perfil educacional relativamente elevado, o mesmo ocorrendo com os pais desses estudantes, e não direciona seus cursos para trabalhadores desempregados. Por outro lado, as empresas médias e grandes dos setores metalurgia,

TABELA 28.7

Emprego dos Alunos do Senai por Tamanho de Empresa após um Ano de Formado - São Paulo - 1986/88

(Em %)

	PEQUENA	MÉDIA E GRANDE
HP	19	81
CQP-IV	8	92
CAI	39	61
CQP-I	29	48

Fonte: Senai, São Paulo.

mecânica, material de transportes e eletrônico são as principais empregadoras desses estudantes e esses têm uma significativa evolução salarial ao longo dos três primeiros anos após formados. Logo, uma clientela, tanto do lado da demanda por cursos quanto do lado da oferta de empregos, relativamente sofisticada para os padrões da economia e até mesmo da indústria brasileira.

A redução relativa das matrículas em cursos de treinamento geral é especialmente preocupante. Como o Senai é financiado através de uma taxa sobre a folha de salários, constituindo-se, portanto, em uma instituição pública, deveria direcionar seus cursos para formação profissional geral, e não específica. Sendo a formação profissional geral um bem público, no sentido de que atende a um amplo espectro de firmas, enquanto os cursos de treinamento com conteúdo específico são bens privados, pois beneficiam somente a determinadas firmas, as instituições públicas de treinamento devem prover os cursos de formação geral, enquanto os de treinamento específico devem ser de responsabilidade das firmas. Tendo em vista que os recursos são empregados privadamente, através de acordos de isenção com empresas para fornecer cursos de treinamento específico, está se utilizando um recurso público para prover um bem privado, o que é uma distorção importante.

Por outro lado, a redução de matrículas acarreta a diminuição da acumulação de capital humano geral e aumenta o grau de acumulação de capital humano específico. Isto poderá reduzir a flexibilidade do mercado de trabalho na indústria brasileira, dados os baixos níveis de capital humano geral da força de trabalho, em um momento em que essa flexibilidade se torna particularmente necessária para fazer frente aos ajustes estruturais dos anos 90.

Outro aspecto importante é a ausência de cursos direcionados para a força de trabalho desempregada. Sendo o Senai uma instituição pública, ela deveria, pelo menos em parte, se dedicar a programas de retreinamento para trabalhadores desempregados, principalmente aqueles que tiveram uma depreciação importante de seu capital humano devido aos processos de ajuste.

Sem dúvida, o perfil dos alunos do Senai (e de seus pais) sugere que essa instituição está minimizando os custos de treinamento, pois seus alunos têm

nível educacional geral mais elevado do que a média da força de trabalho e, portanto, devem ter mais facilidade para aprender. Nesse sentido, pode-se dizer que essa instituição está sendo eficiente, pois estaria minimizando os custos da formação profissional.

Entretanto, o fato de que uma percentagem significativa dos alunos do Senai continua seus estudos após formados sugere que, pelo menos em parte, ele desempenha o papel de instituição acadêmica para esses alunos, que têm pais relativamente mais educados e, provavelmente, são mais ricos. Como uma parte significativa dos alunos prossegue seus estudos até a universidade, na verdade esses alunos não desejam realmente ser técnicos, mas sim engenheiros.

A questão da concentração dos formados em firmas médias e grandes está, provavelmente, relacionada aos melhores salários e melhores possibilidades de ascensão profissional nessas firmas que nas pequenas. Esse é um problema de difícil solução. Porém, se esses estudantes são oriundos de famílias relativamente mais ricas e, uma vez qualificados, conseguem se inserir no mercado de trabalho de forma privilegiada, talvez fosse interessante pensar se eles não deveriam financiar parte de sua própria formação, pagando parte ou total do custo do treinamento adquirido.

Finalmente, a sistemática de acordos de isenção e cooperação deve ser revisada. As grandes empresas, que têm condições financeiras de custear treinamento específico com seus próprios recursos, não deveriam fazer esses acordos.

Os recursos assim obtidos poderiam ser utilizados para aumentar a oferta de cursos de formação técnica geral e para desenvolver cursos voltados para o retraining de trabalhadores desempregados atingidos pelo processo de ajuste e reestruturação econômica.

28.2 - Aspectos Estruturais do Mercado de Trabalho e Custos do Ajuste

Dois aspectos estruturais do funcionamento do mercado de trabalho são de especial relevância para a determinação do custo do ajuste: a integração regional dos mercados e o grau de informalidade. Como os processos de ajuste têm diferentes impactos para diferentes regiões, uma elevada integração entre os mercados de trabalho das diferentes regiões e uma elevada mobilidade espacial teriam o efeito de reduzir os custos do ajuste econômico para determinados grupos de trabalhadores.

Por outro lado, o mercado de trabalho brasileiro tem um elevado grau de informalidade. Cerca de 40% da força de trabalho são empregados sem carteira assinada ou trabalham por conta própria. Se o segmento informal for uma alternativa de emprego intensamente utilizada durante períodos de ajuste

e se o fato de ter o trabalhador passado um período nesse segmento não coloca empecilhos a sua entrada no segmento formal, quando a economia retoma seu crescimento, o setor informal cumpre um importante papel no sentido de aumentar a flexibilidade do mercado de trabalho, reduzindo assim os custos decorrentes dos processos de ajuste.

28.2.1 - Integração Regional dos Mercados de Trabalho

O Brasil apresenta uma grande disparidade regional no que diz respeito à composição da produção e do emprego. Enquanto no Nordeste e no Sul a agricultura é predominante, a maioria do parque industrial está localizada no Sudeste. Embora a agricultura predomine tanto no Nordeste quanto no Sul, a maioria da força de trabalho na agricultura da primeira região se ocupa em atividades de subsistência e na produção de alimentos para consumo interno, enquanto no Sul tem-se uma agricultura voltada para a exportação.

Portanto, uma mudança estrutural na produção brasileira e, especialmente, aquela derivada de mudanças na política comercial terão impactos diferenciados sobre as regiões. Por essa razão, uma realocação espacial rápida da força de trabalho poderá ter um papel importante para reduzir os custos do ajuste estrutural. A rapidez dessa realocação dependerá do grau de integração dos mercados regionais de trabalho.

A integração regional tem sido um constante objetivo e alvo de programas dos governos brasileiros no passado. Políticas como a equalização dos preços dos combustíveis, subsídio aos preços das passagens aéreas, construção de estradas para regiões pouco habitadas foram algumas das mais importantes. Entretanto, existem poucos indicadores que avaliem os resultados dessas políticas. Um desses indicadores é o grau de disparidade dos salários reais entre as diferentes regiões. Se as regiões estiverem economicamente integradas, deve-se esperar diferenciais decrescentes e pequenos entre elas. Em recente trabalho, Savedoff (1991), utilizando dados para as regiões metropolitanas corrigidos por diferenças regionais de custo de vida, mostrou que, para trabalhadores com iguais características pessoais e trabalhando nos mesmos setores e ocupações, existem elevados diferenciais de salários reais e uma elevada persistência no grau de disparidade desses salários entre as regiões metropolitanas no Brasil.

Esses dados sugerem um pequeno grau de integração entre os mercados de trabalho das diferentes regiões metropolitanas, colocando dúvidas sobre o sucesso das políticas de integração regional adotadas no passado. A implementação de políticas que venham a acelerar esse processo de integração pode ser de grande importância para reduzir os custos, para os trabalhadores das regiões mais afetadas, do ajuste estrutural.

28.2.2 - Informalidade e Custo do Ajuste

O segundo aspecto da estrutura do funcionamento do mercado de trabalho destacado acima é o grau de informalidade. O mercado de trabalho brasileiro é caracterizado por uma baixa taxa de desemprego, que raramente ultrapassa 5% da força de trabalho, e por um elevado grau de informalidade. Nessas circunstâncias, a informalidade pode ser um mecanismo importante para reduzir os custos do ajuste estrutural sobre os trabalhadores.

A primeira condição requerida para que a informalidade reduza os custos do ajuste é que ela tenha um comportamento contracíclico, isto é, que o emprego informal funcione como um “colchão”. Para tanto, quando o nível de atividade cai, a proporção de empregados sem carteira de trabalho assinada e de trabalhadores por conta própria deve crescer. Se esse for o caso, quando a economia começa a funcionar abaixo de sua capacidade potencial ou quando ocorrem mudanças estruturais importantes na estrutura produtiva que reduzem o emprego em determinados setores, uma parcela considerável de trabalhadores que foram demitidos pelo setor formal evitará o desemprego, ou aceitando um emprego sem contrato formal ou se tornando um trabalhador por conta própria.

Nesse caso, deve-se observar que aumentos na proporção de trabalhadores por conta própria e sem carteira de trabalho assinada devem ser relativamente maiores que aumentos da taxa de desemprego, pois os trabalhadores deslocados de seus empregos estariam conseguindo novos postos de trabalho no setor informal da economia. A Tabela 28.8 mostra a evolução da taxa de desemprego, da percentagem de trabalhadores com carteira de trabalho assinada, da percentagem de trabalhadores sem carteira de trabalho assinada e da percentagem de trabalhadores por conta própria nas regiões metropolitanas brasileiras entre 1982 e 1991.

O primeiro aspecto a ser destacado na tabela são as baixas taxas de desemprego abertas no Brasil metropolitano. Elas em nenhum ano superaram 5,5% da força de trabalho, apesar das grandes flutuações do PIB nesse período. Em segundo lugar, deve-se notar que na recessão do início dos anos 80, 1981/84, o aumento na taxa de desemprego foi relativamente maior do que o aumento da informalidade. Enquanto a taxa de desemprego aberta passou de 3,8 para 5,4%, a percentagem de trabalhadores sem carteira de trabalho assinada permaneceu constante e a de trabalhadores por conta própria aumentou 1,3 ponto percentual. Portanto, nesse período uma parte significativa do ajuste do mercado de trabalho se deu através de aumentos da taxa de desemprego. Nesse sentido, não se pode dizer que o segmento informal do mercado de trabalho se comportou como um “colchão” para a força de trabalho.

O segundo período de redução do nível de atividade, 1990/91, mostra um comportamento bastante diferente. Nesse período, ao mesmo tempo em que a taxa de desemprego aberta cresceu menos que na recessão anterior, a

TABELA 28.8

Evolução da Taxa de Desemprego e da Percentagem de Trabalhadores com Carteira, sem Carteira e por Conta Própria - Brasil Metropolitano - 1982/91

ANOS	TAXA DE DESEMPREGO (%)	COM CARTEIRA (%)	SEM CARTEIRA (%)	CONTA PRÓPRIA (%)
1982	3,80	57,70	14,20	17,70
1983	4,80	55,70	13,40	18,00
1984	5,40	54,30	14,20	19,00
1985	4,00	55,60	13,90	18,60
1986	2,90	56,50	13,50	18,20
1987	3,10	56,30	13,40	18,60
1988	3,20	55,80	13,50	19,50
1989	2,80	56,10	13,00	19,80
1990	3,60	55,10	13,30	21,10
1991	4,10	51,60	15,40	22,80
Média	3,77	55,47	13,78	19,33

Fonte: PME/IBGE.

proporção de trabalhadores sem carteira assinada aumentou 2,4 pontos percentuais e a de trabalhadores por conta própria aumentou 3 pontos percentuais. Logo, ocorreu uma mudança significativa no comportamento do mercado de trabalho brasileiro no início dos anos 90, se comparado com a década de 80. A partir de 1990, o segmento informal do mercado de trabalho passou a ter um papel importante como absorvedor de mão-de-obra, evitando assim um aumento ainda mais expressivo da taxa de desemprego aberta.

No entanto, se os diferenciais de renda entre os segmentos formal e informal do mercado de trabalho forem muito elevados, a importância deste último para reduzir os custos do ajuste econômico não será muito grande, pois, na transição de um emprego formal para um informal, os trabalhadores perderão uma parte significativa de sua renda real. É importante notar que essa condição deve ser verdadeira, principalmente para períodos de redução do nível de atividade. Ou seja, para que o segmento informal do mercado de trabalho seja um "bom colchão" para os trabalhadores do segmento formal, é necessário que o diferencial de salários entre esses segmentos, em momentos em que é mais provável que os trabalhadores percam seus empregos formais, não seja muito elevado.

A Tabela 28.9 mostra o hiato de salários entre os trabalhadores com carteira de trabalho assinada, os sem carteira assinada e os trabalhadores por conta própria, controlados por nível de educação, idade, sexo, região de residência e por região metropolitana. Nesta tabela, estes diferenciais são também apresentados por nível de educação, por região metropolitana e por sexo.

TABELA 28.9

Hiato Salarial entre Diferentes Segmentos do Mercado de Trabalho

	1983/84			1990/91		
	FORMAL/ S.CARTEIRA	FORMAL/ C.PRÓPRIA	% DO SAL. MÉDIO FORMAL	FORMAL/ S.CARTEIRA	FORMAL/ C.PRÓPRIA	% DO SAL. MÉDIO FORMAL
Educ.						
Analf.	0,52	0,39	0,29	0,26	0,06	0,30
< 5 anos	0,51	0,39	0,46	0,29	0,05	0,43
5 a < 8	0,47	0,48	0,79	0,28	0,12	0,65
8 a < 12	0,55	0,59	1,34	0,32	0,33	1,12
+ de 12	0,49	0,55	2,45	0,44	0,37	2,68
R.Met.						
BH	0,60	0,59	1,01	0,40	0,36	1,01
PA	0,31	0,44	1,01	0,28	0,21	0,98
Recife	0,51	0,63	0,75	0,32	0,27	0,80
RJ	0,51	0,48	0,95	0,38	0,25	0,87
Salvador	0,56	0,44	0,99	0,45	0,26	0,98
SP	0,56	0,56	1,28	0,37	0,26	1,36
Sexo						
Mulheres	0,45	0,62	0,63	0,31	0,19	0,70
Homens	0,52	0,48	1,20	0,38	0,60	1,19
Média	0,50	0,51	1,00	0,36	0,26	1,00

Fonte: PME/IBGE.

Como pode ser observado, as alternativas aos empregos formais na economia brasileira são bastante custosas para os trabalhadores. As perdas salariais são mais significativas no período 1983/84 do que no período mais recente, 1990/91, no qual o segmento informal funcionou efetivamente como um “colchão” para os trabalhadores do segmento formal brasileiro. Por outro lado, as perdas são maiores para os trabalhadores que transitam para empregos sem carteira assinada do que para aqueles que se tornam por conta própria. Conseqüentemente, ainda que os segmentos informais do mercado de trabalho brasileiro tenham se comportado como um “colchão” para os trabalhadores do segmento formal durante o início dos anos 90, esse “colchão” foi pouco eficiente no sentido de preservar as rendas dos trabalhadores que dele se utilizaram.

Finalmente, uma última condição para que o segmento informal funcione apropriadamente para amortecer os custos do ajuste é que a experiência não seja acumulada mais rapidamente no setor formal do que no informal. Ou seja, que o perfil idade-renda desses segmentos não seja divergente. Se a acumulação de experiência for maior no segmento formal, os trabalhadores deslocados para o segmento informal terão taxas de crescimento de seus salários menores ao longo do tempo. A essa perda decorrente do período de permanência no setor informal dá-se o nome de perda salarial dinâmica.

Essa perda dinâmica depende de dois fatores: primeiro, do diferencial da taxa de acumulação de experiência entre o setor formal e o informal; e segundo, da extensão em que a experiência acumulada no segmento informal pode ser transferida para o formal. Em recente trabalho [Amadeo *et alii* (1993, p.76)], esses perfis são apresentados para os três segmentos do mercado de trabalho brasileiro. Segundo esses dados, o perfil idade-salário dos trabalhadores com e sem carteira assinada é paralelo, enquanto o perfil idade-salário dos trabalhadores por conta própria é consideravelmente mais plano. Portanto, a ocupação por conta própria oferece uma alternativa com uma menor perda salarial imediata, mas com uma perda que é crescente com o tempo de permanência nesse tipo de emprego. Já ingressar em um emprego sem carteira assinada implica maior perda salarial imediata, mas pouca perda dinâmica.

Os resultados apresentados acima sugerem que o segmento informal do mercado de trabalho brasileiro constituiu-se em um importante “colchão” para os trabalhadores com carteira assinada somente após 1990. Entretanto, esse “colchão” foi pouco eficiente no sentido de reduzir as perdas de renda para os trabalhadores, principalmente para aqueles que obtiveram empregos sem carteira assinada. Porém, apesar de as perdas imediatas desses trabalhadores serem maiores, elas não tendem a aumentar ao longo do tempo, o oposto ocorrendo para os trabalhadores que obtiveram emprego por conta própria.~

28.3 - Regulamentação do Mercado de Trabalho e Programas Assistenciais

Um aspecto final a ser analisado neste trabalho é a relação entre a regulamentação do mercado de trabalho e o seu grau de flexibilidade. Uma importante característica do mercado de trabalho brasileiro é a presença de um extenso conjunto de fatores institucionais que afetam seu comportamento. Em primeiro lugar, existe a CLT — Consolidação das Leis de Trabalho, que é um conjunto de leis determinando os direitos e deveres individuais e coletivos dos trabalhadores e dos empregadores. Em segundo, tem-se o FGTS — Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Em terceiro, tem-se o programa de seguro-desemprego para os trabalhadores desempregados do setor formal e, finalmente, tem-se a regra de reajuste salarial, que estipula reajustes mínimos baseados na taxa de inflação. Nesta seção, faz-se uma análise dos efeitos do FGTS, do custo de demissão e do seguro-desemprego sobre a flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro.

28.3.1 - Custo de Demissão e FGTS

O custo de demissão no Brasil tem dois componentes principais: o aviso prévio e a multa sobre o FGTS. Note-se que os outros custos, que são muitas vezes considerados custos de demissão, como décimo terceiro salário anteci-

pado, férias proporcionais etc., são, na verdade, custos da mão-de-obra, pois são apenas antecipações de gastos que deveriam ser realizados de qualquer forma pelas empresas, se o trabalhador não fosse demitido.

Pelo aviso prévio, a empresa deve notificar o trabalhador, com um mês de antecedência, que ele será demitido. Durante esse mês, o trabalhador tem o direito de dispor de duas horas por dia para procurar outro emprego. Isso significará um custo mínimo de 25% do salário do trabalhador, pois a duração de trabalho semanal é de 44 horas. Na realidade, o custo é maior do que esse, pois a produtividade do trabalhador nesse período certamente cairá. No limite, se a empresa notificar o trabalhador, pagar o aviso prévio e demiti-lo imediatamente, que é uma prática comum das empresas brasileiras, o custo do aviso prévio é um salário do trabalhador. Por conseguinte, o custo do aviso prévio varia de 25 a 100% do salário mensal do trabalhador.

O segundo componente do custo de demissão é a multa sobre o FGTS.⁴ O FGTS é custo da mão-de-obra, pois a empresa tem que desembolsar esse montante independentemente de demitir o trabalhador ou não. Entretanto, a multa é um custo de demissão. A empresa apenas tem esse custo se demitir o trabalhador. O valor da multa depende do tempo que o trabalhador permaneceu na empresa e pode ser expresso pela seguinte equação:

$$f = 100 \times 0,08 \times 0,40 \times n = (3,2 \times n)\% \text{ do salário médio do trabalhador}$$

onde:

f = valor da multa;

100 = salário médio durante o tempo em que ficou empregado na firma;

n = número de meses que o trabalhador ficou empregado na firma.

A Tabela 28.10 apresenta o custo de demitir um trabalhador, para diferentes durações do contrato de trabalho, medido em meses, caso a firma pague o aviso prévio e demita o trabalhador imediatamente e o salário médio ao longo do período do contrato seja 100.

Se o trabalhador é demitido após seis meses de emprego em uma mesma firma, o custo para a empresa será 119% de seu salário médio ao longo desses seis meses. Se for demitido após 30 anos (360 meses), esse custo será 1.253% do salário médio recebido ao longo desse período. Concretamente, não existe qualquer outro custo de demissão, exceto os problemas de moral que porventura possam ser criados com a demissão.⁵

4 Quando o trabalhador é demitido, sem justa causa, ele tem direito a retirar o montante depositado pela empresa em seu Fundo (8% do salário mensal, o que corresponde aproximadamente a um salário por ano de trabalho na empresa) e a receber uma multa correspondente a 40% desse montante.

5 Um aspecto importante a ser considerado é que se o trabalhador permanecer na empresa até se aposentar, somente terá direito a retirar o FGTS quanto isso ocorrer ou para comprar casa

TABELA 28.10

Custo de Demissão para Diferentes Durações do Contrato de Trabalho

DURAÇÃO DO CONTRATO	AVISO PRÉVIO	MULTA DO FGTS	CUSTO TOTAL
6 meses	100	19	119
12 meses	100	38	138
24 meses	100	77	177
36 meses	100	115	215
48 meses	100	154	254
120 meses	100	384	484
240 meses	100	768	868
360 meses	100	1.152	1.253

O FGTS foi implementado a partir de 1966, em substituição ao mecanismo da estabilidade no emprego existente na CLT, e foi considerado um importante instrumento para aumentar a flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil. Entretanto, para os trabalhadores não-qualificados, que recebem baixos salários e que não têm grandes oportunidades de ascensão salarial na firma, esse mecanismo pode gerar um importante incentivo para o trabalhador forçar sua demissão, quando as condições do mercado de trabalho estiverem favoráveis à obtenção de outro emprego. Como o salário é baixo, a taxa de desconto desses trabalhadores é muito alta e o incentivo para tentar antecipar a retirada dos recursos depositados no FGTS é também elevado. Um ano de emprego em uma determinada firma lhe garantirá 2,34 salários, o que corresponde a um ganho real de 18% (já que todos os trabalhadores com carteira de trabalho assinada recebem pelo menos 13 salários por ano) sobre seu rendimento anual. Desse ponto de vista, a estratégia ótima para esses trabalhadores é tentar conseguir outro emprego enquanto ainda estão empregados, principalmente se eles não perceberem possibilidades de ascensão salarial dentro da firma. Essa estratégia significa uma redução da produtividade desses trabalhadores.

O principal resultado desse esquema é que os trabalhadores não terão incentivos para investir nos seus empregos e as firmas também não terão incentivos para investir no treinamento e na qualificação desses trabalhadores, pois a probabilidade de perda desse investimento é muito alta. Somente investimentos muito específicos e indispensáveis serão realizados. Quanto menos qualificado for o trabalhador, menores serão as oportunidades dentro da firma e menor o seu salário. Para a firma, a estratégia ótima é tirar do trabalhador o máximo possível, enquanto ele está empregado na empresa, e não investir em seu futuro.

própria, e nunca receberá a multa de 40% sobre o FGTS nem o aviso prévio.

Se essa estrutura de incentivos é importante, de tal forma a contrabalançar os custos de demissão, poder-se-ia esperar uma predominância de contratos de trabalho de curta duração na economia brasileira, pouco investimento em capital humano por parte das firmas em seus trabalhadores, principalmente nos menos qualificados, e uma elevada rotatividade da força de trabalho entre empregos. O mercado de trabalho seria flexível, no sentido de que geraria baixa taxa de desemprego e pequena duração do desemprego, mas a produtividade do trabalho cresceria muito pouco.

Como foi visto anteriormente, a taxa de desemprego aberto no Brasil é muito baixa. Por outro lado, a Tabela 28.11 apresenta a frequência e a duração média do desemprego em diferentes países, para os quais existem informações disponíveis, e para a região metropolitana de São Paulo.

Como pode ser observado nessa tabela, a frequência do desemprego no Brasil (número de vezes que um trabalhador fica, em média, desempregado ao longo do ano) é bastante alta e a duração média do desemprego (número de meses que, em média, o trabalhador permanece desempregado em cada ocorrência de desemprego) é muito pequena, indicando uma grande flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro, pelo menos no sentido tradicionalmente dado a esse termo.

Ou seja, os dados mostram que ou os custos de demissão no Brasil são muito baixos ou os incentivos criados pelo FGTS são muito fortes, de tal forma a contrabalançar os custos de demissão ou ambos. Por outro lado, sugerem que talvez essa seja uma das razões pelas quais as empresas brasileiras investem tão pouco em treinamento e qualificação de sua força de trabalho.

Para que as empresas sejam induzidas a aumentar seus investimentos na qualificação e no treinamento de seus trabalhadores, seria muito importante mudar essa estrutura de incentivos. Uma sugestão é que o FGTS se transforme em um fundo de pensão, que poderia ser utilizado apenas quando da aposentadoria do trabalhador, ou ainda, que a empresa que recontratasse o trabalhador pudesse utilizar os recursos do FGTS para investimento, por exemplo. Como uma rotatividade excessiva certamente desincentiva o investimento em qualificação e treinamento, criar mecanismos que reduzam essa rotatividade pode ser de grande importância para aumentar a produtividade média da economia. Esses resultados estão de acordo com os dados apresentados no início deste artigo, que mostram que o problema no Brasil é menos de criação de empregos e mais da qualidade dos empregos gerados.

28.3.2 - O programa de Seguro-Desemprego

O programa de seguro-desemprego no Brasil foi criado em 1986, como parte do Plano Cruzado. Inicialmente pequeno e sem uma fonte segura de financiamento, o programa foi substancialmente mudado em 1990 (Lei 7.990, de janeiro de 1990). Essas mudanças reduziram drasticamente os requisitos de elegibilidade para que os trabalhadores pudessem se candidatar ao seguro

TABELA 28.11
Freqüência e Duração do Desemprego - 1988

PAÍS	FREQÜÊNCIA DO DESEMPREGO	DURAÇÃO DO DESEMPREGO (EM MESES)
Bélgica	0,02	50
França	0,6	21
Alemanha Ocidental	0,4	16
Irlanda	0,7	30
Itália	0,2	36
Holanda	0,4	25
Espanha	0,2	105
Inglaterra	0,9	10
Canadá	2,6	3
Estados Unidos	2,2	3
Finlândia	1,1	5
Japão	0,5	3
Noruega	1,1	3
Suécia	0,5	3
Brasil	2,5	1,6

Fonte: Bivar (1992, p.86).

e, portanto, aumentaram substancialmente a cobertura do programa em proporção à força de trabalho. Por outro lado, essas mudanças criaram um mecanismo seguro que garante recursos financeiros para o programa no longo prazo. Esse mecanismo é baseado na taxação das receitas das empresas e se constituiu no FAT — Fundo de Amparo ao Trabalhador.⁶

O seguro-desemprego oferece cobertura parcial por até quatro meses de desemprego. O valor do benefício não pode ser menor do que um salário mínimo, é ajustado mensalmente pela taxa de inflação e está relacionado com o salário médio recebido pelo trabalhador nos últimos três meses que ele esteve empregado.⁷

Dados do Ministério do Trabalho indicam que a cobertura do programa aumentou drasticamente desde que foi criado em 1986, principalmente após

6 A fim de se tornar elegível para receber o seguro-desemprego, um trabalhador tem de atender às seguintes condições: a) ter sido demitido sem justa causa; b) ter tido um emprego com carteira de trabalho assinada durante os últimos seis meses ou tenha sido empregado por conta própria, legalmente registrado, nos 15 meses anteriores ao pedido, pelo menos; c) estar desempregado pelo menos sete dias; d) não estar recebendo qualquer outra pensão ou benefício; e) não ter qualquer outra fonte de renda suficiente para garantir sua sobrevivência e a de sua família.

7 Para os trabalhadores que recebiam entre um e 3,5 salários mínimos, o benefício corresponde a 80% da média dos salários recebidos nos últimos três meses. Para os trabalhadores que receberam nos últimos três meses antes de serem demitidos entre 3,5 e seis salários mínimos, o benefício corresponde a 80% de 3,5 salários mínimos mais 50% da parcela que exceder esse valor (o que dá 2,8 salários mínimos). Finalmente, para os trabalhadores que receberam nos últimos três meses antes de serem demitidos mais de seis salários mínimos, o benefício corresponde a quatro salários mínimos [Azeredo e Chahad (1992, p.6)].

1990. De 282 mil beneficiários em 1988, o número de trabalhadores cobertos por esse benefício cresceu para 1,392 milhão em 1989 e para 2,939 milhões em 1991. A taxa de cobertura cresceu de 5,1% dos trabalhadores demitidos em 1986 para 19,1% em 1989, chegando a 31,4% em 1991. Do total de trabalhadores que solicitaram o seguro, a proporção dos que o obtiveram passou de 66% em 1986 a 94% em 1991. Esse aumento de cobertura foi um resultado natural da redução dos requisitos de elegibilidade ocorrida em 1990.

Apesar de este artigo não se propor a fazer uma análise cuidadosa dos efeitos desse programa sobre o desempenho do mercado de trabalho brasileiro, existe uma clara evidência de que sua implementação não gerou um aumento da taxa de desemprego no país ou uma redução do grau de informalização do mercado de trabalho, como muitas teorias de mercado de trabalho previram. Na verdade, como vimos na Seção 28.2.2, o grau de informalidade aumentou significativamente após 1990, mais até do que no início dos anos 80, quando não havia seguro-desemprego.

Esses resultados apontam para a necessidade de se fazer uma análise cuidadosa do impacto da introdução do programa de seguro-desemprego sobre o funcionamento do mercado de trabalho no Brasil. De qualquer forma, esse programa certamente será um importante instrumento para reduzir os custos da reestruturação econômica ao longo da década de 90.

28.4 - Conclusão

Este artigo analisa a relação entre os custos dos ajustes estruturais da economia e o grau de qualificação dos recursos humanos (geral e técnica), as características estruturais de funcionamento do mercado de trabalho e a estrutura institucional e legal vigente. Como qualquer processo de ajustamento implica importantes mudanças de posição de uma parcela valiosa da força de trabalho, se o grau de flexibilidade dessa força de trabalho a mudanças na estrutura do emprego e/ou das ocupações é muito pequeno, os custos do ajuste serão muito elevados. Os custos podem ocorrer sob a forma de aumento do desemprego, aumento da duração do desemprego e de queda de produtividade e de salários reais, relacionados à rigidez do investimento em capital humano ou à segmentação do mercado de trabalho ou à inadequação da legislação vigente.

Em geral, pode-se dizer que a rigidez do investimento em capital humano depende do hiato entre o total de investimento em capital humano geral e o total de investimento em capital humano específico. Quanto maior esse hiato, maiores serão as perdas de capital humano específico durante o processo de ajuste e maior o custo do ajuste para os trabalhadores.

O artigo mostra que o Brasil está extremamente atrasado no que se refere à qualidade e quantidade de investimento em capital humano geral de sua força de trabalho, se comparado aos países latino-americanos com renda *per*

capita similar. Esse atraso se reflete em uma elevada taxa de analfabetismo, baixa frequência à escola da população em idade escolar e elevados níveis de repetência e evasão escolar. O artigo mostra que esse problema não está relacionado ao montante de recursos públicos alocados para financiar o setor educacional, pois, como proporção do PIB do país, esse montante é similar ao de outros países estudados. Todavia, há um sério problema relacionado à distribuição e alocação desses recursos entre os diferentes níveis de educação, favorecendo o nível pós-secundário em relação ao nível primário de educação, e sérias disparidades regionais entre estados e municípios.

O artigo analisa também o desempenho do Senai, que é a principal instituição pública a oferecer educação profissional no país. Dado o alto nível de qualidade dos serviços dessa instituição, ela tem sido um fator de melhora da qualidade dos recursos humanos no Brasil, compensando, pelo menos em parte, a baixa qualidade do sistema formal de educação.

Assim sendo, questões importantes foram discutidas ao longo do artigo concernentes às mudanças ocorridas na estrutura dos cursos do Senai, em direção à formação técnica específica e em detrimento de formação técnica geral. Como o Senai é financiado através de uma taxa sobre a folha de salários, deveria direcionar-se, primordialmente, para oferecer bens públicos (educação técnica geral) e não bens privados (educação técnica específica para determinadas empresas). Outro aspecto importante é a total ausência de preocupação do Senai com o retreinamento de mão-de-obra desempregada.

O artigo também analisa a relação entre os segmentos formal e informal do mercado de trabalho brasileiro. Nesse sentido, apesar da redução da qualidade do emprego gerado no país, é surpreendente a relativa estabilidade da proporção de trabalhadores empregados no segmento formal (carteira assinada) e no segmento informal (sem carteira assinada e por conta própria) ao longo dos anos 80. Nesse período, o segmento informal do mercado de trabalho não se comportou como "colchão" para os trabalhadores que perderam seus empregos formais. A sensibilidade da taxa de desemprego foi bem maior do que a da proporção de trabalhadores informais.

Já na recessão do início dos anos 90, essa relação se inverte. A proporção de trabalhadores empregados no segmento informal do mercado de trabalho no país cresceu acentuadamente, enquanto a taxa de desemprego aberto permaneceu relativamente constante nesse período. Portanto, nesse segundo período, o segmento informal passou a funcionar como um "colchão" para os trabalhadores do segmento formal do mercado de trabalho. Esse resultado contraria algumas teorias de mercado de trabalho que prevêem que a introdução de um seguro-desemprego (que ocorreu no Brasil em 1986) tende a gerar aumentos da taxa de desemprego e redução da informalidade do mercado de trabalho.

Porém, a troca de um emprego formal por um informal significou uma perda expressiva de renda para os trabalhadores, principalmente se eles foram

para um emprego sem carteira de trabalho assinada. Entretanto, essa maior perda imediata de renda não aumenta ao longo do tempo, enquanto as perdas dinâmicas dos trabalhadores por conta própria tendem a crescer. Logo, ainda que o segmento informal tenha se constituído em um “colchão” para os trabalhadores do segmento formal do mercado de trabalho, esse “colchão” não foi muito “confortável”.

Finalmente, o artigo analisa a relação entre algumas instituições (FGTS, aviso prévio e seguro-desemprego) e a flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro. Neste contexto, é mostrado que essas instituições tendem a gerar um mercado de trabalho “excessivamente flexível”, no sentido de que a taxa de rotatividade da força de trabalho é elevada e o período de desemprego extremamente curto no Brasil. Por outro lado, desincentivam as empresas e os trabalhadores a investir em treinamento e qualificação, principalmente os trabalhadores menos qualificados. Como resultado, o mercado de trabalho brasileiro parece estar sempre em uma posição de pleno emprego de baixa produtividade.

Esses resultados sugerem algumas propostas e políticas, que foram apresentadas ao longo do texto. Aqui, faz-se apenas um resumo dessas sugestões. Em primeiro lugar, a desproporção entre o número de alunos no nível pós-secundário e o total de recursos públicos a ele destinado, em relação ao número de alunos no curso primário e ao total de recursos destinados a este nível de ensino, mostra uma clara ineficiência e pouca preocupação com equidade na alocação dos recursos públicos no setor educacional. Dados os baixos níveis educacionais da força de trabalho no Brasil, os recursos públicos deveriam ser preferencialmente destinados ao nível primário de educação. Por outro lado, como apenas 3% dos alunos atingem o nível pós-secundário e esses, em geral, pertencem aos grupos de renda relativamente mais elevada, uma realocação de recursos em direção ao ensino primário certamente melhoraria o grau de equidade dos gastos públicos nesse setor.

Cobrar pelo menos uma parte dos custos do ensino pós-secundário e tornar a utilização desses recursos mais eficiente, transferindo os recursos que forem liberados para a melhora do ensino primário e para reduzir a taxa de evasão escolar nesse nível de ensino, através da redução do custo de oportunidade de permanecer na escola, são medidas que devem ser estudadas com cuidado. Elas certamente teriam um efeito altamente redistributivo sobre o gasto público em educação no país.

Em termos de treinamento e qualificação profissional é muito importante que o Senai reveja sua estratégia de aumentar a oferta de cursos de formação específica, através de acordos de isenção, em detrimento de cursos de formação profissional geral. Em uma economia na qual a força de trabalho é pouco qualificada, tal estratégia tem o efeito de aumentar o hiato entre qualificação geral e qualificação específica, aumentando a rigidez do mercado de trabalho e os custos do processo de ajuste econômico. Como o Senai é

financiado por uma taxa sobre a folha de salários, seus recursos são públicos e deveriam, portanto, ser prioritariamente destinados a produzir um bem público para todas as empresas, e não um bem privado para uma empresa específica.

Em segundo lugar, um aspecto importante é a total ausência do Senai no retraining dos trabalhadores desempregados.

Quanto aos aspectos institucionais, é primordial que se reveja o mecanismo do FGTS, pois ele tende a gerar desincentivo ao treinamento por parte das empresas e dos trabalhadores e a induzir a rotatividade da força de trabalho. Neste contexto, transformar o FGTS em um fundo de pensão a ser apropriado pelo trabalhador, quando esse se aposentasse, ou em um fundo a ser utilizado pelas empresas, quando essas recontratassem um trabalhador desempregado, é uma alternativa de utilização desses recursos que certamente aumentaria sua eficiência.

Note-se que a proposta de tornar o aviso prévio proporcional ao tempo de serviço tem um efeito similar ao atual esquema do FGTS, e deve ser evitada. A multa poderia ser aumentada, entretanto ela não deveria ser apropriada diretamente pelo trabalhador demitido, mas sim ser utilizada para melhorar a qualidade dos empregos gerados na economia ou para financiar o retraining do trabalhador.

Bibliografia

- AMADEO, E. e CAMARGO, J.M. *Fiscal assymetries and the educational system in Brazil*. Genebra, OIT, 1991.
- AMADEO, E. *et alii*. *Human resources in the adjustment process*. BID, 1993, mimeo.
- BARROS, R.P. *Formal education and wage sensitivity to economic conditions*. 1993, mimeo.
- BARROS, R.P. e RAMOS, L. *Employment structure in Brazil and its sensitivity to the current economic policy*. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 1991 (Texto para Discussão Interna).
- BIVAR, W.S. *Aspectos da estrutura do desemprego no Brasil — composição por sexo e duração*. Rio de Janeiro: PUC/Deptº de Economia, dez. 1992 (Dissertação de Mestrado).
- CACCIAMALI, M.C. *Mudanças estruturais e na regulação do mercado de trabalho no Brasil nos anos 80*. Rio de Janeiro: BNDES, 1992 (Artigo apresentado no Seminário Desenvolvimento Econômico, Investimento, Mercado de Trabalho e Distribuição: Já Renda).

- CAMARGO, J.M. e RAMOS, C.A. *A revolução indesejada: conflito distributivo e mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Canopus, 1988.
- GUERRA, M.H. e LOMBARDI, M.R. *Tendência da evolução profissional e escolar dos ex-aprendizes do CAI — formandos do segundo semestre de 1985: análise dos resultados do acompanhamento realizado de 1986 a 1988, por mala direta*. São Paulo: Senai, abr. 1989.
- GUERRA, M.H. e SOARES, M.F. *Tendências da evolução profissional e escolar dos ex-alunos da habilitação profissional — HP — formandos de dezembro de 1986: análise dos resultados do acompanhamento realizado de 1987 a 1989*. São Paulo: Senai, dez. 1991.
- GUERRA, M.H., SOARES, M.F. e RIBEIRO, N.I. *Tendências da evolução profissional e escolar dos ex-alunos do curso de qualificação profissional, CQP-IV — formandos de dezembro de 1985: análise dos resultados do acompanhamento realizado de 1987 a 1989*. São Paulo: Senai, dez. 1991.
- IBGE. *Pesquisa mensal de emprego (PME)*. Rio de Janeiro, vários anos.
- . *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, 1979, 1981 até 1990*.
- MARQUES, A.E. *Despesas governamentais com educação: 1986/90*. Dez. 1991.
- MELLO E SOUZA, A. *Financiamento da educação e acesso à escola no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1979 (Coleção Relatório de Pesquisa, 42).
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *A educação no Brasil na década de 80*. Brasília, 1990.
- SALM, C. e FOGAÇA, A. *A nova relação entre competitividade e educação*. São Paulo: Iedi, 1992.
- SAVEDOFF, W.D. *Regional wages differences in Brazil's urban labor markets*. Boston University, 1991 (Dissertação de Doutorado).
- SCHULTZ, T.W. The ability to deal with disequilibria. *Journal of Economic Literature*, v. 13, p.827-846, 1975.
- UNITED NATIONS. *Human development report 1992*. Oxford: Oxford University Press, 1982.
- VELLOSO, J.P.R. *A questão social no Brasil*. São Paulo: Fórum Nacional, Ed. Nobel, 1991.