

ANO 6 - JUNHO DE 2001

# MERCADO DE TRABALHO

*conjuntura e análise*

16

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

**MTE** MINISTÉRIO DO  
TRABALHO E EMPREGO

## MERCADO DE TRABALHO

conjuntura e análise

nº 15

|                                                                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| APRESENTAÇÃO                                                                                                                                                | 01 |
| OPINIÃO DOS ATORES                                                                                                                                          | 03 |
| <i>A OIT e o trabalho seguro</i><br>Bernardo Bedrikow                                                                                                       | 05 |
| <i>A importância de ações efetivas<br/>no combate aos acidentes no trabalho</i><br>Domingos Lino                                                            | 09 |
| <i>A reforma do seguro acidentário</i><br>Leonardo Greco                                                                                                    | 13 |
| <i>Trabalho é vida</i><br>Juarez Correia Barros Júnior                                                                                                      | 17 |
| ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO                                                                                                                              | 21 |
| NOTA TÉCNICA                                                                                                                                                | 31 |
| <i>Os incentivos adversos dos programas de<br/>proteção ao trabalhador no Brasil</i><br>Ricardo Paes de Barros, Carlos Henrique Corseuil e Miguel<br>Foguel | 33 |
| ANEXO ESTATÍSTICO                                                                                                                                           | 41 |

## MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

**MINISTRO**  
*Francisco Dornelles*

**SECRETÁRIO EXECUTIVO**  
*Paulo Jobim Filho*

As opiniões emitidas em *Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise* não exprimem necessariamente o ponto de vista do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nem do Ministério do Trabalho e Emprego

### AGRADECIMENTOS

Ao Ministério do Trabalho e Emprego, ao IBGE, à Fundação SEADE, ao DIEESE e à PUC/RJ por cederem os dados necessários à elaboração deste Boletim.

## MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

**MINISTRO**  
*Martus Tavares*

**SECRETÁRIO EXECUTIVO**  
*Guilherme Dias*

## **IPEA** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e disponibiliza, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir de estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

**PRESIDENTE**  
*Roberto Borges Martins*

**DIRETORIA**  
*Eustáquio José Reis*  
*Gustavo Maia Gomes*  
*Hubimaier Cantuária Santiago*  
*Luís Fernando Tironi*  
*Murilo Lôbo*  
*Ricardo Paes de Barros*

**COORDENADOR GERAL DO PROJETO MTE/IPEA**  
*Ricardo Paes de Barros*

### **CORPO EDITORIAL**

**EDITOR RESPONSÁVEL**  
*Lauro Ramos (DISOC/IPEA)*

**EDITOR ASSISTENTE**  
*Luiz Eduardo Parreiras (DISOC/IPEA)*

**ESTAGIÁRIOS**  
*Diego Alves Pimentel\**  
*Márcia Pessanha\**

**PROGRAMADOR SAS**  
*Maria Lúcia Vieira\**

*\*Bolsista Anpec*

### **DIVISÃO EDITORIAL - Rio**

**SUPERVISÃO**  
*Nelson Cruz*

**REVISÃO**  
*Lucia Duarte Moreira / André Pinheiro / Elisabete C. Soares /*  
*Isabel Virginia de Alencar Pires / Luiz Carlos Palhares /*  
*Miriam Nunes da Fonseca*

**EDITORAÇÃO ELETRÔNICA**  
*Roberto das Chagas Campos / Carlos Henrique S. Vianna /*  
*Ruy Azeredo de Menezes / Rafael Luzente de Lima*

### **DIVISÃO EDITORIAL/IPEA**

**Rio de Janeiro - RJ** - Av. Presidente Antonio Carlos, 51  
14º andar - 20020-010 - Tels.: (0xx21) 3804-8116 e 3804-8118  
Fax: (0xx21) 220-5533

**Brasília - DF** - SBS - Quadra I - Bloco J - Ed. BNDES  
10º andar - 70076-900 - Tel.: (0xx61) 315-5336  
Fax: (0xx61) 315-5314

Home Page: <http://www.ipea.gov.br>

Depois de registrar, em 2000, os melhores resultados de toda a década, o mercado de trabalho apresentou, neste início de ano, uma evolução que, embora basicamente positiva, levanta algumas preocupações quando colocada no contexto de incertezas que caracteriza o atual cenário econômico. Nesse sentido, o crescimento médio do nível de ocupação nos primeiros quatro meses, da ordem de 2%, mantém-se dentro das expectativas geradas pela trajetória anterior, o mesmo não ocorrendo com a taxa de crescimento de 12 meses registrada em abril, de apenas 0,5%.

O outro indicador que se destacou positivamente no ano passado, o grau de informalidade dos vínculos trabalhistas, exibiu resultados melhores que os de dezembro último. Não obstante, a continuidade dos mesmos nos próximos meses não pode ser garantida, em função das turbulências da conjuntura. Portanto, ainda que seja cedo para uma reavaliação mais consistente das perspectivas de curto prazo, o certo é que o quadro de otimismo prevalecente na virada do ano deve ser colocado em suspenso.

O tema da seção Opinião dos Atores deste número, Globalização e Mercado de Trabalho, talvez seja, dentro da agenda pú-

blica, aquele que apresenta a mais ampla e rica variedade de pontos de vista. As personalidades convidadas para participar desse debate, Delúbio Soares de Castro, da CUT, Synésio Batista da Costa, da ABRINQ, José Márcio Camargo, da PUC/Rio, são um exemplo estimulante da amplitude e riqueza de contribuições que o tema suscita.

Dentro da temática da globalização e de seus impactos sobre o mercado de trabalho, este número traz ainda três Notas Técnicas capazes de dar continuidade ao diálogo aberto pela Opinião dos Atores. Inicialmente, Sergei Soares e Luciana Mendes, do IPEA, analisam as consequências da abertura comercial, reportando os resultados de um seminário sobre esse tema realizado, no IPEA, no último mês de abril. Katy Maia e Jorge Saba Arbache, da UnB, prosseguem, apresentando um estudo sobre a importância do comércio internacional e das mudanças tecnológicas na estrutura de emprego do Brasil, enquanto Alessandro Ferreira dos Passos, Leonardo Ferreira Neves Júnior, Luis Henrique Paiva, Marcos Maia Antunes e Rogério Nagamine Costanzi, gestores em exercício no Ministério do Trabalho e Emprego, discutem a desregulamentação do mercado de trabalho, uma questão, para muitos, intimamente associada ao tema da globalização.



*A globalização, o mercado de trabalho e os interesses nacionais*

Delúbio Soares de Castro\*

O capitalismo é um sistema econômico cujo funcionamento se dá através da contínua ampliação de seus mecanismos de dominação — os mercados — em escala mundial. Por serem mecanismos de dominação, fundados nos valores da competição, individualismo e diferenciação, os mercados em expansão também promovem a desigualdade e a exclusão, seja no interior de um determinado país ou região, seja entre países. Desde os seus primeiros momentos, os arautos do mercado livre proclamam a necessidade da desregulamentação, da liberdade plena para a iniciativa privada, a partir de sua concepção de modernização da sociedade. Isso porque, quanto menos restrições houver ao funcionamento dos mercados, em especial aquelas provenientes do Estado, através de suas agências públicas e dos sindicatos, por meio dos contratos trabalhistas, maior a capacidade de acumulação de capital e de riqueza de seus proprietários.

É dentro desse marco geral que devem ser avaliadas todas as experiências de expansão capitalista com desigualdade, entendida como condição da expansão, motor da iniciativa privada e não resultado indesejável do processo, a ser corrigido por políticas compensatórias.

No quarto de século que se seguiu à segunda guerra mundial, foram construídos nos países mais desenvolvidos sistemas de proteção social muito amplos, promovidos pelo Estado e em sintonia com as organizações sindicais. Tais sistemas — que constituíram o chamado Estado de Bem-Estar Social —

tinham como objetivo exatamente conter os ímpetus mais excludentes e desiguais do livre mercado.

Nos países periféricos, em especial nos de maior dimensão geográfica, a construção de políticas públicas de industrialização e desenvolvimento, que visavam construir um sistema produtivo semelhante ao que já existia nos países desenvolvidos, contribuiu para o aumento da mobilidade social e de diminuição relativa da desigualdade. O passo seguinte, na direção da redução das desigualdades mais profundas, foi a adoção de políticas sociais análogas ao do Estado do Bem-Estar, mesmo que de forma precária, inconsistente e descontínua.

Mas a história se mostrou ingrata para os países periféricos — dentre os quais cabe destaque ao Brasil. Antes que as políticas desenvolvimentistas permitissem alcançar um estágio de industrialização similar ao dos países desenvolvidos — e, portanto, muito antes que as políticas sociais pudessem ser construídas de forma razoavelmente abrangente —, a economia mundial foi abalada por uma onda liberalizante extraordinariamente forte, que trouxe consigo a estagnação do desenvolvimento e o rápido aumento da desigualdade e da exclusão.

Essa foi a trajetória seguida pela economia e pela sociedade brasileiras desde o início dos anos 80. A globalização, como um fenôme-

\* Secretário Nacional de Finanças do PT e Conselheiro Representante Titular da Central Única dos Trabalhadores no CODEFAT.

no que é dominado pela esfera financeira, em detrimento da produtiva, fez-se presente naquele momento manifestando-se através da primeira crise da dívida externa — que trouxe consigo uma abrangente mobilização das políticas públicas no sentido da liberalização da economia. Progressivamente ganhou corpo o chamado tripé neoliberal — privatização, abertura comercial e desregulamentação —, que abriu as portas ao livre trânsito de imensos fluxos de capitais financeiros para o país.

Nesse sentido, tratou-se de promover o desmonte de todas as políticas sociais e de desenvolvimento que haviam vigorado desde os anos 50, em um processo que ganhou velocidade vertiginosa nos anos 90, especialmente a partir do Plano Real. Esta é a face da globalização no Brasil, vendida pelos setores dominantes como uma realidade externa positiva, que provê a modernidade, mas que, na verdade, importa em regressão social e econômica, através da desindustrialização, da desnacionalização, do desemprego, e da destruição do Estado e de suas políticas.

Foi nesse ambiente extremamente adverso à segurança no mercado de trabalho que, a partir do estabelecido na Constituição de 1988, se iniciou no Brasil a construção de um conjunto de políticas públicas voltadas para a constituição de um Sistema Público de Emprego, nos moldes presentes nos países desenvolvidos.

Do ponto de vista institucional, uma grande e importante inovação foi estabelecida: a condução geral das políticas públicas de emprego e renda é determinada por um Conselho Deliberativo, tripartite e paritário — o Codefat —, que hoje possui contrapartes estaduais e municipais, constituindo-se numa ampla rede que contribui para ampliar a democratização da gestão da coisa pública. Há ainda uma longa trajetória de aprimoramento a ser percorrida por essa institucionalidade, particularmente na direção da redução da interferência desproporcional ainda exercida pela representação dos governos no Codefat e nos conselhos estaduais e municipais, para além de sua presença como

responsável pela execução das políticas. E, para além das políticas de mercado de trabalho, essa institucionalidade democratizante deveria progressivamente se estender para o conjunto dos fundos públicos (PIS/Pasep, fundos constitucionais, fundos de apoio ao desenvolvimento regional, FGTS, fundos previdenciários etc.), proporcionando maior representatividade e maior eficácia e articulação do conjunto das políticas públicas, além do aprimoramento do seu controle social.

No campo propriamente dito da execução das políticas e de seus resultados, também houve inovações importantes. Primeiro, a designação de uma fonte permanente de recursos para o seu custeio e financiamento — o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) —, em que pese o seu relativo esvaziamento, a partir de 1994, com a criação do Fundo Social de Emergência (e seus sucedâneos, o Fundo de Estabilização Fiscal e, hoje, a Desvinculação de Recursos da União).

Houve novidade também no conteúdo das políticas. Em primeiro lugar, as políticas compensatórias passivas — especialmente o seguro-desemprego e o abono salarial —, que ganharam corpo e abrangência, apesar de muitas limitações, a partir da criação do FAT. Em segundo lugar, as políticas de geração de emprego e renda (Proger), que englobam a criação, com recursos reembolsáveis do FAT, de linhas de financiamento, disponibilizadas a partir das instituições financeiras federais (Banco do Brasil, Caixa, Banco do Nordeste e Finep) para aqueles potenciais tomadores de crédito que sempre foram alijados do sistema financeiro tradicional, público e privado. Gozando de taxas de juros baixas, se comparadas com as taxas astronômicas cobradas no sistema financeiro normal, essas linhas de crédito destinam-se às micro e pequenas empresas, cooperativas, ao setor informal, a profissionais liberais e a outros públicos, nos setores urbanos e rurais, que podem encontrar formas de inserção diferenciadas no mercado de trabalho.

Em terceiro lugar, financiado com recursos não-reembolsáveis, figura um novo programa de formação, qualificação e requalificação profissional — o Planfor —, que

inaugura uma nova fase da política de formação profissional no Brasil, até então dominada exclusivamente pelo Sistema “S”, cuja gestão é realizada apenas pelo setor empresarial. Por fim, cabe mencionar uma política “antiga” de mercado de trabalho, a intermediação de mão-de-obra, que, realizada até os anos 80 no âmbito dos Sines, passa, a partir dos anos 90, para a órbita do FAT.

Nos últimos anos, esse conjunto de políticas afirma-se como a construção de um novo sistema de políticas do mundo do trabalho no Brasil. Elas são marcadas, contudo, por uma grande desintegração entre elas — desde logo, porque seus públicos-alvo têm muito pouca interseção. Uma tarefa que se coloca, portanto, para o próximo período, é a de transformar esse conjunto desarticulado de políticas no que deveria ser o embrião de um autêntico Sistema Público de Emprego, espelhado, com as devidas adaptações, nos modelos proporcionados pelo Estado do Bem-Estar Social europeu. Evidentemente, essas políticas, que têm como foco o mercado de trabalho, também precisam ser integradas e articuladas com o conjunto das políticas públicas — política educacional (que necessita ser articulada com o Planfor), política industrial (com o Proger), política agrícola e agrária (com o Proger Rural e o Pronaf) etc.

Em que pesem suas muitas deficiências, as novas políticas de mercado de trabalho construídas a partir da criação do FAT, e seu molde institucional, proporcionado pelo Codefat e pela rede de comissões estaduais e municipais tripartites e paritárias, trouxeram um relativo reaparelhamento da capacidade de ação estatal, na contramão do que se assistiu em quase todos os demais campos de intervenção do Estado. Mas, paradoxalmente, foi exatamente durante os anos 90 que o mercado de trabalho brasileiro sofreu sua mais acelerada e acentuada deterioração, seja em termos da explosão do desemprego para taxas recordes, seja no que diz respeito à precarização do mercado de trabalho, ou seja, à destruição dos postos de trabalho de melhor qualidade em favor de postos de trabalho mais precários.

Esse paradoxo, como destacamos no início deste texto, torna-se compreensível na medida em que se leva em consideração o impacto que sofreram a economia e a sociedade brasileiras, nesse mesmo período, em decorrência da inserção subordinada do Brasil na modernização conservadora. Sob a pressão e a cobrança dos mercados financeiros desregulados, todas as políticas públicas voltaram-se para assegurar a estabilização monetária. Nesse processo, as políticas econômicas tornaram-se reféns da credibilidade dos mercados, que exigiam juros altos, venda de ativos estatais e privados e o desmonte da intervenção estatal para continuar financiando o desequilíbrio externo da economia brasileira.

Após vários anos de deterioração, apenas em meados de 2000 o mercado de trabalho brasileiro começou, muito lentamente, a ensaiar uma trajetória de recuperação e reestruturação. Essa trajetória, se consolidada, poderia conferir bases bem mais sólidas para a construção do Sistema Público de Emprego que se almeja. No entanto, ao que tudo indica, mais uma vez essa recuperação será abortada antes de ganhar um mínimo de solidez. Devastado por anos de ajuste fiscal predatório, o Estado brasileiro da era neoliberal, capitaneada por Fernando Henrique Cardoso, permitiu que o sistema de geração de energia elétrica do país entrasse em colapso. Com isso, novamente assistiremos às cenas a que o país já está acostumado, mas que a população cada vez mais vem rejeitando — juros altos, desemprego em elevação, produção em queda, inflação destruindo o poder de compra das famílias e estrangulamentos no abastecimento de serviços essenciais.

Ao que tudo indica, não será ainda desta vez que se poderá assistir à construção em bases sólidas do nosso Sistema Público de Emprego. Continuaremos dependendo de políticas descoordenadas, pensadas e atuando no curto prazo, tendo como principal elemento norteador saciar o apetite dos mercados pelo ajuste fiscal — que libera recursos para gastos financeiros, em detrimento dos gastos produtivos, como os das políticas de mercado de trabalho, da política energética, e do conjunto das políticas públicas deste país.



## *A globalização pede reforma do trabalho por medida provisória*

Synésio Batista da Costa\*

Embora o noticiário econômico venha privilegiando os problemas que vão advir da crise de energia, o fato é que a globalização continua operando mudanças avassaladoras no dia-a-dia. Um bom paradigma dessas mudanças é o que ocorre mundialmente no setor de brinquedos. O que vou relatar a seguir já aconteceu ou está acontecendo com outros setores da indústria e do comércio. Em breve terá impactos sensíveis sobre o desenvolvimento e o emprego no Brasil, se não soubermos que rumo tomar.

O mercado global está saturado de brinquedos — como está de roupas, relógios, utensílios domésticos, ferramentas e quinquilharias ofertadas por ambulantes. O mercado não estaria saturado se o mundo inteiro dele participasse. Infelizmente, a exclusão social se encarrega de restringir o tamanho do mercado. E a globalização, como sempre foi dito, continua criando novas oportunidades numa ponta e gerando desemprego na sua outra ponta mais visível, a tecnológica.

Dentro dessa realidade, o número de crianças, nossos consumidores, está decrescendo no mundo. Não há previsão de que a renda real *per capita* vá aumentar. Ainda se vendem poucos brinquedos pela Internet e quem investiu por aí está tomando prejuízos. Cresce o volume de brinquedos com tecnologia embarcada.

Está aumentando a concentração dos principais clientes da indústria do setor, as grandes redes de atacado e varejo. Vinte destes clientes detêm 65% do negócio. Tal con-

centração é irreversível e deverá se acentuar, para desespero de quem, do lado da indústria, pensa que ainda pode negociar preço e prazo de pagamento.

A guerra comercial é forte dentro do Primeiro Mundo. Barreiras colocadas ao consumo de brinquedos fabricados na Ásia surtiram efeito. As principais empresas norte-americanas estão transferindo suas plantas fabris da Ásia para o México. Temem perder mercado, pois os brinquedos asiáticos não estão submetidos a normas de segurança e são fabricados por crianças e até por mão-de-obra escrava constituída de prisioneiros.

Ao mesmo tempo, as 6 mil fábricas independentes na China envelheceram, não criaram novos brinquedos, assistem a uma redução dos pedidos e da lucratividade. A entrada da China na OMC a forçará à realização de ajustes na mão-de-obra, o que significa elevação de custos. As indústrias instaladas em Taiwan e Coréia fecharam e migraram para Vietnã e Malásia, que oferecem mão-de-obra mais barata. Norte-americanos, chineses continentais e os de Hong Kong brigam entre si.

Na Europa, há movimentos díspares. Enquanto os fabricantes fazem de tudo para aumentar suas vendas, “criando” até um Dia da Criança, na Grécia o governo acabou de proibir a publicidade de brinquedos cinco minutos antes e cinco minutos depois de qualquer programa infantil, Dinamarca, Itá-

\* O autor é presidente da Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos (ABRINQ) e da Associação Brasileira dos Fabricantes de Produtos e Equipamentos Ópticos (ABIÓTICA) e vice-presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

lia, Bélgica e Irlanda estudam regras mais rígidas. Campanhas ecológicas, sem fundamento científico, obrigaram fabricantes a mudarem matérias-primas. Países do Leste Europeu acenam com pedidos de importação de brinquedos. Alguém se arrisca a vender para eles?

No meio dessa guerra, indústrias e governos norte-americanos, europeus e japoneses tentam a todo custo destruir a salvaguarda para brinquedos estabelecida pelo governo brasileiro dentro das regras da OMC. Quando cogitam de desovar alguma ponta-de-estoque, aquelas fábricas pensam primeiro no Brasil. O mesmo ocorre com lotes fabricados fora das especificações de segurança, importações fraudadas, produtos pirateados e contrabando.

Se ainda quiserem estar vivos até o final da década, o setor de brinquedos e muitos outros no Brasil precisarão se fortalecer, operar fusões, usar a criatividade e a agressividade comercial. O governo daria uma bela contribuição se acelerasse algumas medidas, como a reforma tributária e a ampliação dos prazos de recolhimento dos tributos para desonerar o setor produtivo, e implementasse outras ainda mais corajosas, para gerar renda e emprego.

E aqui vamos ao tema central desta análise: como tudo isso impacta nosso indicador de emprego — que certamente não crescerá como prevíamos em 2001, devido à crise de energia.

Se de um lado a indústria em geral contratou mais gente em 2000 que no ano anterior, de outro lado também foram realizados investimentos em tecnologia, modernização de produto e de gerenciamento, racionalização do processo de produção, informatização em diversos níveis. O mesmo ocorreu no setor de brinquedos.

Ocorre que tais investimentos tecnológicos provocam desemprego médio em torno de 5% para cada subsetor industrial. Para contrabalançar esse efeito e manter o nível de emprego, é preciso elevar o volume da produção, aumentando a escala econômica. Como essa elevação dificilmente ocorrerá em

2001, vamos torcer para não termos mais demissões que contratações.

Assim, está na hora de retomar a reforma trabalhista, que andou parada, e propor uma agenda de modernização das relações de trabalho compatível com os desafios impostos pela globalização.

As novas modalidades na organização do trabalho, como tempo parcial, subcontratação, terceirização, horário flexível, cooperativas, trabalho a distância, teletrabalho, trabalho temporário e trabalho em equipe, exigem uma legislação adequada, para não ocasionar a informalidade.

O governo até que tentou promover debates para propor uma reforma da legislação trabalhista, mas foi obrigado a “engavetar” as tentativas, em razão de fatores políticos desfavoráveis.

As tentativas para mudança da legislação social têm sido encaminhadas das seguintes formas:

- propostas de emendas constitucionais (PEC);
- alterações parciais da atual legislação; e
- criação de comissões para uma revisão total da legislação.

Nenhuma dessas alternativas vingará no país, a curto ou médio prazo, pois param no Congresso, por contrariar diferentes interesses, ocasionam “retalhos” que não obtêm os resultados pretendidos ou demoram tanto que nunca se conclui nada.

A proposta de modernização que fazemos é a possibilidade da prevalência do negociado sobre o legislado. Esse conceito não é novo, mas também, apesar de inúmeras discussões e muitas concordâncias, não se obtém sua prática.

Para evitar que ela se arraste por anos a fio no Congresso, propomos sua adoção por medida provisória. Mesmo que se questione a MP como antidemocrática, é o caminho possível para sairmos da inércia nesse cam-

po. A globalização tem pressa e não podemos mais titubear.

Tal medida deveria ser proposta em analogia com o artigo 7º, da Constituição Federal, incisos VI (irredutibilidade do salário), XIII (duração do trabalho), XIV (jornada de seis horas em turnos) e XXVI (reconhecimento das convenções e acordos coletivos), que permitem mudanças através da negociação coletiva.

Basicamente o que se pretende é a possibilidade da prevalência do negociado sobre o legislado, dentro das seguintes hipóteses:

- a legislação é mantida quando não ocorrer a negociação coletiva;
- poderá ocorrer negociação, excluindo-se os preceitos constitucionais e os seguintes capítulos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), do salário mínimo, da segurança e da saúde do trabalhador e da proteção do trabalho do menor, considerados de ordem pública por interesse social; e
- a negociação deverá ocorrer, com algumas medidas de proteção.

Alguns outros pontos poderiam ser mais bem equacionados, como: prevalência dos acordos coletivos sobre as convenções coletivas; solução do impasse pela mediação ou arbitragem de ofertas finais; aplicação para todos os empregados, inclusive os pertencentes às categorias diferenciadas; e retorno às condições anteriores, se não renovada a convenção ou acordo coletivo.

O atual modelo legal, tendo em vista sua abrangência, inibe a negociação coletiva. Para se alcançar uma modernidade nas relações do trabalho, torna-se necessário permitir de imediato a predominância do entendimento entre as partes.

É necessário que o discurso seja transformado em realidade, adotando-se a estratégia do “possibilismo”, isto é, fazendo o que é possível já, até que possíveis reformas sejam obtidas.

A tarefa é urgente! Vamos a ela.



## Globalização e mercado de trabalho

José Márcio Camargo\*

As taxas de desemprego nos países industrializados, principalmente na Europa, aumentaram sistematicamente ao longo dos anos 80 e 90. Alguns analistas sugerem que a principal causa desse fato é a globalização. Segundo esses analistas, a globalização cria uma concorrência “desleal” entre as empresas dos países desenvolvidos e as dos países em desenvolvimento. Como as legislações trabalhistas dos países em desenvolvimento, em geral, dão menos proteção social, geram precárias condições de trabalho e as empresas pagam salários muito baixos a seus trabalhadores, os custos de produção nesses países são relativamente menores, reduzindo a competitividade das empresas localizadas nos países desenvolvidos. O resultado é o deslocamento das firmas para esses países e o aumento da taxa de desemprego nos países desenvolvidos.

O curioso é que muitos analistas nos países em desenvolvimento acreditam que a globalização tem o efeito de reduzir o potencial de crescimento desses países, exatamente porque inibe o crescimento industrial, devido à concorrência dos produtos dos países mais desenvolvidos, cujas empresas são mais eficientes, mais intensivas em capital e, portanto, mais competitivas.

Independentemente de quem está com a razão nesse debate, o aumento do desemprego nos países europeus gerou uma impaciência maior da população com os imigrantes, aumentando as restrições à entrada de estrangeiros, criando inclusive situações nas quais direitos humanos básicos são desrespeitados.

Por outro lado, observa-se uma tentativa de incluir cláusulas sociais nos acordos celebrados junto à Organização Mundial do Comércio (o que foi recusado pelos seus membros). A Organização Internacional do Trabalho, por sua vez, tem insistido na aplicação de sanções a países que não respeitam os direitos básicos dos trabalhadores.

Existem três mercados básicos nas economias: o de produtos, o financeiro e o de trabalho. Desde o final dos anos 70, tanto o mercado financeiro quanto os mercados de produtos foram paulatinamente internacionalizados, com queda de barreiras tarifárias e aumento do comércio entre os países. Apenas o mercado de trabalho continuou fechado ao longo desses anos.

Com a internacionalização dos mercados de produto e financeiro, qualquer desequilíbrio neles é rapidamente resolvido por meio da arbitragem entre países. Se o preço de um bem é maior em um país do que em outro, as empresas do país onde o preço é menor exportam para aquele onde o preço é maior, reduzindo o preço nesse último mercado e vice-versa. Da mesma forma, se as taxas de juros ou as taxas de lucro são maiores em um país do que em outro, os fluxos de capital se encarregam de equilibrar os dois mercados. E esses movimentos têm sido cada vez mais rápidos.

No mercado de trabalho, as restrições legais inibem o livre trânsito de pessoas entre paí-

\* Professor do Departamento de Economia da PUC/Rio.

ses, criando uma fricção que dificulta esse mercado de atingir uma posição de equilíbrio, com baixo desemprego. Como os fluxos de pessoas são restringidos por regras rígidas de entrada de imigrantes, um diferencial de salários ou de taxa de desemprego entre os países não gera fluxos de trabalhadores suficientes para fazer com que o mercado se equilibre. Porém, como os capitais são livres para migrar entre países, as empresas tendem a investir nos países com custos de produção mais baixos e exportar para países com custos de produção mais elevados, gerando desemprego nesses últimos. Portanto, todo desequilíbrio acaba se manifestando no mercado de trabalho, já que os outros mercados se equilibram rapidamente.

Entretanto, ainda que esse resultado seja esperado, do ponto de vista teórico, diferentes estudiosos têm mostrado que o aumento do desemprego nos países europeus e o da desigualdade da renda nos Estados Unidos estão mais associados a um intenso processo de introdução de novas tecnologias nas economias desses países do que ao comércio internacional. A questão fundamental é que as inovações tecnológicas têm o efeito de tornar a estrutura da demanda por qualificação inadequada à estrutura da oferta de qualificação. Como os esforços para retrainar trabalhadores deslocados de seus postos de trabalho têm sido pouco efetivos, esses trabalhadores ou permanecem desempregados, quando as instituições incentivam esse comportamento, como na Europa, ou são obrigados a aceitar empregos de pior qualidade do que antes, como ocorreu nos Estados Unidos.

Se isso é verdade, as principais razões pela qual a taxa de desemprego tem sido tão elevada nos países europeus devem ser procuradas dentro de suas próprias fronteiras. Existe um certo consenso entre analistas de que a estrutura da legislação trabalhista, nesses países, tem sido um fator gerador de desequilíbrio no mercado de trabalho. A questão não é eliminar a regulação, mas sim criar uma regulação que estabeleça os incentivos corretos para os agentes, tanto empregadores quanto trabalhadores; corretos no sentido de buscar ganhos de produtividade. Nesse sentido, o desenho da regulação é tão

ou mais importante do que a sua própria existência.

Porém, do ponto de vista dos países em desenvolvimento, devemos considerar que se as restrições aos fluxos migratórios fossem substancialmente reduzidas, trabalhadores desses países, cujos salários são relativamente mais baixos, migrariam com mais facilidade para os países desenvolvidos. Com isso, a oferta de trabalhadores aumentaria nesses países, forçando queda dos salários reais. Da mesma forma, como a oferta de trabalhadores nos países menos desenvolvidos diminuiria, teríamos um aumento dos salários reais dos trabalhadores menos qualificados nos mesmos.

Por outro lado, para os trabalhadores mais qualificados que, em geral, estão em excesso de oferta nos países desenvolvidos e em excesso de demanda nos países menos desenvolvidos, a redução das restrições à migração teria o efeito de diminuir esse desequilíbrio, aumentando a oferta de trabalhadores qualificados nos países menos desenvolvidos e reduzindo essa oferta nos desenvolvidos. O resultado seria uma redução dos salários reais nos países menos desenvolvidos e um aumento nos países desenvolvidos.

Os movimentos acima teriam o efeito de diminuir as disparidades de renda entre países. Sem dúvida, isso também levaria a uma queda dos salários reais dos trabalhadores menos qualificados nos países desenvolvidos e aumentaria o salário real dos trabalhadores mais qualificados, o que resultaria em uma piora na distribuição da renda nestes países, o oposto ocorrendo nos países menos desenvolvidos. O resultado final seria uma redução dos níveis de pobreza e de desigualdade no mundo.

Essas considerações sugerem não apenas que o processo de globalização não parece ser o principal responsável pelos problemas dos mercados de trabalho, mas também que a extensão desse processo para o próprio mercado de trabalho, com redução dos entraves à migração entre países, pode ser um importante mecanismo para reduzir as desigualdades e a pobreza no mundo. Desse ponto de vista, os dois grandes problemas do mer-

cado de trabalho mundial hoje são um sistema regulatório mal desenhado, cujo objetivo é unicamente proteger os trabalhadores, sem qualquer preocupação com os incentivos por ele gerados, e a excessiva autarquização desse mercado.

Sendo assim, tentar impor restrições externas ao funcionamento dos mercados de trabalho nos países menos desenvolvidos somente levará à exportação do desemprego para esses países. Essa é a origem da resistência à inclusão de cláusulas sociais mais amplas nos acordos da OMC. Diante da realidade da globalização, a política adequada, do ponto de vista dos países menos desenvolvidos, é uma abertura maior dos mercados de trabalho dos diferentes países, como ocorreu nos mercados financeiro e de bens. Essa é uma forma eficiente de reduzir a disparidade na distribuição da renda entre países e dentro dos próprios países menos desenvolvidos.



# ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO

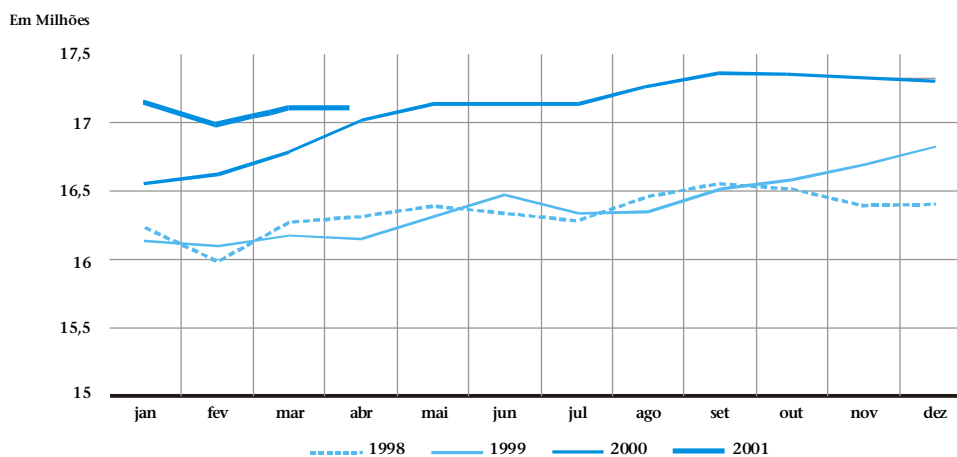


## Mercado de trabalho

No início do ano, até a eclosão da presente crise energética e o ressurgimento de turbulências na área externa, as expectativas quanto à evolução do mercado de trabalho em 2001 eram bastante positivas. Isso se devia, em primeiro lugar, ao desempenho previsto para o nível da atividade econômica, mas também à dinâmica do próprio mercado de trabalho, tendo em vista o que vinha ocorrendo desde meados de 1999, principalmente no que diz respeito ao nível de ocupação. Nesse sentido, embora não fosse esperada a manutenção do forte ritmo verificado em 2000, uma vez que o mesmo tinha como referência uma base bastante deprimida (o que não mais aconteceria), a taxa de crescimento seria, ainda assim, de molde a garantir o prosseguimento da recuperação do processo de criação de postos de trabalho, o qual havia ficado praticamente estagnado no período 1996/98.

Com efeito, os dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do IBGE, relativos ao mercado de trabalho das seis maiores regiões metropolitanas, mostram que a ocupação média no primeiro quadrimestre situou-se em um nível cerca de 2% superior ao de idêntico período de 2000, crescimento este suficiente para a absorção dos novos contingentes demográficos que chegam ao mercado de trabalho, na hipótese de uma taxa de participação constante. Contudo, numa observação mais atenta da evolução mensal dessa variável, percebe-se uma desaceleração da taxa de variação de 12 meses, tendo sido atingido em abril um patamar apenas 0,5% maior do que o alcançado no mesmo mês do ano passado. Certamente que ainda é cedo para se tomar esses resultados como manifestação de uma tendência de reversão do quadro de crescimento da ocupação, até então a característica mais saliente dos últimos

GRÁFICO 1  
BRASIL - NÍVEL DE OCUPAÇÃO METROPOLITANO — 1998/2001



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PME/IBGE.

20 meses. Não obstante, a conjunção de um tal padrão evolutivo com as incertezas do cenário econômico coloca em suspenso o teor otimista das expectativas formuladas no início do ano.

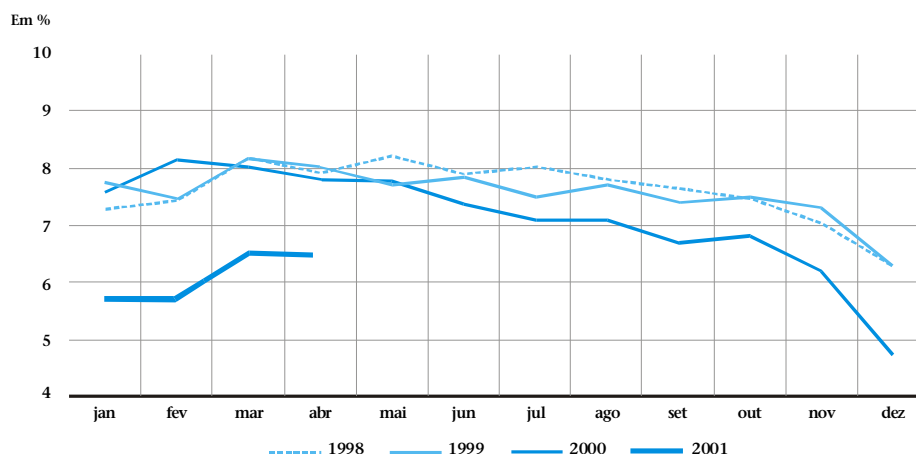
Por outro lado, as desagregações setorial e regional dos dados referentes à ocupação, ainda que não alterando o quadro anteriormente delineado, apontam alguns pontos merecedores de atenção. Em termos dos principais setores, a redução do ritmo é mais acentuada na construção civil (-5,8%), comércio (-1,2%) e indústria (+0,2%), com os serviços mantendo, em abril, uma variação positiva expressiva (+2%). Regionalmente, no Rio de Janeiro e em Porto Alegre a ocupação situou-se cerca de 1,7% acima da observada em abril do ano passado, com São Paulo, Belo Horizonte e Salvador apresentando, praticamente, uma situação de estagnação, enquanto Recife destaca-se negativamente, com uma redução da ordem de 2,6%. No quadro paulista, mesmo levando-se em conta os resultados agregados, merece menção a relativa manutenção do dinamismo do emprego do setor industrial, cujo nível foi cerca de 1,9% maior que o de 12 meses antes.

Se não há uma perspectiva nítida para a ocupação nos próximos meses, o panorama da taxa de desemprego, ao envolver também o comportamento da oferta de trabalho, apresenta-se ainda mais indefinido. Até agora, os movimentos da demanda por mão-de-obra, anteriormente relatados, foram acompanhados, nesse início de ano, por uma li-

geira elevação da oferta (+0,5% em abril, quando comparada com dezembro), sendo que o resultado conjunto dessas duas forças sobre a taxa de desemprego foi o de elevá-la cerca de 1,7 ponto percentual nos primeiros quatro meses: partiu-se de 4,8% (em dezembro) e alcançou-se a taxa de 6,5%, observada tanto em março quanto em abril.

A oferta de trabalho vem acompanhando, *grosso modo*, as oscilações observadas na demanda: se cresce o nível de ocupação, a maior atratividade do mercado leva a um aumento da oferta e, inversamente, quando a demanda se retrai, há um arrefecimento da procura por emprego, sobretudo nas faixas etárias mais baixas. Se esse paralelismo se mantiver, não é de se esperar uma elevação repentina da taxa de desemprego, caso a demanda venha a sofrer algum impacto negativo decorrente de uma eventual deterioração do cenário econômico. Assim, com a definição do cenário numa ou noutra direção, a evolução correspondente da taxa de desemprego em 2001 deverá, em princípio, ser gradual, a exemplo da maneira como se processou a sua queda ao longo do ano passado. Contudo, na hipótese pessimista, como a taxa de participação está em um nível muito baixo, não está descartado um movimento mais rápido, a exemplo do que ocorreu em janeiro de 1998, quando, fato raro, simultaneamente a uma queda de 1,2% na ocupação, a PEA cresceu 1,4%, o que representou, em um único mês, um aumento de 53% no número de pessoas desempregadas.

GRÁFICO 2  
BRASIL - TAXA DE DESEMPREGO METROPOLITANO — 1998/2001



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PME/IBGE.

Do ponto de vista regional, os movimentos sazonais de elevação da taxa de desemprego variaram de um mínimo de 0,6 ponto percentual, verificado em Porto Alegre, a um máximo de 2,8 pontos, observados em Recife. Em Porto Alegre esse resultado deveu-se basicamente ao fato de ter havido um ligeiro crescimento da ocupação em abril em relação à verificada em dezembro, sem que houvesse, também, um aumento mais expressivo da outra parcela da PEA, isto é, do número de pessoas procurando emprego. Já em Recife houve uma queda na ocupação, acompanhada de um aumento expressivo do número de desempregados.

No que se refere ao comportamento dos rendimentos reais médios, o início do ano não trouxe novidades (ver Gráfico 3), mantendo-se praticamente os mesmos níveis e o mesmo comportamento de 2000, que foi, por sua vez, uma repetição do ocorrido em 1999, quando houve uma queda da ordem de 5% na média anual, em relação ao verificado em 1998. Com isso o crescimento da massa salarial continuou a ser função exclusiva da variação da ocupação. A possibilidade de alteração desse quadro repousa no dinamismo esperado para o nível de atividade em 2001, na hipótese de que dois anos sucessivos de crescimento do PIB, na casa de 4%, teriam que repercutir positivamente nos rendimentos reais, haja vista a relativa estabilidade monetária. A alteração recente do quadro macroeconômico, contudo, coloca em suspenso esse tipo de expectativa, sendo necessário aguardar uma definição melhor do

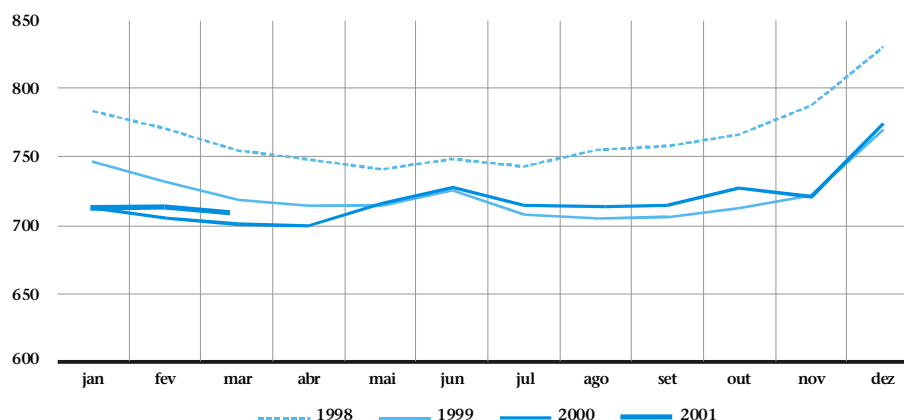
cenário para que se possa reavaliar as possibilidades reais de melhoria desse indicador.

Se a trajetória dos rendimentos reais médios vem sendo um aspecto que deixa a desejar, na atual retomada do dinamismo do mercado de trabalho, a reversão — que se encontra em andamento — do quadro de informalidade dos vínculos trabalhistas é hoje o fenômeno que, depois da recuperação dos níveis de ocupação, está sendo considerado como o mais relevante e digno de atenção. Com efeito, a evolução desse quadro ao longo da década passada foi bastante negativa, levando mesmo à idéia de que esse seria o principal problema do mercado de trabalho, uma vez que o nível em que se situava a taxa de desemprego aberto (da ordem de 5%, até o final de 1997) não era tido como elevado. Considerando-se como taxa de informalidade a relação, por um lado, entre o número de trabalhadores sem carteira assinada e por conta própria e, por outro, o total dos ocupados, esse indicador, segundo a PME, mostrou uma tendência contínua de crescimento, com a sua média anual passando de 40,9% em 1991 para 50,9% em 2000 (ver as Tabelas A.9.1 e A.9.2, no Anexo Estatístico), ou seja, um aumento de 10 pontos percentuais, um ponto para cada ano!

Com a retomada recente da ocupação, a partir de meados de 1999, o que se viu foi uma exacerbação desse processo, tendo sido atingida em agosto de 2000 a marca de 79% (!) de vínculos informais, no conjunto dos postos de trabalho criados nos 12 meses pre-

GRÁFICO 3  
BRASIL - RENDA REAL MÉDIA METROPOLITANA — 1998/2001

Em Reais de Jan/2000



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PME/IBGE.

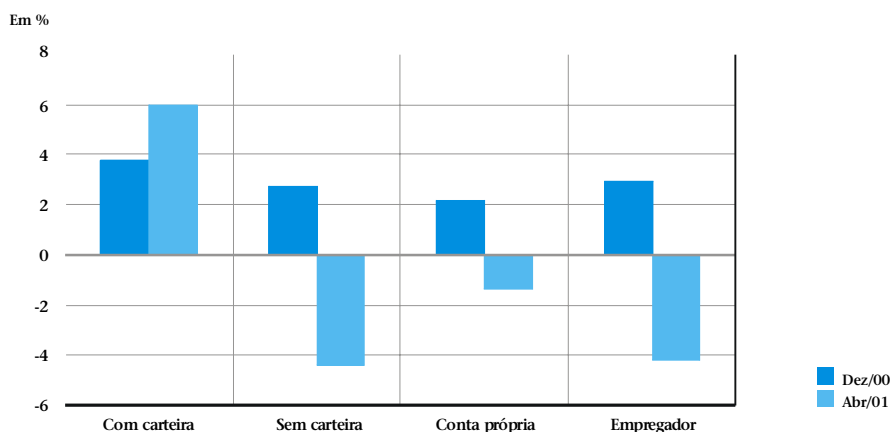
cedentes. A partir daí, contudo, assistiu-se a uma extraordinária reversão do fenômeno, passando a haver um crescimento consistente dos vínculos formais, em detrimento, principalmente, dos empregos sem carteira assinada. A força com que ocorreu esse movimento foi de tal ordem que a taxa de crescimento dos postos com carteira (3,8%) superou, em dezembro, a verificada nos empregos sem carteira assinada (2,8%) e a dos postos de trabalho por conta própria (2,2%).

Além da importância intrínseca dessa melhoria da qualidade dos novos vínculos, uma tal evolução traz algumas reflexões merecedoras de atenção. De fato, na esteira da deterioração da natureza das relações de trabalho ocorrida na década de 90 (com todas as conseqüências negativas que daí advêm), um grande número de análises e de propostas de superação passou a enfatizar os custos de contratação e a existência de incentivos adversos, presentes nos mecanismos de proteção ao trabalhador, como os principais fatores explicativos do problema. A realidade, contudo, está trazendo uma nova possibilidade para o entendimento do fenômeno, já que uma possível explicação para a trajetória recente, além do dinamismo industrial (que tem um padrão de contratação formal mais pronunciado que o comércio e os serviços), aponta para o papel das expectativas empresariais, no que se refere às perspectivas de crescimento sustentado da economia. Nesses termos, teria havido, a partir do último quadrimestre do ano passado, um

amadurecimento dessas expectativas, no sentido de o crescimento econômico em curso passar a ser visto como um processo com garantias de sustentabilidade suficientes para levar os empresários à substituição de vínculos precários, temporários, por outros, formais e permanentes.

Quanto à natureza das relações de trabalho, esses bons resultados geraram, portanto, da mesma forma que no caso do nível de ocupação, uma grande expectativa sobre a capacidade de o mercado de trabalho manter, e mesmo aprofundar, em 2001, as conquistas alcançadas no ano passado. Nesse sentido, se fosse possível abstrair os possíveis efeitos negativos da crise energética, em particular aqueles que seriam sentidos pelo setor industrial, os números dos primeiros quatro meses de 2001 seriam de molde a deixar intactas as possibilidades de continuidade desse processo, uma vez que a taxa de crescimento anual dos empregos com carteira atingiu 6% em abril (recorde-se que em dezembro esse número havia sido de 3,8%), os vínculos sem carteira diminuíram 4,4%, enquanto os postos de trabalho por conta própria caíram 1,3%. Também os dados do CAGED (ver Tabelas A.3.1 e A.3.2 do Anexo Estatístico) revelam que o número de vínculos formais encontra-se em franca expansão: segundo os dados do Ministério do Trabalho e Emprego, o crescimento das contratações com carteira assinada em abril, sobre igual período do ano passado, foi de 11,9%, sendo de 6,8% a média do primeiro quadrimestre.

GRÁFICO 4  
BRASIL - TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO DA OCUPAÇÃO METROPOLITANA



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PME/IBGE.

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| <i>A abertura comercial e o mercado de trabalho no Brasil</i> | 25 |
| <hr/>                                                         |    |
| Sergei Soares e Luciana Mendes                                |    |

|                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>O impacto do comércio internacional e da tecnologia na estrutura do emprego no Brasil</i> | 31 |
| <hr/>                                                                                        |    |
| Katy Maia e Jorge Saba Arbache                                                               |    |

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



*A abertura comercial e o mercado de trabalho no Brasil\**

Sergei Soares e Luciana Mendes\*\*

## 1. Introdução

No início dos anos 90 a economia brasileira passou por um processo de liberalização comercial sem igual na história do país. Houve forte queda de barreiras tarifárias e não-tarifárias que resultou, entre outras coisas, em um aumento no peso de exportações e importações no Produto Interno Bruto. Segundo Kume, Piani e Souza (2000), a média da tarifa efetiva ponderada pelo valor adicionado passou de 67,8% em 1987 para 37% em 1990, e finalmente para 10,4% em 1995.<sup>1</sup> Além disso, foram removidas inúmeras barreiras não-tarifárias no mesmo período — é exemplar o caso do Anexo C, uma lista de produtos cuja importação era simplesmente proibida. Houve também um forte processo de liberalização financeira. Em suma, a liberalização comercial foi rápida e extensiva, afetando quase todos os setores da economia brasileira.

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

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

## 2. Quadro teórico

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

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

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

\*\* Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.

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

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

O quadro analítico HOS faz as seguintes previsões:

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

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

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

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

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

trabalho qualificado e substitutos do trabalho com pouca qualificação.

### 3. Revisão dos fatos observados

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

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

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

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

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

### 4. As perguntas fundamentais

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

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

A resposta à primeira pergunta é relativamente consensual: Moreira e Najberg (1998) e Maia e Arbache [(2001), resumido nesse número da PME] chegam à conclusão de que até 1995 foram perdidos algo entre 35% e 40% dos empregos dos 12,9 milhões<sup>3</sup> de empregos que a economia teria gerado se obtivesse o mesmo crescimento do consumo,

2. Média móvel dos 12 meses anteriores.

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

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

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

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

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

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

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

$$\Delta S = \Delta e_i \Delta s_i + \Delta e_i s_i$$

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5. Conclusões

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

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

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

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

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

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

## BIBLIOGRAFIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## O impacto do comércio internacional e da tecnologia na estrutura do emprego no Brasil\*

Katy Maia\*\* e Jorge Saba Arbache \*\*\*

### 1. Introdução

Existe consenso na literatura de que tem havido, nos últimos anos, mudanças na estrutura de demanda por trabalho como consequência de inovações tecnológicas e da liberalização comercial.<sup>1</sup> No entanto, há controvérsias quanto à intensidade dessas causas. Por um lado, muitos pesquisadores defendem que a queda da demanda por mão-de-obra de baixa qualificação é causada, primordialmente, pela mudança tecnológica, havendo pouca influência da abertura comercial. Por outro, alguns pesquisadores destacam a relevância do comércio internacional como causa do fenômeno.

O mais surpreendente nessa literatura é que vários resultados empíricos mostram que a demanda de trabalho alterou-se em favor dos trabalhadores qualificados não apenas nos países desenvolvidos, mas também em vários países em desenvolvimento, contrariando, pois, as predições da teoria-padrão de comércio internacional e remuneração dos fatores de produção, ou os teoremas de Heckscher-Ohlin (H-O) e Stolper-Samuelson (S-S). Arbache (2001) mostra que a análise da experiência dos países em desenvolvimento é, no entanto, bem mais complexa que a dos países desenvolvidos, pois que a abertura e as inovações tecnológicas são partes de um único processo, os quais tendem a ocorrer de forma simultânea.

Os resultados disponíveis para o caso brasileiro mostram que, após a abertura, houve significativo aumento da demanda por tra-

balho qualificado [Green, Dickerson e Arbache (2001)] e que as indústrias mais intensivas em trabalho não-qualificado experimentaram maiores perdas relativas no emprego [Arbache e Corseuil (2000)]. Nenhum desses estudos deixou claro quais são as contribuições da tecnologia e da abertura para as mudanças na estrutura de demanda por trabalho. Menezes-Filho e Rodrigues Júnior (2001) decompõem o aumento da demanda por trabalho qualificado e encontram que a tecnologia é responsável por praticamente toda a mudança verificada e que abertura tem participação muito limitada. A metodologia utilizada é, no entanto, pouco adequada para analisar o conteúdo de fatores e sofre de potenciais efeitos de agregação. O objetivo deste trabalho é utilizar uma metodologia apropriada para a análise das mudanças na demanda por trabalho para responder às seguintes questões: *Qual é o impacto da abertura comercial e da mudança tecnológica na estrutura de demanda de trabalho por grau de qualificação no Brasil? Está havendo queda na demanda por mão-de-obra menos qualificada no país? A metodologia utilizada na pesquisa foi inspirada no estudo de Greenhalgh, Gregory e Zissimos (1998). Examinam-se os anos de 1985 e 1995, períodos que, respectivamente, antecedem e sucedem a introdução da liberalização comercial. Usamos as matrizes insumo-produto e a Pesqui-*

\* Os autores agradecem a contribuição de Maurício Barata no desenvolvimento da parte metodológica do trabalho.

\*\* Doutoranda em Economia do Departamento de Economia da Universidade de Brasília.

\*\*\* Professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília.

1. Para um *survey* teórico e empírico, ver Arbache (2001).

sa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ambas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

## 2. A liberalização comercial no Brasil

A política de comércio exterior do Brasil sofreu profundas alterações no início dos anos 90, após um longo período de forte protecionismo para promover a industrialização por substituição de importações. Em 1988, foram tomadas as primeiras medidas rumo à liberalização comercial brasileira. Segundo Azevedo e Portugal (1998), as principais mudanças dessa fase inicial foram a redução das alíquotas, eliminação do IOF incidentes sobre as importações, redução da taxa de melhoramento dos portos e eliminação de alguns regimes especiais de isenção. A intenção era eliminar a redundância tarifária das tarifas legais e diminuir os custos de produção para facilitar a inserção dos produtos nacionais no mercado internacional [Pinheiro e Almeida (1994)].

Em 1990, iniciou-se a segunda fase do processo de liberalização que contribuiu para alterar substancialmente a economia nacional. As medidas mais importantes foram a eliminação das restrições não-tarifárias, manutenção da redução gradual das alíquotas de importação e abolição de grande parte dos regimes especiais de importação [Azevedo e Portugal (1998)]. Para ampliar o grau de inserção do Brasil na economia mundial, foi revogada uma série de barreiras não-tarifárias e dentre elas estavam a suspensão de uma lista com cerca de 1.200 produtos cuja importação era proibida, o fim da obrigatoriedade de financiamento externo para importações acima de US\$ 200 mil, além de um conjunto de medidas lançadas para facilitar o financiamento de produtos importados. As medidas adotadas na segunda fase do processo de liberalização tiveram como consequência direta o crescimento, em volume e em valor, das importações.

Com o Plano Real, a política de importações desempenhou papel relevante como instrumento de disciplinamento da formação dos preços. Outro fato que contribuiu para acelerar o processo de liberalização no período

foi a entrada em vigor da Tarifa Externa Comum (TEC) dos países do Mercosul. Em decorrência da TEC, as tarifas de importação de alguns setores apresentaram considerável queda [Kume (1996)]. Esses fatores, somados à valorização cambial, o aquecimento da atividade econômica doméstica e o quadro externo desfavorável agravado pela elevação das taxas de juros e pela crise Mexicana contribuíram para o surgimento de contínuos déficits comerciais a partir do final de 1994.

## 3. Metodologia

A metodologia adotada nos cálculos baseou-se na pesquisa de Greenhalgh, Gregory e Zissimos (1998). No cálculo da produção, utilizamos a classificação dos setores das matrizes insumo-produto de 1985 e 1995, as quais englobam 42 setores. Transformamos os valores correntes da matriz de 1985 em valores de 1995, utilizando índices de preços de cada produto (nível 80 do IBGE) para calcular a variação da produção a preços constantes de 1995. Consideramos, ainda, a identidade-padrão do produto bruto conforme a análise da matriz insumo-produto, bem como a penetração das importações na produção de bens intermediários e finais.

Para adaptar os resultados da produção aos dados de emprego, agregamos os 42 setores em 31, seguindo a classificação do IBGE. Assim, compatibilizamos os setores do Sistema de Contas Nacionais aos da PNAD.

Os dados de emprego por grau de escolaridade, que serviram como *proxy* para a qualificação da mão-de-obra, foram obtidos a partir da PNAD e das matrizes insumo-produto. Primeiramente, calculamos as proporções dos trabalhadores por grau de escolaridade com os dados da PNAD. Em seguida, aplicamos essas proporções no total de mão-de-obra da matriz insumo-produto. Dessa forma, obtivemos a mão-de-obra de acordo com a sua qualificação. Classificamos o grau de escolaridade em cinco níveis, conforme os anos completos de estudo: sem escolaridade, 1 a 4 anos de estudo, 5 a 8 anos de estudo, 9 a 11 anos de estudo e mais de 11

anos de estudo. Considerou-se que os quatro primeiros níveis são mão-de-obra menos qualificada, e o último nível mão-de-obra qualificada.

Para cada ano analisado, formamos uma matriz que contém dados sobre emprego de acordo com os cinco níveis de escolaridade e os 31 setores. Dela, derivamos as matrizes de coeficientes técnicos do emprego direto para cada ano, as quais representam o insumo de cada tipo de qualificação requerido para produzir uma unidade de produto em cada setor. Em seguida, agregamos as matrizes de emprego entre os setores para produzir os vetores de emprego por grau de escolaridade.

Para determinar o emprego total conforme a qualificação da mão-de-obra e o produto segundo sua composição, demanda final e intermediária, multiplicamos a matriz de coeficientes técnicos do emprego e o vetor de produção de cada ano. Em seguida, calculamos a mudança no tempo, tomando a diferença entre a produção de 1995 e a de 1985. Decompomos, então, a mudança na produção conforme suas origens, ou seja, as variações do consumo final, do comércio e da mudança tecnológica. Finalmente, pré-multiplicamos esses vetores da produção segundo as origens pela matriz dos coeficientes técnicos médios de emprego.

Obtivemos, então, a mudança no emprego atribuída ao crescimento do consumo final, o efeito do comércio sobre o emprego, através das exportações e importações no consumo final, na demanda de bens intermediários e na demanda de bens de capital, e o efeito da mudança tecnológica conforme a variação nas compras de bens intermediários.

Essa metodologia também permite obter o impacto no emprego, de acordo com as três origens de mudança, por setor e nível de qualificação simultaneamente. Nesse caso, é necessário transformar os vetores da produção em uma matriz diagonal.

#### 4. Resultados

Os resultados obtidos a partir da aplicação dos dados e da metodologia descritos ante-

riormente estão sintetizados na tabela a seguir, que mostra a mudança total no emprego por nível de qualificação e por origem, em percentual, e o total de trabalhadores empregados por origem. O painel superior está dividido em três categorias, quais sejam, o crescimento do consumo final doméstico, exportação líquida e mudança tecnológica.

Observando o painel superior, verifica-se um crescimento de 7,45 milhões de postos de trabalho gerados no período devido ao efeito positivo da variação do consumo final, representando crescimento de 13,9%, em contrapartida aos efeitos negativos do comércio e da mudança tecnológica. O consumo final gerou mais de 12,89 milhões de novos postos de trabalho, ou seja, promoveu o crescimento de 24,1% do emprego. O comércio eliminou cerca de 1,64 milhão de postos de trabalho, o que representou redução de 3,1% do emprego. A mudança tecnológica eliminou em torno de 3,80 milhões de postos de trabalho, reduzindo o emprego em 7,1%. Portanto, o impacto negativo do comércio foi substancialmente menor que o impacto negativo da mudança tecnológica. Esses resultados não devem surpreender, visto que as novas tecnologias tendem a reduzir os requisitos de mão-de-obra por unidade de produto de forma mais intensa do que o comércio. Resultados semelhantes foram encontrados na pesquisa de Greenhalgh, Gregory e Zissimos (1998) e Machin (1996) para o Reino Unido e Berman, Bound e Griliches (1994) para os Estados Unidos.

Em relação à qualificação da mão-de-obra, o impacto positivo do crescimento do consumo final doméstico sobre o emprego foi maior entre trabalhadores qualificados, enquanto o pequeno efeito negativo do comércio atingiu de forma mais intensa os trabalhadores de baixa qualificação. Já o efeito negativo da mudança tecnológica reduziu em 8,8% o emprego dos trabalhadores menos qualificados; contudo, beneficiou os trabalhadores mais qualificados em torno de 15,8%.

Examinando o painel central referente à decomposição do impacto do comércio internacional sobre o emprego, verifica-se que o

## MUDANÇA NO EMPREGO POR NÍVEL DE QUALIFICAÇÃO E ORIGEM DA MUDANÇA NO EMPREGO — 1985/95 (%)

BASE: 1995

| NÍVEL DE QUALIFICAÇÃO | MUDANÇA TOTAL NO EMPREGO | ORIGENS DA MUDANÇA NO EMPREGO |                    |                     |
|-----------------------|--------------------------|-------------------------------|--------------------|---------------------|
|                       |                          | CONSUMO                       | EXPORTAÇÃO LÍQUIDA | MUDANÇA TECNOLÓGICA |
| MENOS QUALIFICADOS    | 11,8                     | 23,7                          | -3,1               | -8,8                |
| QUALIFICADOS          | 40,6                     | 27,0                          | -2,2               | 15,8                |
| MUDANÇA RELATIVA      | 13,9                     | 24,1                          | -3,1               | -7,1                |
| MUDANÇA ABSOLUTA      | 7.448.322                | 12.895.258                    | -1.644.833         | -3.802.103          |

| NÍVEL DE QUALIFICAÇÃO | EXPORTAÇÃO LÍQUIDA | ORIGENS DA MUDANÇA NO EMPREGO DEVIDO AO COMÉRCIO |                         |                                   |                               |
|-----------------------|--------------------|--------------------------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|
|                       |                    | EXPORTAÇÃO TOTAL                                 | IMPORTAÇÃO PARA CONSUMO | IMPORTAÇÃO DE BENS INTERMEDIÁRIOS | IMPORTAÇÃO DE BENS DE CONSUMO |
| MENOS QUALIFICADOS    | -3,1               | 0,6                                              | -1,7                    | -1,6                              | -0,4                          |
| QUALIFICADOS          | -2,2               | 1,6                                              | -1,5                    | -1,7                              | -0,6                          |
| MUDANÇA RELATIVA      | -3,1               | 0,6                                              | -1,7                    | -1,6                              | -0,4                          |
| MUDANÇA ABSOLUTA      | -1.644.833         | 338.987                                          | -882.461                | -874.508                          | -226.851                      |

| NÍVEL DE QUALIFICAÇÃO | MUDANÇA TECNOLÓGICA | ORIGENS DA MUDANÇA NO EMPREGO DEVIDO À MUDANÇA TECNOLÓGICA |                 |                                  |
|-----------------------|---------------------|------------------------------------------------------------|-----------------|----------------------------------|
|                       |                     | BENS INTERMEDIÁRIOS                                        | BENS DE CAPITAL | PRODUTIVIDADE DO TRABALHO DIRETO |
| MENOS QUALIFICADOS    | -8,8                | -3,9                                                       | 2,0             | -6,9                             |
| QUALIFICADOS          | 15,8                | -2,5                                                       | 2,5             | 15,8                             |
| MUDANÇA RELATIVA      | -7,1                | -3,8                                                       | 2,0             | -5,3                             |
| MUDANÇA ABSOLUTA      | -3.802.103          | -2.052.429                                                 | 1.105.735       | -2.855.409                       |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados das matrizes insumo-produto e das PNADs de 1985 e 1995.

efeito positivo da exportação total atingiu mais intensamente o emprego dos trabalhadores qualificados. Todavia, o impacto negativo das importações para o consumo final, bens intermediários e bens de capital afetou praticamente na mesma intensidade os trabalhadores com ambos os níveis de qualificação.

O painel inferior mostra a decomposição do impacto da mudança tecnológica sobre o emprego. O efeito negativo das compras de bens intermediários foi maior no emprego de trabalhadores de baixa qualificação. Já o efeito positivo das compras de bens de capital foi maior no emprego dos trabalhadores qualificados. Isso se deve à complementaridade entre tecnologia e trabalho qualificado.

Quanto ao efeito da produtividade do trabalho direto sobre o emprego, a redução de postos de trabalhadores menos qualificados foi de 6,9%. No entanto, a criação de novos

postos de trabalhadores qualificados ultrapassou 15,8%. Logo, a geração de emprego advinda da mudança tecnológica deveu-se, basicamente, à maior produtividade do trabalho direto, o que vem confirmar a hipótese dos efeitos externos da abertura sobre o capital humano mostrada por Sarquis e Arbache (2001).

## 5. Conclusões

A decomposição da mudança no emprego, conforme suas origens, mostrou com clareza que os trabalhadores qualificados foram beneficiados *vis-à-vis* os menos qualificados no período analisado, revelando fortes indícios de que o processo de liberalização comercial contribuiu para essa mudança na estrutura de qualificação do emprego.

Constatamos que o impacto da variação do consumo final sobre o emprego teve grande peso na geração de novos postos de traba-

lho, principalmente os qualificados. Por outro lado, os efeitos do comércio e da mudança tecnológica foram negativos, sendo que o impacto da mudança tecnológica sobrepunha o pequeno efeito do comércio, pois as inovações tecnológicas tenderam a reduzir os requisitos de mão-de-obra por unidade de produto, eliminando postos de trabalho menos qualificados. No entanto, o que chamou a atenção foi o grau com que a mudança tecnológica, em decorrência do aumento da produtividade, afetou o emprego qualificado. As evidências mostram que a liberalização comercial teve um papel importante incentivando o mercado de trabalho a demandar relativamente mais mão-de-obra qualificada em consequência da maior exposição da economia nacional ao mercado internacional, concomitante ao aprofundamento do processo de reestruturação produtiva que normalmente acompanha a abertura, conforme sugere Wood (1995). A partir de então, aumentaram substancialmente os requisitos de mão-de-obra qualificada das exportações brasileiras. Por outro lado, a liberalização não alterou a proporção dos fatores usada nas importações. Outro aspecto que merece ser destacado refere-se à nítida complementaridade entre qualificação da mão-de-obra (capital humano) e tecnologia (capital físico) constatada pela variação das compras de bens de capital, o que refletiu na maior produtividade do trabalho.

Logo, devido à influência da liberalização comercial na aquisição de novas tecnologias, que, por sua vez, afetam diretamente o capital humano, admitimos quão difícil é a tarefa de tentar isolar as variáveis do comércio e da mudança tecnológica. Nesse contexto, consideramos válido o esforço metodológico aqui apresentado, que procura aproximar-se ao máximo do mundo real sem perder de vista as suas limitações, já que não contempla outras variáveis que podem afetar o mercado de trabalho, como, por exemplo, o investimento direto estrangeiro.

#### BIBLIOGRAFIA

- ARBACHE, J. S. Trade liberalization and labor markets in developing countries: theory and evidence. In: LEVY, A. FARIA, J. R. (eds.). *Economic growth, inequality and migration: national and international perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar, forthcoming, 2001.
- ARBACHE, J. S., CORSEUIL, C. H. L. Liberalização comercial e estrutura de emprego e salários. *Anais do XXVIII Encontro Nacional de Economia Anpec*, 2000.
- AZEVEDO, A. F. Z., PORTUGAL, M. S. Abertura comercial brasileira e instabilidade da demanda de importações. *Nova Economia: Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG*, v. 1, p. 37-60, 1998.
- BERMAN, E., BOUND, J., GRILICHES, Z. Changes in the demand for skilled labor within U.S. manufacturing: evidence from the annual survey of manufactures. *Quarterly Journal of Economics*, v. 109, p. 367-398, 1994.
- GREEN, F., DICKERSON, A., ARBACHE, J. S. A picture of wage inequality and the allocation of labor through a period of trade liberalization: the case of Brazil. *World Development*, forthcoming, 2001.
- GREENHALGH, C., GREGORY, M., ZISSIMOS, B. *The impact of trade, technological change and final demand on the skills structure of UK employment*. University of Oxford, Centre for Economic Performance, 1998 (Discussion Paper, 29).
- KUME, H. A política de importação no Plano Real e a estrutura de proteção efetiva. Rio de Janeiro: IPEA, 1996 (Texto para Discussão, 423).
- MACHIN, S. Changes in relative demand for skills. In: BOOTH, A. L., SNOWER, D. J. *Acquiring skills: market failures, their symptoms and policy responses*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- MENEZES-FILHO, N. A., RODRIGUES JÚNIOR, M. Abertura, tecnologia e qualificação: evidências para a manufatura brasileira. *Workshop sobre liberalização comercial e mercado de trabalho no Brasil*. Brasília: UnB/IPEA, 2001.
- PINHEIRO, A. C., ALMEIDA, G. B. de. *Padrões setoriais da proteção na economia brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 1994 (Texto para Discussão, 355).
- SARQUIS, S. J. B., ARBACHE, J. S. *Openness and external effects of human capital*. London School of Economics e Universidade de Brasília, 2001, mimeo.
- WOOD, A. How trade hurt unskilled workers. *Journal of Economic Development*, v. 9, p. 57-80, 1995.



## *Regulamentação do mercado de trabalho: a experiência internacional e perspectivas para o Brasil\**

Alessandro Ferreira dos Passos, Leonardo Ferreira Neves Júnior, Luis Henrique Paiva, Marcos Maia Antunes e Rogério Nagamine Costanzi\*\*

### 1. Introdução

O mercado de trabalho é certamente um dos mais fundamentais e diferenciados mercados de uma economia, pois a maior parte das pessoas dele sobrevive ou obtém rendas que possam garantir a existência dos outros mercados em seu âmbito, funcionando como instrumento de alocação do mais importante recurso da economia: a mão-de-obra. A economia, como instituição social, não está dissociada do homem e no sistema capitalista é através do mercado de trabalho que a inclusão social ocorre. Mas o mercado de trabalho também tem outra característica: exatamente por ser um dos mais fundamentais na vida das pessoas, atrai uma considerável atenção legislativa. O mercado de trabalho é um dos mais regulamentados em qualquer país do mundo.

As profundas transformações do mercado de trabalho neste final do século impulsionaram um grande debate sobre a necessidade ou não de flexibilização ou desregulamentação — ou seja, sobre a necessidade de desregulamentar para que o mercado possa se adaptar às mudanças econômicas de maneira mais ágil e com isso funcionar de forma mais eficiente. Mais especificamente, fenômenos como crescimento da taxa de desemprego, alteração das características dos contratos de trabalho ou das relações de emprego, aumento da informalidade, mesmo em países desenvolvidos, e outros provocaram diferentes reações nos variados atores, com distintas recomendações de política no tocante à regulamentação do mercado de trabalho. Mas a regulamentação tem

exercido um papel importante, e o próprio mercado de trabalho apresenta falhas, o que tem levado à discussão sobre o nível adequado de regulamentação.

Os objetivos deste artigo são: a) mostrar uma sucinta revisão da literatura, revelando que não existe consenso sobre os efeitos da regulamentação sobre o nível de desemprego; b) fazer uma breve revisão das políticas de regulamentação ou desregulamentação em diversos países, e seus resultados; e c) admitindo que exista um nível ótimo de regulação, contudo de difícil determinação e implementação, em especial, no curto prazo, sugerir quais seriam as alternativas de política para o Brasil.

### 2. Conceitos

Antes da revisão da literatura propriamente dita, cabe apresentar um breve marco conceitual a respeito de desregulamentação e flexibilização. Isso porque o tema flexibilização tem várias dimensões e cada autor dos mencionados a seguir pode estar utilizando o termo de forma distinta. Para uns o termo flexibilização tem a única função de legitimar um ponto de vista específico da destruição e restauração de empregos sobre novas bases sociais em um capitalismo em crise. Para outros, trata-se de restaurar a hegemonia do mercado na tentativa de fa-

\* Uma versão preliminar deste artigo foi publicada por Marcos Maia Antunes e Rogério Nagamine Costanzi em *Informações FIEPE*, "A regulamentação do mercado de trabalho", em março deste ano.

\*\* Todos os autores são especialistas em políticas públicas e gestão governamental em exercício no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

cilitar a inserção das economias nacionais em um mundo mais competitivo, bem como aumentar a capacidade de absorção de mão-de-obra nesse mundo mais competitivo. Segundo Andrade e Jatobá (1993), Neulders e Wilkin propõem uma tipologia das formas de flexibilização útil para o entendimento dos autores mencionados a seguir: a flexibilização salarial, a de emprego e a técnico-organizacional.

A flexibilização salarial refere-se à adequação dos custos do trabalho diante de flutuações cíclicas ou choques exógenos e do desempenho das empresas. A rigidez dos custos do trabalho<sup>1</sup> levaria a um menor nível de emprego do que o que prevaleceria no mercado livre. Os que defendem esse tipo de flexibilização argumentam que seu resultado seria um aumento do emprego e a redução do desemprego.

A flexibilização do emprego refere-se ao contingente de trabalhadores das empresas para responder a variações cíclicas ou estruturais da demanda por trabalho, inclusive as decorrentes da utilização de novas tecnologias. Essa forma de flexibilização está associada à redução dos custos de admissão e demissão.

A flexibilização técnico-organizacional ou funcional [Regini (2000)] diz respeito à utilização de novas formas de gestão e organização, o que implica novas formas de mobilização da mão-de-obra e uma mobilidade maior de trabalhadores dentro das empresas.

Além dessas três, Regini (2000) sugere ainda a flexibilização da jornada, que diz respeito à possibilidade de adequar a jornada de trabalho aos ciclos de demanda pela variação das horas trabalhadas por dia, semana ou ano, em vez do ajustamento pelo número de trabalhadores contratados ou pelo grau de estabilidade dos empregados.

Regini (2000) ainda argumenta que a flexibilidade funcional é adotada por firmas que competem mais pela qualidade do que pelo preço, usando para tanto um padrão de utilização de recursos humanos caracterizado por freqüentes treinamentos e pela capacidade dos trabalhadores em executar múlti-

plas tarefas, bem como aprender novas tarefas e a estruturar e resolver problemas novos. Dessa forma, é necessária uma grande identificação dos empregados com a firma, o que por sua vez demanda maior estabilidade de cada empregado ou menor flexibilização do emprego. Em outras palavras, a flexibilização funcional e a do emprego são, segundo o autor, conceitos antagônicos.

Andrade e Jatobá (1993) chamam a atenção para o fato de todas as modalidades de flexibilização decorrerem da necessidade de uma resposta rápida do mercado de trabalho a mudanças do cenário econômico de curto e longo prazos. No entanto, as modalidades de flexibilização salarial e de emprego baseiam-se na hegemonia do mercado.

### 3. Revisão da literatura

A defesa da desregulamentação como necessária para redução do desemprego pode ser separada em três diferentes visões que, embora apontem diferentes causas do incremento do desemprego na Europa nos anos 70 e 80, têm em comum a flexibilização como parte da solução: a) o crescimento da desocupação é decorrência direta do aumento da regulamentação do mercado do trabalho nos anos 60 e 70; b) a legislação do mercado de trabalho, associada a um número de choques adversos, como o choque do petróleo na década de 70, permitiu a manutenção de uma taxa de desemprego elevada mesmo depois do efeito de o choque ter se dissipado; e c) mudanças tecnológicas em favor da mão-de-obra qualificada e em detrimento da não-qualificada associada a uma legislação trabalhista, que não permitiu o requerido ajuste na estrutura de salários, levaram a um incremento do desemprego concentrado nos trabalhadores de menor qualificação. Seja direta ou indiretamente, não permitindo ou dificultando o ajuste da economia a choques reais, a regulamentação do mercado de trabalho seria uma barreira à redução do desemprego.

1. Cabe destacar que o ajuste dos custos do trabalho tem dois componentes: os salários propriamente ditos e os encargos sociais e impostos sobre a folha.

Gregg e Manning (1997), utilizando a noção de flexibilidade de emprego conforme a tipologia de Neuders e Wilkins, argumentam que, na discussão sobre flexibilização, têm-se, constantemente, superestimado os ganhos e subestimado os custos com a desregulamentação do mercado de trabalho, em função da crença de que a flexibilização pode levar o mercado de trabalho ao ideal da concorrência perfeita, em que não haveria desemprego. Os autores ressaltam, entretanto, que nem toda regulamentação irá melhorar a *performance* do mercado de trabalho, mas sim, na realidade, existe uma forma e volume ótimos de regulamentação do mercado de trabalho. Portanto, mais que a mera e simples desregulamentação ou flexibilização, o ideal seria determinar a quantidade/forma ótima de legislação para o mercado de trabalho.

Esping-Andersen (2000b), por sua vez, afirma que o consenso de que a regulamentação aumenta o desemprego está fracamente ligado à teoria econômica e pesquisa empírica. Sobre dados empíricos, as evidências são, segundo o autor, dificilmente robustas e “a regulação do emprego teria muito pouco a ver com o nível de desemprego, mas provavelmente algo a ver com a composição do desemprego”.

Esping-Andersen analisa a relação entre *performance* do mercado de trabalho e sua rigidez, que poderiam portanto ser divididas entre garantias de renda como seguro-desemprego, mecanismos de determinação dos salários, salário mínimo e dispersão salarial (falta de flexibilidade salarial) e limitações à liberdade do empregador de empregar e desempregar (falta de flexibilidade do emprego). Adverte, entretanto, que análises parciais são difíceis porque as regulações formam mais ou menos um “pacote coerente”, que por sua vez está inserido numa circunstância histórica e num quadro institucional maior.

Há uma vasta literatura em proteção ao desemprego que afirma que garantias de renda generosas desestimulam a busca do emprego, de forma que qualquer garantia de renda prolongaria a duração do desemprego, afetando negativamente a oferta de mão-de-

obra [Moffitt (1992), Pedersen e Westergaard-Nielsen (1993) e Bean (2000)]. Outros estudos, entretanto, afirmam que, se as políticas de garantia de renda têm algum efeito sobre o emprego, esse efeito é, no máximo, marginal, uma vez que mesmo que os trabalhadores permaneçam mais tempo no desemprego que o necessário isso aumentaria a eficiência alocativa do mercado, e o resultado líquido em termos de ganho ou perda de utilidade social seria indefinido.

Outro argumento a favor da relação direta entre o seguro-desemprego e o desemprego é o de que a desindustrialização, em conjunto com a saída de trabalhadores também da agricultura, criou um contingente de mão-de-obra de difícil colocação no mercado de trabalho [Jimeno e Toharia (1994), Glyn (1995) e Marimon (2000)], de modo que essa massa de desempregados supostamente poderia se recolocar no mercado de trabalho via empregos de baixo salário, mas isso não aconteceria, seja porque os custos da mão-de-obra são altos, ou por conta de uma estrutura de salários igualitária (este ponto será retomado mais adiante). Por outro lado, existe também o argumento de que há um excesso de desempregados simplesmente porque há um excesso de oferta de mão-de-obra; e se o problema é uma massa sem qualificação, uma economia de baixos salários simplesmente iria perpetuar o problema [OCDE (1996) e Alogoskoufis *et alii* (1995)].

No sentido de recolocar no mercado de trabalho contingentes de mão-de-obra com dificuldade de reinserção, Layard, Nickell e Jackman (1991) afirmam que políticas ativas de emprego, que subsidiam o treinamento ou a recolocação no mercado de trabalho, reduzem o desemprego, especialmente se a aceitação do treinamento ou emprego é obrigatória.

Foram ainda realizadas por Esping-Andersen (2000b) regressões a fim de avaliar a relação entre valor e duração do benefício líquido e desemprego. A conclusão apresentada pelo autor é a de que, se o mecanismo de garantia de renda afeta o desemprego, isso ocorre na margem. De fato, os coeficientes encontrados foram baixos, porém significativos para o caso do desemprego de baixa qualifi-

cação; e o efeito da duração do benefício é mais forte do que o do valor do benefício, afetando especialmente o fluxo de saída do desemprego.

Com relação aos mecanismos de determinação dos salários, ao salário mínimo e à dispersão salarial, eles podem causar desemprego independentemente de forças exógenas se, segundo Blanchard (1998), Blanchard e Summers (1987), OCDE (1994 e 1996) e Dolado *et alii* (1996), “a distribuição de rendimentos não reflete diferenciais de produtividade, os salários reais crescem mais rápido do que a produtividade ou se o nível dos salários não se ajusta a crescentes níveis de desemprego (histerese)”. Salários mínimos altos, por sua vez, produziram desemprego em um modelo-padrão de concorrência perfeita, efeito esse que poderia ser revertido para o caso de um modelo monopsônico de oferta de trabalho [Dolado *et alii* (1996)]. E tanto a estrutura de salários quanto o salário mínimo levariam a um problema similar àquele dos custos do trabalho/garantia de renda: o desemprego entre jovens e mão-de-obra menos qualificada. A demanda das firmas pelos trabalhadores menos qualificados e jovens tende a ser mais sensível aos preços relativos, ou seja, como em qualquer mercado, quanto mais homogêneo o produto, *caeteris paribus*, maior é a sua elasticidade-preço da demanda.

Regressões realizadas por Esping-Andersen (2000b) para analisar o impacto da estrutura de salários e do salário mínimo sobre o desemprego concluíram que uma estrutura de salários desigual está negativamente correlacionada com o desemprego, o que encontra respaldo na idéia de que estruturas igualitárias de salários levam à exclusão de trabalhadores menos desejáveis. Entretanto, uma estrutura de salários igualitária pode conviver com baixo desemprego, como no caso da Holanda, onde os parceiros sociais são capazes de realizar um processo de barganha coordenado.

Um sistema de barganha coordenado tende a eliminar os potenciais problemas da regulamentação do mercado de trabalho [Layard, Nickell e Jackman (1991)]. A idéia é que sistemas de barganha salarial coordenados per-

mitem a inclusão de metas socioeconômicas na negociação, como a própria taxa de desemprego, a redução da segmentação do mercado de trabalho, ou maior igualdade de salários.

Com relação à falta de liberdade do empregador de contratar e demitir, ou seja, a falta de flexibilidade do emprego, segundo Esping-Andersen (2000b), a afirmação de que proteção ao emprego causa desemprego não possui ligação direta dentro da teoria econômica formal. A relação correta seria então, segundo o autor, a de que os custos de empregar e demitir estariam diretamente relacionados à movimentação da mão-de-obra ao longo dos ciclos econômicos, de forma que o aumento desses custos levaria a um ajustamento mais lento do mercado de trabalho às flutuações econômicas, com redução nos fluxos de saída e entrada no desemprego. Como os dois efeitos se anulam, o resultado final seria então indeterminado sobre o nível do desemprego, mas não sobre sua composição.

A histerese do desemprego pode ser causada pela falta de flexibilidade do emprego, uma vez que trabalhadores empregados e desempregados deixam de ser mutuamente substituíveis em face dessa inflexibilidade. Dessa forma, a proteção ao emprego tende a excluir do mercado de trabalho grupos de menor produtividade marginal, basicamente jovens e trabalhadores menos qualificados [Esping-Andersen (2000b)], implicando maior desemprego de longa duração. Layard, Nickell e Jackman (1991), embora concordem que a diminuição da proteção ao emprego (custos de demissão) incrementa as contratações e, portanto, reduza o desemprego de longa duração, questionam o potencial da flexibilização para reduzir de forma significativa a taxa de desemprego, afirmando que há, por outro lado, um aumento das demissões que eleva o desemprego de curta duração. Segundo o autor, o resultado líquido ou os ganhos líquidos da flexibilização, em termos de redução do desemprego, são pequenos.

Conforme analisado por Regini (2000) e visto anteriormente, a flexibilidade do emprego é incompatível com a flexibilidade funcional. Isso foi verificado empiricamente por

Houseman e Abraham (1995), numa comparação que mostra que firmas alemãs, sujeitas a uma menor flexibilidade de emprego, ajustam-se às oscilações da demanda através das horas trabalhadas, enquanto as firmas norte-americanas, com maior facilidade para contratar e demitir, preferem ajustar quantitativo de pessoal.

De qualquer forma, de acordo com Esping-Andersen (2000b), apesar da dificuldade em encontrar uma relação direta entre os mecanismos de proteção do emprego e desemprego, alguns estudos foram bem-sucedidos nesse sentido combinando proteção ao emprego com outros fatores institucionais. Bertola e Rogerson (1995), por exemplo, verificam que, na medida em que são combinadas proteção ao emprego e uma estrutura de salários igualitária, há um aumento no fluxo de entrada no desemprego, sem contrapartida no fluxo de saída.

Belot e Ours (2000) mostram que existem evidências empíricas contraditórias a respeito dos efeitos da proteção ao emprego e dos encargos sociais sobre o desemprego, ou seja, estudos demonstrando que essa legislação aumenta o desemprego e outros em que as evidências empíricas mostram que não há efeito sobre o desemprego. Regressões realizadas por Esping-Andersen (2000b) sugerem que proteção ao emprego tem impacto fraco em níveis de desemprego e em saída do desemprego, especialmente no caso do desemprego de jovens. Mas os autores afirmam que os baixos coeficientes encontrados não chegam a configurar uma relação de causalidade robusta entre proteção ao emprego e desemprego. O mesmo é afirmado para o impacto da estrutura de salários e salário mínimo e das políticas de garantia de renda, sua generosidade e duração, tendo em vista os baixos coeficientes encontrados.

Os autores concluem então que, em geral, a regulamentação, em vez de determinar o nível do desemprego, afeta sua composição, ou seja, determina quem está desempregado. As rigidezes do mercado de trabalho prejudicam de forma diferenciada jovens e trabalhadores menos qualificados, ou seja, a parte mais homogênea da oferta de trabalho.

Segue uma breve discussão sobre a experiência europeia em regulamentação e desregulamentação do mercado de trabalho, com o objetivo de ilustrar e, mais ainda, pôr em causa a análise teórica apresentada.

#### 4. A experiência internacional

##### 4.1. Mecanismos de garantia de renda (seguro-desemprego)

Na Suécia, conforme analisado por Björklund (2000), o benefício do seguro-desemprego tem prazo limitado, porém sempre há uma “ponte” para um programa de treinamento ou emprego temporário subsidiado pelo National Labour Market Board, que acabam contando para a renovação do período aquisitivo do seguro-desemprego. Foram expandidos recentemente os programas de promoção do emprego e treinamento. Cerca de 5% da força de trabalho sueca têm participado desses programas, número que vem caindo desde 1997 por conta da concessão de oportunidade de participar do ensino regular e continuar recebendo os benefícios.

Já na Dinamarca, ainda de acordo com Björklund (2000), os prazos e condições para recebimento do seguro-desemprego foram restringidos durante as reformas de 1994 e 1996, por serem considerados generosos demais. O limite de duração dos benefícios do seguro passou então a ser de no máximo sete anos em 1994, com participação compulsória em programa de reinserção a partir do quarto ano de desemprego, como se esse não mais fosse um programa generoso. Em 1996 menores de 25 anos passaram a ter limite de seis meses de benefício com ponte para “programa protegido”, e maiores tiveram período máximo reduzido para cinco anos com participação compulsória em política de reinserção a partir do segundo ano de desemprego. De acordo com o autor, tais medidas teriam colaborado para a forte redução recente no desemprego juvenil, de longa duração e de trabalhadores não-qualificados.

Na Itália há um grande sistema de proteção do núcleo formal, o que reduziu o custo so-

cial da reestruturação do “núcleo duro” do mercado de trabalho, isto é, do setor industrial, com *lay-off*, generoso seguro-desemprego e aposentadoria precoce. O sistema tem baixo custo porque é muito restrito, compreendendo principalmente empregados formais em firmas com mais de 15 empregados e o setor público, excluindo 85% a 90% das firmas e 60% da força de trabalho. Os altos custos do trabalho acabam por impor barreiras à entrada de jovens e mulheres no mercado de trabalho [Lodovici (2000a)].

Na França, de acordo com Malo, Toharia e Gautié (2000), o sistema de compensação ao desemprego, que vinha sendo considerado um dos mais generosos na área da OCDE, sofreu cortes nos gastos e na cobertura do sistema, o que reduziu substancialmente os seus gastos. Na Alemanha, de acordo com Fuchs e Schettkat (2000), o seguro-desemprego cobre 60% a 65% da renda do trabalhador por um ano em média, sendo que depois de expirado o prazo ele tem direito a outro benefício que cobre 50% do salário anterior. É financiado por contribuições divididas entre patrões e empregados. Os autores argumentam que a generosidade do benefício não parece impactar o desemprego porque o seu valor se manteve estável desde 1970, e o desemprego subiu. Entretanto, partindo da hipótese de que existem muitas outras variáveis que potencialmente influenciam os níveis de desemprego, o fato de o desemprego ter aumentado poderia representar variação nos seus demais determinantes, não invalidando, portanto, a possível relação causal existente entre o valor do benefício e a taxa de desemprego, como argumentam os autores.

Na Inglaterra o seguro-desemprego foi substituído por uma *jobseeker's allowance* (pensão para quem busca o emprego), em 1985, de maneira que o trabalhador passou a ficar obrigado a assinar um acordo em que estará especificado o salário mais baixo que ele deverá aceitar e a direção da atividade de intermediação, sem o qual o período máximo do benefício fica restrito a seis meses. O período aquisitivo do benefício aumentou de seis meses para dois anos, e foi verificada uma queda no seu valor em relação ao salário médio do empregado.

Em todos os países analisados, excetuando-se Alemanha, Itália e Suécia, houve uma redução nos valores e nos prazos do benefício do seguro-desemprego e um incremento nas condições a serem cumpridas para a sua habilitação. Na Alemanha e na Suécia, deve-se salientar, há um forte debate acerca da generosidade do benefício e seu impacto sobre o salário de reserva do trabalhador e, por conseguinte, sobre a duração do desemprego. Outro aspecto que deve ser ressaltado é a implementação ou expansão de políticas ativas de emprego, conforme as experiências da Dinamarca e da Suécia.

#### 4.2. Estrutura de determinação dos salários, salário mínimo e dispersão salarial

Na Dinamarca e na Suécia, de acordo com Björklund (2000), o sistema de negociação salarial é centralizado. Na Suécia, de 1956 a 1981, a negociação nacional era coordenada através de acordos centrais entre a confederação sueca de empregadores (SAF) e a confederação sindical sueca (LO). Por volta dos anos 90, o governo teve sua maior intervenção no processo negocial no sentido de propor aumentos salariais mais baixos. Tanto na Suécia como na Dinamarca, tem ocorrido um gradual processo de descentralização no sistema de negociação salarial, com considerável perda de poder de barganha dos sindicatos.

Na França o sistema de negociação é fraco, argumentam Malo, Toharia e Gautié (2000), com tendência de maior descentralização e menor intervenção do governo, com um número de acordos no nível da firma cada vez maior e uma tendência à individualização do salário, cada vez mais relacionado a características pessoais e de desempenho. Já na Itália, de acordo com Lodovici (2000a), os pisos salariais eram negociados nacionalmente, o que teria provocado maior desemprego na região Sul do país. A partir de 1983, as negociações no nível da firma passaram a tratar do componente salarial da produtividade. Em 1996 foi definido que os parceiros sociais em áreas economicamente deprimidas poderiam inclusive negociar salários.

Na Alemanha, conforme descrito por Fuchs e Schettkat (2000), o mercado de trabalho é altamente regulamentado com negociação nacional coletiva garantida na constituição. Entretanto, a unificação da Alemanha fez com que os empregadores da ex-Alemanha Oriental, pouco organizados, fossem forçados a se submeter a condições negociadas praticamente no âmbito da ex-Alemanha Ocidental, situação que levou à criação do mecanismo das cláusulas abertas, que permite inclusive renegociação de salários, enfraquecendo a negociação nacional. O mecanismo descrito conduz a uma baixa dispersão salarial na Alemanha, prejudicando os trabalhadores menos qualificados. Os autores argumentam que deveria haver um subsídio à recolocação dos menos qualificados.

No Reino Unido, Margaret Thatcher aboliu a legislação do salário justo e do salário mínimo em 1980 e descentralizou a negociação coletiva, deixando inclusive de reconhecê-la, enfraquecendo os sindicatos. Tony Blair voltou a reconhecer a negociação coletiva, mas apenas no nível da firma, e reintroduziu o salário mínimo nacional.

Já na Holanda, de acordo com Gorter (2000), há um sistema de barganha salarial descentralizadamente organizado, que possibilita troca de salários por metas socioeconômicas como criação de empregos e redução da jornada de trabalho. Tal sistema surgiu a partir de 1982, quando o governo parou de intervir diretamente nos salários, mas continuou participando da negociação coletiva em reuniões tripartites. Excetuando-se a Holanda, em todos os países analisados houve, nos últimos 20 anos, uma descentralização no processo de negociação salarial e/ou enfraquecimento dos sindicatos.

#### 4.3. Proteção ao emprego

Na Dinamarca a legislação leva os parceiros sociais a resolverem de comum acordo sobre o nível desejado de proteção ao emprego, podendo ocorrer *lay-offs*. Os trabalhadores com contrato suspenso têm direito ao seguro-desemprego. Na França, foram introduzidos nos anos 80 os contratos temporários e por tempo parcial, e foi removida a necessi-

dade de autorização prévia para demissão coletiva, com imposição de obrigações mais “amarradas” às firmas que demitiam [Malo, Toharia e Gautié (2000)].

Na Itália, conforme já mencionado, o mercado de trabalho formal era altamente protegido e regulamentado, compreendendo, entretanto, apenas 40% da força de trabalho, com uma alta participação da economia informal e do auto-emprego no mercado de trabalho. A partir de 1997, o *Treu Package* criou maiores facilidades para a demissão coletiva e contratos atípicos. O contrato temporário para jovens foi incentivado e, segundo Lodovici (2000a), aumentou a probabilidade de o jovem encontrar emprego estável, mas também promoveu a substituição de mão-de-obra, implicando “peso morto” devido à única variável para focalização ser a idade. As demissões coletivas foram rerreguladas, de forma que os trabalhadores formais passaram a poder ser demitidos e colocados numa lista que os habilitasse aos benefícios de mobilidade.

Na Alemanha, conselhos de trabalho e proteção contra demissão são garantidos por lei — toda demissão deve ser justificada por questões econômicas ou por insuficiência de desempenho. O Ato de Promoção do Emprego (1985), instituído por Helmut Kohl, aumentou as possibilidades de utilização do contrato por prazo determinado. O prazo do contrato ficou, após mudanças, em 24 meses podendo ser renovado três vezes. Empresas com até nove empregados (80% do total) ficaram liberadas da proteção à demissão (1996). Tais mudanças acabaram por ser revertidas com Schröder em 1999. Na Inglaterra, por outro lado, há um baixo nível de proteção aos contratos-padrão e, portanto, um baixo incentivo ao uso de contratos atípicos, de acordo com Deakin e Reed (2000).

Na Holanda foram promovidos os contratos atípicos de trabalho, especialmente os contratos por tempo parcial. Essa modalidade de contrato na Holanda representa 1/3 do emprego, do qual 80% dos postos de trabalho em tempo parcial são preenchidos por mulheres, e metade das mulheres empregadas na Holanda está em contrato de traba-

lho por tempo parcial. Segundo o Gorter (2000), as medidas de flexibilização não influenciaram ou tiveram influência limitada sobre o grau de proteção ao emprego e sobre a flexibilidade dos salários, de forma que não pode ser considerada como uma flexibilização radical.

Na Espanha, de acordo com Toharia e Malo (2000), o contrato permanente de trabalho possuía uma indenização por demissão que chegava a 45 dias de salário por ano trabalhado. No caso do contrato temporário a firma ficava impossibilitada de contratar outro trabalhador temporário para a mesma vaga. Tal regra foi quebrada nos anos 80, de forma que o empregador passou a poder contratar e recontratar trabalhadores temporários sucessivamente, pelo prazo mínimo de seis meses e máximo de três anos, com indenização de 12 dias de salário por ano trabalhado, e revista em 1994 e 1997 pela avaliação de que foi excessiva a utilização de contratos atípicos.

Mais uma vez pode ser observada uma tendência de desregulamentação, dessa vez pela promoção de contratos atípicos de trabalho, redução ou eliminação de entraves à demissão coletiva.

#### 4.4. Resultados e conclusões

Na Suécia, o desemprego se manteve baixo nos anos 80, com elevação nos anos 90. De acordo com Björklund (2000), a excessiva proteção social desincentiva a busca do emprego, podendo ser verificada uma forte concentração da saída do desemprego para empregos regulares próximo do término do prazo do benefício, a despeito da participação prévia em programas de recolocação no mercado de trabalho. Entretanto, a política de subsídio ao ensino regular sueco deve ser observada como forma de combater problemas estruturais no mercado de trabalho.

Ainda de acordo com Björklund (2000), houve uma sensível queda no desemprego juvenil, de trabalhadores menos qualificados e de longa duração na Dinamarca recentemente, mas é cedo para avaliar se o declínio se deu por conta das políticas ativas de empre-

go implementadas ou pela recuperação econômica recente.

Segundo Malo, Toharia e Gautié (2000), a flexibilização dos contratos na França pouco adicionou em termos de estoque médio de emprego, porém elevou o número de trabalhadores em formas atípicas de emprego. O nível de desemprego cresceu dos anos 70 até 1985, atingindo dois dígitos, com subsequente queda e nova ascensão atingindo 12% em 1990. Os desempregos juvenil, de menos qualificados e de longo prazo também aumentaram, na mesma proporção.

Na Itália, segundo Lodovici (2000a), a rigidez da regulação de contratação e demissão, apesar da facilitação da contratação coletiva, e o sistema de proteção social pioraram a segmentação do mercado de trabalho, desencorajando a mobilidade para os protegidos e dificultando a saída do desemprego dos excluídos, principalmente os com pouca ou nenhuma experiência e mulheres, que quase só têm acesso a contratos temporários. A esclerose do mercado de trabalho italiano se reflete também no menor fluxo de saída do desemprego e no fato de o desemprego de longo prazo se concentrar nos jovens. Na ascensão econômica crescem os contratos atípicos e a quantidade de horas trabalhadas no setor formal, mas não os contratos no setor formal, e nas recessões o impacto no emprego formal é maior.

As conclusões a se tirar da experiência alemã são ambíguas, de acordo com Fuchs e Schettkat (2000). O impacto medido do Ato de Promoção do Emprego é modesto — teria aumentado a população ocupada em 0,1% —, de modo que os autores acreditam que a experiência empírica não confirma a teoria de que a regulamentação alemã leva ao desemprego alemão. Por outro lado, a desregulamentação de Kohl não teve os efeitos destrutivos previstos pela oposição.

A Inglaterra experimentou uma sensível queda no desemprego desde 1993, chegando a 6,3% em 1998, na definição da OIT. Deakin e Reed (2000) argumentam, entretanto, que a ligação dessa performance no mercado de trabalho com a desregulamentação é frágil, e que o desemprego inglês simplesmente tor-

nou-se mais volátil, sendo de 6,4% em 1980, 12,4% em 1983, 6,8% em 1990, 10% em 1993 e 6,3% em 1998. Por outro lado é inegável o impacto na composição do desemprego, tendo havido uma “democratização do desemprego”, cuja incidência se tornou mais equilibrada em termos de idade, setor industrial, ocupações e faixas de renda. O desemprego de longo prazo caiu em relação ao nível dos anos 70 — a taxa de saída do desemprego aumentou no final dos anos 90. Empregos permanentes e em horário integral passaram a ser maioria a partir de 1996. O percentual dos trabalhadores protegidos pelo seguro-desemprego ou *jobseeker's allowance* caiu de 90% em 1975 para 70% em 1995. Ainda de acordo com Deakin e Reed (2000), há um consenso de que o aumento da flexibilidade e o baixo desemprego foram conseguidos à custa da deterioração dos salários, aumento da insegurança e da desigualdade social.

A Holanda, dentre os países analisados, foi o que obteve o melhor desempenho no mercado de trabalho. A taxa de desemprego ficou em 3,6% em 1999, de acordo com a OCDE, e o emprego cresceu 1,8% em média entre 1983 e 1993, para uma média dentre os países da OCDE de 6,4% e 0,4%, respectivamente.

Com relação à Espanha, de acordo com Toharia e Malo (2000), apesar do incremento na taxa de desemprego de 1970 a 1995, a economia apresentou uma forte criação de postos de trabalho, especialmente a partir da segunda metade dos anos 80, em decorrência da flexibilidade “na margem” introduzida em 1984. Foi observado ainda que os postos de trabalho temporários apresentam características estáveis ao longo do tempo — são tipicamente de mercados em que o produto requer um mercado de trabalho mais flexível, e que não há, como na Itália, uma esclerose do mercado de trabalho [Lodovici (2000a)], uma vez que existe uma migração do “setor temporário” para o permanente.

É difícil analisar o impacto das diferentes formas de regulamentação sobre o desemprego, ainda que à luz da experiência internacional. A verificação empírica às vezes parece não ser coerente com a teoria, e é difícil

refutá-la com base nos dados pela interveniência de outras variáveis, como a circunstância histórica e variáveis de política econômica de fato, que aliás não são intervenientes, mas as principais variáveis a determinar os níveis de desemprego. Alguns pontos, entretanto, devem ser ressaltados.

Puderam ser verificadas tendências desregulamentadoras em todos os três aspectos da regulamentação, aqui utilizados, para os países analisados, que em geral optaram por atos pontuais de desregulamentação, sendo o Reino Unido o único caso de desregulamentação ampla, em todos os aspectos. Segundo Esping-Andersen (2000b), a redução do benefício do seguro-desemprego, seja em sua abrangência, duração ou valor, foi uma das medidas predominantes, tendo tido inclusive efeito positivo sobre o fluxo de saída do desemprego na Dinamarca, onde foi adotada em conjunto com políticas ativas de reinserção de mão-de-obra. Tal evidência tende a corroborar resultados encontrados pelo próprio Esping-Andersen em análises de séries temporais.

A liberação do uso de contratos atípicos teve efeito positivo sobre o mercado de trabalho holandês, onde foi crucial para a promoção da entrada das mulheres no mercado de trabalho. Por outro lado, a liberação de contratos atípicos na Itália, em conjunto com a facilitação das demissões coletivas, levou à crescente precarização do trabalho, dado que o impacto das recessões passou a ser mais sentido no setor formal, enquanto em épocas de recuperação econômica há um maior crescimento dos contratos atípicos, em detrimento do setor formal.

Provavelmente, o efeito positivo da introdução dos contratos atípicos na Holanda, outro ponto importante, se deva à estrutura de barganha salarial, altamente coordenada, vigente nesse país.

## 5. Perspectivas para a política pública no Brasil

O exame da situação do mercado de trabalho internacional foi estruturado em torno dos seguintes temas: a) mecanismos de ga-

rantia de renda (seguro-desemprego); b) estrutura de determinação dos salários, salário mínimo e dispersão salarial; e c) proteção ao emprego.

Parte substantiva de toda a discussão envolve, fundamentalmente, a relação entre esses temas e as taxas de desemprego que, desde a década de 70, apresentaram aumentos substantivos em parte considerável dos países examinados — com as exceções já ressaltadas.

A análise do caso brasileiro deve ser precedida exatamente pela discussão sobre se esse (o desemprego aberto) também é, efetivamente, o principal problema — bem como se os fatores tidos como “determinantes clássicos” para as altas taxas de desemprego estão presentes no país.

Uma análise prévia, e necessariamente breve, parece mostrar que as taxas de desemprego aberto — independentemente da variação ocorrida nos últimos três anos e, ao menos parcialmente, revertida no ano corrente — não constituem o principal problema do mercado de trabalho brasileiro, e que fatores tidos como causas importantes do desemprego (como as inflexibilidades salariais, o salário mínimo alto ou a proteção excessiva ao emprego) não devem ser considerados como traços decisivamente atuantes na manutenção do desemprego nos atuais patamares.

Com efeito, os salários têm apresentado um grau importante de flexibilidade para se ajustarem aos ciclos econômicos, tanto para os trabalhadores com carteira quanto para os trabalhadores sem carteira. Estima-se, ainda, que existe uma ampla margem de flexibilidade para a contratação e dispensa de trabalhadores. Assim, não cabe atribuir às inflexibilidades do mercado laboral perdas significativas de emprego. Rodgers (1998) destaca que no mercado de trabalho brasileiro os salários são responsivos às flutuações da oferta e demanda, o nível de rotatividade é da ordem de 30% a.a. (o que pode ser considerado alto para os padrões internacionais) e o desemprego é relativamente de curta duração, o que demonstra um funcionamento intensivo do mercado.

O principal problema parece estar ligado à qualidade dos postos de trabalho, mais que às taxas de desemprego. A evolução da qualidade do trabalho na última década pode ser descrita recorrendo-se a algumas de suas dimensões: em primeiro lugar, houve um substantivo deslocamento setorial, do emprego industrial para o setor de comércio e serviços; em segundo lugar, aumentou a subcontratação — o que parece ter contribuído para a perda de qualidade do emprego [MTb (1998)]; finalmente, e talvez o mais importante, pode-se apontar a participação decrescente do emprego assalariado “protegido” (com carteira assinada), extremamente preocupante, na medida em que implica, de uma perspectiva da efetividade das políticas públicas, uma redução na cobertura da seguridade social, bem como no pagamento de contribuições que sustentam essa cobertura.<sup>2</sup>

A piora da qualidade dos postos de trabalho existentes no mercado de trabalho brasileiro, representada especialmente pela redução da participação do seu segmento protegido, parece estar diretamente associada à alta dispersão salarial aqui encontrada, levando à consideração de que os esforços para reduzir a participação do emprego não-formal no total do emprego contribuem para melhorar a distribuição da renda.

Dessa forma, o problema — e conseqüentemente o foco analítico — muda quando se passa da análise da experiência européia para a brasileira. Independentemente disso, há ensinamentos valiosos, que precisam ser considerados.

As causas correntemente atribuídas a essa piora da qualidade do nosso mercado de trabalho passam, invariavelmente, pelo apon-tamento do desgaste das instituições laborais — legislação trabalhista, seguridade social e sindicatos [Cacciamali (1999) e Barros, Corseuil e Foguel (2001)] —, a ausência de coordenação das negociações coletivas [Cacciamali (1999)], a ausência de um período de crescimento econômico sustentado

2. A participação média dos empregados com carteira assinada no total da população ocupada (para as regiões metropolitanas) caiu de 53,7% em 1991 para 43,5% em 2000 (PME/IBGE).

(que impacta o nível de formalização da mão-de-obra por intermédio das expectativas construídas pelo setor patronal) e o nível educacional e de capacitação da mão-de-obra.

Nesse último aspecto, deve-se ressaltar que os progressos realizados na última década parecem desautorizar uma forte associação entre os níveis educacionais e de capacitação (que sem dúvida aumentaram)<sup>3</sup> e a queda observada, por exemplo, no emprego formal.

No que diz respeito ao desgaste da legislação trabalhista, argumenta-se correntemente que ele incentiva a ocorrência de um processo de “privatização de regras” no uso da força de trabalho, de desregulamentação do uso social do trabalho [Cacciamali (1999)]. Isso se daria não apenas pelo custo não-laboral da mão-de-obra imposto pela legislação (cujo valor é objeto de acalorados debates), como por incentivos que estariam presentes no próprio mecanismo de garantia de renda em caso de demissão involuntária (seguro-desemprego), que acabariam levando à criação de arranjos informais de trabalho [Barros, Corseuil e Foguel (2001)]. As propostas de alterações na legislação trabalhista, entretanto, especialmente no que concerne à imposição de custos laborais supostamente altos, são muito controversas, na medida em que esses custos estão associados ao financiamento público das políticas sociais e da rede de proteção social no país [Pochmann e Santos (1999)].

Por outro lado, a experiência da Dinamarca reveste-se de interesse para o país, na medida em que sugere que a promoção de políticas ativas de reinserção no mercado de trabalho tiveram substancial impacto sobre o desemprego de longa duração, de jovens, e de trabalhadores não-qualificados. Nesse sentido, seria interessante para o Brasil a passagem de uma política passiva para uma política ativa de emprego, no sentido de facilitar a reinserção dos trabalhadores excluídos do mercado de trabalho. Essa passagem traria, ademais, o benefício de limitar (ou mesmo eliminar) os incentivos aos arranjos informais dados pelo pagamento do benefício do seguro-desemprego [Barros, Corseuil e Foguel (2001)].

Na questão da ausência de coordenação das negociações coletivas, esse parece ser um tópico em que a experiência européia pode contribuir. No Brasil, a negociação coletiva é reconhecida pelo governo, porém o mecanismo de negociação salarial é descentralizado e descoordenado e há um alto nível de dispersão salarial.

Cacciamali (1999) mostra que o país carece de um sistema de coordenação das negociações coletivas, buscando envolver os atores em práticas políticas de interesses coletivos, a fim de alinhar as práticas setoriais com as metas da política macroeconômica, diminuição do desemprego e estabilização, bem como para reduzir a dispersão salarial e a desigualdade na distribuição de renda.

A experiência européia parece revelar que a coordenação nacional das negociações coletivas abre espaços para controlar três importantes variáveis do mercado de trabalho: dispersão salarial, segmentação e taxa de desemprego. Em países em que essa coordenação não ocorre, as negociações coletivas acabam reduzindo a dispersão salarial, mas levando a uma taxa de desemprego maior e uma segmentação maior do mercado de trabalho — com grandes dificuldades de públicos desfavorecidos (jovens, mulheres e trabalhadores menos qualificados) alcançarem os postos de trabalho mais protegidos. Naqueles em que essa coordenação ocorre, as negociações conseguem limitar a dispersão salarial e, ao mesmo tempo, construir compromissos envolvendo aqueles segmentos mais frágeis da mão-de-obra.

Deve-se ressaltar, entretanto, que esse sistema de coordenação, ao menos para a Europa, é bem-sucedido, quase sempre, quando está imerso em arranjos institucionais mais amplos, que convencionalmente são chamados de neocorporativistas e que permitem a existência de uma ampla pauta de negociação. Para o Brasil, portanto, a questão passa a ser em que medida é possível, ao mesmo tempo, coordenar as negociações coletivas e aumentar a pauta de negociações e compro-

3. Isso pode ser evidenciado a partir da evolução da escolaridade média da mão-de-obra brasileira, que se encontrava nos 5,4 anos em 1992 e chegou aos 6,4 anos em 1999 (PNADs de 1992 e 1999).

missos entre empregadores e empregados, apesar da inexistência desses arranjos institucionais mais amplos antes mencionados.

Por fim, deve-se mencionar em que medida a ausência de um crescimento econômico sustentado por um prazo longo tem impacto sobre a diminuição do nível dos empregos protegidos. As últimas duas décadas foram não apenas marcadas por baixas taxas médias de crescimento econômico mas, sobretudo, por uma volatilidade relativamente alta do nível de atividade — o que, por hipótese, resulta num rebate menor tanto sobre a demanda de trabalho quanto sobre sua formalização, do que ocorreria no caso de baixa variabilidade da atividade. Nesse sentido, o aumento da demanda agregada, num cenário de incerteza sobre sua sustentabilidade, faz com que as empresas tendam a utilizar mais intensamente a mão-de-obra disponível ou realize contratações atípicas (informal, por exemplo), “que reduzam os custos do contrato na expectativa de uma reversão do quadro conjuntural” [FAT (1999)].

Essa hipótese parece ser corroborada pela tímida mas inesperada (e, por isso mesmo, surpreendente) recuperação relativa da ocupação formal, quando se compara os dados de dezembro de 2000 e 1999. Com a consolidação das tendências de crescimento econômico e a percepção de sua consistência, ao longo do ano 2000, a evolução dos postos de trabalho formais foi relativamente superior aos sem carteira e autônomos no último quadrimestre do ano [IPEA (2001)].

A continuidade e estabilidade do crescimento relativo do emprego formal, no futuro, poderá lançar novas luzes sobre a relação entre o desempenho econômico e a formalização do mercado de trabalho.

Por fim, deve-se salientar que o Ministério do Trabalho e Emprego tem tomado diversas medidas com intuito de modernizar a legislação e as relações trabalhistas, bem como de integrar suas ações de emprego.

Foram instituídas a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empre-

sa, o contrato de trabalho por prazo determinado, o “banco de horas”, o regime de trabalho a tempo parcial e suspensão do contrato de trabalho com qualificação profissional (*lay-off*), o rito sumaríssimo, as comissões de conciliação prévia e os Condomínios de Empregadores Rurais. Essa última medida vem tendo bons impactos em termos de formalização das relações de trabalho na área rural.

Por outro lado, têm sido contínuos os esforços no sentido de coordenar o conjunto de ações e programas do ministério, executados em geral descentralizadamente, que dão caráter progressivo à construção do Sistema Público de Emprego brasileiro, em todos os seus níveis.

#### BIBLIOGRAFIA

- ALOGOSKOUFIS, G., BEAN, C., BERTOLA, G., COHEN, D., DOLADO, J., SAINT-PAUL, G. *Unemployment: choices for Europe*. London: Centre for Economic Policy Research, 1995, *apud* Esping-Anderson (2000b).
- ANDRADE, G. L. de, JATOBÁ, J. *A desregulamentação do mercado de trabalho no Brasil: potencial e limitações*. IPEA, 1993 (Texto para Discussão, 312).
- BARROS, R. P. de, CORSEUIL, C. H., FOGUEL, M. Os incentivos adversos dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil. *Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise* nº 15. IPEA / MTE, 2001.
- BEAN, C. European unemployment: a survey. *Journal of Economic Literature*, v. 32, p. 573-619, 1994, *apud* Esping-Andersen (2000b).
- BELOT, M., OURS, J. C., van. *Does the recent success of some OECD countries in lowering their unemployment rates lie in the clever design of their labour market reforms?* Center for Economic Policy Research, 2000 (Discussion Paper, 2.492).
- BERTOLA, G., ROGERSON, R. *Institutions and labor reallocation*, 1995, mimeo, *apud* Esping-Andersen (2000b).
- BJÖRKLUND, A. Going different ways: labour market policy in Denmark and Sweden. In: ESPING-ANDERSEN, G., REGINI, M. (eds.). *Why deregulate labour markets?* Oxford: Oxford University Press, 2000.
- BLANCHARD, O. Thinking about unemployment. *Paolo Baffi lecture on money and finance*. Rome: University of Rome, 1998, *apud* Esping-Andersen (2000b).
- BLANCHARD, O., SUMMERS, L. H. *Hysteresis and the European employment problem*. NBER macroeconomics annual 1. Cambridge, Mass: MIT Press, 1987, *apud* Esping-Andersen (2000b).

- CACCIAMALI, M. C. Desgaste na legislação laboral e ajustamento do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90. In: POSTHUMA, A. C. *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*, p. 207-232. Brasília: OIT e MTE; São Paulo: Ed. 34, 1999.
- DEAKIN, S., REED, H. River crossing or cold bath? Deregulation and unemployment in Britain in the 1980s and 1990s. In: ESPING-ANDERSEN, G., REGINI, M. (eds.). *Why deregulate labour markets?* Oxford: Oxford University Press, 2000.
- DOLADO, J., KRAMARZ, F., MACHIN, S., MANNING, A., MARGOLIS, D., TEULINGS, C. The economic impact of minimum wages in Europe. *Economic Policy*, v. 23, p. 319-372, 1996, *apud* Esping-Andersen (2000b).
- ESPING-ANDERSEN, G. Regulation and context: reconsidering the correlates of unemployment. In: Gosta ESPING-ANDERSEN, G., REGINI, M. (eds.). *Why deregulate labour markets?* Oxford: Oxford University Press, 2000a.
- \_\_\_\_\_. Who is Harmed by Labour Market Regulations? In: Gosta ESPING-ANDERSEN, G., REGINI, M. (eds.). *Why deregulate labour markets?* Oxford: Oxford University Press, 2000b.
- FAT. Relatório gerencial de 1998. Brasília, MTE, 1999.
- FUCHS, S., SCHETTKAT, R. Germany: a regulated flexibility. In: Gosta ESPING-ANDERSEN, G., REGINI, M. (eds.). *Why deregulate labour markets?* Oxford: Oxford University Press, 2000.
- GLYN, A. *Unemployment and inequality*, 1995 (WZB Working Paper, FSI, p. 95-303).
- GORTER, C. The dutch miracle? In: Gosta ESPING-ANDERSEN, G., REGINI, M. (eds.). *Why deregulate labour markets?* Oxford: Oxford University Press, 2000.
- GREGG, P., MANNING, A. Labour market regulation and unemployment. In: SNOWER, D. J., DEHESA, G. de la (org.). *Unemployment policy – government options for the labor market*, p.395-429. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- HOUSEMAN, S., ABRAHAM, K. Labour adjustment under different institutional structures. In: BUTTLER, F. et alii (eds.). *Institutional frameworks and labor market performance*. London: Routledge, p. 285-315, 1995, *apud* Esping-Andersen (2000b).
- IPEA. Análise do Mercado de Trabalho. *Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise* nº 15, IPEA/MTE, 2001.
- JIMENO, J., TOHARIA, L. *Unemployment and labor flexibility: the case of Spain*. Geneva: ILO, 1994.
- LAYARD, R. Combating unemployment: is flexibility enough ? In: *Tackling unemployment*, p. 257-288, 1999.
- LAYARD, R., NICKELL, S., JACKMAN, R. *Unemployment: macroeconomic performance and the labour market*. Oxford: Oxford University Press, 1991, *apud* Esping-Andersen (2000b).
- LODOVICI, M. S. Italy: the long times of consensual re-regulation. In: ESPING-ANDERSEN, G., REGINI, M. (eds.). *Why deregulate labour markets?* Oxford: Oxford University Press, 2000a.
- \_\_\_\_\_. The dynamics of labour market reform in European countries. In: ESPING-ANDERSEN, G., REGINI, M. (eds.). *Why deregulate labour markets?* Oxford: Oxford University Press, 2000b.
- MALO, M. A., TOHARIA, L., GAUTIÉ, J. France: the deregulation that never existed. In: ESPING-ANDERSEN, G., REGINI, M. (eds.). *Why deregulate labour markets?* Oxford: Oxford University Press, 2000.
- MARIMON, R. *Actual versus virtual employment*, 1996 (European University Institute Working Paper, 96/21), *apud* Esping-Andersen (2000b).
- MOFFITT, R. Incentive effects of the US Welfare System. *Journal of Economic Literature*, v. 30, p. 1-61, 1992.
- MTB. *Emprego no Brasil*. Brasília: MTb, 1998.
- OCDE. *The OECD jobs study*. Paris: OECD, 1994, *apud* Esping-Andersen (2000b).
- \_\_\_\_\_. *Literacy and the economy*. Paris: OECD, 1996, *apud* Esping-Andersen (2000b).
- PEDERSEN, P., WESTERGAARD-NIELSEN. Unemployment: a review of the evidence from panel data. *OECD Economic Studies*, n. 20, 1993.
- POCHMANN, M., SANTOS, A. L. Encargos sociais no Brasil: debate e propostas recentes de flexibilização. In: POSTHUMA, A. C. *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*, p. 267-294. Brasília: OIT e MTE; São Paulo: Ed. 34, 1999.
- REGINI, M. The dilemmas of Labour Market Regulation. In: ESPING-ANDERSEN, G., REGINI, M. (eds.). *Why deregulate labour markets?* Oxford: Oxford University Press, 2000.
- RODGERS, G. Perspectivas do Mercado de Trabalho Brasileiro. In: *Relatório final do projeto de modernização das instituições do trabalho*. Brasília: OIT e MTb, 1998.
- TOHARIA, L., MALO, M. A. The Spanish experiment: pros and cons of the flexibility at the margin. In: ESPING-ANDERSEN, G., REGINI, M. (eds.). *Why deregulate labour markets?* Oxford: Oxford University Press, 2000.

the 1990s, the number of people in the UK who are employed in the public sector has increased by 1.5 million, from 2.5 million in 1980 to 4 million in 1999. The public sector has also become an important employer of women, with 55% of public sector employees being women in 1999, compared with 45% in 1980.

There are a number of reasons why the public sector has become an important employer of women. One reason is that the public sector has a high proportion of jobs that are traditionally held by women, such as teaching, nursing, and social work. Another reason is that the public sector has a high proportion of jobs that are part-time or flexible, which are more likely to be held by women. A third reason is that the public sector has a high proportion of jobs that are in the service sector, which is also a sector that is traditionally held by women.

The public sector has also become an important employer of women because of the increasing demand for public services. As the population ages, there is a growing need for services such as health care, social care, and education. This has led to an increase in the number of people employed in the public sector, and a corresponding increase in the number of women employed in the public sector.

There are a number of challenges that the public sector faces in terms of employment. One challenge is that the public sector has a high proportion of jobs that are part-time or flexible, which can make it difficult to attract and retain staff. Another challenge is that the public sector has a high proportion of jobs that are in the service sector, which can be a less attractive sector for some people. A third challenge is that the public sector has a high proportion of jobs that are in the public sector, which can be a less attractive sector for some people.

There are a number of ways in which the public sector can address these challenges. One way is to offer more full-time or permanent jobs. Another way is to offer more attractive salaries and benefits. A third way is to offer more training and development opportunities. These measures can help to attract and retain staff, and ensure that the public sector is able to meet the growing demand for public services.

The public sector has a long way to go in terms of employment. However, there are a number of steps that can be taken to improve the public sector's employment situation. By addressing the challenges that the public sector faces, it can ensure that it is able to meet the growing demand for public services, and provide a good quality of service to the public.

The public sector has a long way to go in terms of employment. However, there are a number of steps that can be taken to improve the public sector's employment situation. By addressing the challenges that the public sector faces, it can ensure that it is able to meet the growing demand for public services, and provide a good quality of service to the public.

The public sector has a long way to go in terms of employment. However, there are a number of steps that can be taken to improve the public sector's employment situation. By addressing the challenges that the public sector faces, it can ensure that it is able to meet the growing demand for public services, and provide a good quality of service to the public.

The public sector has a long way to go in terms of employment. However, there are a number of steps that can be taken to improve the public sector's employment situation. By addressing the challenges that the public sector faces, it can ensure that it is able to meet the growing demand for public services, and provide a good quality of service to the public.