
Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

Mercado de trabalho: o legado de FHC e as perspectivas do novo governo

Adolfo Furtado

Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados
Área de Trabalho

I. Introdução

A geração de empregos e o salário mínimo foram dois temas que dominaram grande parte do debate eleitoral entre os candidatos à Presidência. A eleição desses assuntos como prioridade nas agendas dos candidatos que foram ao segundo turno parece equivaler a um reconhecimento – mais ou menos explícito, conforme o caso – do insucesso das políticas do Presidente Fernando Henrique Cardoso para o mercado de trabalho.

Com efeito, um dos documentos do Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores afirma que *“o período FHC lega ao país a avassaladora e trágica realidade do desemprego, do desassalariamento e da precarização das condições e relações de trabalho, que sacrifica milhões de trabalhadores e suas famílias, hipotecam (sic) o futuro dos jovens e torna insegura a vida dos mais velhos”*¹. O próprio candidato José Serra – obviamente em tom mais ameno – diagnosticou que, durante o período FHC, *“a principal dificuldade do Brasil (...) foi que o crescimento econômico não se acelerou tanto quanto seria necessário para multiplicar as oportunidades de trabalho”*².

¹ Mais e Melhores Empregos – 2002, p. 4. O documento pode ser encontrado no site <http://www.lula.org.br/assets/maiseempregos.pdf>.

² Programa de Governo José Serra – Trabalho e Progresso para Todos, p.2.

Este artigo visa a contribuir para uma discussão objetiva do legado de FHC para o mercado de trabalho e da viabilidade das propostas do presidente eleito Luís Inácio Lula da Silva, nos temas relacionados a emprego e salários.

Para tanto, a segunda seção apresenta e analisa os principais indicadores da evolução do mercado de trabalho, durante os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, além de resumir e avaliar as principais ações implementadas durante seu governo, seja em termos de políticas de emprego e salários, seja no que diz respeito às alterações promovidas na legislação trabalhista. A terceira seção enfoca as propostas do programa de governo de Lula, quando especificadas, para a geração de empregos, o salário mínimo e as relações de trabalho. A quarta e última seção explora, à guisa de conclusão, as perspectivas de o Governo Lula atingir suas metas para o mercado de trabalho, nos próximos quatro anos.

II. A herança de Fernando Henrique Cardoso

Segundo o diagnóstico elaborado pelo Partido dos Trabalhadores, “*caracterizou-se no período do atual governo uma verdadeira macroeconomia do desemprego e da informalidade nas relações de trabalho*”³, que gerou cerca de 11,4 milhões de desempregados, 57,6% dos ocupados no segmento informal do mercado de trabalho e rendimentos reais que despencaram, em média, de 20% a 28%, nos últimos cinco anos.

Para produzir tais estimativas, o documento do PT baseou-se, fundamentalmente nas estatísticas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, até 1999, que abrangem basicamente o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique. Ademais, no que diz respeito ao cálculo do número de desempregados, foram utilizados os resultados preliminares da tabulação avançada do Censo Demográfico de 2000.

Ultrapassada a fase da campanha eleitoral, a equipe do novo governo certamente precisará atualizar e tornar mais precisas suas estimativas sobre a situação atual do mercado de trabalho, na medida em que o sucesso na implementação de políticas e programas governamentais depende, em larga

³ Mais e Melhores Empregos, p. 6.

medida, de uma definição clara do tamanho e da composição das clientelas a que se destinam.

Nesse contexto, e considerando-se que já estão disponíveis as estatísticas da PNAD – 2001 e da Pesquisa Mensal de Emprego – PME até setembro de 2002, faz-se, a seguir, uma análise cronologicamente mais abrangente do comportamento do mercado de trabalho durante os dois mandatos de FHC.

Desemprego

O aumento do desemprego durante o período FHC é um fato incontestável, na medida em que todas as fontes de informação oficiais sobre o mercado de trabalho, embora com abrangências e periodicidades distintas⁴, permitem constatar essa tendência (ver tabela 1).

Tabela 1
Evolução do desemprego - 1993/2001

Ano	Taxas de desemprego aberto		
	PNDA	PME	Censo
1993	6,2%	5,3%	
1994	N.D.	5,1%	
1995	6,1%	4,6%	
1996	6,9%	5,4%	
1997	7,8%	5,7%	
1998	9,0%	7,6%	
1999	9,6%	7,6%	
2000	N.D.	7,1%	15,1%
2001	9,4%	6,2%	

Fonte: IBGE

Notas:

(1) N.D.: não disponível.

(2) Censo 2000: tabulação avançada da amostra (resultados preliminares).

A taxa de desemprego medida pela PNAD passou de 6,2% da População Economicamente Ativa – PEA, em 1993⁵, para 9,4%, em 2001. A taxa média

⁴ A taxa de desocupação calculada pela PNAD tem abrangência nacional, porque essa pesquisa só não atinge a área rural da Região Norte. Em compensação, capta o desemprego em apenas um ponto no tempo (a última semana de setembro). A PME, por sua vez, produz estatísticas mensais sobre o desemprego, embora restritas a seis regiões metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Porto Alegre).

⁵ A PNAD não foi realizada em 1994, razão pela qual se utiliza 1993 como ano base para a comparação.

anual de desemprego aberto das regiões metropolitanas, calculada com base nos dados da PME, evoluiu de cerca de 5,1%, em 1994, para 6,2%, em 2001. Ademais, a expectativa é que o desemprego metropolitano, em 2002, atinja valores semelhantes aos de 1998 e 1999, que se situaram em torno de 7,6% da PEA.

A elevação da taxa de desemprego em cerca de 50%, durante o período FHC, não se deu de maneira uniforme ao longo do tempo. Há uma clara mudança de patamar no biênio 1998-99. A desocupação, medida pela PNAD, saltou para mais de 9% da força de trabalho, enquanto o desemprego aberto metropolitano teve um aumento de dois pontos percentuais, se comparado ao biênio anterior. Esse deslocamento na taxa de desemprego foi, em grande medida, reflexo da abrupta redução da atividade econômica que, por sua vez, foi causada pela política monetária restritiva⁶.

Embora não haja dados da PNAD disponíveis para o ano 2000⁷, pode-se afirmar que o biênio 2000-2001 foi caracterizado por uma inflexão na tendência de crescimento do desemprego. A PME mostra claramente que foi essa a tendência nas regiões metropolitanas. Isso se deve, em grande parte, ao fato de que esse período – especialmente o ano de 2000 e o primeiro semestre de 2001 – foi caracterizado pela melhora do quadro econômico⁸, que possibilitou um crescimento satisfatório do número de ocupações. A redução das taxas de desemprego nesse biênio só não foi maior porque a População Economicamente Ativa cresceu, em um primeiro momento, a um ritmo mais acelerado que a geração de empregos⁹.

⁶ A taxa real de juros interrompeu, entre novembro de 1997 e meados de 1999, uma trajetória descendente que se verificara desde o início do Plano Real e subiu, em média, quase dez pontos percentuais.

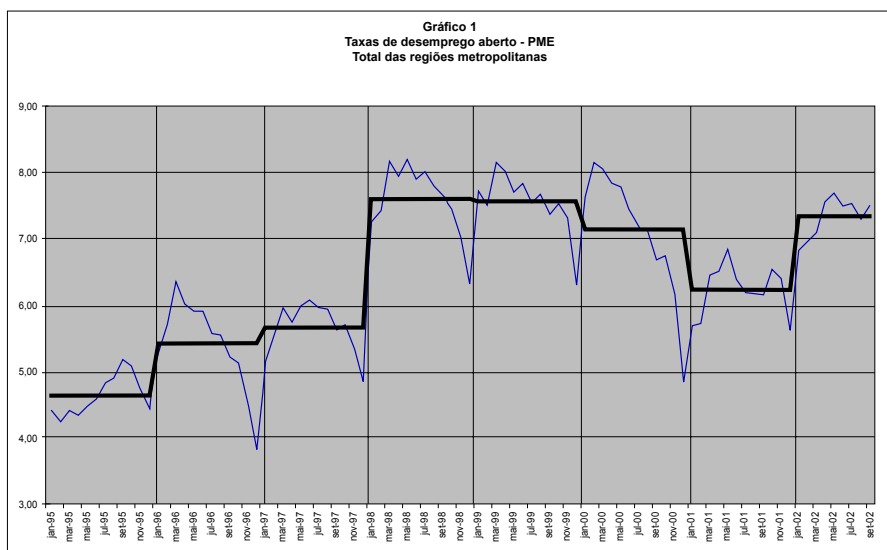
⁷ A PNAD não é realizada em anos censitários. Em princípio, os resultados da amostra do Censo devem ser compatíveis com os dados da PNAD, mas, como se pode observar na tabela 1, isso não se sucedeu em 2000, pois a taxa de desemprego calculada com base nos resultados preliminares da amostra do Censo foi muito superior às taxas de desocupação apresentadas pelas PNAD de 1999 e 2001.

⁸ Três fatores importantes influenciaram positivamente sobre a atividade econômica: a redução das taxas nominais e reais de juros, a nova política de câmbio flutuante e o sucesso inicial do regime de metas de inflação.

⁹ Como o mercado de trabalho se reaqueceu, aumentou o estímulo para que pessoas em idade ativa que haviam anteriormente desistido de procurar emprego, mas que permaneciam dispostas a trabalhar, voltassem ao mercado de trabalho. Conseqüentemente, do ponto de vista das pesquisas do IBGE esses trabalhadores mudaram sua classificação, de inativos para desocupados. A metodologia do DIEESE os classificaria inicialmente como desempregadas por desalento e, após voltarem a buscar ativamente uma ocupação, como pessoas em situação de desemprego aberto.

A deterioração do quadro econômico, a partir do segundo semestre de 2001, refletiu-se em nova piora do desemprego metropolitano, como se pode observar no gráfico 1.

Nos três primeiros trimestres de 2002, a taxa média de desemprego aberto das regiões metropolitanas atingiu 7,3% da PEA, aproximando-se do pico observado no biênio 1998-99. Considerando que a PNAD apresenta evolução semelhante à PME no que diz respeito às taxas de desocupação, é de se esperar que, em nível nacional, o desemprego também aumente para patamar próximo aos 10% da força de trabalho.



Se é certo que o desemprego aumentou no período FHC, já não se pode encontrar o mesmo nível de consenso quanto ao número de desempregados que o Governo Lula irá herdar.

O nível absoluto de desemprego normalmente não é uma questão central entre os analistas do mercado de trabalho, porque a maior parte deles acredita ser uma característica intrínseca da economia que, em dado momento, uma determinada proporção da força de trabalho esteja desempregada. De acordo com esse ponto de vista, a meta macroeconômica de redução do desemprego

deveria ser fixada, portanto, em termos de taxa de desemprego (por exemplo, reduzi-la de 9% para 6% da PEA).

Não obstante, o número de desempregados deixado por FHC transformou-se em um item central das críticas dos candidatos de oposição. Com base nos resultados preliminares da amostra do Censo de 2000, os documentos técnicos e a propaganda eleitoral fixaram, na cabeça do eleitor, que o governo FHC deixou 11,4 milhões de trabalhadores em situação de desemprego aberto, o que equivale a uma taxa de desemprego da ordem de 15% da PEA (ver tabela 2).

Essa estimativa baseada na tabulação avançada do Censo 2000 parece ser um “ponto fora da curva”, se comparada aos resultados das PNAD de 1999 e 2001. De fato, não é razoável pensar que, se a PNAD e o Censo são compatíveis, que a taxa de desemprego em 2000 tenha crescido mais de 50% em relação a 1999, para depois cair na mesma proporção, no ano seguinte.

Tabela 2

Comparação entre as estimativas da Tabulação Avançada do Censo 2000 e PNADs

	PNAD 1999 (A)	Censo 2000 (B)	PNAD 2001 (C)	(B) - (A)	(C) - (B)
PEA	79.315.287	76.158.531	83.243.239	-3.156.756	7.084.708
Ocupados	71.676.219	64.704.927	75.458.172	-6.971.292	10.753.245
Desocupados	7.639.068	11.453.604	7.785.067	3.814.536	-3.668.537
Taxa de desemprego	9,6%	15,0%	9,4%		

Um exame mais atento dos valores absolutos da tabela 2 deixa claro que os resultados preliminares da tabulação avançada do Censo deveriam ser usados com extrema cautela. Em relação à PNAD, a tabulação avançada do Censo subestima tanto a PEA quanto – e principalmente – o número total de ocupados. Seria ilógico admitir que, em um ano de bom desempenho econômico, como foi 2000, cerca de 3 milhões de pessoas tivessem saído do mercado de trabalho. É ainda mais difícil imaginar que tenham sido destruídos nada menos do que 7 milhões de ocupações em relação a 1999.

Desse modo, não parece razoável supor que o número de pessoas em desemprego aberto, ao final do governo FHC, tenha ultrapassado o patamar de 11,4 milhões de desocupados. Parece ser mais coerente a hipótese de que os dados da PNAD são mais fidedignos e que o estoque de desempregados esteja, portanto, girando em torno de 8 milhões de pessoas.

Atingir um consenso quanto ao nível absoluto do desemprego ao final do período FHC é importante não apenas para se colocar os últimos oito anos em uma perspectiva correta, mas principalmente para avaliar as metas do próximo governo em relação à geração de oportunidades de emprego. Considerando-se como válidos os dados da PNAD e que o desemprego já atingia cerca de 4,5 milhões de trabalhadores no primeiro ano de mandato de FHC, o próximo governo, por conseguinte, deveria gerar 3,5 milhões de novas ocupações, além daquelas necessárias para absorver a entrada de novos trabalhadores no mercado, para fazer com que a taxa de desemprego aberto recue ao patamar de 1994¹⁰.

Ocupação e informalidade

A elevação do desemprego, ao longo dos oito anos de governo FHC, pode dar a falsa impressão de que o número de vagas no mercado de trabalho se reduziu. Na realidade, foram gerados cerca de 7,5 milhões de novos empregos e ocupações, segundo os dados da PNAD¹¹. Em média, portanto, o nível de ocupação elevou-se 1,5% ao ano, entre 1995 e 2001. O crescimento do desemprego ocorreu porque o ritmo de ingresso de novos trabalhadores no mercado de trabalho foi, em média, a cada ano, superior em cerca de meio ponto percentual à taxa de crescimento do nível de ocupação.

Durante a campanha eleitoral, os principais candidatos, com maior ou menor ênfase, concordaram que essa insuficiente geração de empregos deveu-se basicamente à política macroeconômica adotada pelo governo Fernando Henrique, responsável pela débil performance econômica do País.

Entre 1995 e 2001, o PIB elevou-se, em média, 2,4% ao ano. Foi um desempenho econômico certamente inferior ao verificado nas décadas de setenta e oitenta, mas bem superior ao da primeira metade da década de noventa, quando, em virtude da forte recessão do primeiro triênio, a economia cresceu

¹⁰ Se a PEA crescer, no governo Lula, cerca de 2% ao ano, o que corresponde à taxa média de incremento do período recente, seria preciso criar 9,5 milhões de empregos para atingir essa meta, valor próximo do que prevê o programa de governo do PT.

¹¹ Esse dado dá a dimensão do desafio que se impuseram os dois principais candidatos, em relação à geração de empregos. José Serra, embora com uma meta mais modesta, propunha-se a criar 8 milhões de empregos, mas em apenas quatro anos. Já o programa do PT fala da necessidade de criar 10 milhões de ocupações no quadriênio 2003-2006.

em média, apenas 1% ao ano. Não obstante, a taxa de desemprego aberto elevou-se menos no período 1990-1995, indicando que outros fatores, além da mera redução da taxa de crescimento econômico, podem ter sido responsáveis pelo baixo dinamismo do mercado de trabalho ao longo dos últimos oito anos.

Entre essas variáveis que devem ser investigadas, podem-se citar eventuais mudanças na composição do crescimento recente¹², fatores de caráter não demográfico que afetam o incremento da oferta de trabalho e o aprofundamento do processo de inovação tecnológica, que afeta a demanda por mão-de-obra. Alguns desses fatores, por conseguinte, podem estar vinculados a mudanças de caráter estrutural e não somente a impactos conjunturais da política macroeconômica.

Outro balanço negativo normalmente feito em relação ao governo FHC diz respeito à qualidade das ocupações que foram geradas. Segundo o documento do PT, *“a participação dos empregos precários – conta-própria, sem carteira e sem rendimentos (geralmente sem acesso à legislação trabalhista e previdenciária) elevou-se de 46,2% para 57,6% de 1989 a 1999, totalizando cerca de 40 milhões de trabalhadores”*¹³. A tendência de crescimento da informalidade no período mencionado é fato incontestável, mas a partir dela não se pode chegar a qualquer conclusão sobre a “contribuição” do período FHC para essa evolução negativa da qualidade das ocupações.

Nesse sentido, a tabela 3 traz uma estimativa da participação dos segmentos formal e informal¹⁴, entre 1992 e 2001. Pode-se constatar um leve avanço da informalidade em 1999, que foi o ano de referência utilizado no documento do PT. Contudo, constata-se uma reversão dessa tendência em 2001, pois o segmento formal cresce dois pontos percentuais. O mais correto a afirmar, no entanto, é que não houve, a rigor, durante os dois mandatos de FHC, alteração nas participações dos setores formal e informal, no mercado de trabalho: o segmento informal abrangeu, ao longo do período, cerca de 60% dos ocupados.

¹² Por exemplo, a taxa de variação das importações foi, nos períodos de crescimento econômico da era FHC, superior à taxa de crescimento do PIB. Em tese, isso pode acarretar a redução da elasticidade emprego-produto.

¹³ Vide “Mais e Melhores Empregos”, p.4.

¹⁴ Note-se que, por limitações do plano tabular da PNAD, foram incluídos no segmento informal todos os trabalhadores por conta própria. O correto seria inserir, no segmento formal, os autônomos que contribuem para a Previdência.

Tabela 3
Estimativa da participação dos setores formal e informal no total dos ocupados

Ano	Setor Formal	Setor Informal
1992	40,52%	59,44%
1993	39,90%	60,05%
1995	40,22%	59,76%
1996	40,88%	59,06%
1997	40,91%	59,08%
1998	40,74%	59,22%
1999	39,96%	60,03%
2001	42,10%	57,88%

Fonte: IBGE, PNDA.

Notas:

(1) Formal: empregados e domésticos com carteira assinada, servidores estatutários, militares e empregadores.

(2) Informal: empregados e domésticos sem carteira assinada, conta-própria, sem rendimentos, trabalhadores na produção para próprio consumo e na auto-construção.

Essa relativa estabilidade entre os segmentos formal e informal, ao longo do período FHC, esconde alguns movimentos importantes nas formas de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho.

Em primeiro lugar, houve uma redução significativa na parcela dos ocupados cuja atividade laboral é feita à margem dos mecanismos de mercado. Em 1995, por exemplo, os trabalhadores sem rendimentos – a maior parte deles trabalhando sem remuneração para membro da família – representavam 10% dos ocupados em todo o País. Em 2001, sua participação havia caído para 7,4%. Da mesma forma, caiu de 4,6% para 3,8%, no mesmo período, a participação dos ocupados na produção para a própria subsistência. Em contrapartida, houve aumentos nas participações dos empregados e dos empregadores na ocupação total.

Em segundo lugar, enquanto se registrou um pequeno avanço da informalidade entre os empregados dos setores privado e público, ampliou-se significativamente a parcela dos trabalhadores domésticos com carteira assinada, ao longo dos primeiros sete anos do governo FHC¹⁵.

¹⁵ A participação dos empregados sem carteira assinada no total de empregados passou de 31,9%, em 1995, para 33,9%, em 2001. Por sua vez, o percentual de trabalhadores domésticos com carteira assinada evoluiu de 19% para 26%, nesses anos.

Finalmente, 60% dos cerca de 7,5 milhões de novas ocupações criadas entre 1995 e 2001 pertenciam ao segmento formal do mercado de trabalho¹⁶. Esse é um dado importante, na medida em que se pode afirmar, quando se toma 2001 como ano de referência, que o governo FHC agregou mais ocupações de “boa qualidade” – considerando-se apenas o fato de serem amparadas pela legislação trabalhista e previdenciária – do que empregos informais.

Essa maior participação do segmento formal nas novas ocupações criadas ao longo dos sete primeiros anos do governo Fernando Henrique parece estar diretamente relacionada com a mudança de regime cambial. Segundo os dados da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, o primeiro mandato caracterizou-se por uma queda de 2% no emprego formal metropolitano, em relação a 1994. No segundo mandato, que coincide com a introdução do câmbio flutuante, o estoque de empregos com carteira assinada recuperou-se a ponto de atingir, nos primeiros nove meses de 2002, uma média 3% superior à prevalente em 1994 e 5,5% acima da média de 1998.

Remunerações e salário mínimo

No governo FHC, segundo a PNAD, o rendimento real do total dos ocupados só apresentou evolução positiva até 1996. A partir de 1997, no entanto, o poder aquisitivo das remunerações dos trabalhadores reduziu-se continuamente, até atingir, em 2001, um patamar 7% inferior ao de 1995. Nas áreas metropolitanas, a evolução das remunerações reais dos ocupados apresentou comportamento semelhante, embora a fase de crescimento se prolongue até 1997 e a queda não tenha sido tão acentuada.

Como explicar esse comportamento? É óbvio que o índice de remunerações do total dos ocupados é uma média dos índices de rendimentos dos diversos grupos de trabalhadores, ponderados por sua participação na ocupação total¹⁷. Assim, quase 90% do comportamento dos rendimentos agregados dos

¹⁶ O cálculo da geração líquida de 7,5 milhões de ocupações, a partir dos dados da PNAD, foi feita inicialmente estimando-se o total de ocupados em 1994 (ano em que não foi realizada a PNAD), por meio da média geométrica do total de ocupados em 1993 e 1995. Em seguida, calculou-se a diferença entre os valores encontrados e o total de ocupados em 2001. O mesmo tipo de cálculo foi feito por posição na ocupação, com vistas a estimar a contribuição líquida dos segmentos formal e informal na geração líquida de ocupações.

¹⁷ As posições na ocupação que mais influenciam o comportamento dos rendimentos são, pela ordem, empregados com carteira assinada (33%); conta-própria (25%) e empregados sem carteira assinada (20%).

trabalhadores pode ser explicado pelo que ocorre com as remunerações dos empregados formais e informais (inclusive domésticos) e com os trabalhadores por conta própria.

Evolução dos rendimentos reais, segundo a posição na ocupação Brasil (PNAD) e Regiões Metropolitanas (PME)

Ano	Empregados com carteira		Empregados sem carteira		Conta-própria		Domésticos PNAD
	PNAD	PME(3)	PNAD	PME(4)	PNAD	PME	
1994 (1)		93,87		85,89		83,56	
1995	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1996	100,77	107,85	108,09	106,69	110,70	107,33	107,07
1997	101,76	110,86	109,26	110,54	102,59	109,74	106,68
1998	102,61	110,83	112,23	111,13	98,32	105,25	106,72
1999	95,45	106,14	104,40	109,66	90,87	97,58	105,07
2000		105,05		110,38		96,84	
2001	92,17	100,00	109,74	108,03	89,43	95,49	104,02
2002 (2)		96,75		108,02		91,89	

Fonte: IBGE - PME e PNAD (vários anos) - Deflator: INPG

Notas:

(1) Média do segundo semestre

(2) Média janeiro-julho

(3) Inclusive trabalhadores domésticos com carteira

(4) Inclusive trabalhadores domésticos sem carteira e funcionários públicos estatutários

Examinando-se, na tabela 4, os dados da PNAD, verifica-se que todas as categorias de assalariados elevaram seu poder aquisitivo no primeiro mandato de FHC, enquanto os trabalhadores por conta própria começaram a reduzir seus rendimentos já em 1997. O ano de 1999, por sua vez, marcou uma redução importante dos salários reais dos empregados e das remunerações dos trabalhadores por conta própria, mas o impacto da queda de rendimentos foi menor para os domésticos. Finalmente, apenas os empregados sem carteira assinada tiveram uma recuperação do poder de compra de seus salários em 2001.

Por outro lado, os dados da PME mostram que os empregados com carteira tiveram um aumento real de salários nos primeiros quatro anos do governo FHC, mas as perdas salariais ao longo do segundo mandato praticamente os recolocaram no patamar de poder de compra que possuíam em 1994. Os salários dos empregados sem carteira assinada apresentaram comportamento similar, embora a queda real do segundo mandato tenha sido bem menos acentuada que no segmento formal¹⁸. Finalmente, a evolução dos rendimen-

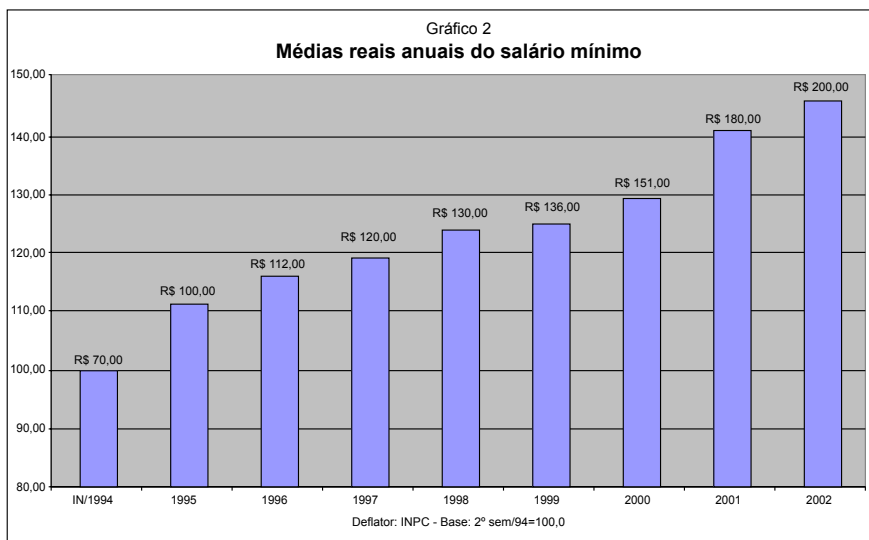
¹⁸ Esse fato é em parte explicado pela inclusão, entre os empregados sem carteira assinada, na PME, dos servidores públicos estatutários.

tos dos ocupados por conta própria, nas regiões metropolitanas, reproduziu a da PNAD, embora o ponto de inflexão tenha sido o ano de 1998.

Por que os primeiros quatro anos de mandato foram mais favoráveis para as remunerações dos ocupados que o segundo mandato de FHC?

Uma primeira hipótese é que todos os ocupados se beneficiaram com a redução do imposto inflacionário, verificada nos primeiros anos do Real. Ademais, o importante aumento real do salário mínimo no primeiro biênio do governo FHC, de cerca de 16% em relação ao último semestre de 1994, certamente impulsionou o incremento das remunerações na base da pirâmide salarial, inclusive no segmento informal. É possível, também, que os trabalhadores por conta própria tenham auferido vantagens da mudança de preços relativos gerada pela sobrevalorização do real.

A sucessão de choques externos, ocorrida a partir de 1997, motivou a adoção de uma política econômica restritiva, que produziu os impactos já mencionados sobre a taxa de desemprego. Com o mercado de trabalho desaquecido, o salário real médio dos empregados formais e informais tendeu a se reduzir na segunda metade do governo FHC. A mudança de preços relativos ocasionada pela adoção do câmbio flutuante pode ter contribuído também, por sua vez, para aprofundar a queda dos rendimentos dos trabalhadores por conta própria.



No que diz respeito à política para o salário mínimo, a partir do Plano Real foram abandonadas as regras de reajuste automático pela inflação passada, que estavam em vigor desde 1964 e não haviam sido capazes de preservar seu poder aquisitivo.

Em vez disso, optou-se por uma política de recuperação gradual de seu poder de compra, por meio da fixação de um percentual de reajuste anual que levasse em conta duas variáveis: a expectativa de inflação para os doze meses subsequentes e as restrições de natureza fiscal, impostas em função do papel preponderante que o reajuste do salário mínimo tem sobre o déficit da Previdência Social.

Essa política de recuperação gradual do salário mínimo, negociada ano a ano com o Congresso Nacional, foi bem sucedida, como se pode observar pelo gráfico 2. O poder aquisitivo do salário mínimo em 2002 (média dos primeiros nove meses) era cerca de 46% superior à capacidade de compra do menor piso legal de salários no segundo semestre de 1994, semestre imediatamente anterior ao início do governo FHC.

Pode-se observar que quase metade desse aumento real do salário mínimo deveu-se ao impacto dos reajustes concedidos no primeiro ano do governo e em 2001¹⁹. Vale lembrar que, a partir de 2001, instaurou-se a prática de discutir a fixação do valor do salário mínimo no âmbito da Comissão Mista de Orçamento, tendo em vista que as despesas previdenciárias embutem uma previsão de reajuste para o menor piso legal de salários.

Flexibilização do mercado de trabalho

Do ponto de vista do governo FHC, a elevação do desemprego e o aumento da informalidade podiam ser explicados por três fatores distintos: crescimento econômico insuficiente, variáveis de caráter estrutural (abertura comercial e inovações tecnológicas) e, finalmente, a rigidez na legislação trabalhista, que elevava os custos da mão-de-obra.

Para atacar essa última questão, um conjunto de mudanças foi implementado na legislação trabalhista. As alterações mais importantes foram as seguintes:

- A negociação coletiva pode autorizar a contratação incentivada de trabalhadores por prazo determinado, para a realização de atividades de

¹⁹ O reajuste nominal de 1995 foi de 42,8%, enquanto o de 2001 atingiu 19,2%.

caráter permanente na empresa, desde que tais contratações representem acréscimo no número de empregos;

- Foi introduzido o chamado banco de horas, pelo qual, dentro de um período de 1 ano, as horas extras efetuadas em um dia podem ser compensadas pela correspondente diminuição da jornada em outro dia;
- Foi criado o regime de trabalho em tempo parcial, com jornada de até 25 horas semanais e férias proporcionalmente menores;
- Instituiu-se o contrato de aprendizagem para jovens de 14 a 18 anos, por prazo determinado, vinculado a um programa de treinamento.

Com a possível exceção do banco de horas²⁰, as medidas tendentes a flexibilizar a contratação de trabalhadores não foram absorvidas pelo mercado, mesmo na presença de incentivos que reduziam os encargos sobre a folha dos empregadores. Resta ainda analisar com profundidade as razões do insucesso dessas alterações na legislação trabalhista, mas duas hipóteses de caráter geral podem ser levantadas. Em primeiro lugar, a exigência de negociação coletiva prévia pode ter impedido o acesso das micro, pequenas e médias empresas a essas novas formas de contratação. Em segundo lugar, os empresários podem ter avaliado que o custo de oportunidade de manter trabalhadores com tipos de contratos diferentes é muito elevado, de modo que o nível de incentivos embutido em cada uma dessas formas de contratação não é suficiente.

Apesar de não ter tido êxito com essas mudanças, o governo FHC seguiu insistindo na trilha da flexibilização. Nesse sentido, o PL n.º 5.483/01, já aprovado pela Câmara dos Deputados, pretende que as cláusulas de acordos ou convenções coletivas prevaleçam sobre o disposto em lei trabalhista. Na prática, tal providência permite que, pela via da negociação coletiva, possam ser suprimidos ou reduzidos direitos trabalhistas garantidos na CLT.

III. O programa de governo Lula para o mercado de trabalho

O Programa de Governo do PT não foi diferente dos programas dos demais candidatos, no que diz respeito à fixação de objetivos extremamente ambi-

²⁰ O principal papel do banco de horas é proteger o estoque de empregos existentes na empresa e não gerar novos empregos.

ciosos para o mercado de trabalho. Entre as prioridades apontadas, estão a “*inclusão de 53 milhões de brasileiros que sobrevivem em condições de extrema precariedade*”, a geração de empregos capaz de absorver os atuais desempregados e os jovens que ingressam no mercado de trabalho e a “*universalização dos serviços e direitos sociais básicos*”.

Geração de empregos

O documento do PT defende ser essencial “*assegurar as condições econômicas para um crescimento do PIB, em média de 5% ao ano, além de serem implementadas ações voltadas especificamente ao multiplicador de empregos*”²¹. Assim, a meta de geração de 10 milhões de empregos terá de ser conseguida não apenas via um substancial crescimento do produto, como também por meio de uma importante mudança em sua composição ou no estado da tecnologia, de forma a que o crescimento econômico alcançado seja mais intensivo em empregos.

Como pretende o governo Lula atingir esse objetivo?

Em primeiro lugar, pela implantação de uma nova dinâmica de crescimento, cujo motor básico é, no curto prazo, “*a ampliação do emprego e da renda per capita e, conseqüentemente, da massa salarial que conformará o chamado mercado interno de massas*” e, “*a médio e longo prazo resultará da ampliação dos investimentos na infra-estrutura econômica e social e nos setores capazes de reduzir a vulnerabilidade externa, junto com políticas de distribuição de renda*”²². Em segundo lugar, o aumento da elasticidade emprego-produto deverá ser alcançado por meio de “*um novo padrão de gasto público e de mudanças institucionais envolvendo a regulamentação da jornada de trabalho e das horas extras*”²³.

De acordo com as estimativas feitas pelo PT, a meta de 5% para o crescimento anual do PIB asseguraria a geração de 5,3 milhões de empregos em 4 anos, caso não fossem realizadas mudanças na composição dos gastos públicos e redução da jornada de trabalho. Essas alterações seriam responsá-

²¹ Op. cit., p. 6.

²² Ver o documento *Programa de Governo 2002*, que pode ser encontrado na página dedicada ao processo de transição (<http://200.155.6.3/transicao/site/assets/programadegoverno.pdf>), p. 34.

²³ “Mais e melhores empregos”, pp. 6-7.

veis pela criação de 4,7 milhões de novas ocupações, 3,2 milhões das quais atribuídas à redução da jornada de trabalho, das atuais 44 horas para 40 horas semanais.

Não é objetivo deste artigo comentar, com profundidade, a lógica do modelo de desenvolvimento proposto pelo PT. Chama a atenção, no entanto, que o objetivo de geração de empregos seja alcançado por um novo paradigma de crescimento cujo “motor básico” é a própria ampliação do emprego e da renda *per capita*. Parece haver, por conseguinte, um raciocínio circular.

Na medida em que as variações no nível de emprego são geralmente determinadas, no curto prazo, por mudanças no nível de atividade econômica e, no longo prazo, por um conjunto de transformações (tecnológicas, institucionais, de composição setorial do produto etc.) que alteram a produtividade do trabalho, seria preciso que o programa de governo explicitasse claramente as principais linhas de política econômica a serem seguidas. Os documentos do programa de governo, contudo, são pouco elucidativos em relação às ações a serem empreendidas para solucionar os pontos de estrangulamento, por eles próprios apontados, em relação à fragilidade das contas externas e à sustentabilidade fiscal, para que a taxa de crescimento do PIB possa dobrar em relação ao governo FHC. Da mesma forma, não há qualquer tipo de indicação quanto ao novo padrão de gastos públicos a ser adotado, capaz de gerar 1,5 milhão de empregos adicionais.

No que diz respeito à fixação da jornada máxima legal em 40 horas semanais, a hipótese implícita é a de que o somatório das horas trabalhadas além dessa jornada máxima possa ser redistribuído para novos trabalhadores. Para tanto, além da aprovação de uma proposta de emenda à Constituição Federal reduzindo a duração da jornada de trabalho, deveriam ser impostas restrições à utilização de horas extras.

Uma análise dos dados da PNAD, no entanto, mostra que será extremamente difícil a geração de 3,2 milhões de novos empregos com essas mudanças institucionais. Considerando que 33,6 milhões de trabalhadores trabalharam, em 2001, durante pelo menos 40 horas semanais, e estimando-se que permaneceram a mais no emprego, em média, 5,4 horas além desse limite, o mercado de trabalho geraria um excedente de cerca de 181 milhões de horas de trabalho. Caso fossem completamente proibidas as horas extras e

contratados novos trabalhadores, seriam gerados, em princípio, 4,5 milhões de novos empregos.

Ocorre, no entanto, que uma parcela substancial das horas trabalhadas além da jornada é feita no segmento informal do mercado de trabalho. Não parece, por conseguinte, razoável supor que alterações legais envolvendo a redução da jornada de trabalho e a proibição de horas extras afetem o número de horas trabalhadas por indivíduo no segmento informal. Assim, supondo-se que essas mudanças institucionais sejam implementadas somente no segmento formal, o número de novos empregos gerados, decorrentes da redução da jornada e da proibição de horas extras, dificilmente ultrapassaria os 2,4 milhões²⁴.

Salário mínimo

O programa de governo do PT estabelece a meta de dobrar o poder de compra do menor piso legal de salários ao longo dos quatro anos de mandato. Esse “imperativo fundamental” deverá ser alcançado por meio *“da mobilização de recursos necessários a esse fim, com firmeza e criatividade, sem deixar de seguir um curso responsável, traduzido por avanços graduais e previsíveis”*²⁵. Pode-se depreender, a partir da leitura desse trecho do documento, que a política de salário mínimo do próximo governo não diferirá grandemente, em termos de preocupação com a restrição fiscal, em relação à sistemática do atual governo.

Como se sabe, o maior peso da influência do salário mínimo se dá entre os inativos, pois quase dois terços dos beneficiários da Previdência Social dependem diretamente da fixação de seu valor, enquanto no máximo 4 milhões de ocupados têm seus rendimentos determinados em função do menor piso legal de salários. Assim, a maior parte do custo associado aos impactos redistributivos do salário mínimo está concentrada no setor público. Portanto, na situação atual, a utilização da política de salário mínimo como instrumento de combate à pobreza ou de redistribuição de renda está sempre associada a um custo fiscal elevado.

²⁴ Essa estimativa ainda é extremamente otimista, não só porque pressupõe que o Estado tenha capacidade de fiscalizar integralmente a proibição de horas extras, como também porque parte da premissa de que a redução da jornada de trabalho não acarretaria aumentos dos custos unitários de mão-de-obra.

²⁵ Mais e Melhores Empregos, p. 12.

A viabilidade da meta de dobrar o poder aquisitivo do salário mínimo ao longo de quatro anos dependerá, portanto, de uma série de fatores, dos quais o mais importante é, sem dúvida, sua vinculação com o piso de benefícios da Previdência Social²⁶.

Reforma da legislação trabalhista

O programa de governo do PT defende explicitamente a reforma da estrutura sindical brasileira, que reconheça “*as centrais sindicais como interlocutores dos interesses dos trabalhadores*” e estimule a liberdade sindical. Em princípio, atingir esses objetivos implica a necessidade de alteração do art. 8º da Constituição Federal, especialmente no que diz respeito à revogação do princípio da unicidade sindical e das noções de categoria e de base territorial a ele associadas.

Ademais, há o compromisso de convocação de “*todas as entidades sindicais representativas dos trabalhadores e empregadores*” para um Fórum Nacional do Trabalho, de natureza tripartida, cuja finalidade imediata é “*preparar, democraticamente, as propostas de alteração da legislação atual*”, que promovam “*a melhoria da qualidade do emprego e principalmente a ampliação da formalização do trabalho*”²⁷.

Se há algum governo capaz de implodir uma estrutura sindical que sobrevive, há mais de meio século, com base em uma relação simbiótica com o Poder Público, talvez seja o governo do Partido dos Trabalhadores. A grande questão reside no fato de que uma parcela substancial dos interlocutores que serão chamados para construir um novo aparato sindical e de negociações coletivas provém dessa velha estrutura sindical e, portanto, não estará disposta a abrir mão de certos privilégios, dentre os quais a de ser financiada por uma contribuição sindical imposta por lei.

Conclusões

A herança deixada por Fernando Henrique Cardoso para o governo Lula, em termos de mercado de trabalho, não é animadora.

Em primeiro lugar, apesar de o nível de desemprego aberto provavelmente não estar no patamar de 11,4 milhões de trabalhadores, como afirmou a o-

²⁶ Sobre o assunto, ver artigo de Sandra Almeida, neste Caderno Aslegis.

²⁷ Programa de Governo 2002, p. 23.

sição com base nos dados preliminares do Censo Demográfico, o próximo governo terá a árdua tarefa de gerar algo em torno de 9,5 milhões de empregos nos próximos quatro anos, apenas para recolocar a taxa de desemprego aberto no patamar de 1994.

Em segundo lugar, os ganhos reais de remuneração obtidos pelos trabalhadores durante o primeiro mandato de FHC foram corroídos ao longo dos últimos quatro anos, em virtude da combinação de um mercado de trabalho pouco aquecido e de taxas de inflação mais elevadas.

Finalmente, embora aquém das expectativas do próprio governo, a reforma da legislação trabalhista avançou no sentido da flexibilização das formas de contratação, objetivo que está longe de ser consensual entre as lideranças sindicais que apóiam o novo governo.

A única contribuição percebida como claramente positiva pelo próximo governo foi o processo de recuperação gradual do salário mínimo, que possibilitou, ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique, uma melhora de cerca de 45% no poder de compra do menor piso legal de salários.

A questão que se coloca é a de se o próximo governo será capaz de honrar seus compromissos de campanha em relação à geração de empregos, à redução da informalidade e à ampliação dos rendimentos reais dos trabalhadores.

Na medida em que mudanças no nível de emprego e no salário real médio dependem fundamentalmente da taxa de crescimento da economia e das variações da produtividade do trabalho, e essas últimas são função de uma série de variáveis sobre as quais não se tem pleno controle, torna-se altamente arriscado fazer qualquer tipo de compromisso de caráter quantitativo em relação a emprego e salários, ainda mais quando cerca de 43% dos novos empregos que se pretende gerar dependem de mudanças institucionais, que provavelmente não surtirão os efeitos desejados.

Nesse sentido, o governo FHC tinha plena consciência de que, dadas as restrições impostas sucessivamente pelas âncoras cambial e de metas de inflação, há um *trade-off* entre a taxa de desemprego e a taxa de inflação. Assim, em um ambiente de sucessivos choques externos, as autoridades econômicas fizeram a opção pela manutenção da estabilidade de preços, em detrimento do emprego. A julgar pelas declarações da equipe de transição, os economis-

tas do PT também estão cientes de que, no curto prazo, não parece ser viável lutar contra o repique inflacionário e a deterioração da relação dívida/PIB causados pela maxidesvalorização cambial do segundo semestre de 2002 e, ao mesmo tempo, estimular a retomada da atividade econômica.

Assim, mesmo antes de tomar posse, o próximo governo parece se dar conta de que, quando se trata de condução de política econômica, já será uma grande vitória administrar, de forma competente, a transição para um ambiente econômico caracterizado pela sustentabilidade fiscal e por um relativo equilíbrio das contas externas, que lance as bases para um crescimento econômico duradouro. Então, se houver muita competência e alguma sorte, nos últimos dois anos de mandato poderão começar a ser colhidos, do ponto de vista do mercado de trabalho, os frutos lançados por esse trabalho inicial.