

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**  
Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca  
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



# ESTUDO SOBRE O DESEMPREGO

*ADOLFO C. A. R. FURTADO*

Consultor Legislativo da Área V  
Direito do Trabalho e Previdência Social

**ESTUDO**  
DEZEMBRO/1997



Câmara dos Deputados  
Praça dos 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

## ÍNDICE

APRESENTAÇÃO .....	3
SUMÁRIO EXECUTIVO .....	4
INTRODUÇÃO .....	6
I. TEORIAS ECONÔMICAS DO DESEMPREGO: UMA SÍNTESE .....	7
I.1 A INTERPRETAÇÃO CLÁSSICA DO DESEMPREGO .....	7
I.2 O PRINCÍPIO DA DEMANDA EFETIVA E O DESEMPREGO .....	9
I.3 O RESSURGIMENTO DA HIPÓTESE NEOCLÁSSICA NA DÉCADA DE 80 .....	12
I.4 CONCLUSÕES .....	17
II. A GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E SEUS IMPACTOS SOBRE A FORÇA DE TRABALHO	19
II.1 O QUE É GLOBALIZAÇÃO? .....	19
II.2 A GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E OS TRABALHADORES .....	25
II.3 POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABALHO E O PROCESSO DE AJUSTE À GLOBALIZAÇÃO .....	32
II.4 CONCLUSÕES .....	40
III. EVOLUÇÃO RECENTE E PERSPECTIVAS DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO	41
III.1 O COMPORTAMENTO DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO NA PRIMEIRA METADE DA DÉCADA DE 90 .....	42
III.2 A EVOLUÇÃO E A COMPOSIÇÃO DO DESEMPREGO DURANTE O PLANO REAL .....	51
NOTAS DE REFERÊNCIA .....	64
BIBLIOGRAFIA .....	69

© 1997 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

## ESTUDO SOBRE O DESEMPREGO

*ADOLFO C. A. R. FURTADO*

### APRESENTAÇÃO

O tema do desemprego tem sido objeto da atenção de inúmeros parlamentares, notadamente a partir de abril de 1995, quando as taxas de desemprego, divulgadas quer pelo IBGE, quer pelo convênio SEADE/DIEESE, iniciaram uma trajetória ascendente, que só começou a se reverter um ano depois.

Em virtude desse interesse generalizado, a Assessoria Legislativa tem recebido um número grande de solicitações de trabalho, notadamente estudos técnicos e subsídios para a elaboração de proposições e pronunciamentos, versando sobre o fenômeno do desemprego no Brasil. Dada a vastidão do tema, no entanto, muitas dessas solicitações abordam aspectos diferentes, mas complementares, que podem ser resumidos nas seguintes perguntas-chave:

- quais são as causas econômicas do desemprego?
- quais os efeitos da abertura comercial e da introdução de novas tecnologias e formas de organização da produção sobre o mercado de trabalho brasileiro?
- a globalização econômica afeta a mão-de-obra brasileira da mesma forma que a de outros países, industrializados ou em desenvolvimento?
- o Plano Real produziu impactos negativos e permanentes sobre o nível de emprego da economia brasileira?
- que medidas podem ser tomadas para aliviar a situação dos desempregados brasileiros?

O objetivo do presente trabalho é o de fornecer uma visão geral sobre o tema. Para tanto, ele foi estruturado em três seções, que, embora estreitamente relacionadas do ponto de vista metodológico, podem ser lidas independentemente, sem maiores prejuízos para a compreensão de cada assunto. A primeira seção traz uma síntese das principais correntes teóricas que analisam o fenômeno do desemprego. A segunda seção analisa o processo de globalização

da economia e seus impactos sobre a força de trabalho. Finalmente, a última seção discute o desempenho do mercado de trabalho brasileiro durante a década de 90, o desemprego no Plano Real e as políticas governamentais para o mercado de trabalho.

Este estudo traz, também, a seguir, um sumário executivo, que reúne os principais pontos e conclusões das três seções acima mencionadas.

## SUMÁRIO EXECUTIVO

01. Há duas grandes vertentes teóricas que buscam explicar o fenômeno do desemprego. Para a primeira delas, de inspiração neoclássica, o desemprego surge em virtude da rigidez salarial, provocada pelo comportamento dos agentes (sindicatos, empresas, governo) no mercado de trabalho. A segunda vertente é derivada da análise empreendida por Keynes, em sua Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. Sua principal contribuição está em demonstrar que o nível de emprego depende fundamentalmente da demanda agregada da economia que, por sua vez, é função da propensão da sociedade a consumir e do montante total dos novos investimentos. Keynes acreditava ser mais fácil utilizar instrumentos de política monetária e fiscal para combater o desemprego, do que confiar que o pleno emprego possa ser atingido pela via da flexibilidade salarial no mercado de trabalho.

02. Depois de um longo período em que o pensamento econômico e a ação dos governos foram pautados pelo paradigma keynesiano, o ressurgimento do desemprego nos países europeus, após os dois choques do petróleo, reintroduziu a idéia de que a rigidez salarial e os elevados custos da mão-de-obra, gerados por um mercado de trabalho excessivamente regulamentado, eram responsáveis pelas elevadas taxas de desemprego, que contrastavam com as dos Estados Unidos, onde a proteção social ao trabalhador e o poder sindical eram menores.

03. Atualmente, entre os países componentes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE, o dilema teórico e político parece ser optar entre um mercado de trabalho que gere mais empregos, às custas de maior desigualdade salarial (como os EUA), ou de um mercado de trabalho em que a igualdade salarial é maior, às custas de maior desemprego (a Europa). A flexibilização do mercado de trabalho está, portanto, na agenda das discussões.

04. É preciso ter cautela ao transplantar, para países em desenvolvimento, o referencial teórico que analisa o fenômeno do desemprego nos países desenvolvidos. O mercado de trabalho dos países em desenvolvimento é consideravelmente mais heterogêneo do que o dos países industrializados, uma vez que parcela importante dos ocupados encontra-se vinculada a atividades do setor não estruturado da economia, o que, por si só, já introduz um grau de flexibilidade enorme ao mercado de trabalho.

05. Além das questões relativas à regulamentação do mercado de trabalho, há uma grande polêmica relacionada aos impactos da globalização econômica sobre a força de trabalho mundial.

06. A globalização pode ser entendida como a aceleração de três tendências, nos últimos vinte anos: (a) mudança na composição e crescente participação do comércio internacional de mercadorias e serviços no PIB mundial; (b) maior mobilidade do capital em nível internacional, na forma de investimentos diretos e fluxos financeiros; e (c) rápida difusão de novas tecnologias e formas de organização do processo produtivo.

07. O crescimento do comércio internacional de mercadorias e serviços e dos fluxos internacionais de capitais tem sido extremamente concentrado nos próprios países industrializados e em um seleto grupo de economias emergentes, notadamente os tigres asiáticos e, mais recentemente, a China. Em contrapartida, 60% da força de trabalho mundial está concentrada nos países de baixa renda, e 85% nos países de baixa e média rendas. O grande desafio dos países em desenvolvimento é, pois, como atrair a poupança externa necessária para fazê-los crescer a taxas elevadas, incorporando assim sua força de trabalho ao mercado global.

08. Os organismos multilaterais de financiamento (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional), assim como a OIT, consideram o processo de globalização inevitável e positivo. No entanto, apontam para o fato de que a maior parte das economias - especialmente as que perseguiram modelos de substituição de importações e de planificação central - certamente passam por um processo de transição que não é isento de custos, especialmente para a classe trabalhadora. A abertura comercial e a busca de maior competitividade acarretam profundas mudanças no mercado de trabalho desses países, destruindo empregos no setor formal, elevando a informalização e o desemprego e, em um primeiro momento, reduzindo os salários reais.

09. A redução dos custos sociais do ajuste estrutural dessas economias deve passar pela implementação de políticas passivas e ativas do mercado de trabalho. A preferência tem recaído, nos países industrializados, pelas políticas ativas, que agem sobre a demanda de mão-de-obra (políticas de emprego), a oferta (formação profissional) e sobre a redução dos custos de transação no mercado de trabalho (recolocação de mão-de-obra e orientação profissional).

10. A integração da força de trabalho mundial ao processo de globalização econômica tem sido dificultada pela célere introdução de novas tecnologias e formas de organização do processo produtivo. As principais conseqüências da modernização do processo de trabalho e produção são o espetacular aumento da produtividade e o deslocamento da demanda de trabalho em favor dos trabalhadores mais qualificados.

11. O comportamento do mercado de trabalho brasileiro, ao longo da década de noventa, foi pautado pela recessão do primeiro triênio e pela posterior recuperação econômica. Conseqüentemente, a taxa de desemprego, o nível de ocupação e os rendimentos dos ocupados caem durante a recessão, invertendo-se a tendência a partir de 1993. Não obstante, o crescimento do segmento informal do mercado de trabalho, formado pelos assalariados sem carteira assinada e pelos trabalhadores por conta própria, é uma tendência constante ao longo do período.

12. O freio à atividade econômica imposto pelas autoridades econômicas a partir do segundo trimestre, via aperto do crédito e elevação real das taxas de juros, foi o responsável direto pela elevação das taxas de desemprego no segundo ano do Plano Real. Não obstante a elevação das taxas de desemprego, os rendimentos reais dos assalariados formais e informais, bem assim dos trabalhadores por conta própria, tiveram aumentos expressivos no período.

13. Os jovens até 24 anos de idade são o grupo social que apresenta a maior taxa de desemprego aberto, além de representarem quase a metade de todos os desempregados das seis regiões metropolitanas pesquisadas pelo IBGE. O desemprego de longa duração, representado pela parcela dos desempregados que se encontra sem trabalho há pelo menos um ano, tem crescido sistematicamente desde o segundo semestre de 1995.

14. As políticas do governo voltadas para o combate ao desemprego não foram desenhadas, no entanto, levando em consideração esses grupos específicos de trabalhadores. Seu caráter é genérico e as poucas informações disponíveis ainda não permitem avaliar sua eficácia.

## INTRODUÇÃO

O mercado de trabalho mundial contava, em 1995, segundo estimativas da Organização Internacional do Trabalho - OIT, com cerca de 2,5 bilhões de indivíduos economicamente ativos. Desse total, aproximadamente 125 milhões de pessoas - uma cifra comparável à população do Japão - estavam desempregadas, sem mencionar o número muitas vezes maior de trabalhadores forçados, por falta de alternativas, a se contentar com ocupações de caráter precário, de baixa produtividade e de remuneração insuficiente.

O desemprego e o subemprego tornaram-se fenômenos mundiais e, por isso, preocupantes. Nos países industrializados, com as exceções dos Estados Unidos e do Japão, as baixas taxas de desemprego tornaram-se, a partir do primeiro choque do petróleo, em 1973, um sonho do passado, à medida que políticas econômicas de corte contracionista passaram a ser generalizadamente aplicadas como antídoto contra surtos inflacionários, desequilíbrios fiscais e problemas de balanço de pagamentos. Nas nações em desenvolvimento de renda média, ressalvados os casos dos países do Sudeste asiático, as décadas de 80 e 90 assistiram a uma progressiva perda de dinamismo do emprego no segmento formal do mercado de trabalho e a elevação do desemprego aberto e do emprego informal, que coincidiram com o esgotamento de modelos econômicos baseados na substituição de importações ou na planificação centralizada. Nos países pobres, principalmente na África subsahariana, a desorganização econômica e as turbulências políticas motivaram seu crescente isolamento em relação aos fluxos internacionais de mercadorias, serviços e capitais, relegando sua força de trabalho a atividades primárias voltadas para a subsistência.

Dados esses contextos macroeconômicos tão díspares, existem determinantes comuns para o fenômeno do desemprego nos anos 90? Mais importante ainda, é possível encontrar um receituário universal contra esse mal que aflige a economia mundial no final do século XX?

O senso comum parece dar uma resposta positiva à primeira indagação, mas as opiniões divergem quanto à segunda. Tem sido uma constante, na imprensa internacional e entre muitos especialistas, atribuir o atual fenômeno do desemprego à globalização da economia, com seus componentes de abertura comercial, mobilidade de capitais e a aceleração do progresso tecnológico, que são, por sua vez, secundados pela onipresente tendência de redução da intervenção estatal na economia. Há uma unanimidade quanto ao fato de que ambos os processos afetam o mercado de trabalho em escala global, gerando conseqüências danosas sobre o nível de emprego de grupos específicos de trabalhadores e até mesmo sobre a totalidade da força de trabalho de muitos países, a depender de suas políticas macroeconômicas e do tipo de intervenção institucional sobre o mercado de trabalho.

As perspectivas de superação do problema variam, por sua vez, segundo as diferentes percepções quanto às variáveis econômicas que determinam o nível de emprego e aos desdobramentos futuros da globalização econômica. Os otimistas vêem a integração mundial dos mercados de mercadorias e serviços, a intensificação dos fluxos de capital e a revolução da informática, da microeletrônica e da biotecnologia como um novo ciclo de expansão da economia mundial, que destruirá empregos ineficientes no curto prazo, mas recriará mais e melhores postos de trabalho, a médio e longo prazos. Os pessimistas encaram a liberalização do comércio internacional e a introdução de novas tecnologias e processos de produção como uma ameaça permanente ao emprego, principalmente de trabalhadores menos qualificados. Ambas as correntes concordam, no entanto, que os impactos positivos e negativos da globalização não serão distribuídos equitativamente, e que políticas governamentais adequadas têm um papel importante na redução dos custos de transição para a economia globalizada.

Nos países industrializados, embora a polêmica sobre as causas do desemprego e as formas de superá-lo venha se desenrolando há pelo menos uma década, a comunidade acadêmica e os governos ainda estão longe de alcançar um consenso em relação ao tema. No caso específico do Brasil, em que o avanço significativo das ocupações informais e a elevação ainda modesta das taxas de desemprego são fenômenos relativamente recentes, a tendência tem sido a de transplantar para o mercado de trabalho brasileiro, sem maior avaliação crítica, os diagnósticos e os instrumentos de política do chamado Primeiro Mundo. Um exemplo típico dessa postura são as propostas de redução de encargos sociais e flexibilização das relações de trabalho como mecanismos essenciais para a redução do desemprego, que têm assumido, com a exceção de poucas vozes dissonantes, o caráter de dogmas.

## **I. TEORIAS ECONÔMICAS DO DESEMPREGO: UMA SÍNTESE**

---

### **1.1 A INTERPRETAÇÃO CLÁSSICA DO DESEMPREGO**

---

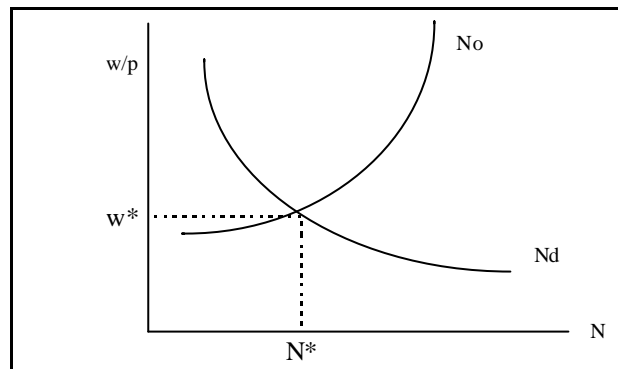
Antes da publicação da “Teoria Geral do Juro, do Emprego e da Moeda”, de John Maynard Keynes, a teoria econômica dominante só concebia o desemprego como fruto de uma decisão voluntária dos trabalhadores. De acordo com essa escola de pensamento, chamada de neoclássica, o comportamento do conjunto de empresas e de trabalhadores seria tal que, na ausência de imperfeições no mercado de trabalho, sempre seria encontrado um nível de salário real capaz de assegurar o pleno emprego. Em outras palavras, os economistas neoclássicos acreditam que qualquer indivíduo disposto a trabalhar encontrará emprego, a não ser que alguma força estranha ao mercado (cujo exemplo mais evidente é a ação sindical, via barganha salarial) introduza algum tipo de rigidez salarial, que impeça o mercado de alcançar o salário real de pleno emprego.

Para melhor compreender a concepção neoclássica do desemprego, é importante entender suas hipóteses sobre o funcionamento do mercado de trabalho e suas relações com o processo de formação dos preços e da demanda agregada da economia.

O primeiro pressuposto de que parte a teoria neoclássica é a de que o objetivo permanente das firmas é a maximização de seus lucros em um mercado de competição perfeita<sup>1</sup>. O segundo pressuposto é o de que as empresas operam com uma tecnologia sujeita a rendimentos marginais decrescentes. Isto significa dizer que, dado um determinado estoque de capital e matérias primas, o esforço de mais um trabalhador contratado irá gerar uma receita adicional sempre menor do que a produzida pelo indivíduo empregado imediatamente antes. É possível demonstrar<sup>2</sup> que a empresa seguirá contratando trabalhadores até o ponto em que o acréscimo de receita gerado por um trabalhador adicional iguale o custo adicional incorrido em contratá-lo. Supondo-se que o custo de contratação da empresa se resume ao salário, pode-se concluir, a partir daí, que, quanto mais baixo for o salário, mais trabalhadores estará a empresa disposta a contratar. Ou seja, a demanda das firmas por trabalhadores é inversamente relacionada ao salário real. Diz-se, por conseguinte, que a curva de demanda por trabalho é negativamente inclinada. A oferta de trabalho, por parte dos indivíduos, é, por sua vez, tanto maior quanto maior for o salário real vigente<sup>3</sup>. A curva de oferta de trabalho é, portanto, positivamente inclinada.



A representação gráfica, abaixo, ajuda a entender como o comportamento das firmas, expresso pela curva de demanda  $N_d$ , interage com o comportamento do conjunto de trabalhadores, representado pela curva de oferta  $N_o$ , para atingir o salário real de equilíbrio ( $w^*$ ) e o nível de emprego de equilíbrio ( $N^*$ ).



Caso o salário ofertado pelo conjunto de firmas fosse maior do que  $w^*$ , haveria mais indivíduos dispostos a trabalhar do que postos de trabalho oferecidos pelas empresas. O excesso de oferta de trabalhadores pressionaria o salário real para baixo, até o nível de equilíbrio  $w^*$ , onde o número de trabalhadores dispostos a ingressar em um emprego seria precisamente igual à quantidade de postos de trabalho ofertados pelas firmas. Inversamente, se o salário inicial ofertado pelas firmas fosse menor do que  $w^*$ , haveria escassez de trabalhadores. As firmas se veriam forçadas a disputar os poucos indivíduos dispostos a trabalhar, elevando naturalmente o salário até o ponto de equilíbrio. Assim, segundo os neoclássicos, a existência de flexibilidade salarial é condição básica para o alcance do pleno emprego.

Mas a flexibilidade salarial, vista como condição necessária e suficiente ao ajuste do mercado de trabalho, não poderia ter conseqüências sobre o nível de preços e a demanda agregada, de forma que ambos possam reagir, posteriormente, sobre o nível de emprego, afastando-o do pleno emprego? Não, pois para a teoria econômica neoclássica, não existe uma relação clara entre os mercados de produtos e o mercado de trabalho. A demanda agregada é considerada constante no curto prazo, dada a hipótese de que a oferta cria sua própria procura<sup>4</sup>. O nível de preços da economia, por sua vez, é resultante do confronto entre a quantidade de moeda existente na economia, sua velocidade de circulação e a demanda nominal agregada, sendo, portanto, determinado fora do mercado de trabalho.

Assim, a economia neoclássica supõe que, se há desemprego, será facilmente solucionado com reduções nominais de salários, que implicam reduções da mesma magnitude de seu poder aquisitivo, para um dado nível de preços. A conseqüência implícita, no nível distributivo, é que quedas do salário real elevariam a rentabilidade do capital e, desse modo, a participação dos detentores de capital na distribuição total da renda. Mas essa mudança no perfil da distribuição da renda não traz, de acordo com o modelo neoclássico, impactos sobre o nível da demanda global da economia, mas apenas sobre sua composição.

Em síntese, o paradigma neoclássico parte da premissa de que, dados a tecnologia e o objetivo de maximização de lucros das firmas, o nível de emprego, o salário real e a distribuição de renda são determinados simultaneamente no mercado de trabalho. A um dado nível de emprego de equilíbrio corresponde um volume de produto de pleno emprego, que é por sua vez integralmente escoado a um certo nível de preços, que dependerá da quantidade de moeda e de sua velocidade de

circulação. O nível de emprego determinado no mercado de trabalho só não corresponderá ao pleno emprego se existirem distorções, a exemplo da ação sindical, que criem uma rigidez salarial. A receita neoclássica para o desemprego é, portanto, muito simples: remova-se a distorção e o pleno emprego será atingido.

Com base nessas premissas, explicava-se o desemprego generalizado da Grande Depressão da década de 30. A maior parte dos economistas da época, antes de Keynes publicar sua “Teoria Geral”, atribuía a existência de um enorme contingente de desempregados à ação nefasta dos sindicatos, que impediam, por força de acordos coletivos, a queda nominal dos salários. Essa matriz teórica, com argumentos mais sofisticados, tem também sido extensamente utilizada para explicar as elevadas taxas de desemprego verificadas a partir da década de 80 nos países europeus da OCDE, em contraposição a taxas de desemprego mais baixas nos EUA e Canadá. Sua concepção básica, como se verá adiante, é a de que fatores externos (os sindicatos, o sistema de seguridade social e políticas salariais, dentre outros) contribuem para conferir maior rigidez aos salários na Europa, impedindo os ajustes necessários do mercado de trabalho, ao passo que os mercados de trabalho mais flexíveis da América do Norte lidam melhor com o desemprego, embora às custas de maior desigualdade salarial.

## **I.2 O PRINCÍPIO DA DEMANDA EFETIVA E O DESEMPREGO**

A Teoria Geral de Keynes apresentou duas críticas básicas à teoria neoclássica do emprego.

A primeira diz respeito à capacidade de o mercado de trabalho determinar, unilateralmente, o nível de salário real. Segundo Keynes, a premissa neoclássica de que a oferta de trabalho varia positivamente com o salário real nem sempre é verdadeira, pois, na presença de contratos de trabalho de longa duração (por exemplo, de um ano), os trabalhadores não deixarão de trabalhar só porque há uma ligeira elevação do custo de vida. Assim, a oferta de trabalho, em certas situações muito comuns, pode não variar, mesmo que haja alterações no nível de salário real. Na prática, portanto, a negociação salarial no mercado de trabalho gira em torno da determinação dos salários nominais. Não se pode assegurar, ademais, que reajustes salariais nominais, determinados no âmbito do mercado de trabalho, acarretem variações do salário real na mesma magnitude e na mesma direção, porque, ao contrário do suposto neoclássico, os reajustes salariais negociados no mercado também afetam, indiretamente, o nível de preços. O nível de emprego de equilíbrio do mercado de trabalho, por conseguinte, só por coincidência seria igual ao de pleno emprego.

A segunda crítica de Keynes é ainda mais contundente e diz respeito à suposição neoclássica de que a demanda agregada é constante, no curto prazo, e independente do mercado de trabalho. No prefácio à edição francesa de sua Teoria Geral, Keynes deixa patente sua discordância:

*“Acredito que a economia em toda parte, até recentemente, tenha sido dominada, muito mais que compreendida, pelas doutrinas associadas ao nome de J.B. Say. É verdade que a ‘lei dos mercados’ dele já foi abandonada há tempo pela maioria dos economistas, mas eles não se livraram de seus postulados básicos, particularmente de sua idéia errônea de que a demanda é criada pela oferta. Say estava supondo implicitamente que o sistema econômico estava sempre operando em sua capacidade máxima, de forma que uma atividade nova apareceria sempre em substituição e não em suplementação a uma outra atividade. Quase toda a teoria econômica subsequente tem defendido, no sentido de que ela tem exigido, esse mesmo pressuposto. No entanto, uma teoria econômica com essa base é claramente incompetente para enfrentar os problemas do desemprego e do ciclo econômico”<sup>5</sup>.*

Está clara nessa afirmação de Keynes a idéia de que o pleno emprego é apenas uma das muitas situações de equilíbrio<sup>6</sup> em que uma economia pode estar operando. Estava patente, também, à época da publicação da Teoria Geral, de que a Grande Depressão não podia ser atribuída exclusivamente à ação nefasta dos sindicatos, como queriam os neoclássicos. Keynes desenvolveu o princípio da demanda efetiva, para preencher essa lacuna teórica.

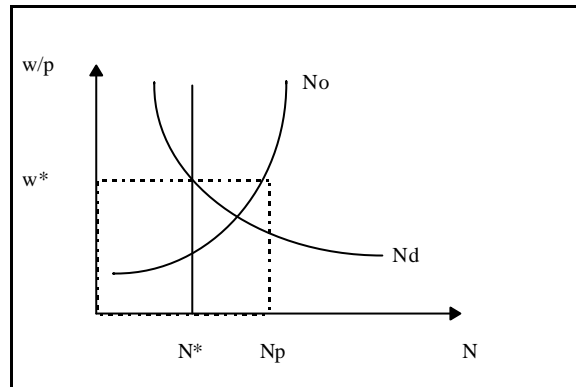
Segundo esse princípio, a demanda agregada da economia depende, grosso modo, de duas variáveis: a propensão da comunidade a consumir, que determina o nível de consumo agregado; e volume corrente de investimentos. Assim, a psicologia da sociedade é tal que, sempre que aumenta o nível de emprego e, conseqüentemente, a renda agregada, a parcela do produto dedicada ao consumo também aumenta, mas em proporção inferior. Isto significa que, para que esse novo nível de produto se sustente ao longo dos períodos subseqüentes, o volume de investimentos da economia deverá ser suficiente para preencher esse hiato entre o produto agregado e a parcela destinada ao consumo. Mas, se a parte não consumida da renda - a poupança agregada - é, por definição, idêntica ao volume de investimento necessário para reproduzir esse novo nível de produto, não seria esse hiato automaticamente preenchido?

A concepção neoclássica de que a oferta cria sua própria demanda trazia implícita precisamente a premissa de que a poupança gerada pelos indivíduos, correspondente à parte não consumida de sua renda, vai resultar necessariamente, no mesmo período, em um volume equivalente de investimentos em capital. No entanto, Keynes alertou para o fato de que, no mundo real, os indivíduos que poupam não são necessariamente os mesmos que tomam as decisões de investir em novas máquinas, equipamentos, ou de estabelecer novos negócios. O montante de investimento corrente depende do que Keynes denominou incentivo para investir, o qual está ligado, por sua vez, à relação entre as *expectativas* dos empresários sobre o *comportamento futuro do mercado* e o nível das taxas de juros: o empresário decidirá realizar investimentos adicionais enquanto o fluxo futuro de rendimentos decorrente do aumento de capital físico de seu negócio for maior do que o rendimento resultante da aplicação financeira equivalente ao preço do bem de capital, dadas as taxas de juros.

A determinação do nível de investimento agregado da economia é, portanto, produto de um conjunto de decisões individuais que envolve uma grande dose de incerteza, na medida em que está baseada nas expectativas sobre o futuro da economia. Se, por algum motivo, os empresários desconfiam da possibilidade de crescimento sustentado da economia a longo prazo, terão menor incentivo para investir. O investimento agregado diminuirá e, dada a propensão a consumir da sociedade, também cairá a demanda agregada e o nível de emprego. Deste modo, a relação de causalidade entre emprego, salários reais e demanda agregada é, para Keynes, completamente diferente da teoria neoclássica:

*“Não é, portanto, a desutilidade marginal do trabalho, expressa em termos de salários reais, que determina o volume de emprego (...). A propensão a consumir e o nível do novo investimento é que determinam, conjuntamente, o nível de emprego, e é este que, certamente, determina o nível de salários reais - não o inverso”<sup>7</sup>.*

Assim, o nível de emprego é determinado fora do mercado de trabalho. O pleno emprego da teoria neoclássica é apenas um caso especial, em que o volume de emprego correspondente a um determinado nível de demanda efetiva equivale, por coincidência, ao total de pessoas que, ao nível de salário vigente no mercado de trabalho, estão dispostas a trabalhar. Caso haja insuficiência de demanda efetiva, como se pode observar pelo gráfico abaixo, o total de empregos ofertado pelas empresas ( $N^*$ ) poderia ser inferior ao número de indivíduos dispostos a trabalhar ( $N_p$ ), pelo salário real dado no mercado ( $w^*$ ). A quantidade de desempregados é, nesse caso, equivalente a ( $N_p - N^*$ ).



O nível de emprego (e, conseqüentemente, o volume de desemprego), surge, portanto, a partir da interação entre a propensão da sociedade a consumir e o nível de investimento que, por sua vez, depende das expectativas dos empresários em relação ao futuro da economia. Dado o nível de emprego compatível com a demanda agregada corrente, determina-se o nível salarial no mercado de trabalho. Mas, até que ponto as variações nominais de salários no mercado de trabalho podem afetar a demanda agregada e, por meio desta, o nível de emprego?

No capítulo 19 de sua Teoria Geral, Keynes se dedica a analisar os possíveis impactos de variações nominais de salários sobre as variáveis determinantes da demanda agregada. Sua principal preocupação é demonstrar que alterações salariais, determinadas no mercado de trabalho, podem, por meio de mudanças no perfil da distribuição de renda, na relação câmbio/salário, na demanda por moeda ou nas expectativas dos empresários, influenciar tanto a propensão a consumir, quanto a chamada “eficiência marginal do capital”, que é a medida da expectativa de rendimentos futuros derivados de um determinado bem de capital.

Assim, por exemplo, uma redução generalizada de salários nominais - que seria a receita neoclássica para o desemprego - poderia, de início, causar uma certa queda de preços na economia, porque se reduzem os custos de mão-de-obra. Em um primeiro momento, este movimento engendraria uma redistribuição real da renda dos assalariados para os empresários, causando provavelmente uma redução da propensão a consumir da economia. Se a eficiência marginal do capital e a taxa de juros permanecerem constantes, a tendência é de queda futura na demanda agregada e de retração no nível de emprego.

Esse efeito isolado de uma queda dos salários nominais sobre a propensão a consumir é fácil de ser analisado, porque supõe que não há outros impactos sobre a eficiência marginal do capital, a relação câmbio/salário e a demanda por moeda. Mas esses impactos existem e nem sempre operam na mesma direção. Uma queda na relação salário/câmbio, motivada por uma redução dos salários, pode tornar os produtos dessa economia mais competitivos no mercado mundial e, assim, estimular não apenas o aumento das exportações, como também o nível de investimentos do setor exportador. Por outro lado, se os empresários acreditarem que a tendência de comportamento dos salários seguirá sendo de queda, sua percepção será a de que o comportamento futuro de suas vendas será pior, inibindo, assim, o investimento corrente. Finalmente, caso haja uma deflação, diminuirá a demanda por moeda, forçando, eventualmente, uma baixa na taxa de juros, que seria favorável a uma ampliação do nível do investimento.

É importante salientar, nesse ponto, que Keynes em nenhum momento discorda de que uma redução dos salários reais incita cada empresário a elevar sua oferta de postos de trabalho. Sua crítica está direcionada à aposta exclusiva na flexibilidade de salários nominais, como forma de ampliar o nível de emprego, uma vez que variações de salários nominais podem gerar efeitos contraditórios e de magnitudes não facilmente mensuráveis sobre as variáveis que determinam o nível da demanda agregada e do emprego.

Em síntese, a análise feita na Teoria Geral aponta para uma relação de grande complexidade entre variáveis macroeconômicas, o nível de emprego e os salários fixados no mercado de trabalho. Se a taxa de desemprego da economia é uma conseqüência do nível de demanda efetiva, é óbvio que os instrumentos de combate ao desemprego assumirão uma feição completamente diferente do receituário neoclássico. A idéia implícita em Keynes é de que o combate ao desemprego só se pode realizar a partir de uma política macroeconômica (monetária, fiscal, ou uma combinação destas) que exerça o controle da demanda agregada. Em certo sentido, foram as políticas keynesianas de controle da demanda que garantiram, durante grande parte do pós-Guerra, que as economias dos países industrializados operassem com baixíssimas taxas de desemprego aberto.

### **I.3 O RESSURGIMENTO DA HIPÓTESE NEOCLÁSSICA NA DÉCADA DE 80**

Apesar de ter formulado críticas contundentes à visão neoclássica de pleno emprego permanente, Keynes deixou claro, em vários trechos de sua Teoria Geral<sup>8</sup>, que, se o Estado, através de instrumentos de política monetária ou fiscal, mantiver a demanda efetiva elevada o suficiente para assegurar o pleno emprego, os postulados da teoria neoclássica continuariam perfeitamente válidos. Isto implicaria dizer que uma eventual rigidez dos salários reais poderia gerar algum tipo de desemprego involuntário, mesmo se a demanda agregada estivesse em um patamar adequado.

Por outro lado, a preferência de Keynes por políticas de controle da demanda, em detrimento da simples flexibilidade dos salários nominais, tinha, além dos aspectos teóricos já mencionados, uma razão de ordem prática:

*“Qualquer sindicato irá oferecer alguma resistência a um corte nos salários nominais, por menor que este seja. Mas, já que nenhum sindicato sonharia em deflagrar uma greve toda vez que há um aumento no custo de vida, eles não levantam nenhum obstáculo, a eles atribuído pela escola clássica, a qualquer aumento no emprego agregado”<sup>9</sup>.*

Em síntese, Keynes defendia explicitamente, à época da Grande Depressão, caracterizada por uma queda contínua de preços, uma política monetária que produzisse inflação moderada, capaz de reduzir os salários reais e incentivar os empresários a ampliar a oferta de empregos. A premissa básica, correta naquele período, era de que os sindicatos negociavam cláusulas salariais, em acordos coletivos, com uma duração relativamente longa e sem mecanismos de indexação.

Mas, passadas algumas décadas, não poderiam ter sido desenvolvidos mecanismos, no mercado de trabalho, que, mesmo sob a presença de políticas macroeconômicas expansionistas, fossem capazes de impedir a queda do salário real e, conseqüentemente, um aumento nos postos de trabalho ofertados pelas firmas?

Essa é a hipótese básica de vários modelos que foram desenvolvidos ao longo da década de 80, cujo principal objetivo era explicar as razões das altas taxas de desemprego em alguns países da OCDE. Esses modelos podem ser divididos, grosso modo, em duas vertentes principais. A primeira, seguindo mais de perto a hipótese neoclássica tradicional, atribui a rigidez dos salários ao

comportamento coletivo dos trabalhadores, seja pela ação dos sindicatos, seja em função do conflito entre trabalhadores “de elite” (*insiders*) e trabalhadores “comuns” (*outsiders*). A segunda linha presente na literatura econômica explica a rigidez de salários reais em função do comportamento das firmas, por meio de um mecanismo denominado “salários de eficiência” (*efficiency wages*). Essas explicações teóricas são sintetizadas a seguir<sup>10</sup>.

#### **a) Sindicatos e rigidez de salário real**

A ampliação da taxa de filiação sindical e a crescente centralização da barganha salarial em muitos países europeus, no período do pós-Guerra, aliadas ao fato de que, mesmo após o primeiro choque do petróleo, os salários reais na maior parte dos países da Europa seguiram crescendo a taxas mais elevadas que a produtividade do trabalho, ressuscitou, na década de 80, o argumento da ação das entidades representativas de trabalhadores como elemento de perturbação do funcionamento do mercado de trabalho e principal fonte causadora do desemprego.

Um dos principais modelos utilizados para a defesa dessa tese é o que atribui ao sindicato o monopólio na fixação dos salários nominais. Dada a demanda das firmas por trabalho, o nível de emprego é determinado por estas últimas. As premissas básicas do modelo são as seguintes:

- variações dos salários nominais não produzem impacto sobre o nível de preços, que é determinado fora do mercado de trabalho; ou seja, o sindicato tem o poder de fixar, via barganha por salários nominais, o nível de salários reais, para um determinado nível de preços;
- o sindicato detém o monopólio da oferta de trabalho, ou seja, o índice de sindicalização é de 100%<sup>11</sup>;
- o processo de barganha salarial é conduzido pelo sindicato a partir do objetivo de maximizar o grau de satisfação de seus filiados, sujeito à restrição da demanda por trabalho da firma<sup>12</sup>.

Para atingir o máximo grau de satisfação para seus filiados, o sindicato tem que levar em conta que, em função da demanda por trabalho da firma, ele terá que fixar, na negociação coletiva, um salário nominal tal que, na hipótese de todos os trabalhadores não serem empregados, a satisfação adicional gerada pelo pagamento, aos empregados, do salário negociado, compense a insatisfação dos sindicalizados que ficarão desempregados, os quais irão receber exclusivamente o benefício do seguro-desemprego.

À exceção de um único caso, em que o salário fixado pelo sindicato coincide exatamente com o de pleno emprego, o modelo demonstra que a remuneração resultante do processo de barganha salarial será sempre superior ao valor do seguro-desemprego e, conseqüentemente, o número de trabalhadores empregados será inferior ao total de trabalhadores sindicalizados<sup>13</sup>. Os trabalhadores desempregados teriam, assim, um incentivo para trabalhar, por qualquer salário compreendido entre o valor do seguro-desemprego e o salário resultante do acordo coletivo, mas são impedidos de fazê-lo em virtude do monopólio sindical.

O modelo de monopólio sindical demonstra que a negociação coletiva realizada pelos sindicatos pode produzir desemprego. Mas até que ponto os sindicatos podem compensar eventuais quedas do salário real causadas por elevações no nível de preços, causando, assim, uma rigidez na taxa de desemprego? Isto dependerá, em tese, da sua capacidade de reabrir, a qualquer momento, o processo de negociação coletiva para proceder a revisões salariais, ou da introdução de mecanismos eficazes de indexação salarial, no âmbito dos instrumentos normativos.

#### **b) O conflito entre “insiders” e “outsiders”**

Uma hipótese subjacente à teoria neoclássica do mercado de trabalho é a de que a oferta de trabalho é homogênea, ou seja, todos os trabalhadores são substitutos perfeitos entre si. Assim, a existência de um contingente de desempregados, abstraindo-se fatores externos que criem rigidez



salarial, necessariamente força uma disputa entre indivíduos igualmente dotados e, por meio de reduções no salário real, um aumento do nível de emprego, até que todas as pessoas dispostas a trabalhar pela remuneração de mercado estejam empregadas.

O mundo real, como se sabe, é bastante diferente desse modelo, entre outras razões porque a força de trabalho não é homogênea. Fatores como educação básica, formação profissional, experiência prévia no emprego e lealdade para com a firma provocam diferenciações entre trabalhadores, que se refletem em seu poder de barganha salarial. É esta idéia que está por trás de modelos do tipo “*insider x outsider*”, cujos principais supostos são os seguintes:

- a força de trabalho é segmentada em dois grupos de trabalhadores: os *insiders*, que possuem um conjunto de atributos que lhes asseguram poder de mercado, e os *outsiders*, que não possuem a capacidade de barganhar salários;
- o poder de barganha salarial dos *insiders* é determinado pela existência de custos de rotatividade de mão-de-obra, que são, por sua vez, formados pelas despesas que as empresas têm de realizar para substituírem *insiders* por *outsiders*, ou seja, custos de seleção e treinamento dos *outsiders* e custos de demissão de *insiders*;
- além das variáveis relacionadas diretamente aos custos de admissão e demissão, o poder de barganha dos *insiders* é também dado pela percepção que as empresas têm de que a rotatividade de mão-de-obra pode ter efeitos negativos sobre a produtividade do trabalho, quer em função da queda no grau de cooperação entre empregados, quer porque pode reduzir as perspectivas de ascensão dos *insiders*;
- as firmas têm o objetivo de tornar máximo seu lucro, sujeitas a uma tecnologia que gera rendimentos marginais decrescentes e a preços determinados em um mercado de competição perfeita.

Diante dessa segmentação da oferta de trabalho, as firmas terão duas curvas de demanda: uma por *insiders* e outra por *outsiders*. Assim como no modelo neoclássico tradicional, valerá a pena a firma seguir contratando um ou outro trabalhador até o ponto em que a receita adicional derivada do esforço daquele indivíduo iguale o custo adicional (marginal) de contratá-lo. Mas quais são os custos marginais para *insiders* e *outsiders*?

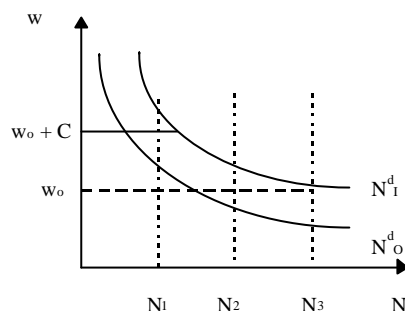
O custo adicional de contratação de um *insider* é dado pelo valor do salário, que ele tem condição de barganhar, acrescido do custo que a firma deveria incorrer para dispensar um *insider*, que pode ser definido por lei ou por negociação coletiva. No caso dos *outsiders*, seu custo de contratação é dado pelo piso salarial do mercado de trabalho<sup>14</sup>, ao qual são adicionados os custos de seleção e treinamento, além de um fator de custo adicional, que capta a perda de produtividade do conjunto de trabalhadores, quando se substitui um *insider* por um *outsider*.

Assim, os *insiders* são capazes de fixar, na negociação salarial, um salário tal que lhes assegure o pleno emprego, desde que conheçam a demanda da firma por *outsiders* e o piso salarial. O salário a ser fixado pelos *insiders* deverá ser o maior possível, desde que atenda simultaneamente a dois requisitos:

- a contratação de um *insider* adicional deverá ser lucrativa para a firma; e
- os *insiders* deverão ser mais baratos para a firma do que os *outsiders*.

O gráfico a seguir ilustra o processo de determinação do nível de emprego e de salários em um mercado de trabalho sujeito a esse tipo de segmentação. Seja  $N^d_i$  a curva de demanda da firma por *insiders*;  $N^d_o$ , a curva de demanda por *outsiders*;  $w_o$ , o piso salarial; e  $C$ , o custo unitário de substituição de um *insider* por um *outsider*. O salário de equilíbrio dependerá da quantidade de *insiders* existentes no mercado:

**Figura 3**  
**Determinação do nível de emprego por insiders**



O custo de contratação de *outsiders* é, como vimos, igual a  $(w_0 + C)$ . Se o número de *insiders* for  $N_1$ , o salário de equilíbrio da curva de demanda  $N^d_1$  seria superior ao custo de contratação de *outsiders*. Neste caso, compensaria à firma contratar um contingente adicional de trabalhadores *outsiders*, e o salário de equilíbrio seria nivelado a  $(w_0 + C)$ . Se o número de *insiders* for  $N_2$ , o salário de equilíbrio seria inferior ao custo de contratação de *outsiders*. Conseqüentemente, a firma só contrataria *insiders*, e os *outsiders* estariam involuntariamente desempregados. Finalmente, se o número de *insiders* for  $N_3$ , o salário de equilíbrio igualar-se-ia ao piso salarial.

O modelo “*insiders x outsiders*” não é incompatível com os modelos de monopólio sindical. Na realidade, é plausível supor que os sindicatos defendam basicamente os interesses de trabalhadores que já possuem experiência no mercado de trabalho e que representam uma elite, em oposição aos que buscam seu primeiro emprego, ou cujo nível de qualificação seja inferior. Nesse caso, o desemprego concentrado em trabalhadores *outsiders* seria decorrente não apenas de diferenças de qualificação mas, principalmente, da imposição de barreiras econômicas, institucionais e culturais à entrada de novos trabalhadores<sup>15</sup>.

c) A determinação de “salários eficientes” pela firma

Uma segunda vertente de modelos teóricos explora as possibilidades de a firma ter razões para fixar um nível de salário real, abaixo do qual não contratará trabalhadores, mesmo que dispostos a trabalharem por menor remuneração. Esses modelos abandonam, obviamente, as premissas utilizadas pela escola neoclássica, segundo as quais a firma torna máximo seu lucro precisamente no ponto em que o salário pago ao trabalhador iguala a receita gerada pela sua produção adicional. Os modelos de salários eficientes baseiam-se nas seguintes hipóteses:

- quanto maior for o salário real, maior será o esforço dos trabalhadores envolvidos no processo de produção; ou seja, maiores salários farão as pessoas trabalharem mais e melhor;
- não existem diferenças de qualificação e de outros atributos relevantes na força de trabalho;
- o salário real horário nem sempre corresponde ao esforço horário do trabalhador<sup>16</sup>;
- o objetivo da firma, para maximizar seu lucro, é o de reduzir a zero a diferença entre o salário real e o esforço médio aplicado à produção.



Dadas essas hipóteses, existirá um nível ótimo de salário real que tornará máxima a eficiência da firma, em termos de produtividade do trabalho. Esse nível de salário real está associado a um montante de emprego que, só por mera coincidência, será igual ao número de trabalhadores dispostos a trabalhar àquele dado salário.

Caso haja um excedente de trabalhadores desempregados, a tendência seria, de acordo com a hipótese neoclássica, uma queda dos salários nominais. Esta queda, no entanto, alteraria a relação entre o salário real e o esforço médio, tornando as firmas menos eficientes. Assim, mesmo que haja desemprego, não haverá incentivo para as firmas reduzirem o nível de salário real. Situação semelhante aconteceria no caso de uma elevação exógena nos preços dos bens consumidos pelos trabalhadores: as firmas teriam incentivo a elevar o salário nominal, restabelecendo o nível de salário real mais eficiente.

Essa formulação teórica comporta inclusive uma explicação de caráter microeconômico para a taxa de desemprego natural da economia. Caso todos os trabalhadores estivessem empregados, não haveria incentivo para que o nível de esforço médio fosse compatível com a remuneração recebida. Isto porque não haveria qualquer risco de serem demitidos, uma vez que nenhum outro trabalhador estaria disposto a se empregar, ao salário vigente. Sentindo que aquele nível de salário real não asseguraria máxima eficiência, todas as firmas tenderiam a elevar os salários nominais ao mesmo tempo, forçando, assim, uma elevação do salário real e uma queda do emprego. O salário de eficiência é compatível, assim, com uma certa taxa de desemprego aberto da economia.

O comportamento empresarial de fixação de salários eficientes pode ser explicado, ainda, por outros fatores, além da hipótese de as firmas desejarem maximizar a eficiência do fator trabalho. Entre eles, podem-se citar:

- a tentativa de evitar taxas elevadas de rotatividade voluntária de mão-de-obra, que aumentam custos de seleção e treinamento e tendem a comprometer, no curto prazo, a produtividade do trabalho;
- políticas tendentes a forjar “espírito de equipe” na empresa, associando um “salário justo” a demandas por cooperação, solidariedade capital-trabalho e lealdade para com a empresa;
- tentativas de neutralizar ou inibir a ação sindical: o salário eficiente levaria em conta, também, a reivindicação salarial do sindicato, descontada dos custos incorridos pelo empregado ao se envolver em um movimento grevista.

As hipóteses subjacentes aos modelos de salários eficientes coadunam-se, em certo sentido, com os novos paradigmas da organização do trabalho, que privilegiam a cooperação entre trabalhadores, a flexibilidade ocupacional, maior conhecimento do processo de produção por parte do trabalhador individual e estímulo à inovação. Essas novas características do processo de trabalho requerem, necessariamente, baixas taxas de rotatividade de mão-de-obra, elevado “espírito de equipe” e alta solidariedade entre capital e trabalho. A organização de cunho fordista, ao contrário, associava o trabalhador estreitamente a um único posto de trabalho, cujo ritmo de produção estava ditado exogenamente pela linha de montagem, tornando mais fácil, assim, a rotatividade de mão-de-obra.

É interessante notar, finalmente, que não existem, em tese, empecilhos a que a rigidez de salários reais seja produto simultâneo de um comportamento empresarial de fixação de salários eficientes, de um lado, e de um conflito entre *insiders* e *outsiders*, de outro. Nesse sentido, esses modelos cumprem o importante papel de alertar para o fato de que, quer do lado de empresários, quer do lado dos trabalhadores, podem existir motivos plausíveis, do ponto de vista microeconômico, para resistências à queda de salários reais.

## I. 4 CONCLUSÕES

Essa breve resenha das teorias explicativas do desemprego, embora não exaustiva, pretende ilustrar o grau de complexidade do fenômeno e a dificuldade de a teoria econômica apreender todas as suas manifestações. Essa complexidade está retratada nas diversas - e muitas vezes conflitantes - abordagens teóricas, que geram, por sua vez, diferentes receitas de combate à desocupação da força de trabalho. De um modo geral, pôde-se identificar duas grandes vertentes teóricas<sup>17</sup> que buscam explicar o fenômeno do desemprego.

A primeira delas, de inspiração neoclássica, atribui ao mercado de trabalho peso exclusivo na determinação dos níveis de salário real e de emprego na economia, desconsiderando qualquer impacto de variações (nominais ou reais) dos salários sobre a demanda agregada. O desemprego surge, a partir dessa concepção, em virtude da rigidez salarial, provocada pelo comportamento dos agentes. Desse modo, embora a teoria neoclássica tradicional atribua fundamentalmente aos sindicatos a responsabilidade pela rigidez salarial, modelos mais recentes, como o *insider x outsider* e o de salários eficientes, introduzem outras hipóteses explicativas, a exemplo, respectivamente, da segmentação na oferta de trabalho e da busca do nível mais eficiente de produção pela firma, por intermédio da redução dos níveis de rotatividade da mão-de-obra e do aumento do grau de solidariedade entre trabalhadores e da cooperação capital-trabalho.

A segunda vertente é derivada da análise empreendida por Keynes, em sua Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. Sua principal contribuição está em demonstrar que o nível de emprego depende fundamentalmente da demanda agregada da economia que, por sua vez, é função da propensão da sociedade a consumir e do montante total dos novos investimentos. Este último decorre, por sua vez, das expectativas dos empresários em relação à rentabilidade futura de seus ativos de capital, *vis-à-vis* as taxas de juros vigentes. Keynes deixa claro, ainda, que o mercado de trabalho, através da negociação entre empregadores e trabalhadores, só possui a capacidade de determinar o nível de salários nominais, e nunca os salários reais. Como variações dos salários nominais produzem efeitos ambíguos sobre variáveis tão importantes quanto o nível de preços, a propensão a consumir, a demanda por moeda e o incentivo dos empresários a investir, Keynes acreditava ser mais fácil utilizar instrumentos de política monetária e fiscal para combater o desemprego, do que confiar que o pleno emprego possa ser atingido pela via da flexibilidade salarial no mercado de trabalho.

As políticas keynesianas de estímulo à demanda agregada foram o principal instrumento utilizado pelas autoridades econômicas, após a Segunda Guerra Mundial, para manter a trajetória de crescimento econômico e para alcançar o objetivo do pleno emprego. Contudo, o desmoronamento do sistema de Bretton Woods e os dois choques do petróleo produziram, na década de 70, problemas de balanço de pagamentos e elevações rápidas de déficits fiscais, que provocaram quedas no ritmo de crescimento econômico da maior parte dos países industrializados. Ademais, a volatilidade cambial tem gerado maior necessidade de coordenação das políticas fiscais e monetárias dos países industrializados, cujo principal objetivo tem sido a manutenção de baixas taxas de inflação, em detrimento de políticas voltadas para a geração de pleno emprego.

Assim, passados sessenta anos da primeira publicação da Teoria Geral, não deixa de ser irônico observar que, pelo menos nos países industrializados, existe uma quase unanimidade entre os teóricos em relação à inconveniência de políticas de estímulo à demanda, bem como ao diagnóstico de rigidez salarial como causa determinante do desemprego nos países industrializados. A maior parte dos modelos macroeconômicos atuais parte das seguintes hipóteses:

- existe uma “taxa natural de desemprego”, ou seja, uma proporção da população economicamente ativa tende a ficar desempregada, em função do desemprego friccional, falhas de informação sobre oportunidades de emprego, problemas conjunturais de adequação entre oferta e demanda de mão-de-obra, etc. Essa taxa natural de desemprego é compatível com uma inflação estável;
- a taxa de reajuste dos salários depende da inflação esperada, do grau de “aquecimento” da demanda no mercado de trabalho<sup>18</sup> e das expectativas de aumento real de salários, incorporadas nas reivindicações sindicais;
- a taxa de inflação efetiva, por sua vez, é função da taxa de reajuste dos salários, descontada a taxa possível de crescimento dos salários reais, que depende, por sua vez, do crescimento da produtividade do trabalho e do custo dos demais insumos.

Pode-se estabelecer, conseqüentemente, uma relação entre as taxas de inflação e desemprego. Essa relação dependerá da expectativa de inflação e da relação entre as taxas esperada e possível de crescimento do salário real. Se o principal objetivo dos governos é o controle da inflação, existem duas maneiras de a economia se ajustar. Supondo-se que as expectativas dos agentes convergem em relação à meta inflacionária traçada pelo Governo, a primeira forma de ajuste é pela via da moderação salarial: as reivindicações salariais só incorporariam elevações reais de salário compatíveis com a taxa de crescimento da produtividade do trabalho, mantendo constante a taxa de desemprego. A segunda via é a do nível de emprego: se os aumentos salariais são fixados acima do incremento da produtividade, o desemprego tem que aumentar, para uma dada meta de inflação.

Assim, a elevação das taxas de desemprego na maior parte dos países industrializados da Europa, a partir de meados da década de 70, é comumente explicada pela existência de aumentos salariais superiores à taxa possível de crescimento salarial. Essa rigidez salarial é motivada, de acordo com diversos modelos explicativos, pela excessiva regulamentação do mercado de trabalho, pela elevada proteção do sistema de seguro-desemprego, pela estrutura sindical centralizada e, de outro lado, pela elevação dos preços de insumos, em função dos choques petrolíferos.

Todas as explicações teóricas sumarizadas nessa seção ajudam a lançar luzes sobre o desemprego nos países industrializados, que possuem mercados de trabalho relativamente integrados e homogêneos, mas não é certo que consigam apreender as múltiplas facetas desse fenômeno, em nível global. Por conseguinte, é fundamental encarar com extrema cautela, nas economias em desenvolvimento, o receituário baseado em modelos teóricos que não levam em consideração a heterogeneidade dos mercados de trabalho locais.

Finalmente, as inúmeras transformações por que tem passado a economia mundial, que vão do acelerado progresso tecnológico à crescente integração dos mercados financeiro, de produtos e serviços, passando pelo esgotamento de modelos econômicos baseados na substituição de importações e na planificação central, têm afetado violentamente a vida de milhões de trabalhadores, e talvez seja necessário um novo paradigma econômico, a exemplo do que representou a Teoria Geral de Keynes, na década de 30, para explicar as novas facetas do desemprego e as formas de superá-lo.

Nesse sentido, a próxima seção focaliza o processo de globalização e seus impactos sobre a força de trabalho de diversos grupos de países, chamando a atenção, do ponto de vista da geração de empregos em nível nacional, para as possibilidades e riscos envolvidos nas diferentes formas de inserção dos países na nova ordem internacional.

---

## II. A GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E SEUS IMPACTOS SOBRE A FORÇA DE TRABALHO

---

### II.1 O QUE É GLOBALIZAÇÃO?

---

O termo “globalização econômica” passou a integrar o cotidiano e o vocabulário das pessoas, sem que a maioria delas tenha parado para pensar o que realmente significa. Fala-se muito acerca dos efeitos da globalização sobre as economias nacionais e toma-se como premissa que o ajuste a esse processo é inevitável e, muitas vezes, acompanhado inexoravelmente de um alto custo social. Mas, afinal, o que é globalização?

A Organização Internacional do Trabalho - OIT e o Banco Mundial, em relatórios recentemente publicados<sup>19</sup>, não fornecem definições diretas do que seja o processo de globalização ou integração mundial, mas implicitamente o descrevem como sendo caracterizado pela combinação de três tendências:

- mudança da composição e participação crescente do comércio internacional de mercadorias e serviços no PIB mundial;
- maior mobilidade do capital em nível internacional, na forma de investimentos diretos e fluxos financeiros; e
- rápida difusão de novas tecnologias e formas de organização do processo produtivo.

Pode-se perfeitamente alegar, no entanto, que essas tendências têm estado presentes na economia mundial desde, a rigor, o surgimento do capitalismo industrial. Desde a invenção do tear mecânico, da máquina a vapor e das ferrovias, o mundo tem testemunhado um crescimento dos fluxos comerciais e financeiros entre as nações. Afinal, se a globalização é caracterizada por progresso tecnológico, ampliação do comércio internacional e crescimento dos fluxos de capitais entre países, o que a distingue como um processo novo?

Provavelmente, a resposta a essa questão está centrada tanto na velocidade, quanto na natureza das mudanças recentes na economia mundial.

#### **a) O comércio internacional**

O comércio internacional tem apresentado um crescimento acelerado no passado recente, em grande parte em função do maior grau de abertura comercial que se verifica na maior parte dos países. Segundo dados do Banco Mundial, os fluxos de comércio exterior<sup>20</sup> ampliaram rapidamente sua participação no PIB global entre 1970 e 1990, saltando de cerca de 25% para 45%. Essa tendência esteve presente tanto nos países industrializados quanto nos em desenvolvimento. Por sua vez, os países em desenvolvimento, tomados em seu conjunto, alteraram radicalmente sua pauta de exportações, na medida em que a participação dos produtos manufaturados saltou de 20%, em 1970, para 60%, em 1990. Uma noção da importância do comércio exterior, do ponto de vista do mercado de trabalho, pode ser dada pelo fato de que os países em desenvolvimento já empregavam, em 1990, cerca de 17% da sua força de trabalho em atividades direta ou indiretamente ligadas às exportações.

Quadro 1						
Taxas anuais de crescimento do PIB, das exportações e das importações						
Grupos de países selecionados, 1970-80 e 1980-93						
Grupos de países	1970-80			1980-93		
	PIB	Exportações	Importações	PIB	Exportações	Importações
	África sub-sahariana	3,8	1	3,2	1,6	2,5
Leste da Ásia e Pacífico	6,9	9	9,7	7,8	10,8	9,2
Sul da Ásia	3,5	4,2	4,3	5,2	7,3	3,7
América Latina e Caribe	5,4	0,9	4,7	1,9	3,4	0,3
<i>Brasil</i>	8,1	8,6	5,8	2,1	5,2	-0,8
Países de renda alta	3,2	6	5,2	2,9	5,1	5,8

Fonte: The World Bank

O quadro abaixo demonstra, entretanto, que essa integração dos diversos países ao comércio internacional tem acontecido de maneira extremamente desigual.

É fácil perceber que os chamados “tigres asiáticos” conseguiram manter, ao longo de praticamente um quarto de século, elevadas taxas de crescimento anual de exportações e importações, que, sem dúvida, constituíram-se no elemento dinâmico capaz de assegurar altíssimas taxas de incremento de seus Produtos Internos Brutos. Foram esses países e, mais recentemente, as economias do Sul da Ásia, os responsáveis básicos pelo aumento da participação dos países em desenvolvimento no comércio internacional, assim como pela mudança na composição de sua pauta de exportações.

Os demais grupos de países em desenvolvimento apresentaram resultados bem mais modestos. A África, em função de um conjunto de determinantes de ordem econômica e política, apresentou uma tendência de isolamento em relação à economia mundial, além de baixas taxas de crescimento do PIB. Os países da América Latina e o Caribe foram os únicos que, durante a década de 70, reduziram, no conjunto, a participação relativa das suas exportações no PIB, refletindo em parte o modelo de substituição de importações vigente em toda a região. A “década perdida”, abrangida pelo segundo período observado, também atesta as restrições ao crescimento derivadas da crise de balanço de pagamentos que afetou toda a região, em grande parte responsável pelo esforço exportador e pela severa restrição ao crescimento das importações.

Em suma, o recente crescimento acelerado do comércio internacional, uma das características apontadas do processo de globalização, esteve concentrado nos próprios países industrializados e entre estes e as economias asiáticas emergentes. A América Latina e o Caribe, os países da África, assim como a Europa Central e as repúblicas nascidas do desmoronamento da extinta União Soviética, ainda desempenham papéis marginais nesse processo. Se esses países não se adaptarem rapidamente, poderão ver sua participação na economia mundial e suas possibilidades de crescimento reduzirem-se ainda mais, caso estejam corretas as estimativas de incremento de 200 bilhões de dólares anuais nos fluxos de comércio internacional, em função da aplicação das regras acordadas na Rodada Uruguai do GATT.

#### **b) O fluxo internacional de capitais**

Assim como o comércio internacional, o movimento de capitais para além das fronteiras nacionais, na forma de empréstimos, investimentos em *portfolio* e investimentos diretos, cresceu de maneira espetacular ao longo dos últimos anos. Entre 1970 e 1990, de acordo com o Banco Mundial, os movimentos brutos de capitais<sup>22</sup> elevaram-se, respectivamente, de 7% para 9% do PIB, nos países em desenvolvimento, e de 5% para 11% do PIB, nos países industrializados.

Do ponto de vista do processo de globalização econômica, chamam a atenção o desenvolvimento de um mercado global de investimentos em *portfolio* e o acelerado crescimento dos investimentos diretos estrangeiros, no passado recente.

A queda abrupta dos preços de tarifas de telecomunicações via satélite e a revolução da microinformática possibilitaram o rápido desenvolvimento, na década de 80, de um mercado global de capitais especulativos que, embora ainda movimente volumes pequenos para os padrões dos países desenvolvidos, já representa somas suficientemente grandes para causar graves problemas de condução de política monetária e cambial na maior parte das economias do mundo. As principais características desse fluxo de capitais, que em 1993 atingiram US\$ 47 bilhões para os países em desenvolvimento, dos quais cerca de US\$ 6 bilhões direcionados ao Brasil, são sua volatilidade e sua capacidade de escapar aos controles impostos pelas autoridades monetárias locais. A extrema mobilidade desses capitais é capaz de suscitar mudanças abruptas no comportamento da conta de transações correntes e no volume de reservas da economia local, sempre que haja mudanças nas expectativas dos investidores quanto ao risco associado ao país. A crise mexicana de 1995 é um exemplo típico dos efeitos desses movimentos de capital.

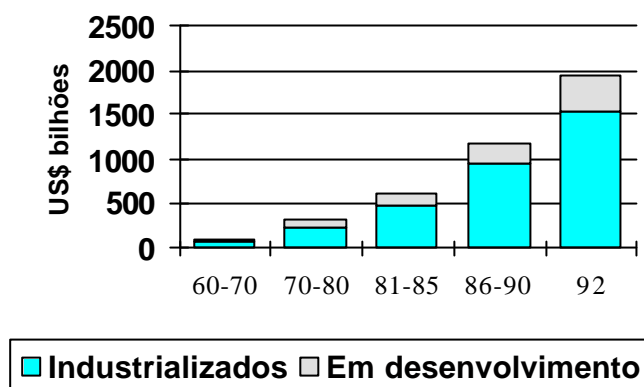
O segundo elemento relevante é o crescimento acelerado que se observa nos fluxos de investimentos diretos estrangeiros.

O Gráfico 1 dá uma idéia do rápido processo de acumulação das inversões estrangeiras, notadamente a partir da década de 80, que reflete, fundamentalmente, um movimento adaptativo das grandes empresas multinacionais à realidade da integração internacional dos mercados. Assim, o volume anual médio de investimentos diretos estrangeiros saltou de US\$ 313 bilhões, na década de 70, para US\$ 1,173 bilhões, na segunda metade da década de 80. Essa tendência ao aumento da mobilidade do capital produtivo permaneceu na atual década, e o estoque atual de investimentos diretos estrangeiros já atingia, em 1992, cerca de US\$ 2 trilhões<sup>23</sup>.

É possível constatar também que, à semelhança do que ocorre com os fluxos de comércio internacional, a ampliação dos montantes de investimento direto estrangeiro é, fundamentalmente, um processo restrito ao chamado Primeiro Mundo. Ao longo da década de 60, quando o modelo de substituição de importações estava em seu auge, os investimentos diretos estrangeiros destinados aos próprios países industrializados já atingiam 68% do total. Essa participação cresceu para algo próximo de 80% nas duas décadas seguintes, em grande parte devido à crise da dívida e ao esgotamento do modelo de substituição de importações nos países em desenvolvimento. Finalmente, e apesar de os investimentos diretos estrangeiros nos chamados mercados emergentes terem crescido bastante nos primeiros anos da década de 90, a eles ainda corresponde uma parcela marginal do volume total de inversões diretas estrangeiras.



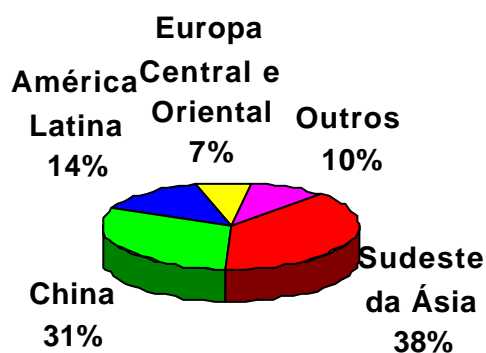
**Gráfico 1**  
**Volume anual de investimentos diretos estrangeiros, por grupos de países de destino**



Fonte: OIT (1995), p. 50.

Não bastasse o crescimento do volume de investimentos diretos estrangeiros ser apropriado basicamente pelos países industrializados, a parcela restante, destinada aos países em desenvolvimento, é dividida de forma extremamente desigual. Os dez mercados emergentes que mais recebem investimentos diretos estrangeiros -em sua maior parte, localizados na Ásia - abocanharam, em 1992, mais de 75% do total que vai para os países em desenvolvimento, enquanto os 47 países menos desenvolvidos só recebem 0,6%. Essa tendência à concentração dos investimentos diretos estrangeiros não dá mostras de arrefecer, como se pode observar no gráfico abaixo.

**Gráfico 2**  
**Participação no fluxo de investimentos diretos estrangeiros para países em desenvolvimento**  
**1995**



Fonte: ING Barings (1996)

Os investimentos diretos estrangeiros continuam crescendo em ritmo acelerado, inclusive nos países em desenvolvimento. Em 1990, o fluxo de novos investimentos destinados aos mercados emergentes era de US\$ 35 bilhões. As previsões para 1997<sup>1</sup> giram em torno de US\$ 135 bilhões, confirmando o movimento ascensional presente em todos os anos da década.

### **c) Inovações tecnológicas e novas formas de organização**

A outra faceta da globalização econômica é a revolução tecnológica no campo da microeletrônica, da informática e das telecomunicações, que produziu impactos marcantes sobre todos os setores de atividade econômica, nas duas últimas décadas. Novos serviços e produtos de consumo final foram criados; componentes mecânicos de produtos existentes passaram a ter parte de suas funções controladas por microprocessadores, ou foram tornados obsoletos e substituídos por outros, de concepção inteiramente diferente; as máquinas-ferramenta passaram a incorporar um alto grau de automação; o desenvolvimento acelerado da microinformática deu lugar a inúmeras mudanças no setor terciário, desde a automação comercial e bancária, até o surgimento de pequenas - mas altamente produtivas - firmas de prestação de serviços. Finalmente, mas não menos importante, os custos de utilização de satélites de telecomunicações reduziram-se em mais de 90%, nos últimos vinte anos, possibilitando um crescimento exponencial nas transmissões de dados, voz e imagens entre os diversos cantos do planeta.

A par dessas modificações visíveis no mercado, o acelerado progresso técnico foi grandemente responsável por uma série de mudanças, não tão óbvias para o observador comum. Elas dizem respeito ao processo de organização da produção, tanto no nível interno de cada firma<sup>25</sup>, quanto - no caso específico de empresas multinacionais - em suas relações com as demais plantas do grupo, com os fornecedores e, até mesmo, com seus competidores.

Do ponto de vista da globalização, a principal característica das novas estratégias das empresas multinacionais em relação ao mercado mundial é a estreita coordenação de atividades geograficamente dispersas, com o objetivo de ampliar a competitividade do grupo em termos mundiais.

Essa é uma atitude completamente diversa da que predominava nas décadas de 50 e 60, quando as empresas multinacionais estabeleciam subsidiárias em mercados locais, que funcionavam como réplicas em miniatura da matriz. As empresas multinacionais seguiam, então, uma estratégia de produção e comercialização baseada em um ciclo longo de vida do produto, pela qual os produtos eram inteiramente desenvolvidos para o mercado da matriz e, após um determinado tempo de maturação, em que o mercado principal já estivesse próximo da saturação, tinham sua produção transplantada para as subsidiárias, com pouca ou nenhuma modificação.

A revolução tecnológica foi um dos motores principais do abandono dessa estratégia. Em primeiro lugar, o acesso barato e generalizado à informação contribuiu não só para que os consumidores de todo o mundo adquirissem um maior conhecimento dos mercados de produtos dos países industrializados, acarretando maior sincronização das demandas, como também para uma progressiva homogeneização de gostos e preferências nos diversos mercados nacionais, abrindo a possibilidade de uma maior padronização dos produtos, em escala mundial. Em segundo lugar, a velocidade das mudanças tecnológicas, principalmente no campo da microeletrônica, elevou de maneira substancial os custos de pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, ao mesmo tempo em que criou uma tendência a sua obsolescência precoce.

Esses dois movimentos, do lado da demanda e da oferta, contribuíram para encurtar drasticamente o ciclo de vida dos novos produtos lançados. Nesse contexto, as empresas multinacionais, para se tornarem mais competitivas, tiveram que adotar as seguintes estratégias:



- ampliar, ao máximo, o nível de padronização de seus produtos, possibilitando, assim, mudar o papel das subsidiárias que, de “clones” da matriz, passaram a se especializar em determinadas etapas do processo produtivo, de acordo com suas vantagens comparativas locais;
- garantir o acesso a mercados-chave, quer por intermédio de processos de aquisições ou fusões com empresas locais, quer pela via de empréstimos intra-companhia, pelos quais subsidiárias lucrativas financiam disputas pelo mercado em outros países;
- encurtar, se não eliminar, a defasagem do prazo de lançamento dos produtos entre os diversos mercados, como forma de amortizar os elevados custos com pesquisa e desenvolvimento, em um contexto de vida curta dos produtos.

É evidente que esses movimentos tendentes à padronização de produtos, especialização de atividades de subsidiárias e rápida incorporação do progresso técnico ao processo de produção e comercialização, alteram de maneira relevante a relação entre as empresas multinacionais e outras firmas, quer no nível horizontal (entre essas e seus competidores virtuais), quer no nível vertical (entre essas e seus fornecedores ou compradores).

Em síntese, essas inovações tecnológicas e alterações organizacionais são responsáveis por um período de intensa reformulação do funcionamento dos mercados, que estão crescentemente operando em escala global. Como esse é um processo cujo *locus* de tomada de decisões passa ao largo dos Estados nacionais, seus impactos sobre a estrutura produtiva e as relações inter-firmas, em nível nacional, não são, geralmente, considerados como uma variável a ser levada em conta. O resultado são processos de ajuste nacionais muitas vezes dolorosos, em que os principais afetados são os trabalhadores.

Vimos, nesta subseção, como o crescimento acelerado dos fluxos de comércio exterior, a criação de um mercado mundial de capitais de risco, a rápida expansão dos investimentos diretos estrangeiros e a profunda reorganização dos processos de produção e distribuição, em nível global, são os movimentos característicos da chamada globalização econômica. Foi possível constatar, igualmente, que o processo de globalização ainda está restrito basicamente aos países industrializados e a um grupo seleto de países em desenvolvimento, os chamados mercados emergentes.

Por que, então, apesar de a globalização econômica ainda ser, estatisticamente, um negócio do Primeiro Mundo, a sensação generalizada é a de que o processo de integração de mercados em escala mundial é inexorável? Uma quarta tendência recente da história mundial, não mencionada explicitamente pelos organismos internacionais, pode ajudar a responder essa questão. Ela diz respeito à perda de graus de liberdade dos Estados nacionais, especialmente os dos países em desenvolvimento, para conduzir a política econômica, no curto prazo<sup>26</sup>, e orientar o modelo de desenvolvimento econômico, no médio e longo prazos.

No tocante a esse segundo aspecto, é importante notar que o processo de globalização coincide cronologicamente com o esgotamento do padrão de desenvolvimento baseado na substituição de importações e com o desmoronamento das economias de planificação central. Ambos os modelos, embora com diferenças de fundo, possuíam a característica comum de serem projetos de desenvolvimento nacionais conduzidos sob a liderança de um Estado nacional com alta capacidade de intervenção no domínio econômico. O vácuo deixado pelo abandono desses paradigmas tende, naturalmente, a ser preenchido por algo que representa, em certo sentido, sua negação: o sonho do projeto de desenvolvimento nacional é substituído pelo objetivo de integrar-se, da melhor forma possível, ao mercado mundial.

Finalmente, a crise fiscal por que passam os Estados da maior parte dos países em desenvolvimento também contribui para aumentar a percepção de que a única via factível para a retomada do crescimento econômico é a adesão ao paradigma de inserção competitiva na economia

internacional. Como a hipótese subjacente ao novo modelo econômico é o aproveitamento das vantagens comparativas de cada economia, ela é perfeitamente compatível com a idéia de um Estado minimalista, que intervenha o mínimo possível nos mercados e cujas principais funções sejam assegurar a estabilidade das variáveis macroeconômicas básicas e garantir, diretamente ou via regulação, a oferta de bens públicos capazes de potencializar a competitividade da economia, a exemplo da infraestrutura básica, investimentos em capital humano, etc.

## II.2 - A GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E OS TRABALHADORES

Em que medida a globalização econômica afeta a vida dos 2,5 bilhões de trabalhadores do planeta? Quais são os impactos - positivos e negativos - que a intensificação dos fluxos internacionais de mercadorias, serviços e capitais produzem sobre o emprego? Quais os efeitos da introdução de novas tecnologias sobre a geração líquida de empregos? A mudança nos padrões tecnológicos e na organização da produção e do trabalho é responsável pela geração de um desemprego de caráter estrutural?

As respostas a essas questões não são triviais, inclusive porque o instrumental teórico disponível para explicar as relações entre o mercado de trabalho, os mercados de produtos e o comportamento agregado da economia é, como vimos na seção I, incapaz de fornecer explicações abrangentes sobre esses fenômenos. Não obstante essas limitações, é possível, com a ajuda de outros referenciais teóricos, analisar, em termos gerais, os impactos do processo de globalização sobre os diversos países e suas respectivas forças de trabalho.

Contudo, antes de passarmos à análise propriamente dita dos efeitos da globalização econômica sobre a força de trabalho, convém discorrer, brevemente, sobre sua distribuição por grupos de países e setores de atividade econômica, bem como sobre sua forma de inserção no mercado de trabalho.

### a) Características da força de trabalho mundial

O Quadro 2, a seguir, apresenta a distribuição da população economicamente ativa do planeta em 1995, por grupos de países, segundo seu nível de renda *per capita*, discriminando os ocupados, por setores de atividade, e os indivíduos que se encontravam desempregados.

**Quadro 2**  
**População Economicamente Ativa do Mundo, 1995**  
*Distribuição por grupos de países, segundo a renda, por setores de atividade*

Em milhões

Países	Ocupados			Desempregados	PEA total
	Agricultura	Indústria	Serviços		
Mundo	1.067	485	801	123	2476
<b>Grupos de renda</b>					
Alta	16	104	229	33	382
Média	185	165	257	51	658
Baixa	866	216	315	39	1436

Fonte: The World Bank [1995], p.9

O primeiro ponto que se pode extrair do exame do Quadro 2 é o de que é muito mais relevante, do ponto de vista da força de trabalho mundial, compreender e analisar os possíveis impactos da globalização econômica sobre os países em desenvolvimento do que sobre os países industrializados, pela simples razão de que os primeiros concentram nada menos do que 85% de toda a população que está ocupada ou ativamente procurando trabalho em todo o planeta, e essa proporção tende a se ampliar<sup>27</sup>. Somente os países de baixa renda<sup>28</sup> têm uma força de trabalho de mais de 1,4 bilhão de indivíduos, ou quase 60% da PEA mundial.

Nesse sentido, é fundamental avaliar porque países como a China e a Índia se colocam como mercados emergentes, que participam crescentemente dos fluxos internacionais de mercadorias e capitais, enquanto outros países, principalmente os da África sub-sahariana, estão completamente à margem do processo de globalização. É fundamental entender, também, até que ponto as características da força de trabalho de uns e outros contribuem para inseri-los ou segregá-los do processo e, ainda, se as perspectivas dos trabalhadores desses países são melhores ou piores com a globalização.

Um segundo ponto a ser notado é a profunda diferença existente na distribuição setorial da força de trabalho, em função da renda nacional. Enquanto os países de alta renda têm uma parcela inexpressiva de sua população ocupada na agricultura (cerca de 4%) e a maior proporção envolvida em atividades terciárias, os países de baixa renda apresentam uma distribuição inversa. Cerca de 60% da PEA desses países está diretamente envolvida com a agricultura. Como seria de se esperar, os países de renda média encontram-se em uma situação intermediária.

Essa correlação negativa entre nível de renda nacional e participação da PEA na agricultura revela muito sobre a produtividade da força de trabalho de cada país e sua inserção no setor assalariado. De fato, dos 866 milhões de pessoas ocupadas em atividades agrícolas nos países de baixa renda, somente cerca de 31 milhões (menos de 4%) são assalariados. A maior parcela dos demais está envolvida em algum tipo de unidade de produção familiar voltada basicamente para a própria subsistência, com elevada probabilidade de estar à margem do mercado. De outro lado, o pequeno contingente de ocupados na agricultura, nos países industrializados, possui um relativamente elevado percentual de assalariamento (cerca de 37%) e é, em seu conjunto, responsável por uma produção capaz de garantir não só a auto-suficiência desses países, mas excedentes para exportação.

Assim, uma segunda questão relevante é se o processo de globalização pode fazer algo para melhorar as condições de vida de uma parcela expressiva da população trabalhadora do planeta, que continua ligada a atividades primárias de baixíssima produtividade, ou se contribuirá para deixá-las ainda mais marginalizadas.

Um terceiro ponto revelado pelo Quadro 2, que pode à primeira vista parecer surpreendente, é que a taxa de desemprego nos países de baixa renda é praticamente um terço da taxa prevalecente nos países de média e alta renda. Na realidade, as pequenas taxas de desemprego aberto naqueles países são um reflexo estatístico do baixo grau de formalização de seus mercados de trabalho e da alta incidência de ocupações de caráter precário, de baixa produtividade e remuneração que, para efeitos das pesquisas de emprego e desemprego, são computadas como ocupações, da mesma forma que um emprego regular no setor assalariado. Essa situação se reproduz, embora em menor escala, para o conjunto dos países de renda média, embora as situações particulares sejam muito heterogêneas.

Desse modo, importa também avaliar em que medida os empregos resultantes do processo de globalização serão melhores que os atuais, no sentido de serem melhor remunerados, mais seguros, menos insalubres e mais estimulantes para o trabalhador. De outro lado, vale especular sobre se os

novos requisitos exigidos da mão-de-obra, em virtude das mudanças tecnológicas e de organização da produção, podem ser atendidos pela força de trabalho, especialmente a dos países em desenvolvimento.

Essa breve descrição das diferenças da força de trabalho mundial permite, portanto, compreender que, ao contrário dos pressupostos da teoria econômica tradicional, a oferta mundial de trabalho não é constituída por trabalhadores homogêneos, ou seja, por indivíduos com o mesmo grau de instrução, mesmas qualificações e mesma produtividade. Isso quer dizer que, na medida em que o processo de integração mundial seja realmente inevitável, gere impactos diferenciados sobre setores de atividade e demande novos requisitos da força de trabalho, os ganhos e as perdas decorrentes da globalização econômica distribuir-se-ão de forma desigual entre os países e dentro da força de trabalho de cada país.

### **b) Impactos da globalização econômica sobre os trabalhadores**

A globalização econômica, com seus movimentos de internacionalização do comércio de mercadorias e serviços, crescente mobilidade de capitais e introdução de novas tecnologias, tem sido apontada por uns como causadora de desemprego estrutural e principal responsável pela crescente insegurança da classe trabalhadora em relação a seu futuro. Outros, no entanto, acreditam que esse processo, que mal se iniciou, é apenas a ponta do iceberg de uma nova onda de crescimento do capitalismo em escala mundial, capaz de estabelecer novo ciclo de investimentos em escala ampliada, gerando, assim, mais ocupações de alta produtividade.

A maior parte dos excessivamente pessimistas ou otimistas, no entanto, não conseguiu analisar os fenômenos da globalização e do emprego de uma maneira abrangente. Esta falha é, em si, justificável, na medida em que é perfeitamente razoável que alguém examine os efeitos da globalização a partir de um ponto de vista nacional, ou, ainda, de um determinado setor ou ramo de atividade econômica.

Alguns estudos<sup>29</sup>, todavia, embora partam do princípio que a globalização econômica é inevitável e positiva, não deixam de apontar que a mesma produzirá perdedores e ganhadores e que, ademais, o processo de ajuste à nova situação não será isento de sacrifícios, dos quais a maior cota tende a ser distribuída sobre a classe trabalhadora. Estar no clube dos perdedores ou ganhadores e abreviar ou prolongar o período de ajuste dependerá, fundamentalmente, da dotação de fatores de cada país e de como os governos direcionem suas políticas econômicas e trabalhistas, no contexto da globalização.

Nesse sentido, convém examinar mais de perto as conseqüências de cada um dos movimentos característicos da globalização sobre a força de trabalho: a integração dos mercados em nível mundial, a mobilidade de capitais e as novas tecnologias.

#### Abertura comercial e mercado de trabalho

A crescente importância do comércio internacional de mercadorias e serviços recolocou, na ordem do dia, os modelos econômicos que sugerem que a maneira mais eficiente de os países se integrarem à economia mundial é a de aproveitarem, da melhor maneira possível, suas vantagens comparativas, em termos de capital, recursos naturais e características da força de trabalho.

De acordo com a concepção inicial desses modelos, se o mercado funcionasse livremente, os países tenderiam a exportar produtos e serviços que fizessem uso intensivo de seus fatores relativamente mais abundantes, porque seus custos de produção seriam inferiores e, conseqüentemente, seus preços seriam mais competitivos no mercado internacional. A crescente mobilidade de capitais e a difusão de novas tecnologias que, em parte, substituem recursos naturais, são, no entanto, alguns dos fatores responsáveis pela ênfase que as novas versões desses modelos conferem à qualificação da

força de trabalho, em detrimento dos demais fatores de produção<sup>30</sup>. Evidências empíricas parecem corroborar a tese de que, quanto mais qualificada for a força de trabalho, maior será o valor agregado contido nas exportações do país e mais diversificada será sua pauta de exportações.

O país terá, portanto, maior competitividade internacional, caso possua uma mão-de-obra mais qualificada. Parece óbvio, por conseguinte, que uma das principais políticas a serem implementadas pelos Estados nacionais é o investimento continuado em seu capital humano, conforme atestam as experiências bem sucedidas dos chamados tigres asiáticos. No curto prazo, porém, o nível de qualificação da força de trabalho é dado, e pouco se poderá fazer para alterar essa situação. Assim, importa saber quais os impactos, sobre o mercado de trabalho, de uma maior abertura das economias nacionais ao mercado mundial. Tal é precisamente o cenário que se desenha para 109 países do mundo, que se tornaram signatários do acordo resultante da Rodada Uruguai do GATT<sup>31</sup>.

O processo de abertura comercial geralmente ocorre em duas frentes: a redução de barreiras (tarifárias ou não) à importação de produtos, o que implica diminuir ou eliminar a proteção a setores específicos da indústria nacional; e a eliminação de medidas de política que, de uma forma ou outra, reduzam os estímulos à exportação de produtos e serviços para o exterior. O impacto líquido sobre o nível de emprego agregado de uma economia em processo de integração ao mercado internacional será, por conseguinte, a resultante da somatória de efeitos negativos, provenientes da destruição de postos de trabalho em setores incapazes de fazer face à competição externa, e de efeitos positivos, decorrentes da expansão de empregos em ramos de atividade que vêm sua demanda ampliada por mercados consumidores do exterior.

Além desse impacto agregado sobre o emprego, que dependerá, em última instância, das vantagens comparativas do país, fica patente que o processo de abertura acarretará a realocação da força de trabalho, de setores que antes só sobreviviam às custas de uma política protecionista, para outros internacionalmente competitivos, que passarão a ser os pólos dinâmicos da economia. Esse processo de ajuste no mercado de trabalho não acontece, entretanto, sem custos, especialmente se os novos requisitos exigidos da mão-de-obra nos setores dinâmicos não estiverem sintonizados com o perfil de qualificações dos trabalhadores desempregados em função da concorrência das importações.

Assim, o ajuste à abertura comercial normalmente acarreta, de início, um aumento do desemprego no setor formal e da desigualdade salarial, não só porque os setores protegidos tendiam a “inchar” seu nível de emprego, mas também em função da elevação da produtividade nos setores exportadores. Isso é verdadeiro para os países industrializados - cujos trabalhadores com menor qualificação têm seus empregos ameaçados pela competição dos produtos provenientes de países em que o custo da mão-de-obra é inferior -, mas muito mais para os países em desenvolvimento, notadamente para os que tiveram suas estruturas produtivas moldadas por modelos de substituição de importações ou de planificação central.

Nesse sentido, o Banco Mundial aponta que a industrialização substitutiva de importações, ao subsidiar implicitamente o capital, introduziu uma distorção que agiu contra o fator trabalho na indústria. Em segundo lugar, via taxação direta e indireta, esse modelo resultou ruim para o crescimento do setor agrícola, normalmente intensivo em trabalho e, onde essa distorção procurou ser compensada com políticas de incentivo ao setor, elas foram geralmente direcionadas para a modernização, intensiva em capital, de grandes propriedades, em detrimento do incentivo à modernização da agricultura familiar. Finalmente, quando o protecionismo foi aplicado juntamente com leis destinadas a proteger os trabalhadores empregados no setor formal, o resultado provável foi a segmentação do mercado de trabalho e a criação de “um pequeno grupo de trabalhadores relativamente privilegiados com o interesse em perpetuar seu status favorecido”<sup>32</sup>.



Paradoxalmente, portanto, de acordo com a tese do Banco Mundial, “os governos irão invariavelmente falhar se tentarem acelerar o processo [de mudança na direção de uma economia mais produtiva e formalizada] pela introdução de medidas que favoreçam (...) a indústria em detrimento da agricultura, o capital em relação ao trabalho, e o trabalho formal em relação ao informal”<sup>33</sup>. Nesse contexto, o papel adequado dos governos parece ser o de minorar os custos do ajuste, e não persistir com políticas destinadas a preservar uma alocação distorcida dos fatores de produção do país.

A abertura comercial implica, em suma, uma profunda mudança dos preços relativos da economia, que afetam a alocação dos fatores entre os diversos setores produtivos, com reflexos sobre o próprio mercado de trabalho. Mas esse câmbio nos preços relativos, por outro lado, tende também a beneficiar o conjunto dos trabalhadores ocupados, na medida em que os preços dos bens de consumo tornam-se mais baratos.

#### Mobilidade de capitais e mercado de trabalho

A subseção II.1 apresentou dados que indicam ser o fluxo internacional de capitais muito mais concentrado geograficamente que o comércio de mercadorias e serviços. A mobilidade dos capitais cresceu muito ao longo dos últimos dez ou quinze anos, mas sua destinação preferencial continuou sendo os países industrializados e um seleto grupo de países em desenvolvimento.

Essa tendência de concentração geográfica contrapõe-se a uma brutal deficiência do estoque de capital dos países em desenvolvimento, motivada por baixas taxas de poupança doméstica. Em síntese, são os países em desenvolvimento os que mais necessitam da ajuda da poupança externa para elevar a taxa de investimento e o nível de emprego de suas economias, mas, com pouquíssimas exceções, não conseguem tornar-se suficientemente atrativos aos olhos dos investidores internacionais. Um exemplo dado pela OIT ilustra essa situação: em 1992, as empresas multinacionais criaram cerca de 73 milhões de empregos diretos no mundo inteiro, dos quais menos de 1/6 em países em desenvolvimento.

O que torna certos países em desenvolvimento atraentes aos investidores estrangeiros? O capital - seja ele de empréstimo, de *portfolio* ou sob a forma de investimento direto - é sempre aplicado em função de duas variáveis determinantes: sua taxa de remuneração e o risco associado à operação. Os capitais especulativos, que normalmente privilegiam operações de curto prazo, tendem a privilegiar a taxa de remuneração *vis-à-vis* o risco associado. Não é à toa, portanto, que o mercado os rotula como *hot money*, porque sua principal característica, do ponto de vista do país anfitrião, é a extrema mobilidade. Embora possam afluir a países considerados de risco e, de forma indireta, contribuir para a manutenção ou ampliação da atividade econômica e do emprego, via elevação do nível de reservas e financiamento de déficits nas transações correntes, saem tão fácil e rapidamente quanto entram. Essa extrema mobilidade dos investimentos em *portfolio* torna os países muito mais vulneráveis a choques externos, nos quais os mais prejudicados são os trabalhadores.

De outro lado, o capital aplicado sob a forma de empréstimo a atividade produtiva ou investimento direto, muito mais importante para a geração de empregos, considera com muito mais relevância o risco associado ao país, porque sua perspectiva é a de retorno a longo prazo. Um país é considerado de baixo risco, pelo mercado, se reunir as seguintes características:

- estabilidade nas variáveis macroeconômicas fundamentais, ou seja, administração fiscal e monetária prudentes, política cambial calibrada e previsível, inflação baixa e sob controle, desempenho sólido da conta de transações correntes;
- estabilidade política e social;
- ligações sólidas com os mercados internacionais, ou seja, abertura comercial e atitude não discriminatória em relação ao capital não nacional;

- estabilidade nas regras para a repatriação dos lucros e do capital; e
- boa infra-estrutura e força de trabalho qualificada.

No longo prazo, portanto, esses requisitos são muito mais importantes do que doações, incentivos fiscais, políticas de arrocho salarial ou repressão a sindicatos. Não é de espantar, portanto, que pouquíssimos países em desenvolvimento tenham sido eleitos como parceiros do capital estrangeiro, haja vista que a maioria deles, no passado recente, não satisfaz as condições acima descritas. Muitos países de baixa renda, como os da África sub-sahariana, ainda têm seu grau de risco aumentado em função de graves deficiências na sua estrutura institucional, especialmente no que diz respeito à administração contábil e ao funcionamento da justiça, que dificultam sobremaneira a criação de mercados de capitais, mesmo que incipientes<sup>34</sup>.

Países em desenvolvimento que adotaram políticas macroeconômicas e estratégias de crescimento com as características acima citadas, a exemplo da Coreia, da Malásia, de Singapura, das Filipinas e de Hong Kong, puderam se beneficiar de fluxos elevados de investimentos diretos estrangeiros, cuja importância pode ser atestada pelo fato de que o emprego direto em firmas multinacionais cresceu na década de 80 a um ritmo superior ao do emprego total, fazendo com que se ampliasse a participação do emprego gerado por empresas multinacionais, que, em certos casos, ultrapassou o patamar de 40% do emprego total. Considerando que os impactos indiretos dos investimentos diretos estrangeiros sobre o emprego tendem a ser elevados, não é desprezível a sua importância sobre o mercado de trabalho dos países em desenvolvimento.

#### *Novas tecnologias e formas de organização da produção*

A introdução das novas tecnologias da informação nos processos produtivos e a disseminação de novas técnicas de administração da produção foram responsáveis por uma verdadeira revolução nos padrões de organização do processo de trabalho, que colocou em cheque as concepções organizacionais baseadas no taylorismo e no fordismo.

Recorde-se que as principais características do processo de trabalho associado às concepções fordista e taylorista são: i) ocupações rigidamente definidas, cujas tarefas representam fração diminuta do conjunto requerido para completar a produção; ii) maquinaria dedicada a determinado tipo de tarefa, e com baixo grau de flexibilidade; iii) muitos níveis hierárquicos de supervisão e gerência; e iv) alienação do trabalhador manual em relação à organização dos processos de trabalho e produção.

Do ponto de vista da demanda por trabalho, esse padrão de organização requisita predominantemente mão-de-obra de baixa qualificação e grande habilidade manual. O trabalhador é treinado especificamente para o exercício de determinada ocupação, correspondente a um posto de trabalho. Pelo fato de a atividade exercida pelo empregado envolver uma pequena parcela do processo de produção, o tempo de treinamento necessário ao exercício da função é relativamente curto, o que torna um trabalhador individual facilmente substituível. Suas possibilidades de ascensão profissional, na maior parte dos casos, estão restritas a níveis intermediários de supervisão, dada a profunda segmentação entre trabalho manual e trabalho intelectual (de administração, de engenharia de produção, etc.).

A difusão de novas tecnologias, especialmente no campo da microeletrônica e da informática, possibilitou, no entanto, uma mudança fundamental na maquinaria, com reflexos sobre a forma de organização do trabalho. Essa mudança foi detonada, em grande parte, pelas crescentes flexibilidade e precisão adquiridas pelas máquinas para a execução de um conjunto muito mais amplo de tarefas, da qual a automação de etapas inteiras do processo produtivo é apenas uma das facetas. Em decorrência, muitas tarefas, antes executadas de forma parcial por trabalhadores diferentes, passam

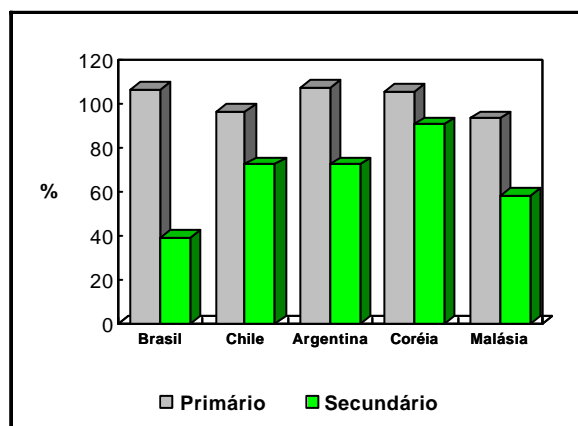
a ser realizadas de forma integrada e qualitativamente diversa. Assim, muitas ocupações tradicionais estão sendo eliminadas e substituídas por outras, cuja principal característica é a de interagir, de forma mais completa, com o processo de produção em seu conjunto.

Paralelamente, a disseminação de novas formas de administração da firma, baseadas no modelo japonês, alteraram a estrutura organizacional - independentemente da introdução de novas tecnologias - no sentido de: (i) reduzir os níveis hierárquicos, eliminando ou diminuindo a supervisão externa e substituindo-a por sistemas de auto-avaliação; (ii) ampliar as atribuições e tarefas por ocupação; (iii) privilegiar o trabalho coletivo; (iv) estimular, mediante sistemas de incentivos, pecuniários ou não, a motivação e a lealdade dos trabalhadores; e (v) avançar no sentido de maior integração entre o trabalho manual e o intelectual, no que diz respeito às decisões sobre a organização do processo de trabalho e de produção.

Essas duas tendências complementares alteraram as características da demanda por trabalho. O trabalhador requisitado em função do novo padrão de organização do trabalho precisa ter um capital humano que o habilite não apenas a operar máquinas programáveis, mas a compreender o processo de produção em sua totalidade, na medida em que suas tarefas serão mais diversificadas e sua participação no aprimoramento dos processos e produtos será não apenas estimulada, mas cobrada<sup>35</sup>. A empresa, por outro lado, estará mais disposta a investir no treinamento de seus empregados, fato que, aliado à ênfase no espírito de equipe e na solidariedade capital-trabalho, tende a reduzir a rotatividade de mão-de-obra<sup>36</sup>.

Em suma, o perfil do trabalhador derivado da aplicação de novas tecnologias e padrões de organização da produção implica maior qualificação, flexibilidade, habilidade para solucionar problemas e capacidade de adaptação. Esses requisitos são mais facilmente encontráveis na mão-de-obra que frequentou um bom sistema de ensino básico, que deve levar em consideração as demandas reais do mercado, e cujo tempo de escolaridade seja, no mínimo, superior a 8 anos. A esse respeito, os países em desenvolvimento encontram-se em estágios distintos, que correspondem a diferentes níveis de descompasso entre os perfis de demanda e oferta de trabalho. A título de exemplo, note-se que, enquanto pouco mais de um terço das crianças brasileiras chegam ao fim do curso primário, esse percentual é próximo dos 100% na Malásia e na Coreia. Outros indicadores constam do gráfico 3.

**Gráfico 3**  
Percentagem de matrículas em relação ao grupo etário,  
por nível de ensino



Fonte: The World Bank [1996], table 7.



Nesse contexto, a junção de todos os fatores apontados é responsável por uma profunda mudança no ambiente econômico, que produz enormes impactos sobre os mercados de trabalho nacionais. Vimos que a abertura comercial, via mudança de preços relativos, tende a alterar a alocação dos fatores de produção, provocando deslocamentos da força de trabalho entre ramos de atividade econômica. As novas tecnologias e as estratégias empresariais, tanto no nível interno à firma, quanto nas relações inter-firmas, por sua vez, redefinem o perfil da demanda por trabalho, em favor da mão-de-obra qualificada.

Uma primeira consequência desse processo de transição é o surgimento de contingentes de trabalhadores deslocados no mercado de trabalho, em função de sua baixa capacidade de adaptação aos novos requerimentos da demanda por mão-de-obra. Quanto maior for a rigidez do perfil ocupacional da força de trabalho, maiores serão as chances de que, para grupos específicos de trabalhadores, a inserção de seus países no movimento de globalização econômica os transforme em desempregados de longa duração, enquanto gera oportunidades de emprego e elevação de rendimentos para outros. Em todo o mundo, o grupo que parece ter o maior risco de desemprego de longa duração parece ser o de trabalhadores menos qualificados.

Um segundo efeito, difícil de discernir empiricamente em relação ao primeiro, é a possibilidade de todas essas tendências estarem engendrando um aumento permanente nas taxas de desemprego, a longo prazo. Não se pode negar que a maior parte das mudanças microeconômicas em curso, em razão das novas tecnologias, padrões de organização do trabalho e estratégias empresariais, são poupadoras de mão-de-obra. A questão ainda não respondida é se - como ocorreu com outros saltos tecnológicos no passado - as oportunidades de investimentos abertas pela própria disseminação de novas tecnologias serão capazes de contrabalançar a redução líquida de postos de trabalho em ramos de atividade tradicionais, de forma a que o investimento agregado seja capaz de absorver o crescimento da população economicamente ativa, mesmo na presença de uma menor elasticidade emprego-produto.

Para os países em desenvolvimento, porém, o que parece ser fundamental é se beneficiarem das oportunidades de geração de empregos propiciadas pelo processo de globalização porque, dadas as baixas taxas de crescimento das populações economicamente ativas do mundo desenvolvido, é provável que a tendência de aumento dos investimentos diretos estrangeiros nos mercados emergentes se mantenha, assim como a participação desses últimos nos fluxos comerciais internacionais. Os recursos disponíveis, no entanto, continuam sendo limitados. Conseqüentemente, os países que largarem à frente dos demais na transição para a economia globalizada terão maiores chances de sucesso. Para tanto, embora com divergências de ênfase, vários trabalhos apontam que os governos deverão adotar, além de políticas macroeconômicas adequadas, ajustes no aparato jurídico-institucional regulador do mercado de trabalho, além de medidas especificamente destinadas a minorar os custos do ajuste sobre a força de trabalho. Essas políticas para o mercado de trabalho serão discutidas na próxima subseção.

## **II.3 POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABALHO E O PROCESSO DE AJUSTE À GLOBALIZAÇÃO**

A seção I apresentou duas vertentes teóricas que explicam o fenômeno do desemprego. A primeira delas atribui sua ocorrência a variáveis institucionais que causam rigidez de salários reais, impedindo que seja atingido um patamar de remuneração compatível com o pleno emprego. Fazem

parte dessa vertente a teoria neoclássica tradicional e os modelos de monopólio sindical, de salários de eficiência, de *insiders x outsiders*, bem como modelos macroeconômicos derivados da curva de Phillips. A segunda linha explicativa, baseada na “Teoria Geral” de Keynes, vê na insuficiência da demanda agregada a causa básica do desemprego, embora admita que, em uma situação excepcional, a rigidez salarial pode gerar desemprego.

Do ponto de vista teórico, viu-se que essas diferentes percepções quanto às causas do desemprego ensejam propostas distintas de políticas para o mercado de trabalho. Nas quatro décadas que se seguiram ao fim da Segunda Grande Guerra, as políticas de controle da demanda agregada, de inspiração keynesiana, prevaleceram não apenas no receituário teórico, mas no nível da ação governamental. A inflação elevada e a crise fiscal da maior parte dos estados nacionais, que se seguiu aos dois choques do petróleo e - no caso dos países em desenvolvimento - à crise de endividamento, retirou, pelo menos temporariamente, a capacidade de os governos dinamizarem a economia via políticas monetária ou fiscal expansionistas.

A partir da década de oitenta, porém, pode-se registrar uma unanimidade quase total em relação à hipótese de rigidez de salários reais, principalmente em relação aos países europeus da OCDE. Krugman [1994] sintetiza bem o argumento prevalecente, ao atribuir o crescimento da taxa natural de desemprego<sup>37</sup> nos países europeus da OCDE a dois fatores que se reforçam.

O primeiro fator é o *welfare state*, que age tanto sobre a demanda quanto sobre a oferta de trabalho, no sentido de criar desemprego do caso clássico<sup>38</sup>. Assim, de um lado, a “cunha fiscal” representada pelos encargos sociais sobre a folha de salários, necessária para financiar o pagamento dos benefícios da seguridade social, e as leis de proteção ao emprego elevam os custos de contratação de mão-de-obra, levando os empregadores a reduzirem os salários que estão dispostos a pagar. De outro lado, os benefícios pagos pela seguridade social aos trabalhadores, especialmente o seguro-desemprego, podem ser altos demais e, desse modo, ampliarem as expectativas dos trabalhadores em relação aos salários de mercado, desencorajando-os a aceitar emprego aos salários vigentes. Esta seria a principal causa a explicar por que a taxa de desemprego nos países europeus - onde a proteção social é maior e mais cara - é bem mais elevada do que nos Estados Unidos - onde o sistema de seguridade social é bem mais modesto.

O segundo fator, que contribui para explicar por que a taxa natural de desemprego é crescente nos países europeus, está relacionado a uma mudança estrutural da demanda por trabalho, em função dos câmbios tecnológicos. A demanda por trabalho deslocou-se na direção de mão-de-obra qualificada e reduziu-se em relação aos trabalhadores menos qualificados. A tendência do mercado de trabalho, dada essa mudança estrutural, é a de produzir uma crescente desigualdade salarial, expressa pelo aumento dos diferenciais de remuneração entre trabalhadores qualificados e não qualificados. Ocorre que, nos países europeus, um dos objetivos básicos do *welfare state* é limitar as desigualdades de renda pessoal, por intermédio, por exemplo, da fixação de um benefício de seguro-desemprego muito próximo ao salário médio da economia. Ora, se as forças do mercado tendem a reduzir os salários dos trabalhadores menos qualificados em relação ao salário médio, uma quantidade cada vez maior deles preferirá permanecer recebendo seguro-desemprego, a procurar trabalho a salários baixos. Assim, a taxa natural de desemprego tenderá a crescer.

Nesse contexto, a queda do desemprego só poderia acontecer por meio de uma redução do nível de proteção assegurado pela seguridade social e pelas leis de proteção do emprego, que permitiria maior flexibilidade salarial. A contrapartida negativa dessa maior flexibilidade salarial, conforme Krugman, seria o aumento da desigualdade salarial e a ampliação da pobreza, ou seja, um comportamento muito similar ao existente nos Estados Unidos. No longo prazo, essa tendência de ampliação da desigualdade salarial poderia ser minorada com investimentos em educação básica e

formação profissional. A alternativa a esse processo poderia ser o modelo sueco, pelo qual o governo subsidiaria explicitamente as firmas que ampliassem sua oferta de empregos, mas a crise fiscal da maior parte dos países a torna pouco viável.

Esse receituário de flexibilização, juntamente com a implementação de políticas ativas para o mercado de trabalho, é, de forma geral, recomendado para a maior parte dos países em desenvolvimento, especialmente os que adotaram modelos de industrialização substitutiva de importações. A premissa é a de que a proteção dada aos trabalhadores dos setores dinâmicos nesses países cria uma rigidez na estrutura salarial, responsável pela dualidade entre o setor formal e o informal. Nesse sentido, convém examinar mais de perto as propostas de reforma do mercado de trabalho.

### **a) Medidas de flexibilização do mercado de trabalho**

O Banco Mundial afirma que “aumentar a flexibilidade do mercado de trabalho - apesar da má reputação que esse termo adquiriu como um eufemismo para empurrar os salários para baixo e os trabalhadores para fora [do mercado de trabalho] - é essencial em todas as regiões do mundo que estão passando por grandes reformas”<sup>39</sup>. A reforma do mercado de trabalho é o ingrediente que, se faltar, pode criar obstáculos ao processo de reforma estrutural, na medida em que uma resposta lenta do mercado de trabalho deixa uma economia vulnerável a choques durante a transição, a exemplo do que ocorreu com o Chile em 1982, após dois anos de abertura comercial e liberalização do fluxo de capitais. Nesse ano, uma apreciação do peso, combinada com a manutenção da indexação salarial, aprofundou o desequilíbrio na conta de transações correntes e motivou uma maxidesvalorização da moeda nacional, uma brutal recessão e uma taxa de desemprego de cerca de 25%, que poderiam ter sido reduzidas ou evitadas se o mercado de trabalho contasse com instituições adequadas.

Assim, as principais medidas sugeridas no sentido da flexibilização do mercado de trabalho são as seguintes:

- *abandono de pisos salariais e regras de indexação salarial fixados por lei*, como forma de aumentar não só a flexibilidade do salário real médio da economia, mas também a dos salários relativos. Isto faz com que variações salariais absorvam a maior parte dos choques, preservando relativamente mais o nível de emprego da economia e facilitando a realocação da mão-de-obra entre setores de atividade e ocupações;
- *estímulo ao aumento da participação da parcela variável na formação do salário individual*, de forma a que o salário - e não o emprego - seja a variável de ajuste a mudanças conjunturais ou cíclicas na produtividade;
- *alinhamento do salário mínimo ao piso salarial efetivamente praticado na economia*, porque um salário mínimo artificialmente elevado poderá jogar os trabalhadores não qualificados para fora do setor formal do mercado de trabalho;
- *diminuição drástica das normas relativas à proteção do emprego*. A percepção prevalecente - embora não confirmada econometricamente - é a de que a regulação excessiva da proteção do emprego (aviso prévio, não consideração de fatores econômicos ou tecnológicos como justa causa para rescisão, multas rescisórias fixadas por lei, etc.) desestimula a contratação e reduz a taxa de geração de empregos no setor formal, principalmente na presença de salários rígidos;
- *eliminação dos controles administrativos rígidos sobre a duração e a organização do tempo de trabalho*, com o objetivo de melhor distribuir o número de horas efetivamente trabalhadas entre os componentes da força de trabalho;
- *redução dos encargos sociais cobrados sobre a folha de salários*, como forma de ampliar o grau de formalização do mercado de trabalho e reduzir os estímulos à adoção de tecnologias poupadoras de mão-de-obra;

- *manutenção dos valores dos benefícios do seguro-desemprego como uma proporção relativamente baixa da média salarial, com duração limitada do pagamento das prestações*, na medida em que as evidências empíricas reforçam a tese de que um sistema de seguro-desemprego excessivamente protetor desestimula a procura de novo emprego;

Todas essas medidas, com a exceção das duas últimas (que se relacionam à seguridade social), implicam a redução da regulamentação governamental sobre o mercado de trabalho, e os especialistas são unânimes a recomendar sua implantação *pari passu* ao desenvolvimento da negociação coletiva dos salários e demais condições de trabalho.

Existem controvérsias, no entanto, sobre as estruturas de organização sindical e de negociação coletiva que mais se adequam a um mercado de trabalho gerador de empregos. Enquanto uns argumentam que estruturas de negociação descentralizadas (sindicatos e acordos salariais por empresa, por exemplo) dão melhores resultados em matéria de emprego, porque são levadas em conta as restrições colocadas sobre a firma individual pelo mercado de produtos, a OIT ressalta que “o fato de as três economias mais prósperas do mundo - Estados Unidos, Japão e Alemanha - terem níveis e âmbitos de negociação muito distintos e uma densidade sindical muito diferente invalida a tese da superioridade dos sistemas descentralizados”<sup>40</sup>.

A aparente unanimidade em torno da necessidade de se procederem alterações no arcabouço jurídico-institucional que regula o mercado de trabalho não, exclui, no entanto, importantes vozes dissonantes. A OIT questiona a excessiva importância que se dá à rigidez dos mercados de trabalho europeus como fator causador de desemprego, na medida em que a Europa criou, na recuperação econômica do fim da década de 80, mais postos de trabalho que os Estados Unidos. Ademais, vários países europeus, a exemplo do Reino Unido, aplicaram políticas de flexibilização das relações de trabalho ao longo da década de 80, *pari passu* a uma progressiva perda de poder sindical, sem que as taxas de desemprego tenham caído.

Desse modo, outras explicações, de caráter macroeconômico e de organização institucional do mercado de produtos, também devem ser consideradas, de acordo com a OIT. A subordinação das políticas monetárias e fiscais dos países europeus às determinações do sistema monetário europeu, por um lado, cria uma espécie de armadilha: dadas as altas taxas de juros ditadas pelo Bundesbank, nenhum país de economia aberta, como os da Europa, pode se dar ao luxo de aplicar unilateralmente uma política fiscal expansionista, em função do custo da dívida. Assim, “aplicadas simultaneamente, essas políticas de austeridade, deflação competitiva, recuperação do balanço de pagamentos ou das contas públicas e pressão sobre os salários têm custado um alto preço à Europa, no que se refere ao emprego”<sup>41</sup>. Por outro lado, a OIT cita um estudo que atribui à excessiva regulamentação dos mercados de produto europeus (horas de abertura e fechamento, legislação urbanística, exigências para a criação de novas empresas, etc.) a criação de barreiras à entrada de novas empresas e, conseqüentemente, à criação de novos empregos<sup>42</sup>.

#### **b) Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho**

A OIT aponta que, na transição para uma economia mais aberta e liberal, “dois elementos essenciais e mutuamente relacionados são as medidas destinadas a facilitar o deslocamento de mão-de-obra de atividades declinantes a outras novas e a diminuição, ao mínimo, dos custos sociais do ajuste”<sup>43</sup>. O primeiro conjunto de medidas, conhecido pelo nome genérico de políticas ativas para o mercado de trabalho, interfere diretamente sobre a oferta de trabalho, sobre a demanda por trabalho, ou ainda sobre o grau de informação do mercado de trabalho, com o objetivo explícito de ampliar as oportunidades de emprego e ocupação na economia. O segundo grupo envolve as ações, normalmente implementadas no âmbito da seguridade e da assistência sociais, destinadas a construir uma rede de

segurança aos trabalhadores que, em virtude do desemprego ou de outras contingências, se vêm privados de auferir rendimentos decorrentes do trabalho. Por esta razão, são denominadas de políticas passivas de mercado de trabalho.

### Políticas passivas

Ao contrário do que ocorre em certos países industrializados, em que o desenvolvimento do *welfare state* foi tamanho, que a ele é atribuída grande parte do desemprego, os países em desenvolvimento apresentam situações heterogêneas, no que diz respeito à seguridade social. Uma grande quantidade de nações não possui sistemas abrangentes de aposentadorias e pensões, e sequer cogita em implantar programas de seguro-desemprego, o que torna ainda maiores os custos do ajuste para os trabalhadores. Outros países, normalmente de renda média, a exemplo do Brasil, possuem sistemas de seguridade social relativamente desenvolvidos, que chegam a gastar até 10% do PIB com pagamentos de benefícios, mas cuja abrangência é geralmente restrita aos servidores públicos e aos trabalhadores do setor formal do mercado de trabalho.

Assim, enquanto o primeiro grupo de países deve se preocupar em estabelecer redes mínimas de proteção para minorar os custos do ajuste sobre os trabalhadores e as famílias situadas abaixo da linha de pobreza, as demais nações enfrentam um dilema. É provável, por um lado, que as demandas sobre o sistema de seguridade social cresçam em virtude do processo de transição, uma vez que os primeiros impactos negativos da abertura comercial e da reorganização produtiva tendem a recair sobre os trabalhadores do setor formal. Por outro lado, é quase certo que, à semelhança dos países industrializados, esses países em desenvolvimento, dada a necessidade de promoção de um ajuste fiscal amplo, sejam compelidos a reformar seus esquemas de financiamento da seguridade social e respectivos planos de benefícios.

Nesse sentido, o principal desafio dos países em desenvolvimento é reformar seu sistema de seguridade e de assistência sociais, desenhando programas bem focalizados de transferência de renda para os grupos mais necessitados da população, a serem financiados de forma a não introduzirem distorções de mercado que desincentivem a demanda pelo fator trabalho. Dentre os principais pontos de reforma das políticas passivas do mercado de trabalho, devem ser considerados os seguintes:

- *o pagamento de benefícios do seguro-desemprego deve ser vinculado a políticas ativas do mercado de trabalho*, a exemplo de ações de recolocação de mão-de-obra e de reciclagem e retreinamento profissionais;
- *a duração da proteção do seguro-desemprego deve ser fixada, se possível, em função do tempo mediano de procura de emprego de grupos específicos de trabalhadores*, pois evidências empíricas indicam que benefícios de longa duração desincentivam a procura de trabalho por parte dos desempregados;
- *o seguro-desemprego deve ser focalizado em indivíduos que se encontram em situação típica de desemprego aberto*. Esta é uma das principais dificuldades operacionais de sistemas de seguro-desemprego de países em desenvolvimento, na medida em que é muito difícil controlar se o trabalhador tecnicamente desempregado está utilizando o benefício do seguro-desemprego como complementação de renda de atividade que passou a executar no segmento informal do mercado de trabalho. A vinculação do pagamento de benefícios a ações de recolocação e formação profissional, assim como à participação em programas de trabalho comunitários, pode ser um mecanismo eficaz para reduzir esses desvios;
- *o sistema de aposentadorias não deve ser utilizado como substituto do seguro-desemprego*. É comum, em países que não possuem seguro-desemprego, que as aposentadorias por invalidez ou (nos poucos países em que existe) por tempo de serviço sejam utilizadas como substituto do seguro-



desemprego em situações de desemprego de longa duração. Algumas legislações e falhas nos sistemas de controle administrativo estimulam esse comportamento, ao permitirem que o indivíduo retorne ao mercado de trabalho como empregado, mesmo em gozo de aposentadoria;

- *os programas de complementação de renda familiar devem ser melhor focalizados.* Esse é o caso de programas de renda mínima que são ligados à comprovação de frequência e rendimento escolar para as crianças da família ou ao comparecimento de gestantes, nutrízes e crianças a postos de saúde, para acompanhamento médico regular;

- *o pagamento de indenizações específicas por demissão, assim como indenizações especiais de programas de demissão voluntária do setor público, deveriam ser articulados ao seguro-desemprego ou vinculados a políticas ativas de mercado de trabalho.* Deste modo, o trabalhador poderia escolher entre receber sua indenização em uma prestação única, eventualmente a ser usada como garantia de empréstimo para abertura do próprio negócio, ou de forma parcelada, como prolongamento do seguro-desemprego, em situações de desemprego de longa duração.

#### Políticas ativas

Se as políticas passivas ajudam a minorar os efeitos negativos da transição, ao transferir renda para indivíduos e famílias mais afetados pelo ajuste do mercado de trabalho, as políticas ativas atuam, especificamente, em três frentes: (i) aumentando a adaptabilidade da força de trabalho às mudanças decorrentes da transição; (ii) estimulando a demanda por trabalho; e (iii) ampliando o grau de informação do mercado de trabalho e, conseqüentemente, a recolocação de trabalhadores.

As políticas ativas que atuam pelo lado da oferta de trabalho envolvem, basicamente, **investimentos em capital humano**, ou seja, em saúde, nutrição, educação básica e formação profissional. Melhoras nos níveis de saúde e nutrição de crianças são empiricamente associados a maior capacidade de aprendizado básico e de solução de problemas complexos, assim como a maior produção por trabalhador adulto<sup>44</sup>. A educação básica, por sua vez, confere ao indivíduo qualificações que pode transferir de emprego para emprego e as ferramentas intelectuais necessárias à continuidade do processo de aprendizagem, o que lhe assegura maior capacidade de adaptação a novas tecnologias e processos produtivos. Uma sólida educação básica também eleva a probabilidade de o trabalhador se beneficiar do treinamento profissional, no futuro.

Políticas sérias e eficazes de investimento em capital humano têm, portanto, um prazo de maturação longo, o que gera duas implicações. A primeira delas é que não basta investir uma alta porcentagem do PIB em saúde e educação se: (i) os resultados desses investimentos não combinarem com as qualificações demandadas da força de trabalho; e/ou (ii) se o modelo econômico não estimular o crescimento da demanda por mão-de-obra. A segunda implicação é que, justamente por produzir resultados a longo prazo, políticas relacionadas ao aprimoramento da qualificação da força de trabalho não podem ser vistas como uma panacéia para problemas conjunturais de desemprego. Assim, não se deve esperar que, no atacado, políticas de educação básica e reciclagem profissional sejam capazes de reverter, no curto prazo, o desemprego entre os trabalhadores menos qualificados e as tendências de aumento da desigualdade salarial.

O fato de os investimentos em capital humano só gerarem, em seu conjunto, resultados no longo prazo, não significa que ações de formação, treinamento e reciclagem profissional não sejam importantes para grupos específicos de trabalhadores, especialmente os desempregados em virtude de processos de reconversão tecnológica e os jovens em busca de primeiro emprego. Os requisitos básicos para que essas ações sejam eficazes para minorar o desemprego são:

- *compatibilidade entre os requisitos da ação de treinamento e o nível de escolaridade do participante;*
- *adequada definição do público-alvo;*

- *currículo sintonizado com as necessidades do mercado e qualidade do processo de treinamento*<sup>45</sup>;
- ações de formação, treinamento ou reciclagem de *curta duração*; e
- sempre que possível, *estreita vinculação com o pagamento dos benefícios do seguro-desemprego* (pagamento condicionado à frequência e desempenho no curso) e *ao sistema de recolocação de mão-de-obra* (seja na definição do público-alvo e de currículo sintonizado com as necessidades de mercado, seja na seleção dos participantes).

Enquanto as políticas de investimento em capital humano atuam do lado da oferta de mão-de-obra, um segundo tipo de políticas ativas para o mercado de trabalho age sobre a demanda de trabalho, por intermédio do **estímulo fiscal e/ou monetário à criação de empregos**, quer no setor privado, quer no setor público. Nesse sentido, são políticas tipicamente keynesianas e, como tal, limitadas *a priori* pela necessidade de ajuste fiscal e de estabilização econômica.

Dada essa restrição, os países industrializados têm discutido intensamente a conveniência de certas políticas passivas - especialmente o seguro-desemprego - serem estreitamente vinculadas e condicionadas a medidas de fomento ao emprego, ou, alternativamente, serem substituídas por elas. Nesse contexto, Katz [1994] cita uma análise de *cross-section* feita para 19 países pela OCDE, que encontrou, ao longo da década de 80, uma relação negativa entre gastos com políticas ativas de mercado de trabalho e a taxa de desemprego<sup>46</sup>, enquanto a maior parte das análises empíricas demonstra que benefícios elevados de seguro-desemprego e ampla cobertura temporal tendem a elevar a taxa e a duração do desemprego.

Nesse sentido, as principais alternativas de políticas ativas, pelo lado da demanda de trabalho, são as seguintes:

- *concessão de subsídios a firmas para a contratação de grupos específicos de trabalhadores:*

A hipótese subjacente a esse tipo de medida é a de que a redução dos custos de mão-de-obra para o empregador o incentivará a contratar trabalhadores menos eficientes e produtivos a curto prazo, por não possuírem qualificação profissional adequada, ou os que estão desempregados por sofrerem algum tipo de discriminação no mercado. Assim, durante determinado período, esses trabalhadores ou estarão adquirindo qualificações que poderão ser transferidas para outro emprego, ou experiência que os ajudará em futuras recolocações.

Os principais problemas relacionados à implantação desse tipo de medida são: (i) a existência de um “efeito substituição”, pelo qual parte dos empregos gerados pela política de subsídios substitui empregos regulares; (ii) a determinação das clientelas do programa, em termos de grupos de trabalhadores contemplados e de empresas participantes; (iii) o montante e o período de concessão do subsídio; e (iv) a possibilidade de o subsídio ser concedido como forma de manter empregos que, em função da transição para uma economia globalizada, tenderiam a ser destruídos<sup>47</sup>. Apesar dessas dificuldades, esse tipo de programa, em substituição ao mero pagamento de benefícios do seguro-desemprego, é uma das propostas da candidatura Clinton para vizinhanças com elevado grau de evasão escolar e criminalidade.

- *vinculação do seguro-desemprego à prestação de serviços comunitários:*

Um número crescente de países industrializados começa a vincular o pagamento do seguro-desemprego à prestação, pelo desempregado de longa duração, de serviço comunitário em tempo parcial. Do ponto de vista do trabalhador que está há muito desempregado, o serviço comunitário - desde que prestado em ocupação compatível com sua qualificação - representa uma forma de recuperar a auto-estima e de manter sua habilidade e destreza. Do ponto de vista do programa do seguro-desemprego, elevam-se as chances de que seus gastos sejam efetivamente direcionados aos desempregados abertos, na medida em que somente os trabalhadores efetivamente necessitados

requerem o benefício, nessas condições. O principal problema relacionado a esse tipo de programa é a competição com as atividades regularmente exercidas pelos servidores públicos, que pode levar, eventualmente, a desemprego líquido no setor;

- *antecipação dos pagamentos do seguro-desemprego, de multas rescisórias e/ou concessão de empréstimos para a abertura de negócio próprio:*

No caso de trabalhadores de mais alta qualificação, abrir um pequeno negócio, como alternativa à busca de outro emprego assalariado, pode ser uma opção interessante. Nos Estados Unidos, em Massachussets e Washington, relaxaram-se as regras de concessão do seguro-desemprego e criaram-se programas de assistência a segurados interessados em abrir seu próprio negócio. Apesar de menos de 5% dos desempregados terem optado por essa vertente do programa do seguro-desemprego, estudos demonstraram que as firmas abertas por desempregados tiveram índices de mortalidade semelhantes aos do grupo de controle, e que elevaram-se o tempo de emprego e as remunerações.

- *programas de democratização do crédito:*

A OIT credita à insuficiência do crédito para a agricultura familiar e as micro e pequenas empresas uma das razões pelas quais os investimentos nos países em desenvolvimento não são suficientemente produtivos. O crédito estruturado é concentrado nas grandes empresas urbanas. Conseqüentemente, um grande número de empresas do setor privado, potencialmente rentáveis, são impossibilitadas de crescer, ou possuem maior probabilidade de fecharem suas portas, por terem que se apoiar exclusivamente em sua própria capacidade de autofinanciamento. Assim, inovações institucionais no mercado financeiro, com programas de crédito específicos para determinados segmentos da população, possuem elevada possibilidade de geração de ocupações.

- *programas de criação direta de empregos pelo setor público:*

A forma clássica de criação de postos de trabalho pelo setor público - sob a forma de frentes de trabalho ou de geração de empregos vinculada a obras de infra-estrutura - é defendida tanto pela OIT quanto pelo Banco Mundial<sup>48</sup>, como um instrumento importante para proporcionar um apoio temporário aos pobres prejudicados pelo processo de ajuste, especialmente em países ou regiões onde o setor moderno do mercado de trabalho seja pequeno ou dominado pelo setor público.

O Banco Mundial enfatiza, nesse contexto, a necessidade de esses programas serem desenhados de forma a pagarem baixos salários, criando, assim, um mecanismo de auto-definição de público-alvo, uma vez que apenas os realmente necessitados os aceitarão. Um segundo ponto é vinculá-los ao máximo com investimentos em infra-estrutura que, a médio e longo prazo, reverterão em maior produtividade sistêmica para a economia e em investimentos em capital humano, a exemplo de obras de saneamento básico e ambiental. Finalmente, a OIT sugere a possibilidade de que alguns ativos criados pelos trabalhadores das frentes de trabalho possam ser explorados por eles *a posteriori*, via criação de cooperativas destinadas a comercializar os bens econômicos gerados por obras de irrigação, estradas, pontes, etc.

Um terceiro grupo de políticas ativas para o mercado de trabalho é o destinado à **promoção da recolocação de mão-de-obra**. Trata-se da instituição de sistemas públicos de emprego eficientes, cuja principal função é a de reduzir os níveis de desemprego friccional da economia, mantendo e atualizando cadastros de oferta de vagas e de trabalhadores, bem como fornecendo orientação profissional a trabalhadores desempregados. Do ponto de vista teórico, ações de recolocação de mão-de-obra tendem a reduzir custos de recrutamento dos empregadores, incentivando-os a ofertar mais vagas. De outro lado, ao aumentarem a eficiência do processo de procura de emprego, as ações de recolocação tendem a exercer uma pressão para a redução do diferencial de custos de contratação entre *insiders* e *outsiders*<sup>49</sup>, possibilitando uma elevação do nível de emprego de equilíbrio.



Por isso, os sistemas de recolocação de mão-de-obra e orientação profissional são, na maior parte dos países industrializados, estreitamente vinculados ao programa do seguro-desemprego, na medida em que controlam de forma rigorosa a busca de novo trabalho pelos segurados. A maior parte dos estudos empíricos aponta elevada eficiência dos sistemas de recolocação para reduzir o tempo médio de desemprego. No caso de cinco estados norte-americanos, a redução média dos gastos do seguro-desemprego, somada ao aumento das receitas tributárias derivadas do reemprego mais rápido da clientela foi mais do que suficiente para pagar os custos das ações de recolocação<sup>50</sup>.

## II.4 CONCLUSÕES

O principal desafio a que estão submetidos todos os países do mundo, nesses tempos de rápidas mudanças na estrutura produtiva e nos fluxos internacionais de capitais, mercadorias e serviços, é como criar condições para que sua inserção na economia mundial seja a mais vantajosa possível, de modo a assegurar a integração de sua mão-de-obra ao mercado de trabalho, preferencialmente em atividades mais produtivas e melhor remuneradas. Esse desafio é potencializado pelo célere progresso tecnológico que, no nível microeconômico, é certamente poupador de mão-de-obra, embora seus impactos agregados sobre o emprego ainda não tenham sido devidamente quantificados.

Os maiores obstáculos, no entanto, se colocam para os países em desenvolvimento, que concentram cerca de 85% da população economicamente ativa do planeta, grande parte dela ainda ocupada em atividades informais ligadas ao setor primário, enquanto uma outra fração, numericamente menos representativa, mas politicamente influente, encontra-se vinculada ao setor formal do mercado de trabalho e que, em função da crise dos modelos de substituição de importações e de planificação central, tende a ser diretamente afetada pelo processo de transição em direção a economias mais abertas.

Vimos, nesta seção, que existe um alto risco de a maior parte dos países em desenvolvimento se ver alijada dos bônus da globalização econômica, na medida em que os fluxos internacionais de comércio e de capitais têm sido concentrados nos próprios países industrializados e em um seleto grupo de “mercados emergentes”. No curto prazo, portanto, as possibilidades de a força de trabalho de um país em desenvolvimento beneficiar-se da globalização econômica repousam, fundamentalmente, na adoção de políticas macroeconômicas e institucionais adequadas. Entre as políticas institucionais apontadas por muitos como necessárias ao ajuste, figuram as medidas tendentes a flexibilizar o mercado de trabalho.

Assim, como, de acordo com o próprio Banco Mundial, a expressão “flexibilidade do mercado de trabalho” é um eufemismo para medidas que podem gerar queda dos salários reais e desemprego, os trabalhadores são o grupo mais atingido no processo de ajuste das economias em desenvolvimento. Para minorar os custos do ajuste sobre a força trabalhadora, portanto, os governos têm que lançar mão de políticas ativas e passivas de mercado de trabalho.

A análise dessas políticas, no entanto, permite constatar, em primeiro lugar, que elas não podem ser utilizadas como panacéia para elevações agregadas dos índices de desemprego, quer porque atuam no longo prazo, quer porque requerem expansões de gastos públicos, que nem sempre podem ser realizadas. Em segundo lugar, a maior parte das políticas passivas e ativas para o mercado de trabalho produz resultados ambíguos sobre a geração líquida de empregos, embora possa ser eficiente para aliviar a situação de grupos específicos de trabalhadores atingidos pelo processo de ajuste.

### III. EVOLUÇÃO RECENTE E PERSPECTIVAS DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

O Brasil, assim como outros países em desenvolvimento, não está passando incólume pelas mudanças ditadas pelo processo de globalização econômica. Durante toda a década de 80 e no primeiro quinquênio dos anos 90, o país alternou fases de crescimento elevado e surtos recessivos, ao mesmo tempo em que conviveu com profundos desequilíbrios de balanço de pagamentos, crise fiscal e aceleração inflacionária, responsáveis pela implementação de quatro tentativas heterodoxas de estabilização econômica (os Planos Cruzado, Bresser, Verão e Collor). Além dos desajustes de natureza macroeconômica, houve outras mudanças importantes, tanto no que diz respeito a fatores de caráter estrutural, quanto a variáveis de natureza institucional.

A abertura comercial afetou diretamente a organização da estrutura produtiva do país, notadamente a partir de 1990, ano em que foram eliminados os controles não tarifários sobre as importações e se iniciou um movimento de redução de tarifas, que implicou não apenas uma queda substancial da tarifa média, mas também a redução de sua dispersão inter e intra-setorial. Paralelamente, pôde-se notar uma clara inflexão no comportamento da produtividade do trabalho na indústria de transformação, que passou a crescer a taxas elevadas, ao mesmo tempo em que se alastravam, especialmente na indústria e nos serviços, novas tecnologias e formas de organização de produção.

A principal mudança institucional ocorrida no período foi, sem dúvida, a promulgação da nova Constituição Federal, em 1988. No que diz respeito especificamente ao mercado de trabalho, os dispositivos constitucionais acarretaram alterações importantes, especialmente ao assegurarem, como direitos do trabalhador urbano e rural, um conjunto de benefícios de natureza salarial que contribuíram para elevar o custo da mão-de-obra no segmento formal do mercado de trabalho.

Todos esses fatores afetaram o comportamento do emprego e dos rendimentos no mercado de trabalho brasileiro, em uma direção muito semelhante à vivenciada, em uma primeira fase, por outras economias que passaram por processos de ajuste estrutural: ampliação do segmento informal, aumento do desemprego e bruscas variações do salário real. A questão básica - e de difícil solução - é saber discernir, respectivamente, os efeitos de mudanças estruturais, de variáveis institucionais e de fatores conjunturais sobre o nível de emprego no Brasil, uma vez que, nesse período, todos esses fatores estiveram simultaneamente presentes.

Nesse contexto, a introdução do Plano Real, em julho de 1994, constituiu-se mais um fator a interferir no comportamento do mercado de trabalho. Apesar do inegável êxito na contenção do processo inflacionário e da elevação dos rendimentos reais médios dos ocupados, o Plano Real não tem sido poupado de críticas, das quais a principal é a elevação das taxas de desemprego, que atingiram, no primeiro trimestre de 1996, níveis só inferiores aos prevalecentes na recessão do primeiro triênio da década de 90. Somente em 1995, de acordo com dados do Ministério do Trabalho, pouco mais de 412 mil postos de trabalho no setor formal foram destruídos, 75% dos quais na indústria de transformação.

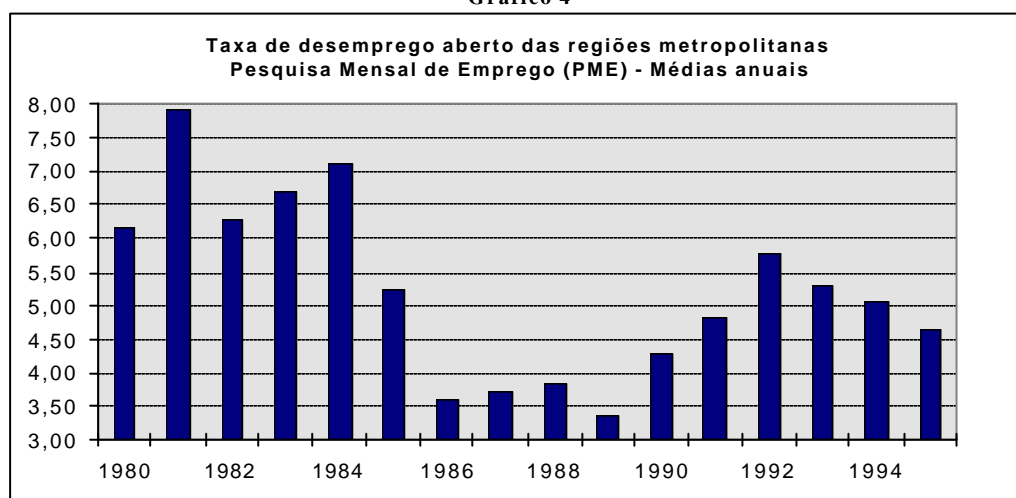
Será esse comportamento recente do emprego um subproduto inevitável do próprio plano de estabilização? Que grupos de trabalhadores têm sido mais afetados pelo desemprego? As políticas anunciadas e implementadas pelo governo para enfrentar o desemprego têm condições de reverter esse quadro, ou, pelo menos, de reduzir o custo social do ajuste? Há mudanças a serem realizadas nas políticas ativas e passivas para o mercado de trabalho brasileiro, à luz da experiência internacional?

Esta seção tem por objetivo fornecer subsídios para a avaliação dessas questões. Para tanto, a primeira parte traz uma descrição sintética do comportamento das principais variáveis que descrevem a evolução do mercado de trabalho na década de 90. A segunda parte analisa a evolução e a composição do desemprego, ao longo do Plano Real, bem como as políticas que têm sido implementadas no atual Governo, com o objetivo de geração de emprego e renda.

### III.1 O COMPORTAMENTO DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO NA PRIMEIRA METADE DA DÉCADA DE 90

O gráfico 4 apresenta a evolução da taxa média de desemprego aberto para um conjunto de seis regiões metropolitanas<sup>51</sup>, ao longo das décadas de 80 e 90.

Gráfico 4

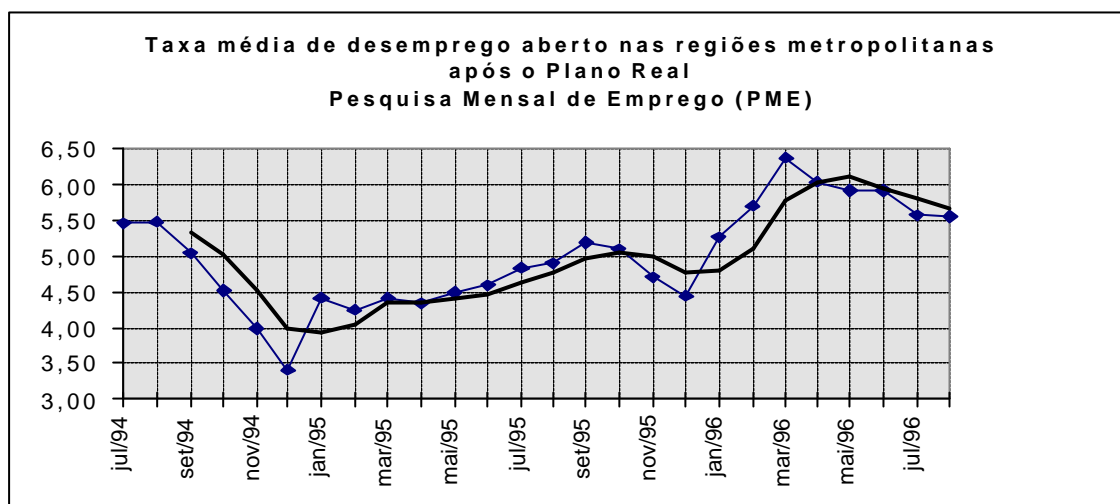


Se examinadas de uma perspectiva de mais longo prazo, as taxas médias de desemprego aberto ao longo da década de 90 não parecem mostrar uma tendência preocupante. Com efeito, a proporção da população economicamente ativa (PEA) que se encontrava desempregada cresceu durante a recessão do primeiro triênio da década, sem, no entanto, atingir os patamares observados durante a recessão do início dos anos 80. Com a recuperação econômica que se iniciou no último trimestre de 1992, a taxa média anual de desemprego tem inclusive declinado, de cerca de 5,8%, em 1992, para 4,6% em 1995, nível inferior ao de 1985, ano em que o PIB cresceu cerca de 8%.

Por que motivo, então, o desemprego tornou-se a principal preocupação dos brasileiros, conforme assinalaram várias pesquisas de opinião realizadas ao longo do Plano Real?

Uma possível explicação pode ser encontrada no gráfico abaixo, que mostra uma tendência geral de crescimento do desemprego, para o conjunto das regiões metropolitanas, nos 9 primeiros meses de 1995, assim como uma retomada dessa tendência ascendente no primeiro trimestre de 1996.

Gráfico 5



Apesar de, segundo os dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), a desocupação nas seis regiões metropolitanas pesquisadas estar apresentando taxas declinantes desde abril de 1996, é praticamente certo que a taxa média anual de desemprego aberto seja, neste ano, superior à do ano anterior, eventualmente justificando os temores de que o processo de estabilização econômica possa deixar, como saldo, um desemprego maior.

No entanto, para avaliar essa questão com maior profundidade, é fundamental investigar os elementos determinantes do comportamento da ocupação e do desemprego no Brasil.

A taxa de desemprego aberto, como se sabe, corresponde à parcela da população em idade ativa que, no período de referência<sup>2</sup> pesquisado, não estava exercendo qualquer tipo de ocupação, remunerada ou não, mas estava disposta a trabalhar e que, para tanto, tomou alguma providência efetiva. Deste modo, o volume e a taxa de desemprego são influenciados tanto por fatores relacionados à demanda por trabalho, que determina o ritmo de crescimento do nível de ocupação, quanto por fatores relacionados à oferta de trabalho, que influenciam a taxa de crescimento da PEA. Assim, por exemplo, a taxa de desemprego da economia pode crescer, mesmo que se mantenha relativamente inalterado o ritmo de criação de novas ocupações, se o crescimento da População Economicamente Ativa for superior. Por outro lado, a PEA pode ter um ritmo de crescimento elevado em função de fatores demográficos (por exemplo, porque aumenta a proporção, na população, das pessoas em idade ativa) ou de fatores culturais e comportamentais da oferta de trabalho, que se expressam na elevação da taxa de participação, ou seja, na proporção da população em idade ativa que se encontra ocupada ou disposta a trabalhar.

O Quadro 3 apresenta dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)<sup>3</sup>, que permitem uma visão geral do comportamento das variáveis que influenciaram a demanda e a oferta no mercado de trabalho brasileiro, ao longo dos primeiros cinco anos da década de 90.

**Quadro 3**  
**Evolução da PIA, da PEA e dos níveis de ocupação e desocupação**  
**Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**

Indicador	Valores anuais				Crescimento médio anual	
	1990	1992	1993	1995	93/92	95/93
PIA	113.629.325	113.722.084	116.115.478	120.936.407	2,10%	2,05%
PEA	64.467.981	69.969.210	70.965.378	74.138.441	1,42%	2,21%
Ocupados	62.100.499	65.395.491	66.569.757	69.628.608	1,80%	2,27%
Desocupados	2.367.482	4.573.719	4.395.621	4.509.833	-3,89%	1,29%
Taxa de participação	56,74%	61,53%	61,12%	61,30%		
Taxa de desocupação	3,67%	6,54%	6,19%	6,08%		

**Notas:**

- (1) PIA: população em idade ativa; PEA: população economicamente ativa
- (2) Os valores anuais da PIA, PEA, Ocupados e Desocupados são expressos em número de pessoas
- (3) Taxa de participação = PEA/PIA; Taxa de desocupação = Desocupados/PEA
- (4) As taxas médias anuais de crescimento correspondem à média geométrica do crescimento acumulado no período.

Uma primeira constatação a se fazer a partir do Quadro 3 é a de que a oferta de trabalho expandiu-se de forma mais acelerada no período 1990-92, conforme atesta a expressiva elevação da taxa de participação entre esses dois anos. Dado que esse período caracterizou-se por uma recessão, que produz impactos negativos sobre a demanda por trabalho, mais pessoas procuraram efetivamente trabalho e não o encontraram, engrossando as fileiras dos desempregados. O reflexo está no aumento da taxa de desemprego, medida pela PNAD<sup>54</sup>, que se expandiu de cerca de 3,7%, em 1990, para 6,5%, em 1992.

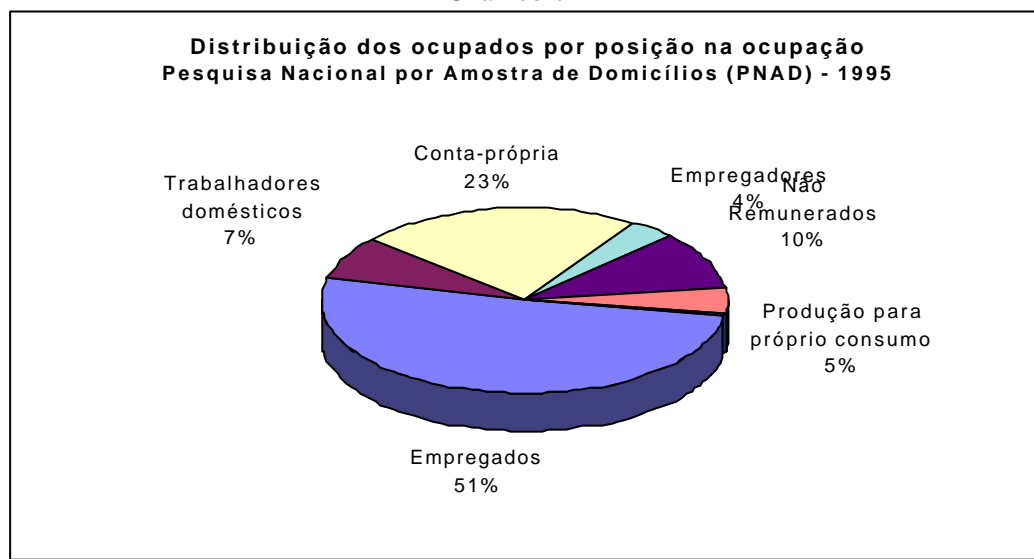
Se a economia estava em recessão no primeiro triênio da década, o que teria causado o aumento na taxa de participação e, conseqüentemente, uma expansão na oferta de trabalho? Uma das possíveis razões para uma maior taxa de incremento da PEA no período 1990-92 foi a queda dos rendimentos reais dos ocupados. De acordo com os dados da PME, o poder aquisitivo dos rendimentos do trabalho dos indivíduos ocupados reduziu-se cerca de 23,5% nesse período, certamente impactando, de forma negativa, a renda familiar *per capita*. Conseqüentemente, o deslocamento na oferta de trabalho, ao longo do período recessivo, pode ser resultante de uma estratégia de ampliação da renda familiar, pela qual certos grupos de indivíduos, especialmente mulheres, cônjuges e filhos, que se encontravam fora da População Economicamente Ativa, passaram a procurar trabalho, tendo em vista a redução dos ganhos dos membros da família que se encontravam ocupados ou que passaram à condição de desempregados. Com efeito, os dados da PNAD para os anos de 1990 e 1992 confirmam que ampliou-se substancialmente não apenas a taxa de participação das mulheres, como também mais do que dobrou a taxa de desemprego entre os indivíduos do sexo feminino.

Nos três anos seguintes, como se pode observar no Quadro 3, a taxa de participação permaneceu relativamente estável e a PEA cresceu a um ritmo inferior ao nível de ocupação, razão pela qual a taxa de desemprego aberto reduziu-se. À primeira vista, portanto, o mercado de trabalho brasileiro mostrou uma rápida recuperação, considerando-se que a economia voltou a crescer, mas a taxas moderadas.

Que tipo de ocupações e empregos, no entanto, foram gerados ao longo desse período de recuperação? Em que medida se pode afirmar que a composição do emprego, no Brasil, foi alterada, positiva ou negativamente, pelo processo de ajuste estrutural à globalização econômica?

O Gráfico 6 apresenta a distribuição dos 35,7 milhões de ocupados brasileiros, por posição na ocupação no trabalho principal, no ano de 1995.

Gráfico 6



De acordo com os dados da PNAD, praticamente 45% da força de trabalho ocupada em 1995 não estava diretamente ligada a atividades de natureza empresarial, seja como empregados, seja como empregadores. Entre os ocupados que não eram empregadores, nem empregados de qualquer estabelecimento público ou privado, chama a atenção o fato de que cerca de um terço deles realizava atividades não remuneradas para ajudar algum membro da família, ou se dedicava exclusivamente à produção agrícola para subsistência. Ou seja, 5,4 milhões de trabalhadores, ou 15% do total de ocupados, estavam alocados em atividades de baixa produtividade e com relações de trabalho à margem do setor estruturado do mercado de trabalho, que pressupõe relação de assalariamento ou de venda autônoma de serviços. Outros 7% (em sua grande maioria mulheres) eram trabalhadores domésticos e os demais (23%) exerciam atividades por conta própria.

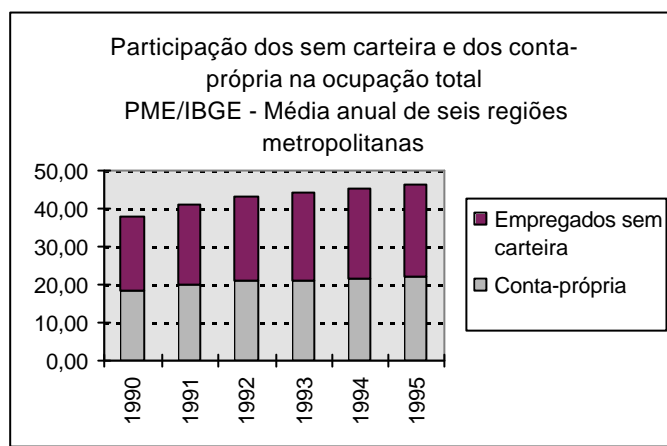
Essa distribuição dos trabalhadores por posição na ocupação não era essencialmente diferente, em 1995, da que prevalecia em 1992 (último ano da recessão) ou em 1993, conforme indicam os dados das tabelas 1 e 2. Entre 1992 e 1995, o movimento mais perceptível é uma contínua, mas pequena, perda de importância dos empregados, em detrimento dos trabalhadores por conta própria e dos trabalhadores domésticos. No entanto, a comparação das distribuições dos ocupados por posição na ocupação nesses três anos parece apontar no sentido de que as mudanças estruturais, derivadas do processo de globalização, ainda não afetaram de maneira relevante a composição mais agregada do mercado de trabalho brasileiro, embora reafirmem a continuidade de tendências que já vinham sendo esboçadas na década anterior.

Entre essas tendências, a mais relevante talvez seja a progressiva perda de importância do segmento formal do mercado de trabalho urbano, representado pelos trabalhadores com carteira assinada. Nesse sentido, as tabelas 3 e 4 apresentam um conjunto de dados que permitem analisar a distribuição dos empregos formais e informais, pelos diversos ramos de atividade, para os anos



1992, 1993 e 1995. Excluindo-se os empregados no setor agrícola<sup>55</sup>, pode-se observar que a participação dos empregados com carteira assinada no total de empregos urbanos caiu de cerca de 72%, em 1992, para 70%, em 1995. Os setores em que a informalização mais avançou foram a construção civil, os serviços auxiliares da atividade econômica, o social e - surpreendentemente - a administração pública. Essa tendência geral de ampliação do segmento informal do mercado de trabalho também pode ser acompanhada no gráfico 7, que mostra o crescimento da participação dos empregados sem carteira assinada e dos trabalhadores por conta própria na ocupação total das 6 regiões metropolitanas que integram a PME/IBGE.

**Gráfico 7**

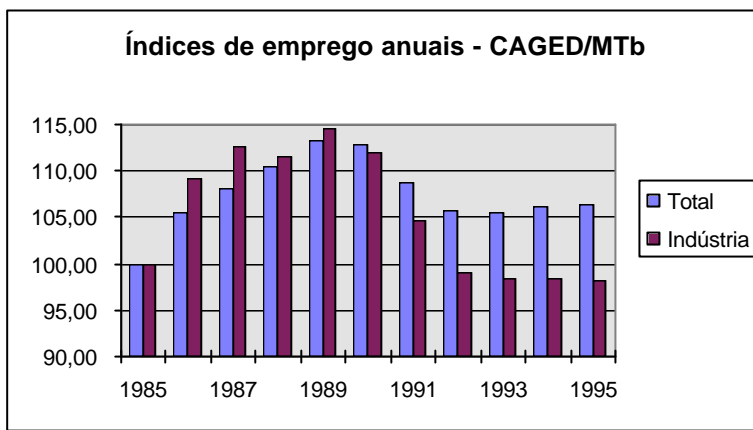


As estatísticas do Ministério do Trabalho<sup>56</sup> também corroboram essa tendência à ampliação dos espaços informais no mercado de trabalho, na década de noventa. A tabela 5 mostra que o nível de emprego no setor formal do mercado de trabalho cresceu de forma sistemática de 1985 até 1989, mesmo em meio a uma profunda desorganização das variáveis nominais da economia, porque, apesar de tudo, o nível de produto permaneceu em ascensão. No período 1990-1992, graças à recessão econômica, o estoque de empregos formais caiu 6,5%. Não obstante, no triênio subsequente, apesar da recuperação do nível de atividade, o índice agregado de emprego formal manteve-se praticamente constante.

Embora, ainda de acordo com os dados do Ministério do Trabalho, todos os setores de atividade<sup>57</sup> apresentassem, em 1995, patamares de emprego inferiores aos que possuíam em 1990, seu comportamento foi bastante heterogêneo. Como tendência geral, pode-se apontar que os ramos de atividade ligados aos setores primário e secundário (indústria extrativa mineral, indústria de transformação e construção civil) perderam sua condição de pólos dinâmicos de geração de empregos no segmento formal do mercado de trabalho, mesmo ultrapassada a recessão do início da década. Caso o comércio e o setor de serviços não houvessem expandido sua oferta de empregos formais a partir de 1993, e com isso compensado a estagnação ou a contração nos demais setores, o índice de emprego agregado teria prosseguido sua trajetória de queda, iniciada em 1990.

O gráfico 8 ilustra essa diferença de comportamento entre os índices de emprego agregado e da indústria da transformação, um dos setores que mais têm contribuído para o baixo nível de expansão da oferta de ocupações no setor formal do mercado de trabalho.

Gráfico 8

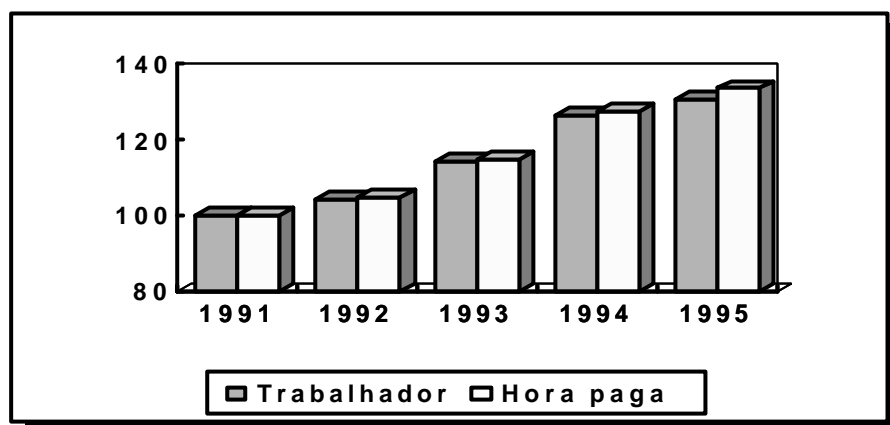


Pode-se observar que, nos últimos cinco anos da década de oitenta, a taxa de crescimento do emprego formal na indústria brasileira foi sempre superior à da média de todas as atividades. Essa situação se inverte nos primeiros cinco anos da década seguinte: a eliminação de empregos industriais foi tamanha, que, em 1995, a indústria brasileira empregava menos gente com carteira assinada do que em 1985.

Essa maciça destruição de postos de trabalho na indústria brasileira tem sido objeto de maior atenção por parte dos analistas, do movimento sindical e da imprensa, não só porque existe a preocupação de que a economia está perdendo empregos de qualidade, mas também porque parece mais fácil, ao senso comum, vincular a queda do nível de emprego industrial à abertura comercial, à introdução de novas tecnologias e à implementação de novas formas de organização intra e interempresariais.

Paes de Barros et alii [1996] constatam que a abertura comercial cumpriu diretamente um papel apenas residual na redução do número de empregos ofertados pela indústria de transformação no Brasil. O impacto líquido da abertura da economia ao exterior, medido pela relação entre a variação do nível de emprego e as variações da produção industrial, essas últimas derivadas das mudanças na propensão setorial a exportar e no coeficiente de penetração das importações, revelou-se estatisticamente insignificante. Por outro lado, o mesmo trabalho concluiu que a rápida elevação da produtividade industrial explica praticamente a totalidade dos postos de trabalho suprimidos na indústria de transformação, ao longo da década de 90. Realmente, ao longo dos primeiros anos da década atual, como se pode ver no gráfico 9, o crescimento da produtividade foi espetacular, independentemente de sua forma de mensuração.

**Gráfico 9**  
**Produtividade na indústria de transformação**



**Fonte:** MTb/IPEA [1996/2]

A introdução de novas tecnologias e formas de organização de produção (a exemplo da terceirização) certamente guarda relação estreita com esse incremento da produtividade do trabalho no setor manufatureiro. A questão ainda a ser respondida é se as empresas industriais brasileiras iniciaram esse surto de modernização produtiva em função de estarem enfrentando maior competitividade externa, ou se o mesmo aconteceria à revelia da abertura comercial. Independentemente de seu elemento motivador, esse movimento de elevação da produtividade do trabalho na indústria tem pelo menos uma conseqüência de longo prazo: a queda na elasticidade emprego/produto. Isto significa que, se antes o nível de emprego crescia cerca de 1% toda vez que o produto industrial se elevava em 1%, a partir de agora será necessária uma elevação bem mais significativa do produto para que o emprego cresça um ponto percentual. Isso requer, por sua vez, uma maior taxa de investimentos no setor.

Por outro lado, uma conseqüência positiva da elevação da produtividade foi o espaço que se abriu para o crescimento dos salários reais dos trabalhadores que permanecem ocupados na indústria de transformação. A renda média real dos ocupados na indústria de transformação, de acordo com os dados da PME/IBGE, elevou-se 6%, entre 1991 e 1995. Se a base de comparação usada for o ano de 1992, o salto dos rendimentos reais foi de 19%, sugerindo que, em um período mais favorável para a barganha salarial, os trabalhadores conseguiram se apropriar de uma parcela maior dos ganhos de produtividade da indústria.

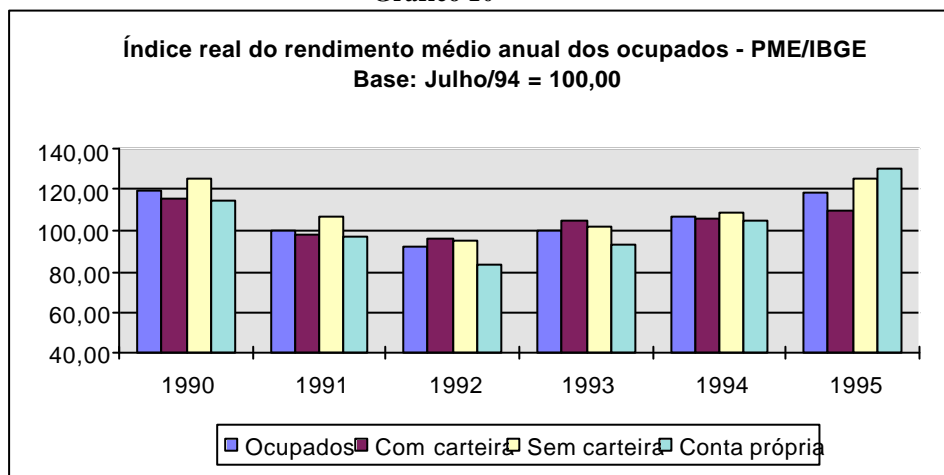
Em suma, os dados sobre a evolução da ocupação nos primeiros cinco anos da presente década indicam que, se a globalização não foi capaz de ampliar ou diminuir significativamente a parcela da população economicamente ativa que se encontra ocupada em atividades não remuneradas ou voltada exclusivamente para a produção agrícola de subsistência, pode ter sido responsável - direta ou indiretamente - pela perda de dinamismo do segmento formal do mercado de trabalho, no que diz respeito à geração de empregos.

Não obstante a estagnação verificada no nível agregado de emprego formal a partir da recuperação econômica iniciada em 1993, as taxas médias anuais de desemprego aberto da economia apresentaram uma trajetória descendente. Na medida em que a taxa de participação se manteve relativamente inalterada, essa redução nos níveis de desemprego aconteceu porque o segmento informal

do mercado de trabalho, representado pelos assalariados sem carteira assinada e os trabalhadores por conta-própria, foi capaz de absorver não apenas os trabalhadores expulsos do segmento formal, mas também uma parcela dos indivíduos que entravam na força de trabalho.

O bom senso pareceria indicar que esse inchaço do segmento informal levaria a uma estagnação ou mesmo a uma queda dos rendimentos reais dos trabalhadores sem carteira assinada e dos conta-própria, assim como a uma ampliação dos diferenciais de renda entre os ocupados no segmento formal e no informal. O pressuposto implícito nessa hipótese é o de que o segmento informal é composto basicamente por atividades de baixa produtividade, voltadas para o atendimento da demanda proveniente dos rendimentos dos trabalhadores, cujo potencial de crescimento é dado pelo ritmo de expansão da massa salarial do segmento formal. Assim, se a demanda é dada ou cresce a um ritmo apenas moderado, um incremento maior do número de ocupados no segmento informal acarretaria uma queda ou um crescimento inferior dos rendimentos médios desse segmento, ampliando o hiato existente de remunerações entre os segmentos do mercado de trabalho.

Gráfico 10



O gráfico 10 mostra, no entanto, que, a partir de 1993, o índice real do rendimento médio anual cresce não só para o conjunto dos ocupados das regiões metropolitanas, mas para todas as posições na ocupação. No entanto, os aumentos reais dos rendimentos médios dos empregados sem carteira assinada e dos trabalhadores por conta própria, respectivamente 32,7% e 56,7%, foram muito superiores aos dos empregados com carteira de trabalho assinada, que evoluíram cerca de 15%. Conseqüentemente, os diferenciais de rendimento entre os empregados do segmento formal do mercado de trabalho e ambas as categorias do segmento informal reduziram-se drasticamente. Em 1993, um empregado do segmento formal ganhava, em média, 54% mais do que um empregado sem carteira assinada. Em 1995, esse diferencial reduziu-se para 33%. Da mesma forma, os diferenciais de rendimento entre os empregados com carteira e os conta-própria, caíram, nos mesmos anos, de 56% para 15,7%.

Ora, se o comportamento das remunerações evoluiu de forma oposta ao que se poderia esperar, novas hipóteses precisam ser elaboradas. No caso dos trabalhadores por conta própria, parte da explicação pode estar na reação dos consumidores ao processo de estabilização econômica. Como uma parcela razoável dos trabalhadores autônomos atua em atividades de prestação de serviços pessoais, que sofre virtualmente nenhuma concorrência externa, pode beneficiar-se inicialmente da falta de noção da sociedade em relação aos preços relativos da economia e de uma memória inflacionária residual, que lhes permite reajustar preços dos serviços e serem sancionados pela

demanda<sup>58</sup>. De fato, o item “serviços pessoais” foi um dos que mais cresceu nos índices de custo de vida ao longo do Plano Real, ao lado de outros produtos e serviços *non-tradable*, repetindo o que já havia acontecido no Plano Cruzado.

No que diz respeito aos assalariados sem carteira, as explicações são ainda mais complexas, porque essa categoria de trabalhadores engloba não apenas os empregados em estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços, mas também uma parcela considerável de trabalhadores domésticos<sup>59</sup>. De todo modo, é razoável supor que parte substancial dessa dinâmica de crescimento dos salários reais dos empregados sem carteira assinada está sendo ditada pelo segmento empresarial. Neste sentido, a única diferença relevante entre empregados formais e informais está justamente na regulamentação da legislação trabalhista e previdenciária, que impõe aos empregadores maior rigidez salarial, maiores custos de contratação e de dispensa, bem como menor flexibilidade na administração do tempo de trabalho dos empregados com carteira assinada.

Supondo-se que, dadas as deficiências da fiscalização, o custo de oportunidade de transgredir a legislação seja próximo de zero, há um espaço para o empregador elevar os salários relativos dos empregados sem carteira, até o ponto em que, na margem, ainda lhe seja vantajoso trocar um empregado formal por um informal. Do ponto de vista do trabalhador, aceitar um emprego informal pode não ser uma imposição, mas uma opção, na medida em que lhe seja mais vantajoso trocar salário diferido (por exemplo, FGTS e desconto previdenciário, que lhe dão direito a renda futura) por um salário maior no presente, mesmo com o risco de não contar com a proteção da lei trabalhista e previdenciária. Esse comportamento, tanto da parte do empregado, quanto do empregador, é mais provável em um contexto de alta rotatividade de mão-de-obra, porque o custo de manter ilegal um trabalhador estável na empresa aumenta consideravelmente.

Se essa linha de raciocínio estiver correta, o processo de informalização do trabalho assalariado verificado na década de 90 pode ter uma relação direta com os novos dispositivos constitucionais que passaram a regular o mercado de trabalho. Na medida em que a garantia constitucional de novos direitos trabalhistas acarretou aumento nos custos de mão-de-obra em meio a um ambiente de crescente competitividade, a informalização pode estar sendo a resposta que o mercado encontrou para ampliar sua flexibilidade. Nesse sentido, medidas destinadas a reduzir encargos sociais provavelmente teriam pouco efeito sobre o nível agregado de emprego, embora pudessem, dependendo da magnitude da redução e dos diferenciais de rendimentos prevalentes, estimular a formalização do emprego.

Essa visão geral do comportamento do mercado de trabalho ao longo dos primeiros cinco anos da década de noventa traz uma conclusão: embora, a cinco anos do final do milênio, 15% da população ocupada sequer tenha atingido o estágio de ter sua força de trabalho valorada pelo mercado, algumas mudanças importantes estão ocorrendo.

Em primeiro lugar, há uma inflexão nos níveis de produtividade do trabalho industrial, que tendem a transformar a indústria de transformação em um setor que paga salários elevados para um grupo cada vez menor de ocupados. Do ponto de vista da geração de empregos formais, a questão relevante é saber se o setor terciário (comércio e serviços) terá dinamismo suficiente para reverter a tendência de estagnação no segmento formal do mercado de trabalho. Em segundo lugar, os chamados segmentos informais (assalariados sem carteira e conta-própria) parecem estar adquirindo uma dinâmica cada vez menos dependente do segmento formal, como atestam as taxas de crescimento da ocupação e dos rendimentos.

Finalmente - e com a possível exceção da elevação dos rendimentos reais dos ocupados - o Plano Real não parece ser o causador dessas tendências, que surgiram antes de sua implementação e parecem ter causas estruturais ainda não claramente determinadas.

### **III.2 A EVOLUÇÃO E A COMPOSIÇÃO DO DESEMPREGO DURANTE O PLANO REAL**

Quando o Plano Real foi oficialmente lançado, em julho de 1994, a principal preocupação das autoridades econômicas era reduzir drasticamente a taxa de inflação, com o menor grau possível de intervenção nos mercados, o que pressupunha não recorrer a medidas típicas de planos de estabilização anteriores, como o congelamento de preços e salários. Em vez disso, a mudança de padrão monetário foi precedida de um período relativamente longo de convivência da então moeda corrente (o cruzeiro real) com uma moeda indexada (a Unidade Real de Valor - URV), na qual se expressavam todos os contratos, que serviu para reduzir as distorções de preços relativos decorrentes de diferentes prazos de indexação existentes na economia.

Feita a mudança do padrão monetário, a estabilidade de preços tem sido mantida com base em medidas posteriores de desindexação<sup>60</sup>; com o controle sobre o preço dos *tradables* pela via das importações (mercê de uma taxa de câmbio valorizada e de uma posição confortável de reservas internacionais); com a ajuda de duas ótimas safras agrícolas e, *last but not least*, com a firme disposição das autoridades econômicas de sacrificar maiores taxas de crescimento em prol da manutenção da estabilidade de preços e de uma boa administração do déficit na conta de transações correntes<sup>61</sup>.

No curto prazo, o controle da atividade econômica tem sido realizado basicamente por meio da política monetária e de crédito, com ênfase na demanda privada, dada a rigidez à queda das despesas do setor público. Por esse motivo, as autoridades econômicas têm insistido em que os bons resultados alcançados, até agora, no campo da luta contra a inflação, só serão consolidados a partir de um ajuste fiscal duradouro, que ainda está longe de ser alcançado. A recuperação da capacidade de poupança do setor público, por outro lado, também é considerada essencial para elevar a taxa de investimento da economia e permitir que o país volte a crescer a taxas próximas a 6% ao ano<sup>62</sup>.

Em síntese, com a exceção do mecanismo de transição representado pela URV, o Plano Real apresenta, ao contrário das tentativas de estabilização que o precederam, características típicas de um plano de ajuste "ortodoxo". Esses processos de ajuste estrutural são, conforme demonstram as experiências internacionais<sup>63</sup>, geralmente acompanhados por um período inicial em que se ampliam os níveis de desemprego, encolhe o segmento formal do mercado de trabalho e caem os salários reais, até que a economia possa voltar a crescer, impulsionada basicamente pelo setor exportador.

A primeira parte desta seção mostrou, no entanto, que a ampliação do segmento informal do mercado de trabalho é uma tendência que já se manifesta desde o início da década. Por outro lado, ultrapassada a recessão do período 1990-92, os rendimentos dos ocupados passaram a ter uma tendência ascensionista, que prosseguiu durante o Plano Real. Os gráficos 4 e 5 indicam, finalmente, que embora a taxa média de desemprego aberto para o conjunto de seis regiões metropolitanas pesquisadas pela PME/IBGE tenha apresentado, entre janeiro de 1995 e março de 1996, uma tendência a elevar-se, mesmo assim a taxa média anual de desemprego aberto de 1995 foi inferior a de 1994, e a evolução verificada no segundo e terceiro trimestres de 1996 foi, nitidamente, de redução do desemprego.

Não obstante a perspectiva seja a de que a taxa de desemprego aberto, inclusive por motivos sazonais, continue em queda durante o último trimestre de 1996, a expectativa é de que a proporção da população economicamente ativa que se encontre desempregada nas seis regiões metropolitanas pesquisadas pela PME seja, em média, maior em 1996 do que nos dois anos anteriores<sup>64</sup>.



Diante do comportamento da taxa de desemprego ao longo do Plano Real, três questões podem ser levantadas: até que ponto o crescimento do desemprego, entre janeiro de 1995 e março de 1996, se deve a medidas de política econômica? Quais são as perspectivas de que o desemprego volte a aumentar, em 1997? As medidas que vêm sendo tomadas pelo governo em relação aos desempregados são adequadas e suficientes?

#### a) Plano Real, atividade econômica e emprego

Vimos que, no primeiro triênio da década de noventa, a taxa de desemprego aberto cresceu em função de dois fatores que agiram simultaneamente: de um lado, a retração da atividade econômica, motivada pela recessão do Plano Collor, arrefeceu a demanda por trabalho, especialmente a originada no segmento empresarial; de outro, ampliou-se a oferta de trabalho, em virtude de um salto na taxa de participação, provavelmente induzido por uma importante redução real dos rendimentos reais dos ocupados<sup>65</sup>.

Ao contrário daquele período, a taxa de participação, medida nas seis regiões metropolitanas pesquisadas pela PME/IBGE, tem se mantido relativamente estável, indicando que a PEA não está se expandindo mais do que seu crescimento vegetativo. Logo, é razoável supor que as altas e baixas da taxa de desemprego durante o Plano Real foram causadas, basicamente, por oscilações conjunturais na demanda por trabalho, a qual, por sua vez, é influenciada tanto pelo nível da demanda corrente no mercado de produtos, quanto pelas expectativas em relação ao comportamento futuro da economia.

Assim, uma maneira indireta de acompanhar o que aconteceu com o mercado de produtos é examinar a evolução de alguns indicadores da atividade econômica, procurando relacioná-los com as medidas de política econômica implementadas.

O quadro 4 mostra a evolução trimestral do PIB, segundo os principais setores de atividade. As taxas representam a variação acumulada do produto em quatro trimestres, de modo que o dado correspondente ao último trimestre de cada ano é, por definição, igual à taxa de crescimento do PIB no exercício.

**Quadro 4**  
**Produto Interno Bruto - Taxa acumulada em quatro trimestres**

Sector	1994.III	1994.IV	1995.I	1995.II	1995.III	1995.IV	1996.I	1996.II
<b>PIB TOTAL</b>	4,6	5,9	7,2	7,9	6,5	4,1	1,1	0,3
Agropecuária	7,1	9,3	8,9	7,2	5,5	5,1	3,9	2,9
Indústria	5,3	7	9,2	9,8	6,9	2	-3	-3,9
Transformação	5,9	7,7	10,2	8,3	7,3	1,7	-4,3	-5,9
C. Civil	3,6	6,1	10,7	10,7	6,8	0,1	-3,4	-3,8
Serviços	3,3	4,1	5,1	6,6	6,6	5,7	4,1	3,2
Comércio	3,4	5,7	7,6	11,6	11	7,5	3,5	0,7
Transporte	2,9	4	3,4	3,8	6	3,8	1,9	3,6

Fonte: IBGE/IPEA

Como se pode observar, o crescimento do produto se desacelera expressivamente a partir do terceiro trimestre de 1995, e só dá mostras de retomar uma trajetória ascendente no segundo semestre de 1996. Essa brusca retração da atividade econômica foi liderada pela indústria de transformação, pela construção civil e pela lavoura, e se refletiu na redução das taxas de crescimento do comércio e dos serviços de transportes.

Outros indicadores, obviamente, apontam para resultados semelhantes. O índice de faturamento real do comércio varejista no Estado de São Paulo caiu cerca de 15% entre o primeiro trimestre de 1995 e o segundo trimestre de 1996, e o nível de utilização da capacidade instalada na indústria paulista caiu 6% no primeiro trimestre de 1996, se comparado com igual período do ano anterior.

No caso específico da indústria de transformação, os impactos negativos foram diferenciados, segundo categorias de uso. A indústria de bens de consumo duráveis cresceu praticamente 6% ao ano, entre julho de 1995 e abril de 1996, enquanto os demais bens de consumo tiveram sua produção praticamente estagnada. Os bens de capital e os bens intermediários, no entanto, sofreram decréscimos importantes da produção, nesse período (-22,5% e -5,7%, respectivamente). Essa queda no ritmo da produção teve um impacto violento sobre o mercado de trabalho.

No primeiro ano do Real, o emprego industrial manteve-se relativamente estável, graças ao crescimento verificado no segundo semestre de 1994. Ao longo do segundo ano do Plano Real, no entanto, o pessoal empregado, segundo dados da Confederação Nacional da Indústria - CNI, reduziu-se em 8,2%, enquanto as horas trabalhadas na produção também caíram cerca de 7,4%. No entender da CNI, porém,

*“parcela expressiva dessa retração [do emprego e das horas trabalhadas] se explica pelo movimento de longo prazo determinado pela busca de maior eficiência e competitividade por parte das empresas. A incorporação de novas tecnologias e métodos gerenciais, inclusive a terceirização de atividades, buscam eliminar desperdício e dar maior eficiência ao esforço produtivo. Os ganhos de produtividade obtidos têm como contrapartida a inexorável redução da necessidade de trabalho por unidade de produto, com impactos redutores sobre o nível de emprego industrial a médio prazo”<sup>66</sup>.*

Como vimos na subseção anterior, todavia, o movimento estrutural de ampliação da produtividade industrial já se manifestava desde o início da década de noventa. Essa abrupta redução da atividade econômica e a conseqüente ampliação do desemprego, no segundo ano do Plano Real, foram basicamente causadas por uma política deliberada de aperto creditício e elevação real das taxas de juros, que, por sua vez, foi motivada por uma reação de cautela à crise mexicana do início de 1995. Em março de 1995, a taxa *overnight* - SELIC é puxada mais de um ponto percentual para cima, em uma conjuntura de inflação declinante. Apesar de as autoridades econômicas terem começado a reduzir de forma gradual, mas consistente, as taxas de juros a partir de junho de 1995, seu patamar, em termos reais, permaneceu mais elevado em 1995 do que no segundo semestre do ano anterior.

Esse declínio gradativo dos juros foi secundado por uma política de afrouxamento do crédito, principalmente a partir do segundo semestre de 1995, mas os impactos negativos sobre a atividade econômica e as expectativas já haviam sido gerados. Apesar das sinalizações favoráveis ao reaquecimento da economia, constatou-se um empoçamento do crédito, tanto no sistema financeiro privado quanto no público, e um nível de inadimplência elevado entre pessoas físicas e jurídicas, que só começaram a ser parcialmente superados no segundo semestre de 1996.

Essa política econômica contracionista produziu, obviamente, efeitos negativos sobre o mercado de trabalho, especialmente no segmento formal, que possui uma sensibilidade muito maior do que os assalariados informais e os trabalhadores por conta própria, em relação a flutuações conjunturais da atividade econômica. A questão básica é saber se essas medidas de política monetária e creditícia adotadas foram episódicas ou se há probabilidade concreta de voltarem a ser implementadas, piorando, assim, a situação do mercado de trabalho.

Nesse particular, as autoridades econômicas têm sinalizado claramente para o mercado que, em sua concepção, a manutenção da estabilidade de preços e dos demais agregados macroeconômicos é mais importante, no curto prazo, que o crescimento ou a redução dos níveis de desemprego. A interrupção em agosto, mesmo que por apenas um mês, da tendência declinante dos juros, em função da mudança no comando da economia argentina, atesta claramente essa disposição.

A médio e longo prazos, no entanto, as possibilidades de retomada sustentada do crescimento e a queda da desocupação no mercado de trabalho irão depender de como a economia brasileira irá superar certas restrições de caráter interno e externo. Já se mencionou, anteriormente, a necessidade de elevação do patamar de investimentos da economia, como pressuposto para maiores taxas de crescimento econômico. Enfatizou-se também o consenso de que é fundamental elevar a capacidade de poupança do setor público para que essa meta seja atingida. No entanto, a necessidade de manutenção de um prêmio cambial elevado, como forma de financiar déficits em transações correntes, contribui não só para dificultar os esforços de recuperação da capacidade de poupança pública (em função do aumento do custo da dívida interna), como para criar desequilíbrios na balança comercial (via sobrevalorização do câmbio).

As saídas para esse impasse são medidas institucionais que reduzam despesas no setor público e políticas que alavanquem o crescimento das exportações. No caso das últimas, há as que trazem o risco de elevação da inflação (é o caso da desvalorização cambial) e as que, no curto prazo e médio prazos, procuram estimular de outras formas as exportações (crédito, desoneração tributária, redução de custos de transporte e infra-estrutura), enquanto se aguarda que o ajuste fiscal e a elevação da competitividade da economia<sup>67</sup> possam eliminar as restrições ao crescimento. Essa segunda alternativa está claramente sendo seguida pelo Governo.

### **b) Os desempregados do Plano Real**

Enquanto a economia brasileira não reúne as condições necessárias para que o país volte a crescer a taxas elevadas, que tipo de políticas para o mercado de trabalho têm sido implementadas pelo governo brasileiro? Têm elas sido suficientemente abrangentes e eficazes para reduzir os custos sociais do ajuste?

Para responder a essas perguntas, é importante, antes de mais nada, ter uma noção clara de quantos e quem são os desempregados brasileiros. Definir o perfil médio do desempregado brasileiro - pelo menos o que mora nas regiões metropolitanas - não é uma tarefa tão difícil. Estabelecer, com precisão, o seu número (um requisito essencial para a avaliação de qualquer política de combate ao desemprego), já se torna um trabalho um tanto mais complicado, em função de dois motivos.

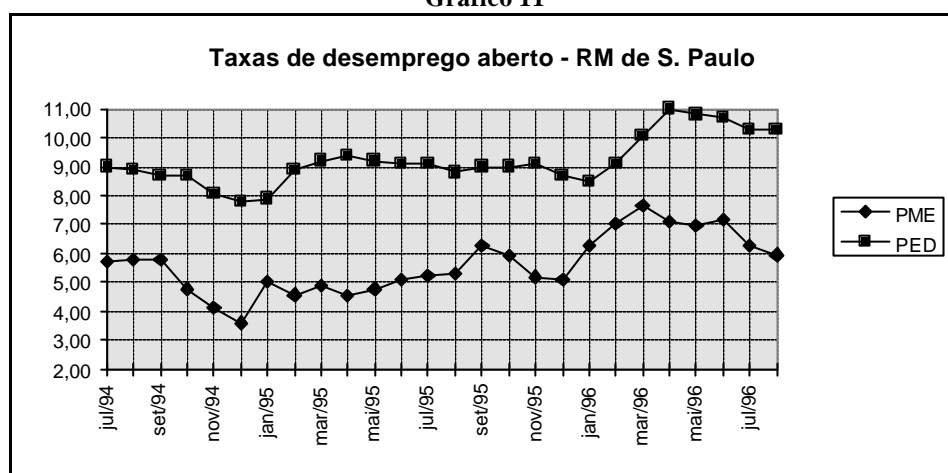
Em primeiro lugar, há mais de um conceito de desemprego<sup>68</sup> e diversas instituições levando a cabo pesquisas domiciliares, entre as quais as mais importantes são a PME/IBGE e a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), realizada por meio do convênio SEADE/DIEESE. Assim, diferenças em relação ao conceito de desemprego, à construção e expansão da amostra, à elaboração dos questionários de pesquisa, bem como procedimentos diferentes para sua aplicação, podem gerar estimativas diferentes para a quantidade de pessoas desempregadas, mesmo quando ambas as pesquisas estão procurando mensurar o desemprego aberto.

Em segundo lugar, e na medida em que os diversos conceitos de desemprego englobam situações diferentes no mercado de trabalho, não deixa de ser uma discussão política quais definições devem ser usadas como referências, no desenho de uma política de combate ao desemprego. O seguro-desemprego, as ações de recolocação de mão-de-obra e os programas de reciclagem profissional devem ser desenhados em função de clientela específicas, que variam segundo a decisão se as políticas

ativas e passivas do mercado de trabalho devem abranger apenas a parcela da PEA em regime de desemprego aberto, ou também a que se encontra subempregada e até mesmo as pessoas que desistiram de procurar trabalho.

Até agora, esta seção tomou por base a evolução das taxas de desemprego aberto calculadas a partir da PME/IBGE. No entanto, a escolha dessa fonte de informação não representou qualquer prejuízo ou distorção para a análise. Isto porque o principal objetivo desta seção tinha sido analisar as tendências recentes do mercado de trabalho e a evolução do desemprego aberto, em particular. Nesse sentido, pode-se ver pelo gráfico 11 que, embora as taxas de desemprego aberto do IBGE e do SEADE/DIEESE para a Região Metropolitana de São Paulo tenham patamares bastante diferentes, sua evolução histórica é muito semelhante.

**Gráfico 11**



Se a tendência geral do desemprego aberto é semelhante entre as duas fontes de informações, o mesmo não se pode afirmar em relação ao número de desempregados estimado por ambas as instituições, conforme se constata pelo exame do quadro 5, que reúne os dados usualmente divulgados pela imprensa, a partir dos *press releases* do IBGE e do SEADE/DIEESE.

**Quadro 5**

**Estimativas do número de desempregados na Região Metropolitana de S. Paulo  
Pesquisa Mensal de Emprego (PME) e Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED)  
Setembro/96**

TIPO DE DESEMPREGO	PME	PED
Aberto	445.000	846.000
Oculto pelo trab. precário	----	308.000
Oculto pelo desalento	----	110.000
Desemprego total	445.000	1.264.000

Fonte: IBGE e SEADE/DIEESE - informativos para a imprensa.

Na realidade, a comparação pura e simples entre essas estimativas do número de desempregados esconde um conjunto de diferenças metodológicas, conhecidas pelos analistas, mas raramente enfatizadas pelas próprias instituições, das quais as mais importantes são as seguintes:

- as populações economicamente ativas que servem como base para o cálculo do número de desempregados normalmente divulgado por ambas as instituições são diferentes: enquanto o IBGE considera a faixa etária de 15 anos e mais, o SEADE/DIEESE trabalha com indivíduos de 10 anos e mais<sup>69</sup>;
- o período de referência da pesquisa mais amplamente divulgado é a semana anterior à aplicação do questionário, para a PME, e o mês, no caso da PED<sup>70</sup>;
- o IBGE não calcula taxas de desemprego oculto, o que leva um grande número de pessoas a cometerem o erro de comparar o número de indivíduos em regime de desemprego aberto, do IBGE, com o total de desempregados, calculado pelo SEADE/DIEESE, que engloba os dois conceitos de desemprego.

Do ponto de vista da formulação de políticas para o mercado de trabalho, o essencial é ter em mente que, no caso da RM de São Paulo, 62,5% da diferença entre o número total de desempregados do SEADE/DIEESE e a quantidade de pessoas em desemprego aberto, segundo o IBGE, deve-se a que se poderia chamar de divergência “conceitual”, ou seja, a devida ao fato de os números da PED incluírem, como desempregados, duas categorias de indivíduos que a PME desconsidera: os subempregados e os que desistiram de procurar emprego<sup>71</sup>. Os restantes 37,5% decorrem de divergências “estatísticas” (projeções de PEA e diferentes períodos de referência).

Assim, qualquer avaliação da cobertura das ações governamentais nas regiões metropolitanas terá que levar em conta essas diferenças conceituais e metodológicas. De todo modo, tanto a definição do montante dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários à implementação de políticas para o mercado de trabalho, quanto seu acompanhamento posterior, ficam prejudicadas em função de não existirem pesquisas de curta periodicidade que mensurem a evolução e a composição do desemprego em nível nacional. Com a exceção da PNAD, cuja abrangência é nacional, mas que só é realizada uma vez ao ano, todas as demais pesquisas domiciliares de emprego e desemprego são mensais, mas restritas a um número reduzido de regiões metropolitanas ou grandes conurbações. A evolução conjuntural do desemprego no Brasil não metropolitano é, a rigor, desconhecida.

Tendo essas limitações em mente, é importante traçar um retrato do desempregado brasileiro. A análise da composição do desemprego, ou seja, das características pessoais dos desempregados, permite identificar quais os grupos de trabalhadores com maior risco de ficarem desocupados (por meio da taxa de desemprego de cada grupo), qual a contribuição de cada grupo para o número total de desempregados em dado instante, além de fornecer indicações importantes sobre a duração do desemprego.

O quadro 6 apresenta as taxas médias de desemprego aberto e a contribuição para o desemprego total, observadas no primeiro semestre de 1996, segundo o sexo e a posição do indivíduo no domicílio.

**Quadro 6**  
**Taxas de desemprego aberto e contribuição para o desemprego,**  
**segundo alguns atributos pessoais**

PME/IBGE – Média de 6 Regiões Metropolitanas, 1º semestre de 1996

<b>Atributo pessoal</b>	<b>Taxa de desemprego</b>	<b>Contribuição (em %)</b>
<b>Gênero</b>		
<i>Masculino</i>	5,42	54,9
<i>Feminino</i>	6,71	45,1
<b>Posição no domicílio</b>		
<i>Chefe</i>	3,62	30,36
<i>Cônjuge</i>	4,16	12,81
<i>Filhos</i>	11,14	48,65
<i>Outros</i>	8,01	8,19

Fonte: MTb/IPEA [1996/2]

De acordo com os dados da PME, 6,7% das mulheres economicamente ativas encontravam-se desempregadas nos primeiros seis meses de 1996. Era uma taxa de desemprego superior à dos homens que, no entanto, constituíam-se maioria entre os desempregados, porque sua participação na PEA ainda é superior à das mulheres. A taxa de desemprego aberto é baixa entre os chefes de família, os principais responsáveis pelo aporte de renda para o domicílio. No entanto, esse grupo contribuiu, em média, com 30% do número total de desempregados das 6 regiões metropolitanas pesquisadas pelo IBGE, no primeiro semestre de 1996.

Chama a atenção, ademais, a alta taxa de desemprego prevalecente entre os filhos, que também contribuem com a maior parcela do total de desempregados. Esta já é uma indicação de que o desemprego é elevado e extenso entre os trabalhadores jovens, que pode ser atestada pelo quadro 7, que apresenta essas variáveis segundo a faixa etária.

**Quadro 7**  
**Taxas de desemprego aberto e contribuição para o desemprego,**  
**segundo a faixa etária**

PME/IBGE – Média de 6 Regiões Metropolitanas, 1º semestre de 1996

<b>Faixa Etária</b>	<b>Taxa de desemprego</b>	<b>Contribuição (em %)</b>
<i>15 a 17</i>	14,39	9,97
<i>18 a 24</i>	11,63	37,85
<i>25 a 30</i>	6,71	15,63
<i>30 a 39</i>	4,60	22,15
<i>40 a 49</i>	2,95	10,40
<i>50 a 59</i>	1,98	3,17
<i>60 a 64</i>	1,22	0,43
<i>65 e mais</i>	1,42	0,40

Fonte: MTb/IPEA [1996/2]

Com efeito, a contribuição para o desemprego dos jovens com até 24 anos é muito semelhante à participação dos filhos: esses dois grupos de indivíduos representam quase metade dos desempregados das 6 regiões metropolitanas, uma indicação de que a maior parte dos jovens desempregados de até 24 anos ainda reside no domicílio dos pais. Outra constatação importante é a de que a taxa de desemprego aberto é inversamente proporcional à faixa etária, ou seja, o risco de o indivíduo procurar trabalho e não encontrá-lo é tanto maior quanto menor for a sua idade.



Assim, dadas as altas taxas de desemprego do grupo e sua elevada participação no total de desempregados, os jovens deveriam receber atenção prioritária das políticas voltadas para o combate ao desemprego. Em princípio, isso requer, antes de mais nada, o desenho de políticas de treinamento e formação profissional específicas, que enfatizem, no curto prazo, a aquisição de habilidades básicas, que possibilitem aos jovens melhor adaptação a um número maior de ocupações, ampliando, desta forma, suas oportunidades de emprego. Por outro lado, e dado que as exigências para habilitação ao seguro-desemprego tendem a alijar, da percepção do benefício, a maior parte das pessoas com pouco tempo de emprego formal, caberia pensar em outros formatos de programas de proteção a jovens desempregados de longa duração, a exemplo da participação em trabalhos comunitários ou da concessão de subsídios ao setor privado para a contratação de grupos específicos de jovens, acoplada a programas de treinamento no local de trabalho.

As taxas e a contribuição ao desemprego, segundo o grau de instrução, são apresentadas no quadro 8.

**Quadro 8**  
**Taxas de desemprego aberto e contribuição para o desemprego,**  
**segundo o grau de instrução**

PME/IBGE – Média de 6 Regiões Metropolitanas, 1º semestre de 1996

<b>Faixa Etária</b>	<b>Taxa de desemprego</b>	<b>Contribuição (em %)</b>
<i>Até 4 anos de escolaridade</i>	4,49	24,11
<i>De 5 a 8 anos</i>	7,94	36,60
<i>De 9 a 11 anos</i>	7,30	30,99
<i>12 e mais anos de escolaridade</i>	3,17	8,30

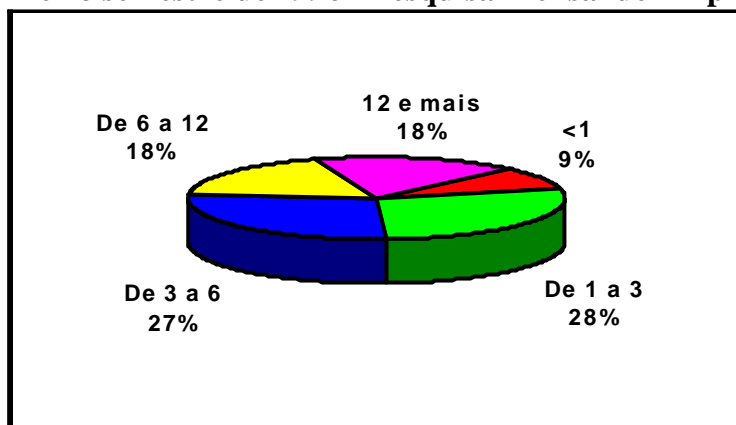
Fonte: MTb/IPEA [1996/2]

Com a introdução de novas tecnologias e formas de organização da produção, que requerem trabalhadores mais qualificados e com maior nível de escolaridade básica, seria de se esperar que, notadamente a partir da década de 90, as taxas de desemprego aberto diminuíssem monotonicamente, quanto maior o grau de instrução do indivíduo. No entanto, elas são relativamente baixas para os indivíduos que têm, no máximo, o primário completo, crescem para as faixas médias de escolaridade e voltam a decrescer para as pessoas que possuem, no mínimo, o segundo grau completo. São também as faixas médias de instrução que contribuem com a maior parcela do total de desempregados.

Paes de Barros e Camargo [1996] encontram resultados semelhantes para um período mais longo de tempo, o que faz supor, inicialmente, que a estrutura agregada da demanda no mercado de trabalho brasileiro - que engloba os segmentos formal e informal - não foi ainda grandemente afetada por tecnologias demandantes de mão-de-obra qualificada. Tendência diversa, contudo, pode estar se manifestando em setores específicos, como a indústria de transformação. Finalmente, a diferença entre taxas de desemprego aberto dos indivíduos com baixa ou nenhuma escolaridade e aqueles com níveis médios de instrução pode estar indicando a existência de “mercados internos”, ou seja grupos de ocupações pelas quais os trabalhadores de um e outro grupo não competem.

Os gráficos 12 e 13 apresentam, respectivamente, a distribuição dos desempregados por duração do desemprego<sup>72</sup>, no primeiro semestre de 1996, bem como a evolução recente da participação dos desempregados de longa duração (com doze ou mais meses de desemprego) no total de desempregados.

**Gráfico 12**  
**Distribuição dos desempregados, segundo meses de desemprego**  
**Primeiro semestre de 1996 - Pesquisa Mensal de Emprego**

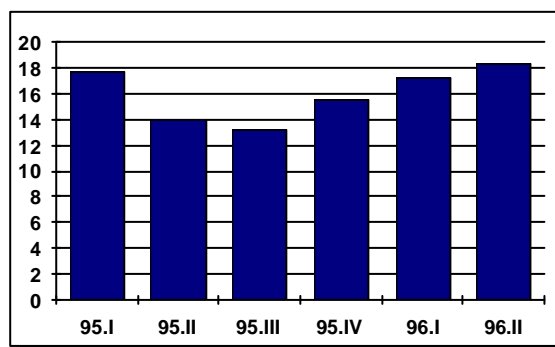


A distribuição dos desempregados por duração do desemprego dá uma idéia não apenas da sua intensidade, mas da adequação da cobertura temporal do seguro-desemprego. A legislação do seguro-desemprego<sup>73</sup> assegura parcelas do benefício por um período variável de 3 a 5 meses, dependendo do tempo de serviço anterior do segurado, podendo o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT prorrogá-las por até dois meses, em função da conjuntura econômica. Essa prorrogação está em vigor de agosto a dezembro de 1996, para as regiões metropolitanas, de forma que o período máximo de cobertura do benefício é de 7 meses, para os trabalhadores que comprovem mais de 23 meses de tempo de trabalho formal anterior. No primeiro semestre de 1996, cerca de 65% dos desempregados estavam desempregados há seis meses ou menos.

Dadas as restrições estabelecidas na lei, é certo que uma parcela menor dos desempregados estaria protegida por toda a duração do desemprego mas, mesmo assim, o programa do seguro-desemprego parece oferecer uma cobertura temporal adequada, mesmo para padrões internacionais. Alie-se a isso o fato de que a taxa de reposição do benefício<sup>74</sup>, dada a distribuição de salários no Brasil, é elevada. Assim, considerando-se a restrição de o seguro-desemprego ser restrito ao segmento formal do mercado de trabalho, suas coberturas temporal e de renda são suficientes.

Não obstante o fato de a maioria dos trabalhadores experimentarem períodos curtos de desemprego, preocupa a tendência à elevação do desemprego de longa duração, conforme se pode observar pelo gráfico 13.

**Gráfico 13**  
**Participação do desemprego de longa duração no desemprego total**  
**Pesquisa Mensal de Emprego - PME**



A parcela dos indivíduos em regime de desemprego aberto há pelo menos 12 meses vem crescendo sistematicamente desde o último trimestre de 1995. O fato de a participação do desemprego de longa duração seguir aumentando mesmo a partir do segundo trimestre de 1996, quando se observa uma tendência clara de redução das taxas de desemprego aberto, indica uma maior dificuldade conjuntural para um determinado grupo de trabalhadores encontrar colocações no mercado de trabalho. Com efeito, os desempregados de longa duração, provavelmente em virtude de algum atributo individual específico, parecem ser discriminados pelo mercado, o que faz com que a queda de sua participação no total de desempregados só ocorra com certa defasagem, em relação ao início dos períodos de recuperação do mercado de trabalho.

Do ponto de vista da definição de políticas, portanto, é fundamental que as características específicas dos desempregados de longa duração sejam melhor conhecidas<sup>75</sup>. Esses indivíduos podem estar sendo preteridos pelo mercado em função de deficiências pessoais (baixa qualificação ou deficiência física, por exemplo) ou de pura e simples discriminação. Uma parcela desse grupo, ademais, pode estar desempregada há mais de um ano em virtude de ajustes estruturais nos setores em que trabalhavam. Na medida em que os desempregados de longa duração representam cerca de 1% da PEA e são o grupo que deve apresentar os maiores índices de pobreza, programas e projetos de emprego, reciclagem profissional e intermediação de mão-de-obra devem ser dirigidos especificamente a ele.

### **c) As políticas governamentais para o mercado de trabalho**

As ações do governo empossado em 1995, relacionadas à questão do emprego, estão reunidas e comentadas no documento intitulado “O mercado de trabalho e a geração de empregos”<sup>76</sup>.

A publicação começa por uma breve análise do comportamento do mercado de trabalho brasileiro na década de 90, que atribui a crescente informalização, o desemprego e a perda de importância do emprego industrial no mercado de trabalho brasileiro a dois fatores. O primeiro, que o Governo considera essencial, é estrutural, relacionado à reestruturação tecnológica e à adoção de novas formas de organização do trabalho e de gerência no âmbito das empresas brasileiras, que acarreta ganhos de produtividade e redução da elasticidade emprego-produto. O segundo, de natureza conjuntural, foi o ajuste na economia implementado a partir do segundo trimestre de 1995, motivado “pela expansão do PIB incompatível com a estabilidade de preços e com o equilíbrio externo”<sup>77</sup>.

Diante desse quadro, o objetivo declarado da ação governamental é “aumentar a eficiência e a equidade no mercado de trabalho”<sup>78</sup>, mediante um conjunto de medidas de natureza macroeconômica e setorial, dentre as quais se destacam:

- a manutenção da estabilidade macroeconômica, como pré-condição para o crescimento econômico sustentado;
- a redução dos custos do trabalho;
- a indução de novos investimentos, em setores potencialmente geradores de empregos;
- programas de formação profissional; e
- o aperfeiçoamento do sistema público de emprego.

No tocante aos aspectos macroeconômicos, o documento destaca que a abertura comercial, a estabilidade de preços, o fim da indexação salarial e a introdução de um modelo de livre negociação permitiram abandonar um sistema que combinava “política salarial, oligopólio fechado e unicidade sindical, [que] estava na raiz da espiral preços-salários”<sup>79</sup>. De acordo com as expectativas de governo, o novo modelo que começa a ser implantado irá gerar dois impactos positivos sobre o mercado de trabalho. O primeiro é uma maior oferta de empregos, somente possível em um ambiente

de estabilidade de preços, sem distorções de preços relativos e, portanto, que assegure menores riscos aos investimentos produtivos. O segundo impacto positivo é a ampliação do salário real, na medida em que a barganha salarial, sem a preocupação da corrida contra a inflação, poderá se concentrar na participação dos trabalhadores nos ganhos de produtividade da economia.

Essas conseqüências positivas para o mercado de trabalho podem não se concretizar, no entanto, se reformas estruturais não forem levadas a cabo. A primeira delas é o ajuste fiscal, essencial para retirar o peso do programa da estabilização das políticas monetária e cambial. Em segundo lugar, como forma de estimular a geração de empregos e reduzir a informalização no mercado de trabalho, o documento defende a redução dos custos não-salariais do trabalho e a introdução de novas formas de contratação.

Enquanto a redução dos encargos sociais ainda se encontra em processo de negociação com lideranças de trabalhadores e empregadores, até mesmo porque há uma grande controvérsia quanto à definição de custos não-salariais, o governo tomou uma iniciativa concreta de introdução de novas formas de contratação, por intermédio do Projeto de Lei nº 1.724/96, que amplia a abrangência do contrato por prazo determinado, estendendo-o para todas as atividades da empresa<sup>80</sup>.

De acordo com o governo, “tais contratos devem estimular a geração de postos de trabalho para os grupos sociais mais vulneráveis, que apresentam maior dificuldade de obter emprego (jovens, mulheres, idosos que tentam recolocar-se no mercado). Pretende-se também flexibilizar a legislação trabalhista para atender ao que for livremente negociado entre as partes”<sup>81</sup>. Estranhamente, no entanto, a proposição não faz qualquer tipo de direcionamento da contratação por prazo determinado para grupos específicos de trabalhadores. A única exigência que se faz às empresas é a de as contratações por prazo determinado gerarem novos empregos.

Além dessas medidas visando atuar sobre o funcionamento do mercado de trabalho, o governo ainda preconiza a utilização dos três tipos clássicos de políticas ativas: políticas de geração de emprego (que agem sobre a demanda), de formação profissional (que atuam do lado da oferta) e de recolocação de mão-de-obra (que diminui os custos de transação do mercado de trabalho).

As políticas de geração de empregos do Governo Federal resumem-se basicamente à alocação de recursos financeiros do FAT e do BNDES em dois programas:

- o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) utiliza cerca de R\$ 1,4 bilhão de depósitos especiais remunerados do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT para, por meio de instituições financeiras oficiais, financiar micro e pequenos empreendimentos produtivos, urbanos e rurais;
- o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (PROEMPREGO) prevê um fundo de R\$ 6 bilhões, a ser gerido pelo BNDES, com recursos próprios e do FAT, para financiamento de investimentos em saneamento ambiental, infraestrutura turística, transporte coletivo urbano e revitalização de subsetores industriais.

De acordo com as estimativas oficiais, o PROGER será capaz de gerar cerca de 149 mil empregos, enquanto o PROEMPREGO criaria nada menos do que 2,7 milhões de novas ocupações diretas e indiretas, quantidade suficiente para acabar com o atual estoque de indivíduos em regime de desemprego aberto nas regiões metropolitanas, e ainda reduzir uma parcela considerável do desemprego no restante do país.

Ambos os programas não especificam, porém, o horizonte de tempo para a criação desses novos postos de trabalho. Chama a atenção, também, um dado paradoxal: o custo médio de geração de empregos do PROGER, cerca de R\$ 9,4 mil por ocupação criada, é praticamente o triplo do estimado para o PROEMPREGO, mesmo se considerando, no investimento total desse último programa, uma contrapartida anunciada em R\$ 3 bilhões e o fato de que parte dessas ocupações será

gerada indiretamente. Dadas as características de ambos os programas, era de se esperar exatamente o contrário, o que indica a necessidade de uma revisão e compatibilização das metodologias de estimativa de geração de empregos utilizados.

Um último ponto a ser notado em relação ao PROGER e ao PROEMPREGO é o de que eles não foram desenhados com a preocupação de conferir prioridade aos grupos mais vulneráveis ao desemprego - notadamente os jovens - e os que mais sofrem com o fenômeno - os desempregados de longa duração. Ambos os programas são voltados ao estímulo genérico de atividades produtivas ou ao investimento em infra-estrutura, esperando que, assim, a demanda por trabalho se eleve, em termos agregados.

Um segundo grupo de medidas preconizado pelo documento do governo é “um amplo programa de formação e educação profissional, com o objetivo de aumentar a qualificação da força de trabalho, de forma a melhor capacitá-la para os desafios que as mudanças tecnológicas, organizacionais e gerenciais estão impondo à economia brasileira”<sup>82</sup>. As metas do governo são ambiciosas: planeja atender, até 1998, com ações de qualificação ou requalificação, pelo menos 20% da força de trabalho do país, com especial ênfase para os desempregados jovens, microempresários, mulheres chefes de família e trabalhadores sob o risco de perder o emprego. Somente em 1996, a expectativa é a de atingir 1,5 milhão de trabalhadores. O documento, no entanto, não detalha as ações específicas do Plano Nacional de Educação Profissional.

Finalmente, a publicação expressa que é um dos objetivos do Governo Federal “dotar o País de um eficiente Sistema Público de Emprego, integrando as ações de qualificação profissional e de intermediação de mão-de-obra com o recebimento do benefício do seguro-desemprego”<sup>83</sup>. Não há menção, todavia, a qualquer iniciativa do governo em regulamentar a organização do sistema nacional de emprego, que é sua competência privativa, de acordo com o art. 22, inciso XVI, da Constituição. A intermediação de mão-de-obra continua sendo executada por meio dos convênios SINE, firmados entre a União e os governos estaduais, que apresentam, de modo geral, baixos níveis de eficiência<sup>84</sup>.

#### **d) Conclusões**

Em síntese, as políticas preconizadas pelo governo para ampliar as oportunidades de geração de empregos e renda seguem duas vertentes. A primeira busca agir sobre as condições macroeconômicas e de regulação do mercado de trabalho, de forma a implementar reformas estruturais que permitam crescimento econômico sustentado, maior participação dos ocupados nos ganhos de produtividade da economia, ampliação da oferta de empregos e redução dos níveis de formalização. A segunda vertente é a de implementação de programas e medidas relacionadas a políticas ativas, nas áreas de geração de empregos, formação profissional e intermediação de mão-de-obra.

É certamente consenso que a estabilidade de preços é pré-condição para que o País volte a crescer de forma sustentada. No entanto, o diagnóstico governamental parece exagerar a importância do desemprego estrutural no mercado de trabalho brasileiro<sup>85</sup>, entendido como o produzido por um movimento de adaptação do setor empresarial à globalização econômica. Na realidade, como vimos nesta seção, 15% dos ocupados continuam ligados a atividades completamente à margem do mercado de trabalho, quer na pequena produção familiar voltada para o mercado, quer na agricultura de subsistência, enquanto outros 7% são trabalhadores domésticos. Além desses, uma grande parcela de trabalhadores por conta própria e assalariados informais continua estruturalmente ligada a atividades de baixa produtividade. Assim, a introdução de novas tecnologias e formas de organização da produção parece estar afetando uma parcela relativamente pequena do segmento formal, especialmente a indústria de transformação. Como os setores à margem do mercado de trabalho e o segmento informal

apresentam menor sensibilidade do nível de ocupação a variações da atividade econômica, representam, ao mesmo tempo, um colchão amortecedor do desemprego e um desafio à modernização homogênea da economia brasileira.

Deste modo, nada garante que a retomada do crescimento, a taxas de 6% ao ano, seja suficiente para reduzir o desemprego, o subemprego e a informalização, uma vez que a maior parte desse crescimento estará concentrada nos setores dinâmicos, onde a elasticidade emprego-produto tem se reduzido. De qualquer forma, é também óbvio que as chances de incorporação dessa parcela da população economicamente ativa em atividades de maior produtividade aumentam, se o país crescer a taxas altas por longos períodos. No entanto, essa é uma condição necessária, mas não suficiente. Outros requisitos envolvem um conjunto de políticas que visem igualar as oportunidades de acesso à terra, ao crédito e aos investimentos em capital humano, como educação básica e saúde, para que as gerações futuras da sociedade brasileira tenham maiores probabilidades de usufruírem os bônus da globalização econômica.

Essas são, no entanto, políticas de longo prazo. Dada a atual conjuntura do mercado de trabalho brasileiro e a possibilidade, sempre presente, de desaquecimento da atividade econômica no curto prazo, em função das restrições impostas ao Plano Real pela dupla âncora monetária e cambial, a questão mais relevante é se as políticas ativas preconizadas pelo Governo serão capazes de reduzir os custos sociais do ajuste.

Do ponto de vista das políticas de emprego, já se apontou anteriormente que não houve preocupação de concebê-las levando em consideração a composição do desemprego. Elas se resumem a programas de financiamento de atividades produtivas e infra-estrutura econômica e social, que são importantes, sem dúvida, mas cuja concepção e execução precisam ser avaliadas. A indisponibilidade de informações não permite ainda verificar, por exemplo, se esses programas estão sofrendo as conseqüências do empoçamento de crédito que hoje se verifica na economia<sup>86</sup>. Não existem, ademais, informações detalhadas sobre sua clientela, de modo que não é possível saber se tais programas estão atingindo diretamente os grupos de trabalhadores mais necessitados.

A intenção de vincular as ações de formação profissional e recolocação de mão-de-obra ao pagamento do seguro-desemprego é absolutamente correta, mas, até o momento, nenhuma atitude foi tomada no sentido de modificar a legislação do seguro-desemprego, para vincular o pagamento do benefício à realização de cursos de reciclagem e treinamento, à eventual prestação de serviços comunitários e à obrigatoriedade de inscrição do segurado e acompanhamento mensal pelo Sistema Público de Emprego, apesar de existirem muitos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, que tratam precisamente desses temas.

Em suma, o principal problema das políticas concebidas no documento “O mercado de trabalho e a geração de empregos” é o seu caráter excessivamente genérico. A análise da experiência internacional, feita na seção anterior, demonstrou que os efeitos de políticas ativas sobre a geração de empregos são ambíguos. A explicação para algumas experiências gerarem resultados positivos sobre o emprego, enquanto outras não o fazem, pode estar em três fatores. O primeiro deles é a definição precisa da clientela, ou seja, o sucesso dos programas depende de sua **capacidade de focalização**. O segundo fator é a **qualidade do programa**, especialmente nos casos em que os recipientes do seguro-desemprego passam por ações de reciclagem profissional e de recolocação no mercado de trabalho. Finalmente, as medidas visando a geração de oportunidades de emprego para grupos mais vulneráveis de trabalhadores (a exemplo da extensão dos contratos por prazo determinado a todas as atividades da empresa) devem procurar **evitar, a todo custo, o chamado efeito-substituição**, ou seja, a simples troca de um *insider* por um *outsider*. Tudo leva a crer que estes elementos não parecem estar sendo levados em consideração na política governamental para o mercado de trabalho brasileiro.



---

## NOTAS DE REFERÊNCIA

---

<sup>1</sup> Essa premissa implica dizer que a empresa está sempre produzindo uma quantidade ótima de produto, capaz de gerar, naquele dado momento, um lucro máximo. Esse suposto representa, por si só, um enorme distanciamento em relação ao comportamento das firmas no mundo real, cujas estratégias de curto prazo podem ser não maximizadoras, mesmo que seu objetivo seja o de alcançar o maior lucro possível, no longo prazo, por meio, por exemplo, da conquista de maiores fatias do mercado. Na teoria neoclássica, o mercado é tão grande que nenhuma firma consegue abastecer mais do que uma fração infinitesimal da demanda, tornando-se incapaz, portanto, de determinar preços.

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, Ferguson&Gould [1975], cap. 13.

<sup>3</sup> Essa não é uma premissa essencial para explicar o funcionamento do mercado de trabalho, razão pela qual não serão descritas as hipóteses que a explicam.

<sup>4</sup> Ou, alternativamente, em função da hipótese de que a demanda interna é irrelevante em relação à demanda proveniente do exterior.

<sup>5</sup> Keynes [1983], pp. 11-12.

<sup>6</sup> O termo “equilíbrio”, neste caso, não possui outra conotação que a de uma conjuntura que pode se reproduzir ao longo do tempo.

<sup>7</sup> Keynes [1983], p. 33.

<sup>8</sup> Ver, especialmente, Keynes [1983], p. 256.

<sup>9</sup> Keynes [1983], p. 23

<sup>10</sup> Esta seção está baseada na excelente resenha feita por Amadeo & Estêvão [1994], cap. 3.

<sup>11</sup> No Brasil, uma situação semelhante ao monopólio sindical descrito nesse modelo é a dos sindicatos de avulsos (estivadores, conferentes, etc.), que ainda detêm o monopólio da oferta de pessoal de carga e descarga de navios, em certos portos brasileiros. De certa forma, também, pode-se argumentar que a unicidade sindical garantida por lei, presente na CLT, assegura condições para a prática de um monopólio sindical, já que as entidades sindicais, por força de lei, negociam pisos e outras cláusulas salariais por toda a categoria, e os acordos e convenções coletivos têm força normativa.

<sup>12</sup> Ver a seção I.1 deste trabalho, para as hipóteses sobre a formação da demanda por trabalho da firma.

<sup>13</sup> Para uma formalização matemática, ver Amadeo & Estêvão [1990], pp. 107-115.

<sup>14</sup> O piso salarial de mercado pode ser definido como o salário que seria pago se houvesse homogeneidade completa da mão-de-obra.

<sup>15</sup> O mecanismo do *layoff*, presente em alguns países industrializados, que consiste em dispensar temporariamente empregados, de forma negociada com o sindicato, com a prioridade de recontração futura, seria um exemplo concreto de que as firmas só contratarão trabalhadores “desconhecidos” se os custos de seleção, treinamento e de adaptação ao trabalho de equipe compensarem os salários mais altos pagos aos primeiros.

<sup>16</sup> Essa premissa guarda, à primeira vista, certa semelhança com a teoria do valor-trabalho, presente em Ricardo e Marx. No entanto, enquanto Marx afirma que a quantidade de valor-trabalho existente em uma mercadoria é sempre superior ao salário pago ao trabalhador, gerando, assim, mais-

valia, a hipótese desses modelos é no sentido oposto. Seu suposto é que o trabalhador tem meios de “fazer corpo mole” no trabalho, burlando a supervisão e gerando uma quantidade de esforço inferior à que seria compatível com o salário.

<sup>17</sup> Essa seção não abordou a teoria kaleckiana. Esta omissão proposital, apesar de a contribuição de Kalecki ser altamente relevante, deve-se ao fato de que as teorias neoclássica e keynesiana têm dominado a cena acadêmica, influenciando, assim, a postura dos governos e dos agentes econômicos.

<sup>18</sup> O grau de “aquecimento” da demanda, no mercado de trabalho, é, por sua vez, função da diferença entre a taxa de desemprego vigente e a taxa natural de desemprego. Quanto mais próxima uma estiver da outra, mais aquecida estará a demanda e maiores as possibilidades de a barganha salarial favorecer os trabalhadores.

<sup>19</sup> Ver OIT [1995] e The World Bank [1995].

<sup>20</sup> Correspondentes à soma das exportações e importações de bens e serviços.

<sup>21</sup> É importante observar, no entanto, que o período 1980-93 encerra duas tendências bastante divergentes em relação ao desempenho dos países latino-americanos no comércio internacional. No início da década de 90, além de um desempenho superior das exportações, o fato surpreendente foi a rápida abertura dessas economias aos produtos estrangeiros. O Brasil é um caso típico: as taxas negativas da década de 80 foram substituídas por uma taxa anual de crescimento das importações da ordem de 8,5% ao ano, no início da década de 90, como resultado de redução de alíquotas do imposto de importação e da sensível redução de controles administrativos.

<sup>22</sup> Saídas brutas de capital mais entradas brutas de capital.

<sup>23</sup> Esses valores incluem os investimentos realizados em fusões e aquisições de companhias.

<sup>24</sup> Ver ING Barings [1996], p. 26.

<sup>25</sup> Esse aspecto será abordado mais adiante, tendo em vista que seus principais impactos se dão sobre o emprego.

<sup>26</sup> Esse ponto já foi comentado anteriormente, quando nos referimos à volatilidade cambial e à interdependência de políticas monetárias e fiscais.

<sup>27</sup> De acordo com projeções da OIT, a PEA mundial deverá crescer a taxas geométricas anuais de 1,31%, nos próximos 30 anos. Enquanto as estimativas para o crescimento anual da PEA dos países da OCDE giram em torno de 0,10%, a África sub-sahariana deverá crescer 3,11% ao ano, a Ásia meridional, quase 2% a.a., e a América Latina, 1,63% a.a.

<sup>28</sup> Fazem parte dos países de baixa renda a esmagadora maioria das nações da África subsahariana, a China, a Índia e outros 11 países asiáticos, além de poucos países da Europa Central e da América Latina.

<sup>29</sup> Ver, por exemplo, The World Bank [1995] e OIT [1995].

<sup>30</sup> A premissa é a de que a maior mobilidade de capitais e as tecnologias para a elaboração de produtos sintéticos diminuem a importância relativa do estoque desses fatores no país. Resta, no entanto, a necessidade de atraí-los, se há escassez de um ou outro fator.

<sup>31</sup> A Rodada Uruguai do GATT teve 3 componentes principais: i) a anulação completa de tarifas de importação para certos produtos (farmacêuticos e médicos, material de construção, aço, cerveja e bebidas alcoólicas, móveis, implementos agrícolas, madeira, papel e brinquedos), além da redução generalizada de tarifas alfandegárias de outros produtos industrializados; ii) a diminuição de barreiras não tarifárias às importações; iii) a extensão progressiva da liberalização tarifária e a redução

dos subsídios à exportação de produtos agrícolas. Ademais, deu-se um passo importante para a liberalização gradual do comércio internacional de serviços, especialmente nos setores financeiro, de telecomunicações e transporte aéreo.

<sup>32</sup> The World Bank [1995], p. 34.

<sup>33</sup> Ibid, p.35.

<sup>34</sup> A esse respeito, ver OIT [1995], pp. 112-114.

<sup>35</sup> A organização de certas fábricas em células de produção é um bom exemplo desse processo. Nelas, uma equipe de trabalhadores se reveza na execução de um conjunto de tarefas interrelacionadas, o que obriga cada trabalhador - sem prejuízo de especializar-se em uma ou mais tarefas em que é mais eficiente - a saber executar todas, adquirindo uma qualificação mais ampla e flexível. A equipe de trabalhadores, e não um supervisor externo, é encarregada de controlar os tempos e movimentos de todo o processo, bem como de propor alterações, em busca de maior qualidade.

<sup>36</sup> A esse respeito, ver o modelo teórico de *insiders x outsiders* (pp. 10-12).

<sup>37</sup> Vide a subseção I.4, para uma definição de taxa natural de desemprego.

<sup>38</sup> Vide a subseção I.1.

<sup>39</sup> The World Bank [1995], pp. 109-110 (tradução do autor).

<sup>40</sup> OIT [1995], p. 20.

<sup>41</sup> Idem, p. 159.

<sup>42</sup> McKinsey Global Institute, *Employment Performance*, Washington, DC, McKinsey & Company, 1994.

<sup>43</sup> OIT [1995], p. 91.

<sup>44</sup> O Banco Mundial afirma que o impacto quantitativo da nutrição infantil sobre a produtividade futura do indivíduo é no mínimo tão grande quanto o que é frequentemente relatado em relação ao desempenho no ensino fundamental. Vide The World Bank [1995], p. 36.

<sup>45</sup> Os resultados empíricos de modelos que buscam estimar a eficácia de ações de treinamento em termos de redução do desemprego, nos países da OCDE, produzem resultados ambíguos. Alguns analistas supõem que as diferenças de qualidade do treinamento - variável de difícil mensuração - podem explicar essas ambigüidades.

<sup>46</sup> Os dados para 1993 produziram uma relação positiva, mas estatisticamente não significativa.

<sup>47</sup> A concessão de subsídios para a manutenção temporária de empregos que tendem a ser destruídos por processos de reestruturação produtiva pode fazer sentido, no entanto, em regiões dependentes quase exclusivamente dos empregos gerados pelo setor que está passando pelo processo de ajuste, desde que integrada a programas efetivos de reciclagem e/ou recolocação.

<sup>48</sup> Vide OIT [1995], pp. 107-109 e The World Bank [1995], p. 87.

<sup>49</sup> Ver subseção I.3.b

<sup>50</sup> Vide, a respeito, Katz [1994], pp. 265-266.

<sup>51</sup> A Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do IBGE, levanta informações sobre emprego e desemprego nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife. Infelizmente, não existem pesquisas mensais de emprego que captem o comportamento do mercado de trabalho em áreas não metropolitanas.

<sup>52</sup> No caso dos dados da PME aqui apresentados, o período de referência utilizado é a semana anterior à data de realização da pesquisa.

<sup>53</sup> A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), que abrange todo o território nacional, com a exceção da zona rural da Região Norte, é de periodicidade anual e sofreu descontinuidades nos anos de 1991 e 1994, razão pela qual os dados apresentados limitam-se aos anos de 1990, 1992, 1993 e 1995.

<sup>54</sup> Como se pode observar, as taxas de desemprego captadas pela PNAD possuem uma trajetória diferente das taxas médias anuais de desemprego da PME, além de serem superiores a elas. Em função de diferenças na construção das amostras e de técnicas de aplicação de questionários, as taxas de desemprego geradas por ambas as pesquisas domiciliares não são estritamente comparáveis. Ademais, diferenças metodológicas entre as PNAD's de 1990 e anos seguintes impedem comparações temporais entre números absolutos, razão pela qual não foram calculadas taxas de crescimento da PIA, PEA, Ocupados e Desocupados, entre 1990 e 1992.

<sup>55</sup> Os empregados representam uma pequena fração dos ocupados no setor agrícola. Mesmo assim, os dados das PNAD's revelam que, embora previsivelmente tenha caído a participação do emprego agrícola no emprego total, também cresceu, ao contrário do que ocorreu com o emprego urbano, o grau de formalização na agricultura. Mesmo assim, esse ramo de atividade continua sendo aquele em que predomina o emprego informal.

<sup>56</sup> Ministério do Trabalho, Secretaria de Políticas de Emprego e Salários, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED.

<sup>57</sup> Com a exceção da administração pública que, a exemplo da agropecuária, possui uma baixa cobertura do CAGED/MTb.

<sup>58</sup> Assim, uma lavagem de carro, feita por um conta-própria com água e sabão, em um estacionamento público em que detém, sozinho ou com um grupo limitado, o monopólio da oferta, pode custar mais do que o dobro de uma lavagem automática, em um posto de combustível.

<sup>59</sup> Infelizmente, as estatísticas publicadas da PME/IBGE não separam essas categorias de empregados.

<sup>60</sup> Três exemplos são a proibição de cláusulas de indexação de contratos com reajustamento inferior a um ano, a extinção do IPC-r e a substituição de leis de reajustamento salarial pela livre negociação coletiva na data-base.

<sup>61</sup> Mediante a manutenção de um diferencial positivo entre os juros internos e externos, que afaste qualquer risco de desequilíbrios externos.

<sup>62</sup> A premissa subjacente é a de que um crescimento anual de 6% não pode ser sustentado sem que a taxa de investimento alcance algo em torno de 23%. Supondo-se uma poupança externa da ordem de 2% do PIB, e considerando-se que a poupança privada gira em torno dos 16% do PIB, a poupança pública teria que atingir cerca de 5% do produto interno bruto. Atualmente, a poupança pública equivale a - 3,5% do PIB.

<sup>63</sup> Ver seção anterior.

<sup>64</sup> Mesmo que os últimos 4 meses do ano repetissem a boa performance de 1994, reproduzindo a mesma queda nas taxas da PME, a taxa de desemprego média anual se situaria na casa dos 5,3%, muito próxima à vigente em 1993.

<sup>65</sup> Ver subseção anterior.

<sup>66</sup> CNI [06/1996], p.5.

<sup>67</sup> Não se pode desconsiderar o fato de que parte do crescimento recente das importações e, portanto, do déficit comercial, é motivado pela compra de bens de capital e bens intermediários, que tendem a gerar ganhos de produtividade futuros.

<sup>68</sup> Além do conceito de desemprego aberto (ver p. ), podem ser definidos os conceitos de desemprego oculto pelo trabalho precário, desemprego oculto pelo desalento e de desemprego total, que corresponde à soma de todos os tipos de desemprego. Para uma melhor compreensão das diferenças entre esses conceitos, ver DIEESE [1996].

<sup>69</sup> Ambas as pesquisas possuem projeções para as duas coortes. No entanto, a divulgação é normalmente feita com base apenas em uma delas. Além disso, existem diferenças metodológicas importantes nas projeções de ambas as instituições para a população residente e a População em Idade Ativa.

<sup>70</sup> Mais uma vez, ambas as instituições calculam taxas de desemprego levando em consideração os dois períodos de referência, mas só divulgam usualmente uma. De todo modo, persistem diferenças significativas entre as taxas de desemprego aberto que têm como referência o mês, ainda não devidamente esclarecidas.

<sup>71</sup> A PME considera os primeiros como ocupados, e os últimos como inativos.

<sup>72</sup> A duração do desemprego informada é a decorrida entre o início do desemprego e a semana de referência da pesquisa. Pode, por conseguinte, estar subestimando a duração efetiva do desemprego.

<sup>73</sup> Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994.

<sup>74</sup> A taxa de reposição do benefício equivale à parcela do salário líquido anterior do trabalhador que está sendo repostada pelo valor do benefício do seguro-desemprego. Para uma análise do seguro-desemprego brasileiro e comparação com a experiência internacional, ver Furtado [1994].

Os dados primários da Pesquisa Mensal de Emprego permitem que tabulações especiais possam ser elaboradas, de modo a identificar as principais características desse grupo de trabalhadores (sexo, idade, grau de instrução, setor de atividade, etc.). No entanto, até a data de elaboração deste trabalho, não estavam ainda disponíveis os microdados.

<sup>76</sup> Presidência da República [1996].

<sup>77</sup> Presidência da República [1996], p. 12.

<sup>78</sup> Idem, p. 18.

<sup>79</sup> Ibid., p. 20.

<sup>80</sup> Para análises detalhadas do PL nº 1.724/96, ver Furtado et alii [1996].

<sup>81</sup> Presidência da República [1996], p. 28.

<sup>82</sup> Idem, p. 23.

<sup>83</sup> Ibid., p. 25.

<sup>84</sup> Ver a respeito MTb/IPEA [1996/2], tabelas A.6.1 a A.6.3.

<sup>85</sup> Como se viu na seção II, não há, ainda, comprovações empíricas de que o nível de emprego agregado esteja diminuindo em função dos efeitos da globalização.

<sup>86</sup> Um exemplo típico dessa situação é o FGTS que, apesar de ter tido cerca de R\$ 4 bilhões autorizados para contratação, em 1995, apresenta um baixo índice de contratações e praticamente nenhum desembolso. As regras mais estritas de concessão de crédito e a inadimplência, quer no setor público, quer no setor privado, são duas das variáveis mais importantes para explicar o baixo grau de execução dos programas de habitação popular e saneamento.

## BIBLIOGRAFIA

- AMADEO&ESTÊVÃO**, *A Teoria Econômica do Desemprego*, HUCITEC, São Paulo, 1994
- AMADEO, E.J.**, *Negociação Salarial, Consolidação da Estabilização e Empregos Industriais*, Mtb, Brasília, 1996 (mimeo)
- BARROS et alii**, *A Estrutura do Desemprego no Brasil*, IPEA, Rio de Janeiro, 1996 (mimeo)
- BARROS et alii**, *O Impacto da Abertura Comercial sobre o Mercado de Trabalho Brasileiro*, IPEA, Rio de Janeiro, 1996 (mimeo)
- BUCKBERG&THOMAS**, *Dispersão de Salários e Crescimento do Emprego nos EUA*, in *Finanças e Desenvolvimento*, FMI/BIRD, junho 1995, pp.16-19
- CAMPBELL, D.**, *The Globalizing Firm and Labour Institutions*, in *Multinationals and Employment*, ILO, Geneva, 1993, pp. 267-292
- CNI**, *Informe Conjuntural*, Rio de Janeiro, diversos números
- FERGUSON&GOULD**, *Microeconomic Theory*, Richard D. Irwin, Inc., Illinois, 1975
- FURTADO, A.**, *Sistemas de Seguro-Desemprego: Uma Análise das Experiências Brasileira e Internacional*, Câmara dos Deputados, Assessoria Legislativa, Brasília, 1994 (mimeo)
- FURTADO et alii**, *Avaliação Econômica do PL nº 1.724/96 e do Substitutivo do Relator Mendonça Filho*, Câmara dos Deputados, Assessoria Legislativa, Brasília, 1996 (mimeo)
- HAMILL, J.**, *Cross-borders Mergers, Acquisitions and Strategic Alliances*, in *Multinationals and Employment*, ILO, Geneva, 1993, pp. 95-124
- HAMILL, J.**, *Employment Effects of the Changing Effects of the Changing Strategies of Multinational Enterprises*, in *Multinationals and Employment*, ILO, Geneva, 1993, pp. 69-94
- IBGE**, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e Pesquisa Mensal de Emprego*, tabelas extraídas da *home page* do IBGE na Internet (<http://www.ibge.gov>)
- ING BARINGS**, *Rolling Stones Gather no Moss*, 1996
- IPEA**, *Carta de Conjuntura IPEA*, Rio de Janeiro, diversos números
- JUNGNICKEL, R.**, *Recent Trends in Foreign Direct Investment*, in *Multinationals and Employment*, ILO, Geneva, 1993, pp. 5-32
- KATZ, L.**, *Active Labor Market Policies to Expand Employment and Opportunity*, in “Reducing Unemployment - Current Issues and Policy Options, Federal Reserve Bank of Kansas City, 1994, pp.239-290
- KRUGMAN, P.**, *Past and Prospective Causes of High Unemployment*, in “Reducing Unemployment - Current Issues and Policy Options, Federal Reserve Bank of Kansas City, 1994, pp. 49-80
- MARTIN, J.P.**, *The Extent of High Unemployment in OECD Countries*, in “Reducing Unemployment - Current Issues and Policy Options, Federal Reserve Bank of Kansas City, 1994, pp. 5 - 40
- MATTOS, C.**, *Grau de Organização da Economia e Desempenho Macroeconômico*, Revista de Economia Política, São Paulo, v.14, jul-set 1994
- MATTOS, C.**, *Sindicatos e Macroeconomia*, Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, out/dez 1993
- MIN. DO TRABALHO**, *Indicadores Sócio-econômicos*, Brasília, diversos números (mimeo)



**MIN. DO TRABALHO**, *Informativo para a Imprensa*, Brasília, diversos números (mimeo)  
**MIN. DO TRABALHO/IPEA**, *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, v. 1 e 2, Rio de Janeiro, 1996

**MORTENSEN, D.**, *Reducing Supply-side Disincentives to Job Creation*, in “Reducing Unemployment - Current Issues and Policy Options, Federal Reserve Bank of Kansas City, 1994, pp. 189-220

**OIT**, *El Empleo en el Mundo 1995*, Ginebra, 1995

**PARISOTTO, A.**, *Direct Employment in Multinational Enterprises in Industrialized and Developing Countries in the 1980s: Main Characteristics and Recent Trends*, in *Multinationals and Employment*, ILO, Geneva, 1993, pp. 33-68

**PLANT, R.**, *Indústrias em Dificuldades*, OIT, Genebra, 1981

**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**, *O Mercado de Trabalho e a Geração de Empregos*, Brasília, 1996.

**RIFKIN, J.**, *O Fim dos Empregos*, Makron Books, São Paulo, 1995

**SEADE/DIEESE**, *Elementos para Compreender a Controvérsia sobre as Taxas de Desemprego no Brasil*, mimeo, maio 1996

**SOUZA, F. E. P.**, *O Investimento antes e depois do Plano Real: a Macroeconomia e seus Números*, UFRJ, 1996 (mimeo)

**THE ECONOMIST**, *Training and Jobs: Learning to Cope*, The Economist, april 6<sup>th</sup> 1996, pp. 19-21

**THE WORLD BANK**, *Workers in an Integrating World - World Development Report 1995*, Oxford University Press, 1995

**WALWEI, U.**, *Flexibilización y Regulación del Mercado de Trabajo: Experiencias Internacionales y Opciones*, Fundacion Friedrich Ebert, 1996