

Panorama

Os mercados de trabalho na América Latina estão com sérios problemas. O desemprego atingiu seu ponto mais alto em muitos anos e, embora em alguns países os salários tenham melhorado, isto ocorreu em ritmo muito lento. O ganho de muitos trabalhadores é insuficiente para tirá-los da pobreza e a desigualdade salarial, que se situa entre as maiores do mundo, não dá sinais de melhora. Ao contrário, o salário dos trabalhadores não qualificados caiu em relação ao dos qualificados. Além disso, ao mesmo tempo em que a probabilidade de perder o emprego é alta, apenas uma minoria dos trabalhadores está protegida contra esse risco. Não surpreende que pesquisas de opinião pública como a do Latinobarómetro tenham identificado o desemprego, os baixos salários e a instabilidade do emprego como os problemas mais prementes da região, à frente da corrupção, da criminalidade e outros problemas sociais complexos.

As preocupações relativas ao emprego não são novas na região. Durante anos, a dinâmica populacional e as crescentes taxas de participação na força de trabalho resultaram em aumento acelerado da oferta de mão-de-obra. O emprego desta crescente reserva de trabalhadores a um salário decente e com os benefícios da legislação trabalhista tem sido um desafio perene para os formuladores de políticas públicas. O que parece ser novidade é que o desemprego, um problema que parecia atingir apenas os países mais ricos, onde os traba-

lhadores podem permitir-se selecionar empregos, está alcançando agora níveis que superam os dos países desenvolvidos. Além disso, muitos indicadores da qualidade dos empregos parecem ter-se deteriorado durante a década de 1990. O emprego nas pequenas empresas aumentou, e a proporção de trabalhadores com o amparo da legislação trabalhista, cujo nível já era baixo, diminuiu.

Já foram propostas muitas explicações para essa situação. Alguns analistas argumentam que as reformas comerciais e a privatização das empresas estatais deslocaram os trabalhadores de setores manufatureiros não competitivos e de bons empregos públicos, enquanto os novos empregos foram criados em setores de baixa produtividade.¹ Outros acreditam que as reformas comerciais e o processo de globalização do comércio estão por trás da crescente demanda por trabalhadores qualificados e do declínio do salário relativo da mão-de-obra não qualificada.² Alguns observadores culpam o processo de integração comercial — a globalização — pela queda na porcentagem de trabalhadores com proteção social, pois as empresas procuram reduzir os

¹ OIT (1996). Saavedra (2003) argumenta que muitas das mudanças observadas nos mercados latino-americanos estão possivelmente associadas a realocações setoriais de produto e de emprego induzidas por reformas estruturais.

² Ver, por exemplo, Robbins e Gindling (1999).

custos de mão-de-obra para se manter competitivas.³ Há quem aponte para a crescente adoção de novas tecnologias — alimentada em parte pelo comércio internacional e pelas reformas estruturais — como parte da explicação, já que essas novas tecnologias são, de um lado, menos intensivas em mão-de-obra e, de outro, exigem mais qualificação do que as velhas tecnologias.⁴ Outra das explicações sugeridas para o aumento do desemprego é a crescente participação das mulheres na força de trabalho e o rápido aumento da oferta de mão-de-obra. A rigidez excessiva da legislação trabalhista e dos salários também é mencionada muitas vezes como causa dos problemas do mercado de trabalho.

Como poderiam os países da América Latina e do Caribe melhorar a disponibilidade e a qualidade dos empregos? O tratamento a ser prescrito depende do diagnóstico dos problemas. Embora muitas vezes se afirme que é necessário focalizar as soluções, este relatório argumenta que as soluções devem estar alicerçadas num entendimento claro do funcionamento do mercado de trabalho, das tarefas que ele desempenha e dos efeitos que as políticas e as instituições, dentro e fora do mercado de trabalho, exercem sobre ele. O mercado de trabalho, isto é, o intercâmbio cotidiano de capacidade produtiva entre trabalhadores e empresas, bem como as instituições que o regem, desempenham a tarefa fundamental de alocar recursos e renda entre empresas e mão-de-obra. Assim como instituições e políticas acertadas podem aprimorar o desempenho do mercado de trabalho, se estas forem mal projetadas acabarão por reduzir o ritmo da atividade econômica e o bem-estar social. Portanto, este relatório explora a anatomia e a dinâmica dos mercados de trabalho da região bem como os impactos que as tendências demográficas e da participação da mão-de-obra, as migrações, os choques macroeconômicos, as reformas estruturais, a escolaridade, a adoção de tecnologia e as políticas e instituições têm sobre eles. Ao fazê-lo, reexaminam-se algumas pressuposições bastante difundidas sobre o mercado de trabalho e se apresentam e analisam novos conjuntos de dados.

DESCOBERTAS IMPORTANTES

A oferta crescente de mão-de-obra não é causa nem consequência da deterioração das condições do mercado de trabalho.

Num dia útil típico, mais de 210 milhões de latino-americanos oferecem suas qualificações no mercado de trabalho e cerca de cinco milhões de novos trabalhadores incorporam-se à mão-de-obra a cada ano. A taxa de crescimento da força de trabalho, 2,5%, situa-se entre as mais altas do mundo. As tendências demográficas e a crescente participação de mulheres são dois dos principais fatores que estão por trás desse perfil, enquanto a emigração — a maior do mundo — é responsável por um declínio muito pequeno da taxa de crescimento da população economicamente ativa.

Apesar de seu ritmo acelerado, o aumento da oferta de mão-de-obra não é a causa do aumento do desemprego ou do emprego informal, nem o são as mudanças nas características da força de trabalho que se verificam no processo. A força de trabalho está se tornando mais velha, mais equilibrada em termos de gênero, mais urbana e mais escolarizada, mas não há razões para argumentar que qualquer destas mudanças explique significativamente os males do mercado de trabalho.

A taxa de participação das mulheres na força de trabalho, que ainda é baixa pelos padrões internacionais, está crescendo rapidamente. Contudo, não há evidências de que essa crescente participação esteja causando um aumento das taxas de desemprego. Ao contrário, tem sido a mais importante fonte de crescimento da renda *per capita* na região. Não há indícios de que, em geral, as mulheres estejam sendo forçadas a entrar no mercado de trabalho devido à precariedade da situação econômica de suas famílias, embora isso possa estar ocorrendo em alguns poucos países. No médio prazo, os salários relativos, embora ainda desvantajosos para

³ Stallings e Peres (2000); Goldberg e Pavcnik (2003).

⁴ Ver De Ferranti et al. (2003) para o vínculo entre comércio, tecnologia e retornos crescentes da educação.

as mulheres, estão se alterando a seu favor, o que sugere que o aumento de sua participação na população economicamente ativa tenha sido causado pela melhoria das oportunidades relativas de trabalho. Em alguns países e períodos, as taxas de participação de curto prazo aumentam quando as condições macroeconômicas se deterioram, pressionando o mercado de trabalho e contribuindo, provavelmente, para um aumento no desemprego temporário.

As reformas estruturais não alteraram o mercado de trabalho da forma esperada.

A década de 1990 testemunhou mudanças fundamentais nas políticas econômicas destinadas a facilitar o funcionamento dos mercados e a aprimorar a eficiência e o crescimento econômico. A inflação e os déficits fiscais foram reduzidos, os governos suspenderam as restrições ao comércio e aos mercados de capital, os sistemas tributários foram reformados e muitas empresas estatais foram privatizadas.

Os partidários das reformas previam que essas alterações estimulariam a demanda de mão-de-obra e provocariam ganhos salariais, embora, no curto prazo, fosse possível verificar um aumento temporário do desemprego porque se perderiam empregos nos setores não competitivos. Também previam que a desigualdade salarial entre trabalhadores qualificados e não qualificados se reduziria, já que a demanda por trabalhadores não qualificados — o fator de produção mais abundante na região — aumentaria em relação à dos trabalhadores qualificados. Os críticos, ao contrário, afirmavam que as reformas trariam consigo perda considerável de empregos, sobretudo nas pequenas e médias empresas e nos bons postos de trabalho do setor público, bem como perda na qualidade dos empregos, porque muitos empregadores deixariam de oferecer benefícios na medida em que as pressões para se manterem competitivos aumentassem.

A verdade é que, ao contrário das previsões dos críticos, as perdas de empregos foram pequenas e, quando ocorreram, não tiveram efeitos visíveis sobre a taxa de desemprego. Não houve perdas maciças de postos de trabalho porque, surpreen-

dentemente, ao contrário das previsões dos reformadores, houve deslocamento limitado de recursos para setores potencialmente mais eficientes, o que pode explicar por que a produtividade e os ganhos cresceram num ritmo tão lento.

Houve muitas surpresas. Por exemplo, o hiato salarial entre trabalhadores qualificados e não qualificados ampliou-se. Contudo, a demanda relativa por mão-de-obra qualificada aumentou em todos os setores, não apenas naqueles afetados pelas reformas comerciais, sugerindo que há outros fatores em jogo. Ao contrário das expectativas de alguns reformadores, em alguns países os salários na indústria de transformação caíram, na medida em que alguns trabalhadores perderam parte da renda econômica que costumavam compartilhar com os empregadores em decorrência da proteção comercial. Mas, contradizendo os críticos da globalização, os novos empregos no setor exportador, em geral, ofereceram salários e condições de trabalho comparáveis ou até melhores do que os demais empregos. Infelizmente, com a queda das barreiras ao comércio exterior, alguns países — especialmente aqueles com legislação trabalhista mais rigorosa — registraram uma queda dos postos de trabalho que oferecem os benefícios exigidos por lei.

Embora eliminasse muitos empregos em segmentos específicos, a privatização das empresas estatais teve pequeno efeito sobre o desemprego. Na Argentina, o caso mais extremo, cerca de 150.000 trabalhadores ficaram desempregados em decorrência das privatizações ocorridas entre 1987 e 1997. Embora em grande número, essas demissões representaram apenas 13% do aumento do desemprego registrado no período. Na Bolívia, as privatizações explicaram apenas 3% do aumento do desemprego entre 1995 e 2000. Além disso, as empresas privadas criadas nos setores privatizados recontrataram direta ou indiretamente muitos dos trabalhadores demitidos.

Em resumo, o quadro dos efeitos das reformas está cheio de surpresas e de lições, tanto para os partidários quanto para os críticos das reformas.

O problema não é a tecnologia, mas sua falta.

Muitas vezes se afirma que a tecnologia moderna reduz a demanda por mão-de-obra, especialmente aquela dos trabalhadores com baixo nível de escolaridade, mas a história e as evidências registradas na América Latina indicam que não é isso o que se verifica. Não há indícios de que as taxas de emprego tenham declinado nos países que adotaram tecnologias novas ou melhores. Nem é verdade que os ramos de atividade que experimentam rápido crescimento tecnológico tenham registrado menor aumento do emprego. Na verdade, verificou-se que o aumento da produtividade, o melhor indicador disponível dos aprimoramentos tecnológicos, é maior quanto mais rápido o aumento do emprego na indústria.

Não é a tecnologia, mas a sua falta, que está por trás de alguns dos resultados insatisfatórios do mercado de trabalho. Em média, na região, as participações da mão-de-obra foram constantes durante a década de 1990, sugerindo que o lento crescimento dos salários deveu-se a um fraco crescimento da produtividade do trabalho, uma consequência direta da lentidão no ritmo da mudança tecnológica. De 1985 a 2000, a produtividade média conjunta do capital físico, da mão-de-obra e da qualificação caíram 0,1% ao ano nos países da América Latina e do Caribe. Isto implica que, na região, o progresso tecnológico não contribuiu para melhorar a produtividade da mão-de-obra nem os salários. Assim, o problema não está em que o mercado de trabalho tenha distribuído a renda de modo adverso aos trabalhadores, mas em que as economias não conseguiram gerar renda que pudesse ser distribuída aos trabalhadores.

A demanda impulsiona o valor crescente da qualificação, mas não está claro o que promove essa demanda.

Em certa medida, os retornos crescentes da escolaridade terciária decorrem do sucesso da região em aumentar a oferta de trabalhadores que completaram o ensino médio em relação àqueles que completaram o ensino básico e o superior. Contudo, as alterações na oferta não são suficientes para expli-

car por que os retornos da escolaridade terciária estão crescendo em relação à do segundo grau, ou porque estes não decresceram em relação aos retornos do ensino fundamental. Portanto, as alterações nos retornos relativos da educação também são impulsionadas por uma demanda crescente por qualificação.

Embora parte do aumento da demanda por qualificação se deva ao aumento do emprego no setor de serviços, de modo geral este efeito tende a ser pequeno. Na verdade, a maior parte do efeito decorre de um aumento na demanda por qualificação ocorrida nos setores da indústria de transformação e de serviços. Contudo, ainda não se encontrou uma explicação conclusiva para essa demanda crescente de maior nível de escolaridade em todos os setores. A noção, bastante difundida, de que as mudanças tecnológicas viesadas em favor da qualificação são a causa dos recentes aumentos nos retornos da escolaridade mostrou-se difícil de comprovar.

Por exemplo, não há indícios de que países cujo crescimento tecnológico — medido pela produtividade total dos fatores — é mais acelerado tenham crescente demanda por qualificação, nem de que o retorno obtido pela qualificação seja explicado pela evolução do quociente entre capital humano e físico, como sugeriram algumas teorias recentes. Além disso, os indícios ao nível de fábrica não sustentam a tese de que as fábricas (ou firmas) que adotam tecnologias de automação demandam mais trabalhadores qualificados. Antes, talvez o inverso seja verdade. Fábricas com trabalhadores mais qualificados tendem a adotar mais tecnologias de automação, sugerindo que os baixos níveis de qualificação registrados na região podem estar retardando o crescimento tecnológico. E mesmo que os indícios sustentassem a hipótese de que as tecnologias de automação explicam a crescente demanda por qualificação, isto não poderia dar conta do aumento dessa demanda no setor de serviços, no qual essas tecnologias são menos comuns. A hipótese alternativa de que o uso de tecnologia da informação gera a crescente demanda por qualificação tanto no setor de serviços quanto na indústria de transformação ainda não foi confirmada para o caso da América Latina.

A hipótese difundida de que reformas comerciais da magnitude registrada na América Latina propiciaram a importação de tecnologias intensivas em qualificação também é de difícil comprovação. As tarifas sobre os bens de capital já eram baixas antes das reformas comerciais e, embora a participação do capital importado esteja aumentando, não há uma relação clara entre esta tendência e as reformas comerciais. Embora haja alguns indícios de que uma maior penetração de importações está associada a um aumento na demanda por qualificação, outros indicadores de liberalização comercial, como as tarifas, não mostram relação com a demanda por qualificação.

É necessário fazer mais pesquisas para entender se a tecnologia afeta os retornos da educação e de que forma isso ocorre. Entretanto, uma questão mais importante refere-se às razões que impediram a região de se beneficiar mais da tecnologia, a fim de aumentar a renda e o padrão de vida de todos os trabalhadores.

Muitos trabalhadores são pobres, mas culpar o emprego informal pode ser um equívoco.

Os tempos são difíceis para muitos dos que se encontram no mercado de trabalho. Inúmeros trabalhadores estão desempregados e muitos têm empregos de baixa remuneração, ou que oferecem pouca proteção contra os riscos de desemprego, doença, acidentes de trabalho ou velhice. No decorrer dos anos, os analistas do mercado de trabalho dos países desenvolvidos concentraram-se no acompanhamento da evolução do emprego informal como indicador da qualidade dos postos de trabalho e do bem-estar dos trabalhadores. Contudo, a concentração no emprego informal pode ser falaciosa e trazer consigo o risco de se ignorarem outros problemas graves.

O emprego informal pode ser falacioso, porque não está claro quem são os trabalhadores informais e se estão sendo mais prejudicados do que os do setor formal. Alguns analistas definem o trabalho informal como o que não cumpre as normas oficiais (por exemplo, a proporção de empresas não regulamentadas); para outros, o trabalho informal

equivale a certos tipos de emprego mal remunerados, com pouca oportunidade de avanços (como o dos empregados por conta própria, o trabalho não remunerado da família ou o daqueles que trabalham em empresas com cinco ou menos empregados). Há alguma sobreposição entre essas categorias, mas muitos trabalhadores enquadram-se em apenas uma delas.

As evidências contestam a idéia, bastante difundida, de que os trabalhadores encontram-se no setor informal contra sua vontade e gostariam, se houvesse oportunidade, de se transferir para o setor formal. Estudos realizados recentemente no Brasil e no México documentam que uma grande maioria dos que trabalham por conta própria prefere este *status* a empregos no setor formal, porque auferem ganhos mais altos e desfrutam de mais independência. E, embora muitos empregos oferecidos pelas empresas menores enquadrem-se na categoria dos que registram poucas oportunidades de progresso e baixa produtividade, há também pequenas empresas novas e prósperas. Em apoio a esta idéia, não há indícios de que as diferenças salariais entre pequenas e grandes empresas na América Latina sejam maiores do que nos Estados Unidos. Esta observação também contesta a noção de que os mercados de trabalho da América Latina estão anormalmente segmentados. Na realidade, há uma mobilidade substancial entre setores do mercado de trabalho tradicionalmente considerados formais e informais.

Dadas estas complicações, este relatório examina a qualidade dos empregos usando indicadores diretos dos salários e benefícios recebidos pelos trabalhadores. Isto apresenta certas vantagens: primeiro, define claramente o fenômeno estudado e, segundo, evita fazer um julgamento de valor quanto aos segmentos do mercado de trabalho com base em critérios predeterminados do bem-estar daqueles empregados em dado segmento. Essas medidas indicam que, em média, um em cada dois trabalhadores recebe salário demasiado baixo para tirar uma família média da pobreza e que mais da metade dos trabalhadores não está amparada pela legislação trabalhista ou por programas de seguridade social. Contudo, as evidências também sugerem que, em grande medida, a baixa remuneração e a

falta de proteção social refletem as baixas taxas de produtividade dos trabalhadores da região. Altas taxas de aumento da produtividade aumentariam os ganhos dos trabalhadores mais pobres e melhorariam a cobertura da legislação trabalhista e dos programas de seguridade social.

A focalização nos salários e benefícios desloca a ênfase das políticas de emprego em direção a um aumento da produtividade da mão-de-obra e a uma reavaliação da estrutura da proteção social, de modo a permitir a cobertura de um maior número de trabalhadores. Também chama a atenção para aqueles trabalhadores que, embora empregados em segmentos considerados formais, ainda ganham salários muito baixos ou não estão amparados pela legislação trabalhista. É uma maneira de contornar a contradição da opinião bastante difundida que lamenta o crescimento do setor informal, mas também lamenta a destruição de muitas micro e pequenas empresas quando o setor informal se contrai.

A desigualdade das remunerações reflete desigualdades na escolarização, mas esta, por si só, não é suficiente para resolver o problema dos baixos salários.

Os níveis de desigualdade salarial na América Latina estão entre os mais altos do mundo, mas essa desigualdade é mais um reflexo do que ocorre no mercado de trabalho do que uma criação dele. Uma larga proporção dessa desigualdade está associada a grandes diferenças nos níveis de qualificação, como escolaridade e experiência, que os trabalhadores trazem para o mercado de trabalho. Só uma pequena parte da desigualdade salarial pode ser explicada pelo fato de que trabalhadores similares auferem remunerações diferentes devido às características de seus empregos. As diferenças nos salários dos trabalhadores empregados em pequenas e em grandes empresas, bem como as diferenças salariais entre ramos de atividade, estão dentro dos parâmetros observados nos Estados Unidos, um país com uma desigualdade salarial bem menor do que a registrada na América Latina, embora maior do que a da maioria dos demais países desenvolvidos. Além disso, a participação dos trabalhadores

no total da renda nacional está dentro dos parâmetros observados em países mais desenvolvidos e se manteve estável na década passada.

Assim, a solução do problema da desigualdade de remuneração é mais uma questão de igualar as condições em termos das qualificações que os trabalhadores trazem para o mercado de trabalho que de alterar os preços desse mercado. Os retornos crescentes dos investimentos em educação que têm sido observados podem aumentar os incentivos para que as famílias mantenham seus filhos na escola, ou para que os trabalhadores adultos voltem a estudar. Contudo, esses retornos crescentes também contribuem para aumentar as diferenças salariais entre os que têm maior nível de escolaridade e os que não o têm. Deveriam destinar-se mais recursos à redução das taxas de evasão escolar precoce e ao aprimoramento da educação de adultos.

Embora mais ensino para todos pudesse ser um fator de redução substancial das desigualdades, não provocaria necessariamente uma redução substancial da pobreza. A desigualdade seria reduzida se todos os trabalhadores tivessem um número semelhante de anos de escola, mas a pobreza poderia ainda afetar muitos deles se a escolaridade não lhes permitir escapar da pobreza. Obviamente, o grau de instrução aumenta os ganhos, e os retornos obtidos pela escolaridade são, na maioria dos países latino-americanos, altos segundo os padrões internacionais. Contudo, se os trabalhadores com pouca escolaridade ganham muito pouco, o aumento dos salários em um percentual fixo ainda os deixaria com baixos salários em termos absolutos. Como o nível básico de produtividade de todos os trabalhadores depende em larga medida do ambiente institucional e econômico em que as empresas operam, os esforços para aumentar o nível médio de escolaridade podem-se revelar uma forma lenta (e até ineficiente) de eliminar a pobreza, a menos que também sejam feitos esforços para melhorar as condições de investimento e inovação das empresas, de forma a propiciar níveis mais altos de produtividade.

O mercado de trabalho da região parece estar perdendo seus tradicionais mecanismos de ajustamento aos choques macroeconômicos.

Os mercados de trabalho da região operam num ambiente volátil. Nos últimos 30 anos, apenas a África e o Oriente Médio registraram volatilidade maior do que a da América Latina. Essa volatilidade agregada generalizada exige grandes ajustamentos no mercado de trabalho. Assim, mesmo que não haja grande variação na proporção de renda que cabe aos trabalhadores, uma redução na renda nacional manifesta-se numa queda do emprego ou dos salários.

É melhor ajustar-se aos choques mediante salários menores ou desemprego mais alto? Embora seja difícil emitir juízos de valor em relação aos ajustamentos a uma crise, a verdade é que os ajustamentos de salários contribuem para espalhar os custos da recessão, enquanto o desemprego concentra-se apenas em alguns trabalhadores. Na América Latina, apesar da grande volatilidade do produto, a volatilidade do emprego não é maior do que em regiões mais estáveis. Isto ocorre porque, com poucas exceções, os choques foram tradicionalmente absorvidos por meio da alta volatilidade salarial. Isto contribuiu para distribuir os custos da crise de modo mais uniforme entre os empregados, o que é um aspecto importante em países onde apenas uma minoria dos trabalhadores tem acesso a seguro-desemprego ou indenizações.

Contudo, os mecanismos tradicionais de ajustamento parecem estar mudando, e essa mudança pode explicar a reação virulenta das taxas de desemprego à queda da atividade econômica nos anos mais recentes. Na América Latina, a alta flexibilidade salarial parece ser resultado de duas ocorrências adversas: alta inflação e pouco respeito às normas trabalhistas. Na medida em que as taxas de inflação caíram para um dígito, o menor ajustamento por meio dos salários implicou uma reação mais forte do emprego e do desemprego aos choques macroeconômicos. Maiores investimentos no aprimoramento da aplicação da legislação trabalhista poderiam gerar efeitos semelhantes.

Com o crescimento econômico, o desemprego

deve reduzir-se. Contudo, na medida em que choques inesperados e inevitáveis continuarão a ocorrer, o desemprego continuará reagindo substancialmente, a menos que políticas e instituições facilitem os ajustamentos salariais. Isto não quer dizer que a América Latina deva voltar aos dias da alta inflação ou enfraquecer a aplicação da legislação trabalhista. Pelo contrário, a combinação de choques recorrentes e baixa inflação deveria ser acompanhada por instituições que facilitassem o ajustamento salarial — contribuindo para conter as consequências dos choques macroeconômicos sobre o desemprego — e amenizassem os custos em termos de bem-estar associados à perda de empregos.

No plano microeconômico, há uma grande, mas não atípica, quantidade de realocações de trabalhadores e empregos.

Embora as mudanças no desemprego verificadas na década de 1990 pareçam ser, em sua maior parte, explicadas pela volatilidade macroeconômica e pela redução dos ajustamentos salariais, o desemprego é apenas a ponta do *iceberg* de grande parte da atividade que ocorre no mercado de trabalho. Em qualquer ano dado, um grande número de empresas aumenta seu quadro de pessoal enquanto outras reduzem suas folhas de pagamento. Esta atividade ocorre nos períodos de recessão e de expansão e em todos os ramos de atividade econômica, por mais estritamente definidos que sejam. Para se ter uma idéia das magnitudes, a cada ano cerca de um em cada quatro empregos é ou criado ou destruído nos países estudados. Isto implica que, num momento dado, um grande número de trabalhadores perde o emprego, enquanto muitos outros são contratados.

Quando se focalizam apenas as taxas de desemprego, parte-se do pressuposto de que todos os trabalhadores que perdem o emprego e encontram outra colocação não sofrem perdas. Contudo, este pode não ser o caso. Há uma grande probabilidade de perda de emprego para todos os trabalhadores, especialmente os não qualificados. Muitos trabalhadores, especialmente os mais pobres, não podem permitir-se longos períodos de busca de emprego, de modo que são obrigados a aceitar a

primeira vaga que aparece, mesmo se uma espera maior talvez representasse a oportunidade de obter um emprego em que fossem mais produtivos e recebessem salários mais altos. Os trabalhadores que são afastados involuntariamente de seus postos tendem a encontrar empregos que pagam menos do que os salários que recebiam antes. O fato de que os trabalhadores que mudam de ramo, que têm maior qualificação ou mais tempo de trabalho sofrem maiores perdas salariais sugere que algumas qualificações específicas se perdem no processo e que pode estar ocorrendo alguma ineficiência de rotatividade. Mercados de capital imperfeitos ou insuficientemente desenvolvidos talvez expliquem porque os empregadores se vêem obrigados a despedir trabalhadores que, dadas suas qualificações específicas, são difíceis de substituir.

Dever-se-iam proibir as demissões ou aumentar as indenizações? Embora seja verdade que medidas rigorosas visando assegurar a estabilidade no emprego podem reduzir a realocação, é possível também que tenham conseqüências adversas para o aumento da produtividade e dos salários. Em todas as economias, o aumento da produtividade está associado a ganhos de produtividade dentro das empresas, e a produtividade aumenta porque os trabalhadores saem das empresas menos produtivas para firmas mais produtivas. Este último componente explica entre 20% e 50% do aumento total da produtividade. Inibir o processo de alocação de trabalhadores dos empregos menos produtivos para os mais produtivos poderia provocar a estagnação do crescimento econômico. De fato, é possível que as rigorosas cláusulas vigentes de proteção do emprego na região estejam impedindo o aumento da produtividade. A solução para este dilema não é simples. As políticas que visam conter os custos desta movimentação perene para o bem-estar social deveriam ser formuladas com extremo cuidado. Do contrário, a cura pode ser pior que a doença.

As normas trabalhistas não estão isentas de custos, mas a desregulamentação não é a resposta.

Em todos os países, as normas trabalhistas estabelecem as regras do jogo, que são complexas e não podem funcionar adequadamente sem regulamentação. Mas isto não quer dizer que quanto mais normas, melhor. A verdade é que há muitos tipos de regulamentação e que embora algumas possam gerar claros ganhos em termos de bem-estar, outras podem não fazê-lo. Embora muitas vezes se tenha como dogma que o bem-estar dos trabalhadores pode ser aprimorado por uma legislação que assegure benefícios e garanta o emprego, esse bem-estar também depende do bom funcionamento do mercado de trabalho. Os benefícios associados ao emprego formal são de pouca utilidade para trabalhadores desempregados ou para aqueles excluídos do sistema de proteção social.

Embora se tenha argumentado que a legislação trabalhista tem pequeno custo em termos de emprego, desemprego e outras variáveis do mercado de trabalho, as evidências empíricas reunidas neste relatório sugerem que esse não é o caso. Isso não implica que todas as normas devam ser eliminadas, porque na maioria dos casos elas exercem um papel importante. Antes, é importante reconhecer que, quando as normas não estão isentas de custos, seus efeitos deveriam ser continuamente monitorados e ponderados em relação a seus benefícios. Na medicina, há algumas doenças cujo tratamento pode causar grandes perturbações à vida do paciente. Se não forem controlados ou se forem oferecidos sem os devidos cuidados, esses tratamentos podem até matar. Da mesma forma, os dilemas levantados pelas políticas sociais devem ser resolvidos por meio da avaliação constante da saúde do mercado de trabalho e da mudança da medicação quando os riscos se tornarem demasiado grandes.

Os sindicatos não são nem areia nas engrenagens do mercado de trabalho nem solução para os baixos salários.

Os sindicatos propiciaram melhorias substanciais nas condições de trabalho para grupos considerá-

veis de trabalhadores. Contudo, tal como outros arranjos institucionais do mercado de trabalho, a ação dos sindicatos pode trazer não só benefícios substanciais, mas também altos custos para a sociedade. No que se refere aos benefícios, os sindicatos propiciam aumentos de remuneração para seus associados que variam de 5% a 10%. Embora seja uma quantia considerável, esses ganhos são pequenos quando comparados com os associados à experiência ou à escolaridade. Assim, de modo geral, cada ano de ensino médio aumenta em 11% os ganhos dos trabalhadores em relação aos dos que têm apenas escolaridade básica; portanto, cinco anos de estudo propiciam um aumento de mais de 50%. Estes números sugerem que poucos trabalhadores poderiam elevar seus salários acima do nível da pobreza com base apenas na atividade sindical.

Contudo, os sindicatos proporcionam benefícios consideráveis a seus associados em termos de redução da rotatividade e melhores empregos. Possibilitam também a abertura de importantes canais de comunicação entre trabalhadores e gerentes, contribuindo para a produtividade. A negociação coletiva pode facilitar a conciliação entre os interesses dos trabalhadores e das empresas em conjunto e impedir as conseqüências adversas geradas por negociações não coordenadas. Para a sociedade como um todo, os sindicatos parecem reduzir a desigualdade salarial em geral. Além disso, as pesquisas sugerem que os países com negociações coletivas bastante coordenadas registram taxas de desemprego menores e taxas de emprego mais altas do que os países em que o estabelecimento dos salários é muito descentralizado.

Ao mesmo tempo, os sindicatos também podem acarretar custos significativos. No nível da empresa, os sindicatos podem reduzir os investimentos, uma variável importante para o aumento dos salários. Assim, os sindicatos tendem a maximizar os ganhos salariais correntes a expensas dos futuros aumentos salariais. No nível macro, os sindicatos podem reduzir a capacidade de ajustamento e de adoção de reformas das economias.

É difícil prever se os benefícios superam os custos, porque o saldo é sensível ao marco institucional que rege os sindicatos, ao nível de concorrência interna e externa, à natureza das relações de

trabalho e a seu grau de coordenação e centralização. Um elemento preocupante é que, segundo a opinião de empregados e empregadores, as relações de trabalho na América Latina parecem estar eivadas de conflitos e desconfiança. Isto pode, por sua vez, impedir que empresas e trabalhadores realizem os investimentos de longo prazo em treinamento e novas tecnologias, essenciais para o crescimento sustentado.

QUAIS DEVERIAM SER OS OBJETIVOS DAS POLÍTICAS TRABALHISTAS?

Em vista dessas lições, o que os governos poderiam fazer para minimizar as dificuldades dos trabalhadores e contribuir para que levem uma vida melhor e mais produtiva? Como as políticas trabalhistas contribuiriam para aprimorar o desempenho do mercado de trabalho?

Os governos podem contribuir adotando políticas que reduzam a volatilidade macroeconômica e criem condições propícias para um crescimento estável. Nos países em que a rigidez dos salários reais aumenta a reação do desemprego à queda do crescimento, mecanismos como a participação nos lucros ou a redução dos custos transacionais dos contratos de trabalho poderiam aumentar a flexibilidade salarial. Mas a busca de um melhor ambiente macroeconômico e de uma melhor resposta aos choques macroeconômicos não deve impedir que os formuladores de políticas públicas fiquem atentos às demandas cotidianas que um mercado de trabalho em bom funcionamento propõe à política trabalhista. Há uma necessidade de reformular a pauta da política trabalhista, abandonando as soluções temporárias em momentos de crise e voltando às políticas estruturais, bem como de deixar de lado a filosofia de “proteger os trabalhadores contra o poder dos empregadores” para elaborar uma pauta norteada pelo objetivo de expandir as oportunidades dos trabalhadores e aprimorar o mercado de trabalho. Isto não diminui a importância dos direitos dos trabalhadores, conforme estabelecido em convenções sobre as normas trabalhistas básicas e na legislação trabalhista nacional. O *status quo* que tem origem na freqüência com que não se aplica

nem se cumpre a legislação mina sua autoridade e deixa muitos trabalhadores sem meios de lidar com as conseqüências do processo contínuo de realocação de mão-de-obra.

Contudo, para que as normas possam ser aplicadas, é necessário reavaliar a filosofia de incluir garantias na legislação e, às vezes, até na constituição, sem levar em conta suas repercussões sobre o mercado de trabalho. As evidências reunidas neste relatório sugerem que pode haver importantes soluções de compromisso entre diferentes objetivos do mercado de trabalho. Por exemplo, o pleno emprego pode não ser compatível com uma garantia plena de estabilidade no emprego. Mas o relatório também sugere que há complementaridades importantes. Por exemplo, um melhor desempenho do mercado de trabalho é compatível com uma menor desigualdade salarial. As complementaridades podem ser maximizadas e as concessões minimizadas quando se dá a devida atenção às conseqüências das políticas. Deixar de fazer isso levou aos atuais dilemas, em que os trabalhadores estão muito protegidos no papel, mas o desrespeito à legislação é a norma e, como não há muita atenção a políticas que expandam as oportunidades dos trabalhadores, os salários crescem com excessiva lentidão. A nova pauta exige um fortalecimento da autoridade trabalhista e uma rede complexa de instituições públicas e privadas que atendam às quatro seguintes funções específicas.

Aumentar a eficiência do processo de casar perfeitamente emprego-trabalhador.

Uma grande realocação cria hiatos e defasagens entre empresas que procuram empregados e trabalhadores que procuram empregos. Os formuladores de políticas públicas, em parcerias com o setor privado, poderiam aumentar a eficiência do processo de emparelhamento por meio da criação de registros de vagas e oferecimento de auxílio para a busca de emprego. Avaliações feitas em países da OCDE sugerem que esses sistemas são mecanismos de colocação de trabalhadores muito eficazes em termos de custo. Embora essas políticas não contribuam para abrir novos postos de trabalho, elas reduzem o desemprego friccional ao propiciar um

preenchimento mais rápido das vagas disponíveis. Reduzem também as perdas de renda associadas ao desemprego e a demanda por serviços sociais ou seguro-desemprego, nos casos em que se apliquem. Mas provavelmente a maior vantagem seja o potencial de aumento da qualidade e, por conseguinte, da produtividade do casamento perfeito emprego-trabalhador. Isto porque um melhor emparelhamento poderia resultar num maior investimento em treinamento por parte das empresas e em aprendizado por parte dos trabalhadores, que são elementos essenciais para a obtenção de aumentos de remuneração.

Os serviços de intermediação de emprego da região são menos amplos do que suas contrapartes nos países da OCDE. Ainda assim, há vários serviços nacionais de emprego e um número crescente de empresas privadas de intermediação de mão-de-obra e de colocação. A reforma desses sistemas exige a promoção de um ambiente regulatório adequado aos provedores sem fins lucrativos, um aprimoramento dos sistemas de informação e a expansão do leque e da cobertura dos serviços oferecidos.

Proteger os trabalhadores contra os riscos de perda do emprego.

A volatilidade macroeconômica e a vigorosa realocação da mão-de-obra geraram uma forte demanda por mecanismos de proteção contra a perda de emprego. Esta demanda tem sido atendida pela criação de mecanismos de estabilidade no emprego que são mais rigorosos do que os encontrados em países mais desenvolvidos. Contudo, esses mecanismos constituem um método primitivo de segurança e podem ser onerosos. Além disso, mais de metade dos trabalhadores não participa desses sistemas e, portanto, não está protegida dos riscos de perda de emprego.

Embora o sistema atual tenha falhas, a questão principal é verificar se haveria formas alternativas de proteção mais adequadas às características particulares da região. A maioria dos países latino-americanos atingiu um nível de desenvolvimento semelhante ao que os países desenvolvidos registram quando implementaram seus mecanismos

de seguro-desemprego.⁵ Contudo, a criação ou expansão de tais sistemas é prejudicada pela falta de cadastros adequados de empresas e de trabalhadores, pela grande informalidade do mercado de trabalho, pelo pequeno tamanho do Estado e pela falta de espaço fiscal para fazer despesas sociais anticíclicas. Sob estas condições, o tipo de sistema de seguro-desemprego vigente nos países desenvolvidos poderia ser inviável para a região. Além disso, embora o seguro-desemprego não impeça a realocação de recursos, a experiência dos países desenvolvidos sugere que poderia ter efeitos colaterais prejudiciais ao mercado de trabalho.

É claro que a estrada rumo a melhores mecanismos de proteção está eivada de obstáculos. Um critério importante seria a promoção do bom funcionamento do mercado de trabalho. Afinal, a melhor proteção contra o desemprego é a possibilidade de encontrar rapidamente um bom emprego. Mas, quando isso não basta, cada país precisa encontrar uma solução para esses dilemas que reflita adequadamente as características de sua economia e as preferências de seus cidadãos. No processo, os formuladores de políticas públicas e os legisladores deveriam monitorar continuamente os riscos potenciais que os sistemas de proteção representam para o desempenho do mercado de trabalho.

Melhorar as oportunidades para os trabalhadores.

Há uma ampla percepção de que a globalização e a integração comercial estão aumentando a importância das políticas de capacitação. Contudo, o aumento do recurso a contratos temporários e outras medidas de flexibilização estão reduzindo os incentivos de empresas e trabalhadores para investir em qualificação. Portanto, qualquer política que procure expandir a oferta de capacitação precisa promover um ambiente regulatório e institucional em que existam incentivos à qualificação. Neste novo paradigma, as reformas da capacitação vão além do objetivo de melhorar as instituições públicas voltadas ao treinamento de mão-de-obra ou de torná-las mais adequadas às necessidades do mercado. As reformas envolvem alterações nos impostos, nas normas e nas negociações coletivas. O

objetivo é deixar de lado o fornecimento direto de treinamento e aumentar os incentivos para que as empresas, os trabalhadores e as instituições de capacitação financiem, busquem e ofereçam treinamento de alta qualidade.

Outra área promissora para as políticas setoriais é a do ensino para adultos. Embora na maioria dos países não se trate de alta prioridade, as pesquisas sugerem que levar os adultos de volta à escola pode ser uma estratégia eficaz para aumentar a produtividade (especialmente quando comparada aos resultados dos programas públicos de treinamento de trabalhadores não qualificados). Os governos da América Latina deveriam encontrar formas de levar os adultos de volta à escola. Entre as medidas possíveis está a concessão de créditos fiscais aos empregadores que ofereçam tempo ou recursos para que seus empregados freqüentem a escola, ou benefícios fiscais para trabalhadores adultos enquanto completam seus estudos formais.

Monitorar as políticas de emprego, zelar pelo cumprimento das normas e promover relações de trabalho harmoniosas.

Os países deveriam investir na criação de instituições que colem, analisem e processem informações relativas à política de emprego e que implementem e zelem pela aplicação das normas. A avaliação dos benefícios e dos custos das políticas de emprego exige qualificações que a maioria das autoridades trabalhistas (em geral o ministério do trabalho) não possuem. Embora pesquisadores de universidades e de empresas especializadas possam efetuar esse monitoramento, as autoridades trabalhistas deveriam ser as responsáveis pela contratação das análises, a avaliação dos benefícios e dos custos e a formulação e tomada de decisão quanto às medidas a ser implantadas. Isto requer a

⁵ O PIB médio *per capita* de 20 países desenvolvidos quando implantaram a legislação de seguro-desemprego era de US\$3.539 (Maddison 1997), e o PIB médio *per capita* de 22 países da região era de US\$ 3.964 em 2000. A maioria dos países desenvolvidos implantou a legislação relativa a seguro-desemprego entre 1900 e 1944.

reformulação da competência das autoridades do setor e a preparação de quadros para desempenhar essas novas funções.

A tarefa das autoridades é dificultada pela total falta de cumprimento das normas. Em certa medida, isso decorre da má formulação das normas, mas também reflete a falta de eficácia do governo quando se trata de assegurar o respeito à legislação trabalhista. Países em que os governos são mais efetivos tendem a registrar um maior respeito às normas da seguridade social.⁶ São necessárias novas abordagens para aprimorar as normas e expandir a cobertura da fiscalização e de outros mecanismos destinados a aumentar o cumprimento da lei.

As autoridades responsáveis também deveriam estar atentas à qualidade das relações de trabalho. As políticas trabalhistas exigem cooperação entre sindicatos e empregadores para ser bem suce-

didadas. Regras mais transparentes para a fixação dos salários e para as negociações coletivas teriam um grande impacto no aprimoramento dessas relações.

A boa notícia é que muitos países já estão fazendo grandes esforços nessa direção. Precisam fazê-los: o descontentamento com a situação corrente é muito grande para ser ignorado. A esperança é que o conjunto de políticas e instituições que surgirá da crise irá além das soluções provisórias e contribuirá para estabelecer uma nova pauta para o mercado de trabalho.

⁶ Por exemplo, uma regressão do percentual dos trabalhadores associados (e que contribuem) a programas de seguridade social sobre a renda *per capita* e o índice de qualidade do governo (segundo Kauffman, Kraay e Zoido-Lobaton [1999]) indica que, embora o respeito à legislação aumente com a renda *per capita*, a qualidade do governo também contribui para expandir a cobertura das normas trabalhistas.