

SALÁRIO MÍNIMO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

*Rogério Nagamine Costanzi**

*Helio Vinicius Moreira Ribeiro***

RESUMO

O presente artigo pretende discutir a importância da política do salário mínimo na distribuição de renda no Brasil no período de 1995 a 2005, assim como o recente projeto de Lei que trata da política de valorização do salário mínimo. Com esse intuito o presente artigo está organizado da seguinte forma: a) depois da introdução, na parte 2 é feita uma análise da literatura sobre o tema; b) na parte 3 são feitas análises empíricas com dados da RAIS e da PNAD sobre o impacto do salário mínimo na distribuição de renda; c) na parte 4 são feitas as considerações finais.

* Mestre em Economia IPE/USP. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Ex Assessor Especial do Ministro do Trabalho e Emprego.

** Graduando em Estatística pela UNB. helio.ribeiro@mte.gov.br

1 - INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe-se a avaliar as conseqüências do salário mínimo, importante instrumento de regulação do mercado de trabalho, para a distribuição de renda no Brasil. Tal análise tem ainda mais importância na atual conjuntura, tendo em vista o substancial crescimento real recente do seu valor no período de 1995 a 2007 concomitantemente com expressiva redução da desigualdade no país. Tal discussão ganha ainda mais importância tendo em vista que o Brasil ainda é um dos países com maior grau de desigualdade em todo mundo, assim como foi proposta pelo governo federal uma política de valorização do salário mínimo que foi acordada com as centrais sindicais de trabalhadores.

Uma corrente teórica tradicional e conservadora relaciona este elevado grau de desigualdade aos diferenciais educacionais, de modo que, sob este prisma, a recomendação de política pública fica fortemente centrada na democratização do capital humano, a qual, certamente, só geraria resultados em um prazo longo de tempo e acaba, de certa forma por legitimar a desigualdade. Outra linha de atuação importante chama atenção para a necessidade de democratização de ativos produtivos de um modo geral, e não apenas o capital humano, por meio do acesso ao crédito, em especial o produtivo. Tal linha de ação tem ganhado força no mundo como um todo e também no Brasil com os programas de microfinanças.

Contudo, há linhas teóricas que chamam atenção para as limitações desta estratégia como, por exemplo, a chamada teoria dos mercados de trabalho do tipo *Winner-Takes-All*, em que os referidos mercados são vistos como uma loteria¹ e a desigualdade é resultado inerente ao funcionamento do capitalismo.

Na explicação da recente redução da desigualdade de rendimentos no Brasil têm ganhado destaque as políticas de transferência de renda, dentre elas mais especificamente o programa Bolsa Família, que além de ter impactos no curto prazo, também impõe condicionalidades em termos de educação dos filhos. Também esta linha de ação vem sofrendo críticas por um caráter supostamente assistencialista, pela dependência das famílias em relação ao benefício e a pouca eficácia até o presente momento das chamadas “portas de saída”. Ademais estudos mostram que o Bolsa Família não é o principal fator responsável pela redução da desigualdade e sim a diminuição da concentração dos rendimentos no mercado de trabalho.

Dentro deste contexto, entre setembro de 1994 e dezembro de 2006 o salário mínimo cresceu 79,91% em termos reais, com efeitos tanto na renda de trabalhadores em atividade no mercado de trabalho formal e ‘não formal’ quanto na renda de inativos pela vinculação do piso legal de remuneração com o piso da seguridade social. Portanto, com intuito de avaliar o papel do salário mínimo na redução recente da desigualdade de rendimentos no Brasil o presente trabalho se encontra organizado da seguinte forma: a) na primeira parte é feita uma análise da literatura sobre o papel do salário mínimo na distribuição de renda no Brasil; b) na segunda parte são feitos estudos empíricos sobre o efeito dos ganhos reais do salário mínimo na distribuição de renda no período recente se utilizando dos microdados da PNAD/IBGE e da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS; c) na terceira parte são feitas as considerações finais.

2 – ANÁLISE DA LITERATURA

Corseuil e Servo (2002) realizaram uma ampla resenha sobre a literatura dos impactos do salário mínimo. Segundo os autores o salário mínimo seria um instigante quebra-cabeça na área de economia aplicada. A sociedade tem convicção de que essa política é benéfica para o seu bem-estar, mas os estudos mostram resultados ambíguos a este respeito. As conclusões dos autores é que os trabalhos realizados até a primeira metade da década de 80, que analisaram a proporção de

¹ Para uma análise mais profunda sobre a teoria dos *winner-takes-all markets* ver FRANK, Robert H.; COOK, Philip J. *The Winner-Take-All Society*. Penguin Books, 1996.

trabalhadores recebendo até um determinado múltiplo de salário mínimo, em sua maioria afirmam que o salário mínimo tinha (alguma) importância na determinação de outros salários. Contudo caberiam algumas considerações: a) ao período sob análise, tendo em vista que a escolha do período influenciou os resultados; b) diversos estudos buscaram testar a direção de causalidade entre salário mínimo e salário médio, mas não houve consenso, particularmente quando se considerou mais de um período de análise.

Corseuil e Servo (2002) mostraram que há ausência de consenso muito mais clara no tocante aos efeitos do salário mínimo sobre a distribuição de renda. Metodologicamente, estudos que consideravam outros efeitos do piso legal de remuneração, entre eles aqueles que estimavam a elasticidade-emprego do mínimo, deveriam ser considerados o ponto de partida por pesquisadores que queriam estudar os efeitos do mínimo sobre a distribuição de renda.

Ainda segundo os autores referidos, a maior lacuna seria sobre os efeitos do mínimo sobre o emprego, mas que seria importante incorporar imperfeições relevantes do mercado de trabalho como, por exemplo, informação assimétrica.

Soares (2006) mostra que o ano de 2004 foi o ano com menor desigualdade de renda no período de 1976-2004. Diante deste resultado o autor busca investigar os fatores por trás da tendência de redução notada, por meio da decomposição das possíveis explicações. Segundo o autor as duas explicações possíveis para a queda da desigualdade seriam os programas de transferência de renda, indexados ou não ao salário mínimo, e/ou que a mesma tenha sido reduzida em função do comportamento dos rendimentos no mercado de trabalho.

Cabe destacar que o salário mínimo tem influência nas duas possíveis causas, tanto porque tende a reduzir a desigualdade da distribuição de salários como porque várias transferências, como, por exemplo, os benefícios de prestação continuada têm seu valor influenciado ou indexado ao salário mínimo. Contudo, outros programas de transferência de renda como, por exemplo, o Bolsa Família, não são indexados ao piso legal de remuneração.

Quanto a queda da desigualdade no mercado de trabalho a mesma poderia vir de várias fontes: aumento do salário mínimo; aumento da demanda por trabalho não qualificado; que o ajuste do emprego na década de 90 foi excessivo e os empregadores estariam recontratando trabalhadores com pouca qualificação; mudanças setoriais induzidas pela mudança na política cambial tenham estimulado a demanda por trabalhadores com menor qualificação; aumento da oferta de trabalho qualificado em ritmo superior ao da respectiva demanda tenha levado a uma queda do preço da mão-de-obra qualificada vis-à-vis a não qualificada.

O resultado apresentado por Soares é que, embora programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, tenham sido importantes para explicar a redução da desigualdade no período de 1995 a 2004, respondendo por 1/4 da referida queda, o principal fator para explicar a mesma foi a desconcentração dos rendimentos do trabalho, que respondeu por 3/4 da queda do coeficiente de Gini. Portanto, o mercado de trabalho e não os programas de transferência de renda teriam sido os principais responsáveis pela queda na desigualdade. Tal resultado seria positivo, pois indicaria uma maior possibilidade de sustentabilidade da queda da desigualdade, pois caso a mesma tivesse advindo da transferência de renda haveria dificuldades de manter a mesma do ponto de vista fiscal.

O estudo de Soares (2006), contudo, não analisa as causas que explicam a diminuição da concentração dos rendimentos no mercado de trabalho, mas cita os aumentos reais do salário mínimo como uma das possíveis causas para tal fato.

Soares, Soares, Medeiros e Osório (2006) analisam a contribuição dos programas de transferência de renda na queda da desigualdade observada no Brasil de 1995 a 2004 utilizando os microdados da PNAD. De acordo com este estudo tanto o Bolsa Família quanto os Benefícios de Prestação Continuada – BPC são bem focalizados (atingem, respectivamente, 80% e 74% de famílias abaixo da linha de pobreza) e responderam por 28% da redução da desigualdade, sendo 7% BPC e 21% o Bolsa Família. Chama atenção o fato que vários programas sociais indexados ao salário mínimo tiveram uma importância relevante na redução da desigualdade: aposentadorias e pensões com valor de até 1 salário mínimo responderam por 32% da redução da desigualdade no

período de 1995 a 2004, os BPC, também indexados ao mínimo, responderam por 7% e, portanto, 39% da queda da desigualdade ocorreu em transferências indexadas ao piso legal de remuneração.

Além disso, o estudo de Soares, Soares, Medeiros e Osório (2006) mostrou que o principal fator na redução da desigualdade foi a diminuição na concentração dos rendimentos do trabalho, que respondeu por 85% da queda. Embora os autores não analisem o que explica a redução na concentração dos rendimentos do trabalho é possível que uma das razões tenha sido o incremento real do salário mínimo. Portanto, o salário mínimo teve um papel relevante na redução da desigualdade no período de 1995 a 2004 tendo em vista que influenciou diretamente por meio de programas sociais indexados ao mínimo como o BPC (7%) e as pensões e aposentadorias com valor de até 1 mínimo (32%), como pode ajudar a explicar o papel dos rendimentos do trabalho (85%).

Vários trabalhos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE 2004, 2005, 2005a) chamam atenção para a importância distributiva do salário mínimo. Em primeiro lugar estes estudos mostram que no período que vai de 1940 até o momento atual o salário mínimo teria perdido 1/3 do seu valor real enquanto no mesmo período o PIB per capita cresceu cinco vezes, que denota a expressiva piora da distribuição de renda que marcou o processo de desenvolvimento brasileiro.

Os estudos também chamam a importância do piso legal de remuneração como mecanismo de melhora da distribuição de renda e também como instrumento para dinamizar o mercado doméstico. A evolução do salário mínimo exerceria três importantes impactos sobre os trabalhadores de menor remuneração:

a) efeito farol, que consiste na associação de remunerações de fora do setor formal à evolução do salário mínimo;

b) o efeito arrasto, que corresponde ao reajuste dos salários situados entre o velho e o novo valor do salário mínimo;

c) o efeito numerário, que se observa quando existe uma vinculação – formal ou informal – de remunerações superiores ao valor do salário mínimo.

Outro importante estudo do DIEESE (2005b) chama atenção para o fato que os pisos salariais fixados nas negociações coletivas possuem valor baixo, de tal sorte que 52% dos pisos tinham valor até 1,5 salário mínimo, 85,7% dos pisos tinham valor de até 2 salários mínimos e 95,4% dos pisos tinham valor até 3 salários mínimos. Foram considerados apenas os pisos para atividades fim, pois os valores fixados para os pisos das atividades meio são ainda mais baixos.

A conclusão do estudo é que, em geral, os pisos são baixos e, desta forma, evidencia-se que também no setor formal o salário mínimo seria uma referência para o estabelecimento de patamares mínimos de remuneração. Isso tornaria ainda mais urgente e necessária uma política de valorização do salário mínimo, condição para elevação do patamar salarial e a conseqüente melhoria da distribuição de renda. Por fim, a fixação de uma remuneração mínima para o ingresso na categoria profissional ou para o exercício de funções específicas é da maior relevância para inibir a rotatividade da mão-de-obra, que é um dos recursos comumente utilizados para a redução de custo pelas empresas.

Os estudos do DIEESE têm vários méritos, entre eles, o de mostrar que o descompasso entre o PIB per capita e o salário mínimo seria um indício de que os ganhos de produtividade não teriam sido apropriados pelos trabalhadores de baixa qualificação e que, uma política de salário mínimo poderia permitir a apropriação dos referidos ganhos. Tal possibilidade não é pensada pela teoria econômica tradicional que considera salário sinônimo de produtividade, mas é útil em uma perspectiva que pensa as relações entre trabalho e capital como relações sociais e de poder onde as negociações influenciam na distribuição dos resultados. Também é importante salientar a possível influência do salário mínimo em universo muito mais amplo que apenas trabalhadores formais que ganham exatamente o mínimo, mas cuja influencia afeta o setor informal e trabalhadores com remunerações abaixo e acima do salário mínimo. Há, também, no caso brasileiro, impactos sobre programas da seguridade social que tem benefícios cujos pisos são vinculados ao salário mínimo.

Na realidade, vários estudos mostraram efeito do salário mínimo além de quem ganha salário mínimo no mercado formal. Souza e Baltar (1979) afirmam que a taxa de salários (menor

remuneração paga à mão-de-obra não qualificada) é determinada no núcleo capitalista da economia, dependendo do processo de acumulação e da correlação de forças sociais na luta pela repartição do produto. Essa taxa de salários, determinada no núcleo capitalista da economia, serviria como um parâmetro – “farol” – para as outras remunerações nos outros setores da economia. Ao fixar o salário mínimo, o governo estaria afetando não apenas a taxa de salários, como também, os salários dos trabalhadores não qualificados que não estão no núcleo capitalista da economia.

O estudo Fajnzylber (2001) apontou efeito significativo do salário mínimo sobre toda distribuição de salários e, o mais importante, mostrou que este efeito se estendia à trabalhadores que recebiam acima do salário mínimo e também sobre o setor informal da economia. Tal aspecto é importante pois mostra que o impacto do salário mínimo sobre a desigualdade pode ser superior ao apresentado em estudos que não levam em consideração estes efeitos.

Sabóia (2005) mostra que o salário mínimo continua sendo muito importante na definição do nível de rendimento dos trabalhadores, especialmente nas regiões norte e nordeste e entre os empregados sem carteira assinada do setor privado e os empregados domésticos em geral. Além disso, o referido autor argumenta que a combinação de um salário mínimo em ascensão, a partir de meados da década de 1990, e um rendimento médio em queda, devido às dificuldades econômicas do período, resultou em melhoria da distribuição de rendimentos do trabalho. Apesar de ter melhorado, a distribuição dos rendimentos do trabalho ainda permanecia em patamar muito elevado para os padrões internacionais.

Pochmann (2005) argumenta que, mesmo num contexto desfavorável, o salário mínimo tendeu a apresentar impactos importantes na redução do leque salarial e na desigualdade geral de renda dos ocupados, justamente durante o ciclo de elevação do seu poder aquisitivo, ocorrido a partir de 1995. No ciclo de redução de seu valor real, aumentou a desigualdade de renda dos ocupados, assim como foi ampliado o leque salarial, entre os anos de 1986 e 1993. O referido autor argumenta que haveria um papel extremamente importante do salário mínimo em elevar o rendimento real médio do terceiro decil de distribuição de renda dos ocupados e, desta forma, os aumentos do piso legal de remuneração seriam uma excelente política pública de combate tanto à exploração dos trabalhadores de salário de base como à desigualdade de renda dos ocupados, assim como ao enfrentamento da pobreza, especialmente no caso das famílias em que se encontram trabalhadores de baixa remuneração.

Cacciamali (2005) coloca de forma relevante que a efetivação de uma política de salário mínimo visa a atingir pelo uma das quatro finalidades que não são mutuamente exclusivas: a) estabelecer um piso para a determinação de salários de menor remuneração; b) proteger categorias de trabalhadores mais vulneráveis, de baixa qualificação e não sindicalizados e desta forma diminuir o diferencial de salários entre trabalhadores qualificados x não qualificados e sindicalizados x não sindicalizados ; c) estabelecer normas para que trabalhos iguais tenham a mesma remuneração; d) tornar-se instrumento de política macroeconômica.

Cacciamali (2005) também mostra que, embora os modelos tradicionais de mercado de trabalho e teoria econômica, apontem efeitos negativos de aumentos do salário mínimo sobre o mercado de trabalho, como desemprego e/ou incremento a informalidade, que prejudicaria exatamente os trabalhadores não qualificados que se procurava auxiliar, tais resultados podem ser suavizados e até mesmo contestados se forem considerados pelos menos quatro modelos alternativos: procura de emprego, salário-eficiência, monopólio nos mercados de trabalho e estruturalista-marxista.

Cacciamali (2005) também mostra a ambigüidade dos resultados da literatura sobre salário mínimo. A literatura mais tradicional considerava nos Estados Unidos que aumentos do salário mínimo prejudicariam principalmente os trabalhadores não qualificados e/ou em desvantagem no mercado de trabalho, os trabalhadores do setor informal, firmas intensivas em mão-de-obra. O efeito negativo sobre o emprego seria maior entre os jovens. Contudo, vários estudos, como David Card, Lawrence Katz e Alan Krueger no início dos anos 90 contestaram estes resultados, pois não encontraram evidências de que o aumento do salário mínimo na década de 80 ou no início da

década de 90 tenha diminuído o nível de emprego dos jovens, a despeito de ter-lhes aumentado os salários.

Outros estudos apontariam que o aumento do salário mínimo pode redistribuir a participação de todos os membros da família no mercado de trabalho, provocando aumento da oferta de trabalho da mão-de-obra adulta, em especial os homens jovens e adultos. Isso permitiria liberar o trabalho no mercado de crianças e/ou mulheres jovens e conjugues, diminuindo as taxas de desemprego.

Cacciamali (2005) também mostra que a literatura sobre o salário mínimo no Brasil também tem resultados ambíguos. Alguns apontam que o salário mínimo determina o salário da mão-de-obra não qualificada do núcleo tipicamente capitalista da economia e se constitui em um parâmetro para a determinação das remunerações dos trabalhadores não qualificados que se inserem nas atividades do setor informal. Por outro lado, Foguel, Ramos e Carneiro (2001) argumentam que o salário mínimo tem impacto negativo sobre os empregados do mercado de trabalho formal, ocorrendo o inverso sobre aqueles do setor informal.

Cacciamali (2005) conclui que, embora a literatura tradicional tenha enfatizado, durante quase 40 anos, efeitos negativos do aumento do salário mínimo sobre o nível de emprego dos trabalhadores de baixos salários e/ou em situação de desvantagem no mercado de trabalho, toma outro rumo a partir da década de 90. Dispõe-se, a partir de então, de um conjunto de resultados auspiciosos: o aumento do salário mínimo pouco ou não afeta o nível de emprego, entretanto aumenta os salários dos trabalhadores mais pobres ou dos jovens. Apesar da maior sensibilidade do emprego aos salários, em função da globalização, a autora conclui que incluir a política ativa de salário mínimo entre as políticas de mercado de trabalho, adotando aumentos moderados e contínuos, se constitui em instrumento adequado para aumentar o piso salarial e os salários dos trabalhadores mais pobres.

Outro importante aspecto levantado pelo DIEESE (2006) se refere ao elevado número de pessoas que potencialmente poderiam ser beneficiadas pelo aumento do salário mínimo: considerando os ocupados (em especial sem carteira, empregados domésticos e conta própria, com destaque para o Nordeste) e os beneficiários da previdência social. O aumento do salário mínimo, em 2006, iria implicar na injeção de R\$ 25,4 bilhões de reais na economia para um período de 12 meses. Nesta estimativa não estão incluídos os aumentos de renda com o seguro-desemprego e o abono salarial.

A vinculação do piso da seguridade social certamente aumenta o impacto distributivo de aumento do salário mínimo, embora também incremente o custo fiscal de uma majoração do piso legal de remuneração. De qualquer forma, análise do Boletim de Políticas Sociais do IPEA (2005) mostrou que o aumento real do salário mínimo entre setembro de 1994 e começo de 2005 tinha feito com que 3,2 milhões de pessoas deixassem a situação da indigência e, além disso, cerca de 18,4 milhões de pessoas eram tiradas da referida situação em função dos benefícios monetários da seguridade social.

Ulyssea e Foguel (2006) analisaram o efeito de aumentos do salário mínimo sobre dois grandes tópicos: o impacto sobre a distribuição dos salários e sobre as variáveis de emprego. Os autores referidos discutem as opções metodológicas para avaliar o impacto do salário mínimo no emprego e também fazem uma resenha da literatura sobre o impacto do piso legal de remuneração sobre a distribuição de salários. As principais conclusões do trabalho de Ulyssea e Foguel (2006) são:

a) Segundo os autores referidos, a literatura, tanto nacional quanto internacional, apresenta elevado grau de consenso que o salário mínimo de fato comprime a distribuição de salários, reduzindo assim a desigualdade entre eles. Contudo os autores chamam atenção para o fato que, na realidade, havia redução da desigualdade de salários entre aqueles que permanecem ocupados. Além disso, isso também não significaria que a política seria bem sucedida na redução da pobreza e da desigualdade de renda por dois motivos: 1) em primeiro lugar porque a questão da desigualdade diria respeito à renda, tipicamente medida como a renda familiar per capita. Se a incidência do salário mínimo for maior em grupos de trabalhadores que não estejam localizados em famílias necessariamente pobres, os incrementos do piso legal de remuneração continuariam a ter o impacto

de reduzir a desigualdade salarial, mas apresentariam efeito limitado sobre a pobreza ou a desigualdade de renda; 2) a segunda ressalva seria que aumentos do salário mínimo poderiam ter efeito negativo sobre o emprego, razão pela qual é fundamental analisar o impacto sobre a ocupação;

b) Segundo os autores referidos, os estudos apontariam para um efeito negativo, porém, bastante reduzido, de aumentos do salário mínimo sobre o emprego. Quando desagregados por setor, os impactos negativos parecem incidir mais fortemente sobre o segmento informal, ainda que o efeito continue sendo de pequena magnitude. No que tange as transições, aumentos do salário mínimo parecem ter mais efeito sobre a probabilidade de transitar do emprego formal para o informal do que para o desemprego e a inatividade.

Cabe ressaltar que, embora os autores tenham se proposto a analisar a literatura sobre o salário mínimo é preciso ressaltar que, na realidade, o estudo não fez uma resenha que tenha sido suficientemente ampla do ponto de vista de abarcar diferentes perspectivas, metodologias de análise e mesmo diferentes visões sobre o mercado de trabalho. Além disso, na análise sobre impactos sobre o emprego a mesma é feita exclusivamente sobre o mercado de trabalho, sem levar em consideração efeitos macroeconômicos dinâmicos sobre a demanda agregada.

Soares (2002), ao analisar o impacto distributivo do salário mínimo por meio dos dados da Pesquisa Mensal de Emprego, ou seja, restrita as seis principais regiões metropolitanas do país, no período de 1995 a 1999, chega a conclusão de que o salário mínimo teria efeito redistributivo mas não muito grande. O efeito não seria grande pois a elasticidade de renda ao salário mínima seria pequena (em torno de 0,2) para os primeiros dez a quinze centésimos da distribuição de salários (aqueles cujo rendimento já estava abaixo do mínimo antes do aumento), subiria para algo em torno de 0,6 para indivíduos nos próximos dez centésimos de renda e depois passaria a cair, indo para zero para os quintos superiores da distribuição.

Contudo, o próprio autor reconhece as limitações das estimativas, inclusive por estar restrita as áreas metropolitanas, e a conclusão é que, embora já existam vários trabalhos sobre o impacto distributivo do salário mínimo, haveria ainda muito por estudar sobre o assunto.

A guisa de conclusão, a resenha da literatura mostra que não existe um consenso sobre os impactos do salário mínimo sobre a distribuição de renda e seus impactos no mercado de trabalho. De modo geral, a maior parte dos trabalhos parece apontar na direção de que o salário mínimo tem condições de reduzir a desigualdade na distribuição de salários.

De qualquer forma, parece claro que o impacto distributivo do piso legal de remuneração irá depender muito do seu poder de influenciar não apenas quem ganha exatamente o mínimo no mercado formal de trabalho, mas também remunerações, tanto no setor formal quanto informal, que estão abaixo ou acima do salário mínimo. Claramente, há forte concentração dos salários e pisos salariais até a faixa de 3 salários mínimos, mas não há clareza sobre os impactos do piso legal de remuneração sobre estes rendimentos, assim como é possível que tal impacto dependa de outros fatores como a conjuntura econômica e outros. Um dos aspectos a ser analisado neste trabalho é avaliar empiricamente o impacto do reajuste do mínimo em remunerações acima do mínimo.

O fato de haver resultados ambíguos também é um indício que os impactos de aumento do salário mínimo também dependem da conjuntura econômica: certamente em uma ambiente de forte crescimento econômico e expressivo incremento da produtividade fica mais fácil para as firmas absorverem elevações de salários.

A vinculação dos benefícios da seguridade social com o piso legal de remuneração se, por um lado, amplia os impactos fiscais de uma majoração do mínimo, por outro lado, tende a ampliar os impactos distributivos do salário mínimo.

Dados elaborados pelo Ministério da Previdência Social a partir da PNAD/2004 demonstram que 52,5 milhões de pessoas estavam, em 2004, na condição de pobreza (ou indigência), aqui definida como aquela de rendimento domiciliar per capita inferior a meio salário mínimo. Na ausência do recebimento de benefícios da Previdência Social (dos quais, em outubro de 2004, 62,9% eram no valor exato de um salário mínimo, percentual esse que vem naturalmente crescendo

no tempo), esse contingente se elevaria para 72,6 milhões de pessoas, de modo que a Previdência social seria responsável por retirar da pobreza 20,17 milhões de pessoas.

Também há controvérsia sobre os impactos do mínimo sobre o emprego e a (in)formalidade, mas mesmos estudos que apontam efeitos negativos chamam a atenção que tais impactos são pequenos, mesmo que existam eventuais efeitos negativos sobre estas variáveis talvez as mesmas não sejam capazes de afetar de forma significativa os benefícios sobre a distribuição de renda. Além disso, aumentos do salário mínimo têm impacto positivo sobre a demanda agregada.

Outro aspecto importante levantando nos debates é a importância do salário mínimo como forma de proteção dos trabalhadores não qualificados e/ou não sindicalizados. Tal aspecto parece ser relevante tendo em vista a grande oferta de trabalhadores não qualificados no Brasil e a baixa cobertura sindical no mercado de trabalho doméstico.

3 – ANÁLISE DOS IMPACTOS DO SALÁRIO MÍNIMO

Uma maneira de analisar o impacto do salário mínimo na distribuição de renda é observar os efeitos dos ganhos reais do piso legal de remuneração sobre a renda dos mais pobres, mais especificamente dos 50% com menor renda. A partir de elaboração própria tendo como base os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, para os anos de 1995 a 2005, considerando os ocupados com 16 anos ou mais e também os aposentados e pensionistas inativos e, excluindo os ocupados sem rendimentos, foi analisada a evolução da participação dos 50% mais pobres.

Como pode ser visto pela tabela 1 abaixo, a participação na renda total dos 50% mais pobres cresceu de 13,85% em 1995 para 17,32% em 2005. Realizando a substituição das pessoas com rendimento exatamente igual a um salário mínimo em 2005, pelo que seria o piso legal de remuneração caso não houvesse ocorrido nenhum ganho real, ou seja, pelo valor do mínimo em setembro de 2005 com o mesmo valor real de setembro de 1995, a participação dos 50% mais pobres cairia de 17,32% para 15,15%. Tal análise pode ser considerada um contrafactual do que teria sido a participação dos 50% mais pobres caso não tivessem ocorridos ganhos reais do salário mínimo no período de 1995 a 2005, e considerando apenas os impactos em que ganha exatamente um salário mínimo.

Portanto, pode-se estimar que, do aumento de participação de 3,46% dos 50% mais pobres no período de 1995 a 2005, pelo menos 2,17% poderiam ser diretamente atribuídos ao ganho real do salário mínimo de quem ganhava exatamente o piso legal de remuneração. Tal estimativa mostra a relevância do salário mínimo na melhora da distribuição de renda, que teria sido responsável por pelo menos 62,6% do aumento da participação dos 50% mais pobres na renda total no período de 1995 a 2005.

TABELA 1 - PARTICIPAÇÃO NA RENDA DOS 50% MAIS POBRES BRASIL 1995-2005 PNAD e EFEITOS DO SALÁRIO MÍNIMO

ITEM ou VARIÁVEL	Valor em %
Participação da renda dos 50% mais pobres na renda total em 1995 (a)	13,85 %
Participação da renda dos 50% mais pobres na renda total em 2005 (b)	17,32 %
Participação da renda dos 50% mais pobres em 2005 com valor do salário mínimo real igual de 1995 (c)	15,15 %
Variação de (b) – (a) = (d)	3,46 %
Variação de (b) – (c) = (e)	2,17 %
(e) / (d) em %	62,6 %

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD de 1995 e 2005

Em relação à estimativa mostrada acima, cabe destacar algumas ressalvas: 1) Em primeiro lugar não foram considerados eventuais efeitos negativos do salário mínimo sobre o nível de ocupação, mas estudos costumam indicar impacto pequeno sobre o emprego e, portanto, mesmo que exista tal efeito, o mesmo não deve ser suficientemente significativo para comprometer a presente análise; 2) Além disso, na análise acima mostrada foi considerando o impacto do mínimo apenas para quem ganhava exatamente o piso legal de remuneração, quando há vários estudos que indicam que os efeitos podem afetar a renda não apenas de quem ganha exatamente o salário mínimo, mas também rendimentos abaixo e acima do mínimo, tanto no setor formal e informal e, portanto, o efeito pode ser ainda mais significativo; 3) se não tivesse ocorrido aumento real do salário mínimo, provavelmente, haveria um número menor de pessoas recebendo o piso legal de remuneração.

Outro aspecto muito importante em relação ao salário mínimo é que os impactos do mesmo são diferenciados por região. Como pode ser visto pela tabela 2 abaixo, os aumentos de participação dos 50% mais pobres na renda total, que pode ser diretamente atribuído aos ganhos reais do salário mínimo no período de 1995 a 2005 variaram conforme a região: foi de 2,72% na região Norte, de 1,86% na região Nordeste, 1,83% na região Centro-Oeste, 1,54% na região Sudeste e 1,48% na região Sul.

Como também pode ser visto pela tabela 2, a importância do efeito direto do salário mínimo no crescimento da renda dos 50% mais pobres de 1995 a 2004 varia de conforme a região: enquanto no centro-oeste e no norte, respectivamente, 76,1% e 58,9% dos incrementos da renda dos 50% mais pobres podem ser atribuídos diretamente ao aumento do piso legal de remuneração, esta relevância cai para 46,7% para Região Nordeste, 44,6% na região Sudeste e 38,6% no Sul. Este é um aspecto importante de uma política de valorização do salário mínimo: seu efeito em melhorar a renda dos 50% de menor rendimento tende a ser mais elevado nas regiões menos desenvolvidas devido ao fato que uma proporção maior das pessoas ganha até ou exatamente um salário mínimo nas mesmas.

TABELA 2 PARTICIPAÇÃO NA RENDA DOS 50% MAIS POBRES BRASIL 1995-2005 PNAD e EFEITOS DO SALÁRIO MÍNIMO

ITEM ou VARIÁVEL	Sul	Sudeste	Norte	Nordeste	Centro-oeste
Part. 50% mais pobres na renda total em 1995 (a)	15,11 %	14,74%	15,47%	15,36%	14,31 %
Part 50% mais pobres na renda total em 2005 (b)	18,95 %	18,20 %	20,08 %	19,34 %	16,72 %
Participação 50% mais pobres em 2005 com valor do salário mínimo real igual de 1995 (c)	17,47 %	16,65 %	17,37 %	17,48 %	14,89 %
(b) – (a) = (d)	3,84 %	3,46 %	4,62 %	3,98 %	2,41 %
(b) – (c) = (e)	1,48 %	1,54 %	2,72 %	1,86 %	1,83 %
(e) / (d) em %	38,6 %	44,6 %	58,9 %	46,7 %	76,1 %

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD

Como colocado anteriormente, SOARES et al (2006), decompõem a redução da desigualdade e concluem que cerca de 85% da queda na mesma, para o período de 1995 a 2004, se deveu a redução da concentração dos rendimentos no mercado de trabalho. Entretanto, fica a dúvida de quanto desta diminuição da concentração de rendimentos do trabalho se deve ao salário mínimo. Certamente existe a possibilidade de que parcela relevante desta contribuição seja decorrente de efeitos diretos e indiretos do piso legal de remuneração. Certamente, o tamanho desta contribuição depende muito da capacidade do mínimo de afetar a renda de trabalhadores que ganham abaixo e acima do mínimo tanto no setor formal quanto no setor informal. Quanto maior for esta capacidade, maior será o potencial de ganhos reais do salário mínimo em reduzir a concentração dos rendimentos no mercado de trabalho e, por conseguinte, de reduzir a desigualdade.

Dado este diagnóstico, seria muito importante analisar a capacidade do salário mínimo em afetar não apenas os rendimentos exatamente iguais ao piso legal de remuneração mas em especial rendimentos abaixo e acima do mesmo tanto no mercado formal quanto informal, por conta do chamado “efeito farol”. Com este intuito o presente trabalho realiza análises a partir dos microdados da RAIS.

Em primeiro lugar, como pode ser visto pelo gráfico 1 abaixo no período de 1995 a 2004 o aumento do rendimento, em termos nominais, foi maior nos decis com menor renda do que nos de maior rendimento, o que resultou na diminuição da concentração dos rendimentos do trabalho.

O que chama atenção no gráfico 1 é que a variação do rendimento nominal no segundo decil de renda da RAIS foi de 264,6%, muito próximo ao reajuste do salário mínimo no período que foi de 271,43%. Entretanto, no segundo decil de renda da RAIS não havia, em 2004, nenhum trabalhador formal que ganhava o piso legal de remuneração, pois estavam todos no primeiro decil

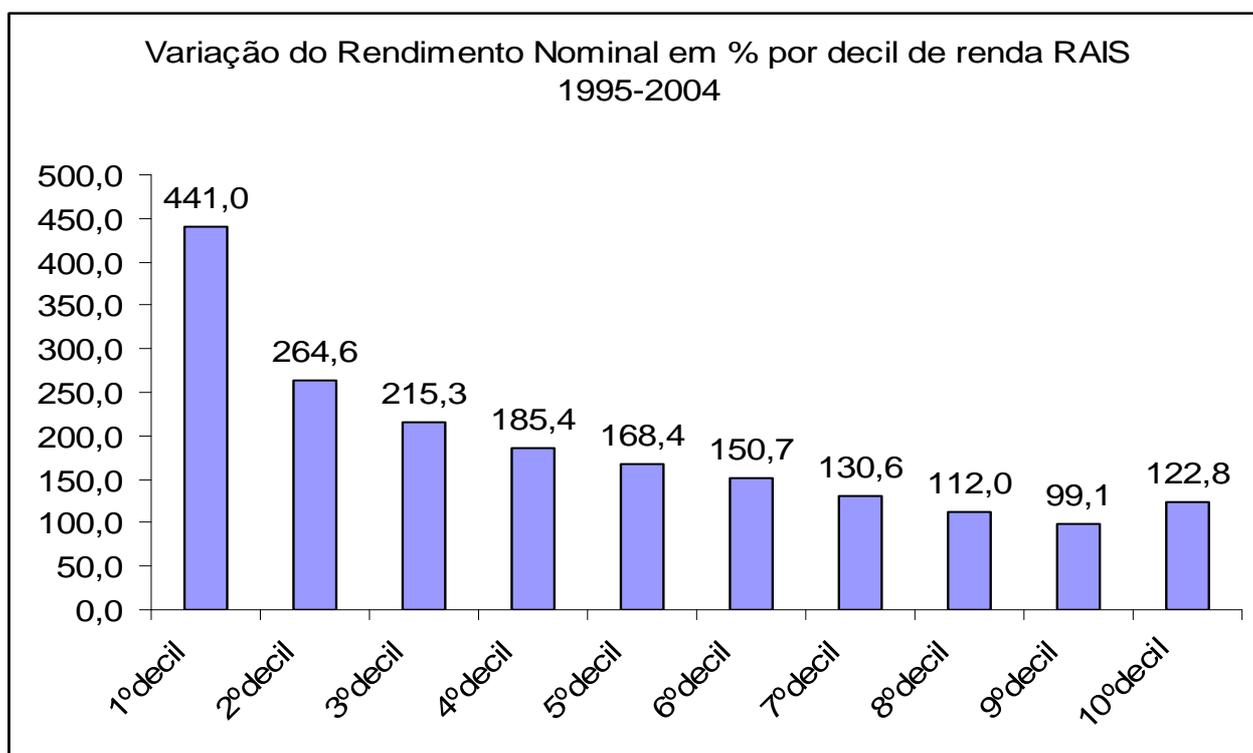
de renda e, mesmo em 1995, apenas 12,7% dos trabalhadores no segundo decil ganhavam exatamente 1 salário mínimo e a grande maioria ganhava acima do piso legal de remuneração.

Tal fato parece ser um claro indicio que efetivamente os reajustes do salário mínimo não afetam apenas quem ganha exatamente o piso legal de remuneração mas também tem impactos sobre os reajustes em faixas de rendimentos acima do mínimo.

Em função do aumento do rendimento do decil mais baixo de renda acima da média, a participação do referido decil na renda total cresceu de 0,76% em 1995 para 1,78% em 2004. Realizando uma estimativa contrafactual de qual seria a participação do primeiro decil de renda total caso não houvesse ocorrido ganho real do salário mínimo entre dezembro de 1995 e dezembro de 1994, chega-se a estimativa que a participação seria de 1,35% e não 1,78%.

Portanto, 0,43% (diferença entre 1,78% e 1,35%) poderiam ser atribuídos como efeito direto do ganho real do salário mínimo sobre aqueles que ganhavam exatamente este valor (43% do aumento da participação do decil mais baixo na renda total que foi de 1,02%).

GRÁFICO 1
Variação do Rendimento Nominal por decis de Renda
RAIS 1995-2004



Outro importante exercício realizado com os microdados da RAIS para os anos de 2003 e 2004 se refere a tentar analisar os impactos dos reajustes do salário mínimo sobre aqueles trabalhadores cujos rendimentos estavam acima do piso legal de remuneração e iam até 2 salários mínimos. A partir dos microdados da RAIS 2003 e 2004 foi notado que 5.131.866 trabalhadores formais cujo rendimento em 2003 era acima de 1 salário mínimo e no máximo igual a 2 salários mínimos ainda continuavam empregados no mesmo estabelecimento em 2004. A partir destes trabalhadores é possível analisar o impacto do reajuste do mínimo em trabalhadores no mercado formal de trabalho que ganham acima do piso legal de remuneração, mais especificamente, neste caso, de 1,01 até 2 salários mínimos.

De 2003 para 2004, o reajuste do salário mínimo foi de R\$ 240,00 em abril de 2003 para R\$ 260,00 em maio de 2004, o que resultou em um reajuste nominal de 8,33%. Dado que a inflação no período foi de 6,03%, o salário mínimo real em maio de 2004 era 2,18% acima do que prevaleceu em abril de 2003.

Utilizando o reajuste nominal do salário mínimo, de 8,33%, como referência a tabela 3 abaixo mostra a distribuição de frequência dos reajustes dos empregados formais que em 31/12/2003 ganhavam de 1,01 a 2 salários mínimos e que em 2004 continuavam empregados no mesmo estabelecimento.

TABELA 3
REAJUSTE DE EMPREGADOS FORMAIS QUE GANHAVAM DE 1,01 a 2
SALÁRIOS MÍNIMOS EM 31/12/2003 e CONTINUAVAM EMPREGADOS NO MESMO
ESTABELECIMENTO EM 2004

Reajuste	Número de Trabalhadores	Participação no Total em %
Menor que 8,33%	1.350.083	29,67%
Igual a 8,33 %	469.763	10,32%
Maior que 8,33%	2.730.175	60,00%
TOTAL	4.550.021	100%

Fonte: elaboração própria a partir de dados da RAIS 2003 e 2004

Como pode ser visto pela tabela 4, do total de 5,1 milhões de trabalhadores na faixa de rendimentos de 1,01 a 2 salários mínimos em 2003, que continuavam empregados no mesmo estabelecimento em 2004, foi possível identificar o reajuste nominal para cerca de 4,550 milhões de trabalhadores. Para estes, notou-se que 10,32% tiveram reajuste exatamente igual ao salário mínimo (8,33%) enquanto para 60% o reajuste foi superior ao dado para o piso legal de remuneração. Apenas cerca de 30% tiveram reajuste inferior ao mínimo e, portanto, cerca de 70% dos trabalhadores tiveram reajuste igual ou superior ao do piso legal de remuneração. Tal dado é indicio que efetivamente os reajustes do salário mínimo têm condições de afetar o reajuste de trabalhadores do mercado formal de trabalho que ganham acima do piso legal de remuneração.

Este percentual variou de região, embora não de forma tão intensa como se esperava e não da forma como se esperava. Talvez poderia se acreditar que, dada o menor nível salarial no Norte e Nordeste comparativamente as demais regiões, em especial o Sul e o Sudeste, poderia haver diferenças significativas da percentagem de trabalhadores na faixa de 1 a 2 salários mínimos que conseguiram reajuste igual ou superior ao mínimo, com as regiões menos desenvolvidas tendo um percentual menor de trabalhadores com reajuste igual ou acima do mínimo ou, de forma inversa, um percentual maior de trabalhadores que tinham reajuste inferior ao mínimo.

Contudo, como pode ser visto pela tabela 4 abaixo, não foi exatamente isso que foi observado, tendo em vista que os percentuais não variaram muito de região para região.

TABELA 4 REAJUSTE DOS TRABALHADORES FORMAIS COM SALÁRIO ENTRE 1,01 e 2 SALÁRIOS MÍNIMOS EM 2003 E QUE CONTINUAVAM EMPREGADOS NOS MESMOS ESTABELECIMENTOS EM 2004 - RAIS 2003-2004

REGIÃO	Reajuste menor que 8,33%	Reajuste igual a 8,33%	Reajuste maior que 8,33%	TOTAL
Norte	26,67%	10,89%	62,44%	100%
Nordeste	32,42%	14,72%	52,86%	100%
Sudeste	30,27%	8,16%	61,57%	100%
Sul	27,76%	9,88%	62,36%	27,76%
Centro-Oeste	24,66%	11,80%	63,54%	100%
TOTAL	29,67%	10,32%	60,00%	100%

Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da RAIS 2003 e 2004

Como pode ser visto pela tabela 4 a região que teve menor condições de dar um reajuste igual ou superior ao do salário mínimo foi a região Nordeste, onde 32,42% dos reajustes ficaram abaixo do mínimo, indica que, esta região, pelo menor desenvolvimento econômico teria mais dificuldades de repassar o aumento. Contudo, o segundo maior índice de reajuste abaixo do mínimo foi a região Sudeste (30,27%). As regiões que apresentaram os maiores percentuais de reajustes iguais ou acima do mínimo foram, por ordem decrescente, as regiões Centro-Oeste (75,34%), Norte (73,33%) e Sul (72,24%). De qualquer forma, as diferenças entre as regiões não foram significativas, ao contrário do que poderia ser esperado em função dos diferentes padrões salariais e, portanto, supostas diferentes capacidades dos empregadores de pagarem reajustes, para os que ganham acima do mínimo, iguais ou superiores ao mínimo.

Chama atenção que a Região Nordeste foi aquela que teve o maior percentual de trabalhadores com reajustes iguais ao mínimo (14,72%) e a única com menos de 60% dos trabalhadores com reajuste acima do mínimo.

De um modo geral, o percentual relevante para o Brasil de reajustes exatamente iguais ao do salário mínimo (10,32%) para os trabalhadores na faixa de 1,01 a 2 salários mínimos é um indicio que efetivamente o reajuste do piso legal de remuneração tem algum efeito sobre os reajustes dos trabalhadores do mercado formal de trabalho que ganham acima do salário mínimo. Em relação ao grande número de trabalhadores que conseguiram reajuste acima do mínimo (60%) há que se reconhecer que não necessariamente o índice de reajuste dos mesmos, acima de 8,33%, tenha sido influenciado pelo aumento do salário mínimo, mas esta influência também não pode ser descartada, até porque o piso legal de remuneração obteve ganho real em 2004.

Também é preciso reconhecer que a seleção de trabalhadores que continuaram empregados no mesmo estabelecimento cria um viés de aumento dos reajustes, pois tende a incluir, com maior probabilidade, trabalhadores que foram promovidos ou ascenderam na empresa, ou seja, parte dos aumentos salariais pode vir de promoções e não necessariamente de reajustes para uma mesma ocupação. Contudo, tal viés tende a não ser tão grande pelo curto espaço de tempo considerado (apenas de 2003 para 2004), mas efetivamente os reajustes não são para as mesmas ocupações ou postos de trabalho nas empresas, mas sim para as mesmas pessoas que continuaram ocupadas nos mesmos estabelecimentos e que ganhavam de 1,01 a 2 salários mínimos em 2003. Eventuais distorções decorrentes de promoções tendem também a ser reduzidas pois as ocupações nesta faixa salarial tendem a ter, em geral, pequenas possibilidades de ascensão profissional.

Outro aspecto analisado foi o percentual de reajustes iguais ou superiores ao mínimo dependendo do porte dos estabelecimentos, como pode ser visto pela tabela 6 abaixo.

Em um primeiro momento, poderia se esperar que estabelecimentos de menor porte, por sua menor capacidade econômica, teriam um maior percentual de reajustes abaixo do salário mínimo ou, de forma inversa, que micro e pequenas empresas tivessem menores percentuais de reajustes iguais ou acima daquele concedido ao salário mínimo. De forma semelhante, poderia se esperar que quanto maior o porte do estabelecimento iria diminuir o percentual de reajustes menores que o concedido ao salário mínimo e aumentar aqueles iguais ou superiores ao salário mínimo. Contudo, os resultados na tabela 6 não mostram exatamente isso.

Como pode ser visto pela tabela 5, o maior percentual de trabalhadores com reajustes iguais do mínimo ocorreu exatamente nos estabelecimentos de maior porte, com mais de 1.000 empregados (32,16%) seguido daqueles de menor porte ou com até 50 empregados (30,32%). Os estabelecimentos que tiveram maior percentual de trabalhadores com reajustes iguais ou acima daquele concedido ao salário mínimo foram aqueles com 51 a 100 empregados (73,26%), embora o percentual tenha sido muito semelhante entre os estabelecimentos que vão de 101 a 1000 empregados (em torno de 72%). Apenas os estabelecimentos com mais de 1.000 empregados e com menos de 51 empregados tiveram percentual de trabalhadores com reajuste igual ou acima do mínimo inferior a média nacional.

TABELA 5 REAJUSTE DOS TRABALHADORES FORMAIS COM SALÁRIO ENTRE 1,01 e 2 SALÁRIOS MÍNIMOS EM 2003 E QUE CONTINUAVAM EMPREGADOS NOS MESMOS ESTABELECEMENTOS EM 2004 POR PORTE DE ESTABELECEMENTO - RAIS 2003-2004

Porte do Estabelecimento por número de empregados	Reajuste menor que do salário mínimo	Reajuste igual ao do salário mínimo	Reajuste maior que o do salário mínimo	TOTAL
De 0 - 50	30,32%	12,52%	57,16%	100,00%
De 51 - 100	26,74%	7,83%	65,43%	100,00%
De 101 - 200	27,64%	6,57%	65,78%	100,00%
De 201 - 500	27,76%	6,54%	65,71%	100,00%
De 501 - 1000	27,96%	6,98%	65,07%	100,00%
1001 ou mais	32,16%	5,23%	62,60%	100,00%
Total	29,67%	10,32%	60,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da RAIS

Outro aspecto que chama atenção na tabela 5 é que a proporção com reajuste exatamente igual ao mínimo foi inversamente proporcional ao porte do estabelecimento, ou seja, maior entre aqueles de menor porte e menor nos estabelecimentos de maior porte. A proporção de trabalhadores que tiveram reajuste exatamente igual ao mínimo foi de 12,52% (único acima da média nacional de 10%) para estabelecimentos com até 50 empregados e cai quase monotonicamente para 5,23% para estabelecimentos com mais de 1.000 empregados. Contudo, os estabelecimentos de menor porte, com até 50 empregados, foram aqueles com o menor percentual de trabalhadores com reajuste

acima do dado ao salário mínimo, ou seja, acima de 8,33%. Portanto, embora o reajuste tenha sido uma referência mais significativa exatamente para o reajuste exatamente igual ao mínimo para os estabelecimentos de menor porte, para aqueles de maior porte, a tendência foi uma maior capacidade de dar reajustes acima do mínimo.

Por fim, uma última análise contrafactual importante para analisar a importância do salário mínimo na distribuição de renda consiste em analisar qual foi a evolução efetiva do coeficiente de Gini e qual teria sido sua evolução sem os ganhos reais do salário mínimo. Estes dados são apresentados pela tabela 6 abaixo. Como pode ser visto, o coeficiente de Gini para os ocupados de 10 anos ou mais, considerando a renda de todos os trabalhos, caiu de 0,585 em 1995 para 0,544 em 2005, indicando redução da desigualdade. A análise contrafactual mostra que caso não houvessem ocorridos ganhos reais do salário mínimo no período de 1995 a 2005 o coeficiente de Gini teria sido de 0,557. Desta forma, pode-se estimar que 33% da redução da desigualdade ocorrida no mercado de trabalho, no período de 1995 a 2005, pode ser atribuída diretamente a valorização do salário mínimo.

Cabe frisar que os resultados aqui obtidos são de magnitude diferente dos dados das tabelas 2 e 3 mas nas referidas tabelas os dados se referem as pessoas como um todo, que incluem ocupados, aposentados, pensionistas e outros. Na tabela 6 estão considerados apenas os trabalhadores ocupados de 10 anos ou mais e apenas os rendimentos decorrente do trabalho. Tal diferença de público justifica as diferenças de magnitude dos resultados.

**TABELA 6 COEFICIENTE DE GINI MERCADO DE TRABALHO 1995-2005
BRASIL**

ITEM	Valores
Gini para ocupados 10 anos ou mais - renda de todos os trabalhos em 1995 (a)	0,585
Gini para ocupados 10 anos ou mais - renda de todos os trabalhos em 2005 (b)	0,544
Gini contrafactual para ocupados 10 anos ou mais – renda de todos os trabalhos em 2005 sem ganho real salário mínimo de 1995 a 2005 (c)	0,557
(a) – (b)	0,042
(a) – (c)	0,014
(c) – (a)	33,3 %

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD/IBGE

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar o debate sobre o impacto do salário mínimo sobre a distribuição de renda e apresentou estudos a partir dos microdados da PNAD e da RAIS sobre o referido tema.

Na análise da literatura foi mostrado que não existe consenso sobre os impactos do salário mínimo sobre a distribuição de renda e sobre o mercado de trabalho, em variáveis como o desemprego e a informalidade. De um modo geral, os estudos indicam que o salário mínimo tem efeitos positivos sobre a distribuição dos rendimentos no mercado de trabalho, reduzindo a concentração dos mesmos.

Em relação aos impactos sobre o emprego e a informalidade novamente não há consenso, mas mesmos os que defendem que há algum impacto negativo sobre o emprego de reajustes do mínimo concluem que o mesmo seria limitado e ocorreria mais no setor informal, embora também resulte em uma transição do formal para o informal.

Contudo, não há consenso sobre estes resultados e claramente eles dependem do tamanho do reajuste do mínimo (claramente até determinados níveis o setor produtivo tem condições de absorver sem problemas) e de condições econômicas como o quadro macroeconômico e a evolução da produtividade. Por sinal, este é um ponto importante normalmente negligenciado sobre o salário mínimo: o mesmo pode ser um instrumento fundamental para garantir a apropriação dos ganhos de produtividade por parte dos trabalhadores na base da pirâmide de remuneração. Cabe citar que enquanto no período de 1960 até a década de 90 o salário mínimo teve expressiva queda real, o PIB per capita teve forte crescimento.

Ademais, há aqueles que acreditam que o aumento do salário mínimo pode melhorar a taxa de desemprego na medida em que elevações do mesmo podem permitir ganhos na renda familiar ou dos chefes do domicílio que permitam a saída do mercado de trabalho, por exemplo, de dependentes e/ou filhos.

Cabe ressaltar que os estabelecimentos que contratam empregados com remuneração de até 1 salário mínimo, em boa parte, são contratados por firmas que nascem e morrem muito rapidamente, o que eleva a rotatividade nesta faixa salarial. A elevada taxa de rotatividade nesta faixa de salários tende a ser maior ainda tendo em vista que tanto os trabalhadores como os empregadores têm pouco a perder, pois a baixa remuneração não é um grande estímulo aos empregados para a permanência no trabalho e para os empregadores, devido aos baixos investimentos em qualificação, não há grande perda em termos de inversões em capital humano/treinamento. Dado este diagnóstico, é preciso muito cuidado, em estudos de dados longitudinais, para não confundir a natural alta taxa de rotatividade com impactos negativos de reajuste do salário mínimo sobre o nível de emprego.

Dois aspectos importantes surgem da literatura: a) primeiro os impactos do mínimo vão depender e muito do poder que o mesmo possui em influenciar não apenas aqueles que ganham exatamente um salário mínimo no mercado formal de trabalho, como também aqueles que ganham acima ou abaixo do mínimo tanto no mercado formal quanto informal de trabalho; b) seu impacto também depende de seus efeitos sobre o emprego e a informalidade.

A análise da literatura também mostrou que no atual processo de redução das desigualdades o principal fator para explicar a mesma foi a diminuição da concentração dos rendimentos do trabalho e não os programas de transferência de renda como o Bolsa Família. Por sinal, o impacto das pensões e aposentadorias com até 1 salário mínimo e de benefícios indexados ao mínimo como aqueles de prestação continuada foram mais importantes que o Bolsa família para explicar a redução da desigualdade. Portanto tanto rendimentos do mercado de trabalho quanto benefícios indexados ao mínimo foram mais importantes que o Bolsa Família para explicar a redução da desigualdade. Os estudos não analisam as causas desta redução do impacto na queda desigualdade no mercado de trabalho, mas é possível que o salário mínimo tenha tido um papel importante.

Na análise dos impactos do mínimo sobre a distribuição de rendimentos foi mostrado uma análise contrafactual do que teria sido a participação dos 50% mais pobres (considerando ocupados com 16 anos ou mais e aposentados e pensionistas) na renda total caso não tivesse ocorrido ganhos reais do salário mínimo no período de 1995 a 2005, a partir dos microdados da PNAD.

Foi mostrado que neste período e usando este corte, a participação dos 50 % mais pobres na renda total cresceu de 13,85% em 1995 para 17,32% em 2005. Caso não tivessem ocorrido ganhos reais do salário mínimo no período de setembro de 1995 a setembro de 2005, ou de forma semelhante, caso o salário mínimo em setembro de 2005 fosse o mesmo que o de setembro de 1995, a referida participação teria crescido de 13,85% em 1995 para 15,15% em 2005 e não 17,32%.

Dado isso, do crescimento de participação dos 50% mais pobres de 3,46% na renda total no período de 1995 a 2005, 2,17% poderia ser considerado uma estimativa do efeito direto do salário mínimo apenas sobre quem ganhava exatamente o salário mínimo, sem considerar efeitos indiretos como o efeito farol. Então, 62,6% do aumento da participação dos 50% mais pobres na renda total, no período de 1995 a 2005, pode ser atribuído diretamente aos ganhos reais do salário mínimo neste período. Claro, contudo que tal estimativa tem limitações por não considerar efeitos sobre o emprego, mas, por outro lado, também não considera efeitos indiretos sobre quem ganhava abaixo

ou acima do mínimo. Ademais, a importância é ainda maior nas regiões menos desenvolvidas como as Regiões Norte e Nordeste.

Como colocado anteriormente, boa parte da polêmica sobre os impactos do salário mínimo decorre das dúvidas sobre seus impactos sobre quem ganha abaixo e acima do mínimo tanto no setor formal quanto informal. Certamente seu impacto distributivo será maior quanto maior sua capacidade de afetar outras remunerações que não apenas aqueles que ganham exatamente o salário mínimo no mercado formal de trabalho. Dado isto, esta análise tem importância fundamental para avaliar o impacto do piso legal de remuneração na distribuição de renda. Com este intuito o presente trabalho analisou o efeito do reajuste do mínimo entre 2003 e 2004 sobre os reajustes daqueles que ganhavam de 1,01 a 2 salários mínimos no mercado formal de trabalho em 2003 e que continuavam empregados no mesmo estabelecimento em 2004.

Os resultados dão indícios que o reajuste do salário mínimo pode ter tido impacto sobre o reajuste na faixa de 1 a 2 salários mínimos tendo em vista que cerca de 70% dos reajustes nesta faixa foram iguais ou superior ao mínimo, sendo que 10,32 % foram exatamente iguais ao do salário mínimo (8,33%). Não houve muitas diferenças entre as regiões, mas a maior proporção de reajustes abaixo ou igual ao mínimo se deu na região Nordeste, sendo que na referida região 14,72% dos trabalhadores na faixa de 1,01 a 2 salários mínimos tiveram reajuste igual do salário mínimo (8,33%). A região Nordeste também foi a região que teve menor percentual de trabalhadores com reajuste acima do piso legal de remuneração (8,33%). A região com maior percentual de trabalhadores com reajustes iguais ou acima do mínimo foi a Centro-Oeste.

Do ponto de vista do tamanho do estabelecimento foi notado que diferentemente do que poderia ser esperado os estabelecimentos que tiveram maior percentual de trabalhadores com reajuste inferior ao mínimo foram aqueles de maior porte, com mais de 1.000 empregados, seguidos logo depois daqueles de menor porte, com até 50 empregados, como esperado. Portanto, os maiores percentuais de trabalhadores com reajustes iguais ou acima do salário mínimo foram aqueles entre 51 e 1.000 empregados. Contudo, foram os estabelecimentos de menor porte que tiveram maior percentual de trabalhadores com reajuste exatamente igual ao do salário mínimo (12,52%), mas com menor percentual entre aqueles que deram reajuste acima do mínimo.

Tais dados dão indícios que efetivamente o salário mínimo tem efeito sobre rendimentos acima do salário mínimo no mercado formal de trabalho, mais especificamente, na faixa de 1,01 a 2 salários mínimos e, portanto, estes efeitos não podem ser ignorados no debate sobre seus impactos do salário mínimo na distribuição de renda. Mais que isso, os resultados apresentando indicam que o salário mínimo é um instrumento de política pública relevante para melhorar a distribuição de renda no Brasil.

Tal diagnóstico confirma a importância da proposta recente do Governo Federal de uma Política de Valorização do Salário Mínimo, por meio de projeto de Lei encaminhado ao congresso e de um protocolo de intenções assinado entre o Governo Federal e as Centrais Sindicais. O Projeto de Lei nº 1 de 2007, define a referida política para o período de 2008 a 2023. Para o ano de 2008 será fixado o valor de R\$ 380,00 que define um reajuste nominal de 8,57% e real estimado de cerca de 5%. Para o período de 2008 a 2011 foi definida regra de valorização baseada na reposição da inflação e ganho real dado pelo crescimento real do PIB de dois anos anteriores. Além disso, será feita antecipação gradual da data base, atualmente em abril, para o mês de janeiro até 2010. O Projeto de Lei prevê revisões quadrienais da política de valorização do salário mínimo para os períodos de 2012 a 2015, 2016 a 2019 e 2020 a 2023, por ocasião da elaboração dos Planos Plurianuais - PPAs.

Este projeto de Lei, caso aprovado pelo Congresso, certamente irá representar um grande avanço na política pública em relação ao salário mínimo na medida em que define uma política de valorização de longo prazo vinculada ao desempenho da economia, mais especificamente ao crescimento real do PIB, que irá auxiliar na melhora da distribuição de renda do país. Mais do que isso, esta medida substitui os reajustes anuais, normalmente acuados por um discurso ideológico de descontrole das contas da previdência por parte da mídia e da academia conservadora. Contudo, é importante notar que a redução da desigualdade não deve ser feita de forma centralizada em uma

única política pública, seja o salário mínimo ou o Bolsa Família, mas sim pela combinação de vários instrumentos. Tal fato é importante, pois reconhece o fato que a desigualdade é um fenômeno complexo, resultado de várias causas e, por isso mesmo, deve ser resolvido ou amenizado por meio de uma estratégia multifacetada. Também é importante que essa estratégia seja analisada do ponto de vista custo benefício.

REFERÊNCIAS

- CACCIAMALI, M.C. 2005. **PODE O SALÁRIO MÍNIMO BALIZAR A ESTRUTURA SALARIAL DAS FIRMAS ? ARGUMENTOS A FAVOR DA POLÍTICA ATIVA DE SALÁRIO MÍNIMO.** EM “SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO” ORGANIZADO POR PAULO BALTAR, CLAUDIO DEDECCA E JOSE DARI KREIN UNICAMP – INSTITUTO DE ECONOMIA 2005 PÁGINAS 147 A 162.
- CARD, DAVID. **USING REGIONAL VARIATION IN WAGES TO MEASURE THE EFFECTS OF THE FEDERAL MINIMUM WAGE.** INDUSTRIAL AND LABOR REVIEW, v. 46, PÁGINAS 22-37, 1992A.
- CARD, DAVID. **DO MINIMUM WAGES REDUCE EMPLOYMENT ? A CASE STUDY OF CALIFORNIA, 1987-89.** INDUSTRIAL AND LABOR RELATIONS REVIEW., v.46, 1992B.
- CORSEUIL, C.H. SERVO, L.M.S 2002.. **Salário Mínimo e Bem-Estar Social no Brasil: Uma Resenha da Literatura.** Texto para Discussão nº 880 Maio de 2002.
- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE 2004. **A Questão do Salário Mínimo.** Boletim Especial 1º de maio – dia do trabalho.
- Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE 2005. **Salário Mínimo, Uma Questão Econômica e de Política.** Estudos e Pesquisas Ano I nº 9 abril de 2005.
- Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE 2005a. **Salário Mínimo e Distribuição de Renda.** Nota Técnica Outubro de 2005.
- Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE 2005b. **Os Pisos Salariais no Primeiro Semestre de 2005.** Estudos e Pesquisas 2005.
- Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE 2006. **Valorização do Salário Mínimo: Um Imperativo de Ética Econômica e Social.** Nota Técnica nº 21 abril de 2006.
- FAJNZYLBBER, P. **Minimum Wage Effects Throughout The Wage Distribution: Evidence From Brasil Formal and Informal Sectors.** Cedeplar/UFMG, 2001 (Texto para Discussão, 151).
- FRANK, Robert H.; COOK , Philip J. *The Winner-Take-All Society.* Penguin Books, 1996.
- IBGE 2006. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2005.
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. Microdados de 1995 e 2004.
- IPEA 2005. Boletim de Políticas Sociais nº 10 – fevereiro de 2005.
- KATZ, Lawrence F.; KRUEGER, Alan B. **The Effect of the Minimum Wage on The Fast-Food Industry.** Industrial and Labor Relations Review, v. 46, 1992.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. MICRODADOS DA RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS – MICRODADOS RAIS 1995, 2003 E 2004.
- NERI, MARCELO. **O REAJUSTE DO SALÁRIO MÍNIMO DE MAIO DE 1995.** ANAIS DO XIX ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMETRIA, RECIFE, SBE, 1997.
- NERI, M, GONZAGA, G, CAMARGO, J.M. **EFEITOS INFORMAIS DO SALÁRIO MÍNIMO E POBREZA.** TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 724 IPEA, 2000.
- POCHMANN, MARCIO. 2005. **CICLOS DO VALOR DO SALÁRIO MÍNIMO E SEUS EFEITOS REDISTRIBUTIVOS NO BRASIL.** EM “SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO” ORGANIZADO POR PAULO BALTAR, CLAUDIO DEDECCA E JOSE DARI KREIN UNICAMP – INSTITUTO DE ECONOMIA 2005 PÁGINAS 137 A 146.
- PROJETO DE LEI Nº 1 /2007.

- RAMOS, L, REIS, J.G.A., **MINIMUM WAGE, INCOME DISTRIBUTION AND POVERTY IN BRAZIL.** TEXTO PARA DISCUSSÃO IPEA Nº 359, 1994.
- SABOIA, J. 2005. **SALÁRIO MÍNIMO E MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL RECENTE.** EM “SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO” ORGANIZADO POR PAULO BALTAR, CLAUDIO DEDECCA E JOSE DARI KREIN UNICAMP – INSTITUTO DE ECONOMIA 2005 PÁGINAS 59 A 68.
- SOARES, SERGEI. **O IMPACTO DISTRIBUTIVO DO SALÁRIO MÍNIMO: A DISTRIBUIÇÃO INDIVIDUAL DOS RENDIMENTOS DO TRABALHO.** TEXTO PARA DISCUSSÃO IPEA Nº 873. ABRIL DE 2002.
- SOARES, Sergei. **Distribuição de Renda no Brasil de 1974 a 2004 com Ênfase no Período entre 2001 e 2004.** Brasília: IPEA, 2006 Texto para discussão, 1166.
- SOUZA, P.R., BALTAR, P.E. **Salário Mínimo e a Taxa de Salários no Brasil.** Pesquisa e Planejamento Econômico, vol.9, n.3, páginas 629-660, 1979.
- ULYSSEA, Gabriel & FOGUEL, Miguel N. **Efeitos do Salário Mínimo sobre o Mercado de Trabalho Brasileiro.** Rio de Janeiro: IPEA, 2006 Texto para discussão, 1168.

**REDUÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO:
ESTIMATIVA DE GERAÇÃO DE POSTOS DE TRABALHO NO BRASIL
ATRAVÉS DE UM MODELO ECONÔMICO**

*Cássio da Silva Calvete**

RESUMO

O artigo faz uma análise econômica da Redução da Jornada de Trabalho como política pública de geração de postos de trabalho para o Brasil. Para atingir esse objetivo faz uso de um modelo econômico, que estima o potencial dessa política como efeito multiplicador na economia e as conseqüências na geração de postos de trabalho, na massa salarial, na demanda agregada e na produção. Apesar do modelo indicar a possibilidade de geração de 548 mil postos de trabalho, o estudo conclui que a Redução da Jornada de trabalho não pode ser transformada numa panacéia para o combate ao desemprego; que ela pode, sim, ser um instrumento útil, se adotado em período de crescimento econômico e acompanhada de outras medidas que potencializem seus resultados.

Palavras-chave: criação de emprego; jornada de trabalho; tempo de trabalho; redução da jornada de trabalho.

* Economista pela UFRGS. Especialista em Economia do Trabalho e Sindicalismo - UNICAMP. Mestre em Teoria Econômica – UFRGS. Doutor em Economia Aplicada com ênfase em Economia Social e do Trabalho – UNICAMP. Economista do DIEESE. Professor de Economia Política na PUCRS. cassiocalvete@uol.com.br

1 Introdução

A luta pela Redução da Jornada de Trabalho (RJT) existe desde os primórdios do capitalismo. Na primeira Revolução Industrial, essa luta ocorria quase por instinto de sobrevivência. Visava à redução de jornadas de trabalho que alcançavam até 18 horas diárias, causando mortes e mutilações dos trabalhadores, que desmaiavam ou dormiam sobre as máquinas. No final do século XX, quando o principal problema encontrado nas economias desenvolvidas era o desemprego, a discussão em torno da RJT adquiriu novo significado. Diferentemente dos séculos anteriores, quando a diminuição do tempo de trabalho visava, principalmente, à melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores, agora ela adquire uma dimensão mais macroeconômica. A RJT volta ao centro do debate como instrumento de geração de novos postos de trabalho.

A polêmica sobre a RJT ocorre porque a sua adoção via política pública interfere no controle e na gestão do tempo de trabalho, que são politicamente caros aos capitalistas, e também porque envolve a disputa pela apropriação dos ganhos de produtividade em favor dos trabalhadores. A cada RJT, os empresários procuram formas de compensá-la sem, necessariamente, admitirem novos trabalhadores, adotam novas tecnologias de automação ou organizacionais, intensificam o ritmo de trabalho, utilizam horas extras ou modulam a jornada de trabalho. A uma RJT segue-se a intensificação do trabalho e novamente a RJT, e assim sucessivamente, tendo como conseqüência o aumento contínuo da produtividade do trabalho. O resultado é uma luta circular pela apropriação dos ganhos de produtividade (MARX, 1987).

Atualmente, a discussão da RJT ressurgiu no País em virtude das condições macroeconômicas. Por um lado, as altas taxas de desemprego e a predominância do desemprego estrutural tornam necessárias a tomada de medidas estruturais no combate ao desemprego. Por outro lado, as baixas taxas de inflação, o crescimento econômico e os ganhos de produtividade configuram o ambiente adequado para a adoção da medida. Ainda no plano macroeconômico, a RJT é um meio de combater o desemprego com baixo risco monetário, fator importante, tendo em vista o trauma causado na sociedade com os longos períodos vividos sob o signo da inflação. No plano microeconômico, a recente reestruturação produtiva pela qual passaram a maioria das médias e grandes empresas intensificou o ritmo de trabalho, tornando necessário um maior período de descanso. Por tudo isso, a RJT reaparece com força, como uma ferramenta para o combate ao desemprego.

Nesse contexto, este artigo aprofunda o estudo dos aspectos econômicos que envolvem essa questão, examinando a RJT como política pública para geração de postos de trabalho. Também será analisado o seu potencial como multiplicador no círculo virtuoso da economia com a geração de postos de trabalho, aumento da massa salarial, da demanda e da produção. Realiza-se uma estimativa do impacto da RJT na economia brasileira com o objetivo de verificar se, ou quantos, novos postos de trabalho seriam gerados com a redução da jornada normal de trabalho de 44 horas semanais para 40 horas com a manutenção dos salários mensais nominais. O modelo tem como suporte a teoria kaleckiana e considera as condições do mercado de trabalho brasileiro, da economia e das empresas. Para efeito de cálculo, também são observados os efeitos das possíveis mudanças na gestão de pessoal. O resultado do modelo pressupõe os coeficientes técnicos constantes nos curto e médio prazos e retornos constantes de escala.

Por definição, um modelo econômico é uma simplificação da economia que se quer representar. A impossibilidade de identificar e representar as milhões de decisões econômicas diárias de uma sociedade e também sua relação com o resto do mundo faz com que se busque a representação de forma simplificada, onde são consideradas variáveis apenas as decisões e as

relações mais importantes e que de fato têm influência significativa no fenômeno que se deseja estudar, enquanto os demais parâmetros são mantidos constantes. Portanto, a qualidade e a eficiência de predição dos modelos econômicos estão diretamente relacionadas com o acerto nas escolhas de hipóteses, suposições, método, parâmetros e variáveis a serem utilizados na sua construção, bem como à veracidade e ao poder explicativo da teoria econômica que lhe dá sustentação.

No caso de um modelo para prever a geração de postos de trabalho em função de uma RJT, é muito importante a observância e a explicitação das teorias de emprego, formação de preços e formação de salários, que sustentam teoricamente o modelo. Também é fundamental levar em consideração o efeito renda sem, no entanto, desconsiderar os fundamentos microeconômicos. A construção de um modelo econômico com o intuito de ilustrar e mesmo de simular a aplicação de políticas econômicas é um eficiente laboratório para estudar os efeitos das políticas e obter uma melhor dimensão e percepção dos possíveis resultados. O modelo serve para tornar mais concretas e palpáveis as conseqüências da adoção de determinadas políticas econômicas. O bom modelo tem que fornecer respostas plausíveis às questões colocadas e deve ser simples na sua compreensão e, ao mesmo tempo, abrangente para não se distanciar da realidade. Os problemas que se enfrentam ao construir um modelo com maior nível de desagregação e detalhamento, que concederia maior realismo a ele são o custo da sua construção, a falta de dados e o risco de tornar difícil a visualização e o entendimento das relações mais relevantes. Diante desse dilema, deve-se buscar um equilíbrio (FOCHEZATTO, 1999).

O modelo de multiplicadores de contabilidade social, proposto na seção 3, visa estimar os impactos no mercado de trabalho da RJT de 44 horas semanais para 40, considerando os coeficientes técnicos estáveis no curto e no médio prazo bem como retornos constantes de escala. Este modelo intersetorial linear adota estas duas premissas que simplificam sua construção, porém condicionam seus resultados.

2 Um olhar pela regra de três

A utilização da regra de três para estimar o número de postos de trabalho que seriam gerados com a RJT observa uma lógica simples e um resultado superestimado. Não obstante as deficiências evidentes nessa forma de cálculo e a lógica associada ao mesmo, ele é muito utilizado como referência pelo movimento sindical e tem forte impacto junto aos trabalhadores e até mesmo a alguns formadores de opinião, que, desatentos, aceitam sem questionar a mecânica simples e a lógica direta proposta por esse tipo de cálculo. A simplicidade do cálculo, que torna fácil o seu entendimento, e o número relativamente elevado do surgimento de novos postos de trabalho que ele sugere o tornam atraente aos olhos dos dirigentes sindicais, que utilizam o seu resultado como uma peça de *marketing*, um número mágico, para atrair adeptos à causa da RJT.

Em diversos momentos da História e em diversos países, o resultado derivado do cálculo da regra de três foi utilizado pelo movimento sindical como referência das possibilidades de geração de novos postos de trabalho pela RJT. No Brasil, nas campanhas realizadas pelas Centrais Sindicais pela RJT em 2000 e novamente em 2004, “o número” que serviu e continua servindo como referência é justamente resultado do cálculo pela regra de três (DIEESE, 2004). Na Argentina, movimento iniciado em 2004 pelo *Cuerpo de Delegados del Subterráneo*, que ganhou a adesão de alguns sindicatos e de muitas organizações da sociedade civil, reivindica uma jornada de trabalho de seis horas diárias e 35 horas semanais, com aumento salarial, com o intuito de reduzir o desemprego e tem seus discursos, ações e documentos fundamentados em cálculos executados com a regra de três (METRODELEGADOS, 2004).

Porém muitos estudos já se referiram às suas carências. Fracalanza (2001) alerta para “dois obstáculos” que no mundo real impedem que o resultado do cálculo da regra de três efetivamente se confirme. O primeiro é a mudança no volume total de trabalho empregado na economia que não obrigatoriamente se manterá caso ocorra uma RJT. O segundo é a influência que a RJT legal exerce sobre a duração efetiva do trabalho. Córneo (1994), ao sugerir que a RJT destrói postos de trabalho, cita quatro mecanismos que levam não só a compensar, como também a superar o efeito aritmético de partilha de volumes de horas determinadas, levando à destruição de postos de trabalho. São eles: aumento do salário horário, aumento do custo efetivo do trabalho, incitação à substituição de contratação de horas normais por horas extras e incitação à substituição de trabalho por capital. D’Autume e Cahuc (1997) afirmam que a relação entre duração de trabalho e emprego não pode ser explicada por uma simples regra de três e que é necessária uma análise micro e macroeconômica aprofundada para elucidar essa relação. Dal Rosso (1998a), que estudou a RJT legal no Brasil em 1988, faz referência à expectativa, por parte de sindicalistas e parlamentares, da geração de novos postos de trabalho na mesma proporção da RJT (8,33%). Porém destaca que, na prática, o que se verificou foi o aumento de número de postos de trabalho em percentual bem inferior ao percentual da RJT, em função da compensação realizada pelas empresas com o aumento da utilização de horas extras, da racionalização das atividades, da intensificação do trabalho e do investimento em tecnologia substitutiva de mão-de-obra. Assim, alerta que os estudos devem considerar os impactos que a redução provoca sobre outros fatores: tempo de utilização dos equipamentos e de abertura dos serviços, compensação salarial, produtividade do trabalho, financiamento das contribuições sociais e harmonização internacional.

Além desses autores que fizeram referências explícitas à ineficácia da regra de três, todos os outros que estudam de forma sistemática e aprofundada o assunto fazem referência aos fatores que compensam a RJT, de modo que a contratação de novos trabalhadores não ocorra na mesma proporção da RJT. Desde Marx (1987), que faz referência à intensificação do ritmo de trabalho que se segue à RJT, aos autores defensores da RJT legal na França, Cette e Taddéi (1997a) e Freyssinet (1997), que apontam as formas de compensação que inibem novas contratações: aumento no tempo de operação do capital, utilização de horas extras, aumento da produtividade do trabalho, intensificação do ritmo de trabalho, substituição de trabalho por capital, etc.

Esse método não leva em consideração as formas de compensação possíveis e inexoráveis que o setor empresarial utiliza diante do aumento de custo unitário da produção. Além desses problemas, que por si só tornam essa forma de cálculo equivocada para predizer o número de postos criados com a RJT, esse método esconde outros problemas e alternativas que, quando adotado no Brasil, país com um universo do trabalho extremamente heterogêneo e carente de fontes estatísticas mais confiáveis, trazem inúmeros resultados distintos em conformidade com as suposições adotadas e a fonte de dados utilizada.

O primeiro problema refere-se à diversidade e, paradoxalmente, à deficiência dos dados sobre o mundo do trabalho brasileiro. Conta-se, pelo menos, com três fontes estatísticas sobre a população ativa, cada qual com seus recortes, propósitos, métodos e deficiências e, conseqüentemente, informações distintas.

O segundo é a diferenciação entre jornada legal de trabalho e jornada efetiva. A jornada legal não obrigatoriamente é igual à jornada efetiva, entre elas se interpõem as horas extras, o trabalho em tempo parcial e o trabalho em turnos. A redução da jornada legal de trabalho não atinge necessariamente diretamente os trabalhadores de tempo parcial e nem os trabalhadores em turnos. Contudo pode induzir o aumento da utilização de horas extras, o que, na prática, compensaria total ou parcialmente a redução da jornada legal. Não obstante, observa-se, em

diversos países e particularmente no Brasil uma tendência de equiparação da jornada efetiva à jornada legal.

Vários autores fazem referência a essa equiparação. Fracalanza (2001, p. 154), ao estudar o caso francês, apesar de discorrer sobre as razões que podem levar à diferenciação das duas jornadas, observa que “Hoje, a duração semanal efetiva de trabalho na França se situa praticamente no mesmo nível de duração legal de trabalho”. Fernandes (1989) afirma que, historicamente, há uma forte correlação positiva entre a jornada de trabalho legal e a jornada de trabalho efetiva. Em outros termos, isso significa que uma RJT legal via legislação ou mesmo acordo coletivo terá como resultado uma redução na jornada efetiva. Böckerman e Kiander (2002), ao justificar o uso do tempo de trabalho efetivo médio como *proxy* da jornada normal de trabalho em estudo da experiência finlandesa, afirmam que, no longo prazo, a jornada de trabalho efetiva acompanha proximamente a jornada normal de trabalho. Whitley e Wilson (1986) também mostram uma forte correlação positiva entre elas, porém indicam uma elasticidade de 0,8, o que aponta um vazamento de 20% na criação de empregos, quando da RJT normal, em função do aumento da utilização das horas extras.

No caso do Brasil, representado aqui pelos dados históricos da PED da Região Metropolitana de São Paulo, os dados indicam que, na média, a jornada efetiva de trabalho é muito próxima da jornada legal. Mais que uma coincidência, esse dado aponta que a lei, que de fato apenas determina a jornada máxima de trabalho contratual, é muito utilizada no País como sendo referência para a jornada de trabalho. Os dados da RAIS 2002 apontam que aproximadamente 85% dos trabalhadores no setor privado com carteira assinada são contratados com essa jornada. Ela também é referência para o setor informal. Portanto, a jornada de 44 horas semanais tem peso muito grande quando se faz a média da extensão de todas as jornadas de trabalho no País. Quando se consideram, para o cálculo da média, os trabalhadores em turnos de revezamento, trabalhadores em tempo parcial e aqueles com jornada efetiva total, incluindo as horas extras, os resultados das várias categorias são de uma média muito próxima das 44 horas semanais, que é definida por lei como sendo a jornada contratual máxima (Tabela 1).

Tabela 1 - Horas efetivamente trabalhadas pelos ocupados no trabalho principal, segundo a posição na ocupação, na Região Metropolitana de São Paulo – 2003 e 2004

Especificação	Horas semanais	
	2003	2004
Total de ocupados	43	43
Assalariados do setor privado com carteira assinada	45	45
Assalariados do setor privado sem carteira assinada	44	44
Autônomos	43	44

FONTE: PED - Convênio DIEESE/SEADE.

NOTA: Excluíve os ocupados que não trabalharam na semana.

O terceiro problema, a heterogeneidade do mundo do trabalho, traz consigo o dilema de incluir, ou não, no cálculo o trabalhador sem registro formal. A RJT via legislação, teoricamente, teria a capacidade de ter efeitos apenas sobre aqueles trabalhadores que já estão sob o abrigo da lei. A princípio, nada leva a crer que aqueles trabalhadores que já não têm seus direitos respeitados, onde a relação de trabalho se dá à revelia da lei, serão beneficiados por uma nova lei que amplie seus direitos. Não obstante, a jornada de trabalho dos assalariados sem carteira

assinada e dos com carteira assinada no Brasil são muito próximas, conforme indicam os dados apurados pela PED na Região Metropolitana de São Paulo.

Também na jornada de trabalho, verifica-se o efeito farol já observado em relação ao salário mínimo, onde este tem o papel de sinalizador para o setor informal. A jornada de trabalho legal serve como referência para o setor informal. Dal Rosso (1996), comparando a jornada de trabalho na indústria fabril com a de outras atividades não agrícolas em 15 países desenvolvidos, observa que existe uma simetria do tempo de trabalho entre os diversos setores na economia nacional, e mais, que a cultura e os valores ideológicos perpassam todos os setores de atividade econômica em função do efeito propagador das práticas de trabalho. Em função dessa constatação e, novamente, se socorrendo dos dados fornecidos pela PED, pode-se extrapolar e sugerir que os trabalhadores sem carteira assinada têm seu tempo de trabalho referenciado pela jornada legal de trabalho. Portanto, a redução da jornada legal de trabalho também alcançaria os trabalhadores sem carteira assinada, se não imediatamente, pelo menos no médio e longo prazos.

Não obstante a incapacidade de predição, as deficiências e os problemas com que esse tipo de cálculo se depara, sua utilização traz o mérito de traçar o contorno do objeto de estudo, estabelecer a dimensão máxima do impacto potencial da geração de novos postos de trabalho em função da RJT no curto prazo e mapear claramente o universo em questão. Consciente das dificuldades e defeitos desse tipo de cálculo, mas com o intuito explorar sua virtude de dimensionar o mundo do trabalho brasileiro, apresentar-se-ão cálculos realizados pela regra de três com duas fontes de dados e diversas abrangências. Os resultados representam os números potenciais de gerações de postos de trabalho devido à RJT de 44 horas semanais para 40.

Utilizando os dados obtidos na RAIS, essa redução teria, potencialmente, a capacidade de gerar 1.926.801 postos de trabalho. Isto porque, em 2002, segundo a RAIS, 19.413.617 trabalhadores com carteira assinada no Brasil tinham jornadas entre 41 e 44 horas (Tabela 2). Caso se limitasse a jornada em 40 horas semanais, 3 horas e 58 minutos de cada um deles estariam disponíveis para serem realizadas por outro trabalhador. Assim, para manter o mesmo nível de produção, sem alterar qualquer outra variável, seria necessário empregar mais 1.926.801 trabalhadores que executariam, assim, as 77.072.059 horas que deixariam de ser cumpridas por aqueles que tiveram sua jornada reduzida.

Tabela 2 - Jornada de trabalho contratual no Brasil – 2002

Jornada de trabalho semanal	Freqüência	%	Horas
Até 12 horas	317.282	1,11	07:08
De 13 a 14 horas	65.312	0,23	14:34
De 16 a 20 horas	627.607	2,19	19:40
De 21 a 30 horas	2.469.701	8,61	28:19
De 31 a 40 horas	5.790.394	20,19	39:10
De 41 a 44 horas	19.413.617	67,88	43:58
Total	28.683.913	100,00	40:38

FONTE DOS DADOS BRUTOS: RAIS, MTE.

Também é possível fazer algumas simulações utilizando outra fonte. Para se ter uma visão mais ampla e detalhada do possível impacto da RJT, serão apresentadas simulações feitas a partir dos microdados disponibilizados pela PNAD. Nessas simulações, será contemplada a possibilidade de impacto da redução da jornada legal de trabalho em outras categorias além da categoria de assalariados com carteira assinada do setor privado.

Tomando-se os dados de 2003, tem-se que a População Economicamente Ativa (PEA) era de 87.787.660 pessoas, e, desse montante, 8.537.033 estão desocupadas, o que resulta em uma taxa de desocupação de 9,72%. Na Tabela 3 e no quadro 1, são apresentadas quatro simulações realizadas com a seguinte metodologia: multiplicou-se por 4 o total de trabalhadores que declararam trabalhar 44 horas ou mais e dividiu-se por 40; o resultado é o número potencial de novos postos de trabalho. As pessoas que declararam trabalhar 41, 42 ou 43 horas semanais foram consideradas como tendo a jornada contratual de 40 horas semanais e, portanto, não foram incluídas no cálculo. Os cálculos foram feitos com os dados da PNAD.

Tabela 3 - Resultados da regra de três com aplicação em diferentes categorias pela PNAD – 2003

Classificações	Potencial de novos postos de trabalho	Nova taxa de desocupação com a RJT (%)	Redução da taxa de desocupação (%)
Assalariado do setor privado com carteira	1.469.214	8,05	1,67
Assalariado do setor privado (com e sem carteira)	2.287.511	7,12	2,60
Setor privado com carteira mais setor público celetista	1.508.652	8,02	1,70
Assalariado do setor privado (com e sem carteira) mais setor público celetista	2.326.949	7,08	2,64

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE/PNAD, 2003.

NOTA: A PEA estimada pela PNAD é de 87.787.660 pessoas, e o percentual de desocupados é de 9,72%.

Quadro 1 – Cálculo, pela regra de três, do impacto da RJT na geração de novos postos de trabalho no Brasil com dados da PNAD – 2003

<p><u>Setor privado com carteira</u> RJT para 40 horas semanais → 14.692.140 trabalhadores com jornada declarada igual ou superior a 44 horas semanais. $14.692.140 \times 4 : 40 = \mathbf{1.469.214}$ novos postos de trabalho.</p> <p><u>Setor privado sem carteira</u> RJT para 40 horas semanais → 8.182.971 trabalhadores com jornada declarada igual ou superior a 44 horas semanais. $8.182.971 \times 4 : 40 = \mathbf{818.297}$ novos postos de trabalho.</p> <p><u>Setor público celetista</u> RJT para 40 horas semanais → 394.387 trabalhadores com jornada declarada igual ou superior a 44 horas semanais. $394.387 \times 4 : 40 = \mathbf{39.438}$ novos postos de trabalho.</p>

Através desse exercício, pode-se apurar a percepção da dimensão e do alcance de tal medida. Como se pode perceber, com os cálculos efetuados com os dados da RAIS e da PNAD, a RJT, mesmo na sua melhor hipótese, considerando os efeitos sobre todos os assalariados com jornada de trabalho igual ou superior a 44 horas semanais e impacto integral na contratação, derivado do cálculo pela regra de três, não tem capacidade para ser uma solução definitiva contra o desemprego.

3 Modelo de multiplicadores de contabilidade social sob inspiração kaleckiana

Na construção e na exposição de um modelo econômico, é importante ficar explícito qual a teoria econômica e, no caso presente, as teorias do emprego, formação de preço e formação de salários que dão suporte e consistência ao exercício. A opção pela teoria kaleckiana como base para concepção do modelo econômico que será apresentado se deve a três aspectos: (a) a maior aderência que esta tem às economias de países em desenvolvimento; (b) a opção do método empregado por kalecki, que aqui também será utilizado; e (c) a compatibilidade entre aspectos micro e macroeconômicos na construção da teoria tal qual utilizados no modelo aqui proposto.

Sachs (2001) alude à proximidade e até à mesmo à influência que a escola cepalina sofre de Kalecki, quando este se refere à categoria de economia mista em que descreve os países em desenvolvimento e, mais especificamente, a concepção de Estado. O autor também afirma que “Kalecki foi um pioneiro da Teoria Estruturalista da inflação, que teve influência particularmente na América Latina” (SACHS, 2001, p. 280). Segundo Alarcón (2005), os modelos de Equilíbrio Geral Computável baseados em Matrizes de Contabilidade Social com inspiração kaleckiana são mais freqüentemente usados para retratar as economias de países em desenvolvimento.

O método empregado por Kalecki é bastante consistente e utiliza variadas ferramentas com o objetivo de contemplar todos os possíveis ângulos de análise. Conforme Dutt (2001, p. 64), o método utilizado por Kalecki envolve o “(...) uso de equações formais, observações empíricas e análises de economia política para o desenvolvimento de um entendimento do funcionamento de economia capitalista”. Para o autor, a dinâmica assume papel central para se entender o sistema econômico, e, nesse contexto, a evolução da distribuição de renda é determinante na trajetória da economia. Mais especificamente, será levada em consideração a influência do conflito de classes na distribuição de renda através da luta de classes pela RJT e pela manutenção dos salários reais.

Para estudar os efeitos da RJT sobre o emprego, é imprescindível considerar aspectos micro e macroeconômicos do fenômeno. Na teoria kaleckiana, a distribuição de renda, a formação de preços e a determinação dos salários são um fenômeno microeconômico. As firmas definem os preços dos seus produtos de forma a cobrirem os custos de salário, que são dados pelo poder de barganha sindical, e de matéria-prima e, em cima disso, determinam um *mark-up* que leva em consideração o seu grau de monopólio e o preço médio do mercado. Essa distribuição de renda, derivada de relações microeconômicas, exerce importante papel na determinação do nível do produto.

3.1 Objetivo do modelo

O objetivo é calcular quantos novos postos de trabalho serão gerados com a redução da jornada normal de trabalho de 44 horas semanais para 40 horas semanais com manutenção dos salários mensais nominais.

3.2 Pressupostos do modelo

- a) A redução da jornada de trabalho no curto prazo só criará empregos em empresas com 10 ou mais trabalhadores

O somatório das reduções da jornada de cada trabalhador nas microempresas não é o equivalente a um novo posto de trabalho em termos de quantidade de horas trabalhadas. Portanto, não justificaria às microempresas realizarem novas contratações. Também se leva em consideração a maior dificuldade econômica com que normalmente trabalham as microempresas, além do fato de a maioria encontrar-se na informalidade.

- b) A RJT só criará empregos no curto prazo a partir dos efeitos sobre os trabalhadores com registro em carteira

Os trabalhadores sem registro formal, na sua maioria, encontram-se em microempresas. Também o fato de já trabalharem na informalidade dificulta a aplicação e a fiscalização de novas leis que ampliem os seus direitos. Segundo Dal Rosso (1998), o setor formal seria o primeiro a sentir os efeitos da RJT.

- c) Custos marginais constantes

A RJT não teria a capacidade de acabar com o desemprego; portanto, não atingiria a plena capacidade da mão-de-obra. Em relação ao aumento da produção, mesmo considerando a hipótese mais otimista, mesmo que irreal, destacada pela regra de três, afetaria no máximo o equivalente a 10% da produção; logo não o suficiente para atingir a plena utilização da capacidade instalada, uma vez que a capacidade ociosa atual é de 17% conforme dados da Confederação Nacional da Indústria.

- d) Economia opera com capacidade ociosa

Teoricamente, a suposição de capacidade ociosa justifica-se seja pela explicação de Steindl (1983), de opção capitalista como estratégia de enfrentar a concorrência – a capacidade ociosa permite à firma maior agilidade para atender ao mercado em fase de expansão impedindo a entrada de novos concorrentes –, seja pela explicação kaleckiana de que ela seria derivada de questões técnicas, onde o grau de utilização da capacidade produtiva é determinado por decisões individuais (e em geral desordenadas) tomadas em função de lucros esperados, isto é, geridas por considerações sobre a demanda efetiva. Na realidade da economia brasileira, a indústria opera com capacidade ociosa média de 17%, sendo que os setores que sofreriam o principal impacto do aumento da massa salarial, o de bens de consumo, se encontram, em geral, acima dessa média (MOL, 2004).

- e) Preços constantes

Para Kalecki, a inflação ocorre pelo conflito distributivo, quando os aumentos salariais são superiores à produtividade, o que não seria o caso no Brasil. Destaca-se, também, que, em um mercado oligopolista, as empresas concorrem predominantemente pelo ajuste da oferta e não pela variação nos preços. A existência da capacidade ociosa faz com que os ajustes e as concorrências ocorram através da oferta e não do preço. Essa suposição é bastante usual nos modelos econômicos não neoclássicos (ALARCÓN, 2005) e se adapta perfeitamente ao caso brasileiro, que observa alta produtividade do trabalho, aumento dos *mark-ups* no período passado e capacidade ociosa. Em função de as empresas trabalharem com capacidade ociosa, a curva de custo marginal é, na sua maior parte, constante.

- f) Economia fechada

O custo salarial no Brasil em relação ao do resto do mundo desenvolvido e em desenvolvimento é muito baixo; e, portanto, uma pequena elevação não afetaria significativamente a competitividade nacional. Além disso, tem que ser considerado que o aumento das importações é compensado pelo efeito, na direção oposta, de sua diminuição dada pelo fato de a propensão a importar a partir dos lucros ser mais alta que a propensão a importar a partir da renda dos salários. Também o impacto na balança comercial seria desprezível, já que a relação importações/PIB permaneceria praticamente inalterada em função do crescimento do PIB derivado da melhor redistribuição de renda.

Por todos esses motivos, é viável trabalhar com hipótese de economia fechada no curto prazo e coeficientes fixos no médio prazo, desconsiderando, assim, a possibilidade de

substituição de importação por parte dos países importadores de produtos brasileiros. Também se assume que a participação no suprimento de cada setor nacional é fixa e não competitiva.

g) Política monetária passiva

A título de simplificação, manter-se-á a política monetária passiva com o intuito de se analisar isoladamente os efeitos da RJT sobre o emprego, evitando a interferência dos efeitos derivados de uma política monetária ativa.

h) Somente dois fatores de produção no curto prazo (capital e trabalho)

O pressuposto de dois fatores de produção ocorrerá apenas a título de simplificação.

i) Apenas um setor na economia no curto prazo

A sua virtude é a simplificação, que faz o modelo trabalhar com o agregado, evitando o detalhamento tão difícil quanto custoso das muitas especificidades setoriais.

j) Padrão tecnológico e ordenamento jurídico institucional estáveis

Esse pressuposto ocorrerá a título de simplificação. Como o modelo responde aos efeitos do curto e médio prazos, é plausível supor que não ocorrerão mudanças no padrão tecnológico e no ordenamento jurídico institucional.

l) Aumento na participação do capital em relação ao trabalho na produção total

A troca de trabalho por capital tem dois efeitos opostos que podem se anular a nível macroeconômico: (a) a máquina substitui a mão-de-obra no local de trabalho onde ela é inserida; (b) a expansão do setor produtor de máquinas contrata mão-de-obra. Segundo Robinson (1947), no longo prazo não é possível prever o efeito líquido do aumento de investimentos. O resultado final dependerá de o investimento ser poupador de trabalho ou ser poupador de capital em função de inovações e, ainda, do impacto na distribuição de renda. No entanto, para Robinson, no curto prazo, o investimento é gerador de novos postos de trabalho. No caso do exercício aqui proposto, será considerado um leve aumento da composição orgânica do capital, uma vez que será suposta a manutenção da produção no curto prazo com a compensação da RJT ocorrendo na mesma proporção de capital e trabalho anterior. O resultado final apresentará pequeno aumento na participação do capital. O aumento da participação do capital no curto prazo não será considerado como sendo originário de novos gastos, mas, sim, apenas de maior utilização do capital já instalado.

Para efeito de cálculo, será considerada a participação percentual dos componentes no valor adicionado bruto que consta nas Contas Nacionais de 2002. Porém a participação percentual será suposta como sendo composta unicamente de remuneração dos empregados e do excedente operacional bruto; portanto, serão desconsiderados os impostos, os subsídios e o rendimento dos autônomos. Assim, tem-se que a participação do capital na produção é de 54%, enquanto a participação do trabalho é de 46%.

m) Aumento na produtividade do trabalho em função da intensificação do ritmo do trabalho

A suposição de ganho de produtividade do trabalho utilizada na simulação é de um terço do percentual de RJT. No modelo aqui proposto de redução da jornada de 44 horas semanais para 40 horas, a redução é de 9,09%; logo, o aumento de produtividade do trabalho esperado é de 3,03%. O valor de um terço de aumento da produtividade do trabalho foi adotado em virtude de ser admitido como plausível na literatura internacional e, mais especificamente, foi adotado por Cette e Taddéi (1992), em simulação feita para estudo do caso francês, e por Husson (2004) em avaliação do resultado da RJT na França. O percentual de 50% que era utilizado em estudos realizados nas décadas de 60 e 70 foi descartado, porque fazia referência a uma economia mais intensiva em trabalho e a uma jornada mais longa do que a da atualidade (CETTE & TADDÉI, 1997a).

n) Aumento do percentual de trabalhadores que realizam horas extras

A suposição de elevação da utilização de horas extras é de 20 pontos percentuais do número de trabalhadores que realizam horas extras. Foi inspirada no aumento verificado quando da RJT, em 1988, no Brasil. Segundo dados da PED, realizada pelo SEADE/DIEESE para a Região Metropolitana de São Paulo, nos seis meses anteriores à RJT, 24,4% dos assalariados realizavam horas extras, enquanto, após a RJT, esse percentual passou para 41,2%. Arredondando o número para ser utilizado na simulação, considerou-se 20% como sendo o mesmo aumento de pontos percentuais verificados em 1988. Reforça essa expectativa o fato de 20,3% dos trabalhadores brasileiros do setor privado com carteira assinada no ano de 2003, segundo a PNAD, declararem ter trabalhado entre 41 e 44 horas semanais. O total de trabalhadores que passarão a fazer horas extras vai se situar próximo aos 60%, que é uma participação bastante elevada, mas que parece bastante razoável supor para a economia brasileira, diante de uma nova regulamentação para a jornada de trabalho.

3.3 O cálculo do modelo

Com o intuito de trazer para o debate dos efeitos da RJT sobre o emprego dados mais concretos, construiu-se um modelo econômico que leva em consideração os efeitos indiretos da RJT sobre o emprego e a interação entre os diversos setores da economia. Não obstante, também foram considerados os fundamentos microeconômicos de ganhos de produtividade do trabalho, função de produção e utilização de horas extras. Portanto, buscou-se construir um modelo que contemplasse aspectos macro e microeconômicos como forma de obter um instrumento mais adequado para estimar os efeitos da RJT sobre o nível geral de emprego. O objetivo é, através da simulação, trazer à luz um número concreto da possível geração de novos postos de trabalho para a economia brasileira em virtude da adoção da RJT legal de 44 horas para 40 horas semanais. O modelo é composto de duas etapas, cada qual com metodologia própria. A primeira etapa leva a termo os impactos de curto prazo, e a segunda considera os efeitos de médio prazo.

Por curto prazo, entende-se o período imediatamente posterior à implementação da legislação da RJT, quando os efeitos atingiriam os trabalhadores com registro em carteira em empresas com 10 ou mais trabalhadores e não interfeririam nas decisões de investimento dos capitalistas, como supõe Kalecki. Porém, já nessa etapa, são considerados os efeitos compensatórios do aumento da produtividade do trabalho, a contratação de novas horas extras e a substituição de trabalho por capital. Husson (2004), com argumentos distintos de Kalecki, também refuta a assertiva de que o aumento salarial provocaria diminuição do investimento, afirmando que a renda não é dividida apenas em duas partes, salários e lucros, que se transformam em investimentos, mas que, efetivamente, a renda se divide em três partes: salários, lucros destinados ao investimento e lucros destinados ao sistema financeiro. O autor afirma que a França observou justamente um crescimento econômico em função do aumento da demanda agregada originada da transferência dos lucros financeiros para os salários.

A contratação de novos trabalhadores e a realização de novas horas extras levam a um conseqüente aumento da massa de remunerações, que gera uma renda no vetor exógeno que dá início propagador no bloco endógeno de médio prazo. Médio prazo é considerado o tempo posterior, onde aparecem os efeitos propagadores dessa injeção inicial de recursos, porém sem alterar as relações intersetoriais e já atingindo os trabalhadores sem carteira assinada e em microempresas contratados em função do aquecimento da demanda.

No cálculo de médio prazo, optou-se por utilizar a Matriz de Contabilidade Social de 2002¹ e, através do preenchimento de suas células com equações algébricas, realizou-se um exercício de análise contrafactual para medir os efeitos no médio prazo ao longo da cadeia produtiva brasileira. Para dar início ao processo multiplicador medido pela Matriz de Multiplicadores de Gastos Exógenos², inseriu-se o aumento da massa de rendimentos anuais derivados dos efeitos obtidos no curto prazo pela implementação de uma política de RJT. Esse modelo que utiliza a Matriz de Contabilidade Social tem o mérito de representar de forma matricial as Contas Nacionais e as relações intersetoriais. Porém tem limitações que impedem ou dificultam sua utilização em conformidade com algumas bases teóricas, e, também, em alguns casos, isso pode representar um distanciamento do mundo real. No entanto, no caso da teoria kaleckiana e das condições atuais da economia brasileira, as limitações do exercício não representam maiores obstáculos. As limitações a que se faz referência são as necessárias suposições de oferta ilimitada, função de produção de coeficientes fixos e retornos constantes de escala, preços fixos, participação constante dos setores no mercado e a relação direta de crescimento da produção com a melhoria da distribuição de renda e aumento salarial. A construção do modelo econômico aqui efetivado na sua dimensão de curto e médio prazos contempla alguns dos pressupostos da teoria kaleckiana.

E, finalmente, o longo prazo, que configuraria uma análise dinâmica, mas que não será levado em consideração para efeito de cálculo, é o período de tempo em que a taxa de investimento iria modificar-se em função das novas expectativas e os efeitos da RJT iriam fazer-se sentir também sobre todos os trabalhadores de forma generalizada, incluindo aqueles já alocados antes da promulgação da nova lei da RJT nas microempresas e os sem carteira assinada.

Para as considerações de curto prazo, foram realizadas modificações em três variáveis para representar as reações microeconômicas possíveis à RJT. As variáveis em questão são: (a) ganhos de produtividade do trabalho; (b) utilização de horas extras; e (c) substituição de trabalho por capital. As três suposições englobam e sintetizam as diversas formas que o setor empresarial utilizou ao longo da história para compensar a RJT sem ter que realizar novas contratações.

Através da combinação desses pressupostos e respeitando a base teórica kaleckiana, executa-se o cálculo de curto prazo, para o ano de 2002, em função da RJT de 44 horas para 40 horas semanais sem redução de salário. Os procedimentos adotados para a simulação foram os seguintes:

- a) a partir do total de trabalhadores assalariados com carteira assinada, 28.683.913 (RAIS, 2002), considerou-se apenas aqueles com jornada de trabalho de 44 horas semanais, 19.413.617;
- b) para o cálculo, foram incluídos somente aqueles que trabalham em empresas com 10 ou mais empregados, 14.692.210;

¹ A Matriz de Contabilidade Social foi construída por Ms. Eduardo Grijó na sua Dissertação de Mestrado do PPGE da PUCRS (Grijó, 2005), sob orientação do Prof^o Doutor Duílio de Ávila Béni da PUCRS, e “Fundamentou-se no Sistema de Contas Nacionais de 2002, na atualização da Matriz de Insumo-Produto do IBGE de 1996, e na pesquisa de Orçamentos Familiares de 2002-2003” (Grijó, 2005, p. 170).

² A matriz foi construída pelo Prof^o Doutor Adelar Fochezatto do PPGE da PUCRS, a partir da Matriz de Contabilidade Social de Grijó (2005). Ainda não foi publicada, porém foi gentilmente cedida. Fochezatto está utilizando a Matriz M em sua pesquisa “Políticas fiscais, crescimento e distribuição de renda no Brasil: uma análise de equilíbrio geral computável”, financiada pelo CNPq.

- c) caso a RJT fosse toda convertida em novas contratações através de uma simples regra de três ajustada pela média de 43 horas e 58 minutos, chegar-se-ia à geração de 1.458.202 novos postos de trabalho;
- d) porém, desse montante, subtraiu-se o número de postos de trabalho (445.174) compensados pelo aumento da produtividade do trabalho em um terço do percentual da RJT que seria de 3,03%. Esse percentual de ganho de produtividade foi adicionado ao número de trabalhadores com mais de 40 horas semanais e que atuaram em empresas com 10 ou mais trabalhadores, e o resultado de contratações ainda necessárias para manter a produção seria de 1.013.028 trabalhadores;
- e) com esse resultado subtraiu-se o número de postos de trabalho compensados pela utilização de horas extras de novos 20% de trabalhadores, sendo o cálculo.
- $$14.692.210 \times 0,20 = 2.938.442 \text{ trabalhadores que passarão a fazer horas extras}$$
- $$2.938.442 \times 4,63 = 13.604.987 \text{ novas horas extras (4h38min é o número de horas extras semanais médias realizadas pelos trabalhadores nas seis regiões metropolitanas pesquisadas pela PED em 2002)}^3$$
- $$13.604.987 : 40 = 340.125 \text{ postos de trabalho subtraídos pela hora extra}$$
- o resultado de contratações ainda necessárias para manter a produção seria de $1.013.028 - 340.125 = 672.903$ trabalhadores;
- f) esse valor seria ainda compensado pela introdução de capital constante na proporção de 54%
- $$672.903 \times 0,46 = 309.535.$$

O montante de 309.535 seria o número de novos postos de trabalho gerados no curto prazo pela RJT.

Com esses números de postos de trabalho gerados no curto prazo calculam-se o montante de recursos que seria introduzido na economia e, a partir daí, o impacto no médio prazo sobre o emprego através da Matriz de Multiplicadores.

O cálculo, do médio prazo, é feito através do número de postos gerados no curto prazo multiplicado pelo rendimento médio encontrado nas Contas Nacionais⁴, rendimento médio excluído o dos trabalhadores da Administração Pública que por legislação já trabalham 40 horas semanais. Ao valor resultante da massa de rendimentos somam-se os valores recebidos pelos trabalhadores em horas extras, cálculo que observa o mesmo método, porém acrescido de 50% referente ao adicional de horas extras. O total de aumento dos rendimentos mais horas extras é introduzido na Matriz de Multiplicadores. Os mesmos pressupostos de aumento de produtividade, utilização de horas extras e substituição de trabalho por capital utilizados nas simulações de curto prazo também são aplicados nos resultados de médio prazo originados da Matriz de Multiplicadores com o objetivo de incorporar as conseqüências das alterações microeconômicas ocorridas em virtude da RJT nos resultados do modelo da Matriz de Contabilidade Social. Evita-se, assim, a superestimação dos resultados de médio prazo.

³ As seis regiões metropolitanas em que o sistema PED realiza as pesquisas são: Porto Alegre, São Paulo, Salvador, Belo Horizonte, Recife e o Distrito Federal; na média semanal de 2002, cada trabalhador que faz horas extras fez, respectivamente; 4h50min; 4h27min; 4h39min; 4h19min; 4h53min e 4h38min. Fazendo uma média aritmética das seis regiões, o resultado é de 4h38min por semana.

⁴ Os dados referentes ao rendimento médio apenas dos empregados por posição na ocupação levantados pelas Contas Nacionais não têm significância estatística. Por isso, optou-se por trabalhar com o rendimento do total de pessoal ocupado como *proxy* do rendimento dos empregados.

- a) Novos postos $309.535 \times R\$ 4.474,28 = R\$ 1.384.946.260$.
- b) Novas horas extras semanais $13.604.987 \times 52 \text{ semanas} = 707.459.324$ horas extras anuais.
- c) $R\$ 4.474,28 : 12 = R\$ 372,86$ rendimentos mensais.
- d) $R\$ 372,86 : 200 = R\$ 1,86$ rendimento horário.
- e) $R\$ 1,86$ mais 50% custo da hora extra = $R\$ 2,79$.
- f) $R\$ 2,79 \times 707.459.324 = R\$ 1.973.811.514$.
- g) O total de rendimentos gerados no curto prazo ($R\$ 1.973.811.514 + R\$ 1.384.946.260 = R\$ 3.358.757.774$) foi inserido na Matriz de Multiplicadores para se ter o número de empregos gerados no médio prazo.
- h) O resultado de médio prazo derivado do efeito propagador dos rendimentos de curto prazo e das interações setoriais foi de 548.043 novos postos de trabalho. Porém esse montante teve que ser submetido às mudanças microeconômicas derivadas da RJT; logo, permaneceram apenas 252.100 novos postos em consequência da introdução de novas tecnologias. Desses diminuem-se 8.703 referentes ao aumento da produtividade e 6.650 devido ao aumento de trabalhadores que passarão a fazer horas extras. Assim, adaptou-se a antiga Matriz de Contabilidade Social às mudanças mais significativas que ocorreriam microeconomicamente em função da RJT. O total de novos postos de trabalho gerados no médio prazo foi de 239.021.
- i) O total de novos postos de trabalho gerados no curto e no médio prazo foi $309.535 + 239.021 = 548.556$.

Os novos efeitos propagadores dos postos de trabalho criados no médio prazo terão seus efeitos impactando o longo prazo, o que não será objeto de cálculo aqui. O resultado no final do médio prazo da RJT apresenta resultados positivos em muitos aspectos: geração de 548.556 novos postos de trabalho, o que representa 1,27% do universo de empregados segundo os dados das Contas Nacionais e 2,83% do universo de trabalhadores com carteira assinada com jornada superior a 40 horas semanais; aumento da massa de remunerações de 1,4%, do excedente operacional bruto de 0,7% e do valor adicionado bruto de 1,0%. Verifica-se um crescimento econômico rico em empregos e com distribuição de renda, com crescimento da massa de remunerações e do excedente operacional bruto, porém com ganhos superiores para os assalariados em relação aos capitalistas.

4 Considerações sobre os efeitos da redução da jornada de trabalho no longo prazo

O modelo econômico desenvolvido neste estudo não levou em consideração o longo prazo para efeito de cálculo. No entanto, é importante tecer algumas considerações a respeito das possibilidades que surgem em razão das novas relações e estrutura que se formarão em consequência da RJT. O longo prazo é o período no qual podem haver mudanças tanto tecnológicas como estruturais em nível de produção e de mercado. Enfim, longo prazo é quando a combinação dos fatores de produção pode mudar devido à alteração na quantidade em qualquer um dos fatores. Também é importante destacar que as expectativas dos empresários e da sociedade são incertas. Além disso, a economia, no longo prazo, está mais sujeita, até por uma questão probabilística, às turbulências e às mudanças no mercado internacional.

Não obstante as incertezas do longo prazo, algumas reflexões podem e devem ser feitas. Nesse sentido, pretende-se especular sobre a influência da jornada de trabalho mais curta em três cenários possíveis. Inicialmente, no curto e no médio prazo, foi visto que a RJT tem um efeito

multiplicador sobre a economia, propiciando a geração de novos postos de trabalho, injeção de novos recursos e, conseqüentemente, aumento de demanda agregada, impulsionando um crescimento econômico rico em empregos. Coutrot (2002), ao estudar o caso francês, identificou três causas para a diminuição da taxa de desemprego entre os anos de 1998 e 2000: o crescimento econômico, a diminuição do ritmo de aumento da produtividade do trabalho na atualidade em relação às décadas de 70 e 80 e a RJT. O autor não faz referência em que medida a política de RJT influenciou o crescimento econômico. Porém Husson (2004) afirma que, em boa parte, esse crescimento foi influenciado pelos recursos destinados ao pagamento de salários dos novos trabalhadores empregados, formando um círculo virtuoso no qual a geração de novos postos de trabalho influi no crescimento econômico, que, por sua vez, gera novos postos de trabalho, e assim sucessivamente.

O longo prazo herda um efeito propagador residual, como uma dízima periódica, de novos rendimentos injetados na economia, que, se economicamente podem ser insignificantes, socialmente servem para manter o otimismo e as expectativas positivas. Também carrega o alastramento da RJT e todos os efeitos para os trabalhadores das microempresas e, principalmente, para os do setor informal. O crescimento inicial da renda é pequeno, porém significativo. O valor adicionado bruto cresce 1,0%, correspondendo a uma taxa elevada o suficiente para impulsionar a economia no futuro ao mesmo tempo em que é pequena diante da capacidade ociosa existente. Portanto, o risco de insuficiência de capacidade instalada que poderia gerar pressão inflacionária não está colocado. Cabe registrar que a RJT interfere na distribuição funcional da renda, legando, para o futuro, uma economia menos desigual e com uma classe trabalhadora mais atuante no mercado consumidor, seja pelo aumento da renda, seja pelo maior tempo disponível para o consumo. O aumento do consumo de bens salário leva ao aumento dos lucros do Departamento III, e uma expectativa de manutenção desses lucros no futuro gera investimentos desse departamento, que se refletirão nos outros departamentos, iniciando uma trajetória de crescimento sustentável.

Com relação ao comércio internacional, as mudanças não são significativas a ponto de comprometerem o equilíbrio da balança comercial. O aumento dos custos é muito pequeno em decorrência do baixíssimo custo da mão-de-obra nacional em relação à dos países desenvolvidos e também dos emergentes; além do que, a RJT coloca a extensão da jornada normal de trabalho no Brasil em patamares semelhantes à daqueles países. Também a baixa participação do custo da mão-de-obra no custo total da indústria nacional vai no sentido de não interferir na competitividade nacional.

A balança comercial, que sofreria o impacto direto do aumento de importações em virtude do aumento da renda, tem esse efeito compensado devido à melhoria na distribuição de renda. Esse comportamento se deve ao fato de que a propensão a importar na renda dos salários é mais baixa que a propensão a importar dos lucros. Além disso, a evolução da relação importação/PIB, que é significativa para a análise da relação com o mercado externo, mantém-se praticamente constante, devido à elevação de ambas. O resultado do modelo econômico aponta para o aumento absoluto do excedente operacional bruto, sugerindo que a resistência empresarial se deve, em parte, à postura ideológica e, em parte, à visão fragmentada e microeconômica. A ideologia liberal do setor empresarial manifesta-se na oposição à intervenção do Estado nas relações no mercado de trabalho; e a visão fragmentada faz com que os empresários percebam na RJT apenas o primeiro impacto de aumento de custos para sua firma, sem perceberem o impacto indireto derivado do aumento da demanda agregada e, particularmente, o aumento da demanda pelos seus produtos. Na experiência francesa, onde houve forte resistência do setor empresarial no início da

implantação da RJT, observou-se aumento do lucro das empresas no decorrer do processo (COUTROT, 2002).

Caso, mais adiante, a economia venha a enfrentar um período de estagnação ou de recessão derivado da influência da economia mundial ou mesmo de fatores provenientes das flutuações cíclicas inexoráveis no sistema capitalista, a sua nova estrutura econômica, resultado da melhor distribuição funcional da renda, terá melhores condições de absorver os impactos recessivos e de se recuperar, apoiada em seu maior mercado interno. O inevitável fechamento de postos de trabalho em decorrência da recessão não pode ser debitado à política de RJT, visto que, no longo prazo, os efeitos da mesma já terão cessado, permanecendo, como legado, a nova distribuição funcional da renda, as novas estruturas produtivas e de mercado e um novo patamar de extensão da jornada de trabalho já estabelecido e absorvido pela economia.

No modelo proposto, não foi considerada a alternativa da participação do Governo Federal com subsídios ou créditos que compensem, de alguma forma, os aumentos de custo das empresas. Nas experiências belga e francesa, foram dados subsídios às empresas que reduziram a jornada de trabalho e, em alguma medida, contrataram novos trabalhadores. Também para o Brasil seria bastante razoável supor a participação governamental, uma vez que o Governo tem custos provenientes das elevadas taxas de desemprego, perda de receita e, mais do que isso, são da sua natureza os objetivos de melhoria da qualidade de vida da população e solucionar os problemas sociais e econômicos. Outra razão é minimizar os riscos da pressão inflacionária, motivo pelo qual se justifica a participação efetiva, em termos monetários, do Governo Federal na aplicação e no bom funcionamento da política de RJT.

No modelo econômico proposto, o resultado é bastante factível, apesar das premissas de retornos constantes de escala e coeficientes técnicos fixos. Esta convicção advém do rigor e detalhamento com que o modelo foi construído (considerando o efeito renda e os fundamentos microeconômicos), da sua coerência interna e da sua consistência teórica. Além desses elementos, a convicção se fortalece quando se traça um paralelo entre seu resultado e os resultados observados por Dal Rosso (1998a) no estudo da RJT, no Brasil, em 1988, e por London e Coutrot (2001), Husson (2004) e Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (2002b) nos estudos da experiência francesa.

No que se refere ao paralelo com o caso francês, deve-se ter muito cuidado, pois a comparação entre duas sociedades tão distintas e mercados de trabalho também distintos envolve enorme risco de se incorrer em conclusões grosseiras. No entanto, a experiência francesa serve como referência não só porque lá ocorreu a RJT recentemente, mas porque existem algumas semelhanças entre os dois países, e é a partir delas que se buscará traçar um paralelo.

As diferenças são bem conhecidas e marcantes: a França tem uma PEA bem menor, melhor fiscalização, é um país mais rico e com capitalismo melhor estruturado, mercado de trabalho mais homogêneo, setor informal minúsculo quando comparado com o do Brasil, forte espírito cívico, PIB e PIB *per capita* mais elevados e, principalmente, melhor distribuição de renda.

As semelhanças são menos evidentes, mas nem por isso são inexistentes, a começar pela forte regulação estatal no mercado de trabalho, e a mais marcante é a tradição da fixação da jornada de trabalho por lei. Como exemplo de semelhança, tem-se que na França, em 1982 e 2000, como no Brasil, em 1988, houve RJT via legislação. O processo que culminou com a RJT também foi semelhante nos dois países; o processo começou com a reivindicação e a conquista da RJT por parte do movimento sindical em setores com grande organização e poder de barganha. Essas conquistas de categorias importantes econômica e politicamente fizeram com que essa

nova jornada fosse estendida a um grande número de categorias via mudança na legislação trabalhista.

Existem outras semelhanças no mercado de trabalho, apesar da enorme diferença entre os dois países. Em 1998, a França tinha 23 milhões de trabalhadores formais e uma taxa de desemprego aberto de 11,8%, enquanto no Brasil eram 24 milhões, e a taxa de desemprego aberto também era de 11,8%.⁵ A jornada de trabalho média efetiva na França é muito próxima da jornada legal tal qual ocorre no Brasil. Aquele país, após a experiência da RJT em 1982, sofreu acelerado processo de flexibilização e precarização do seu mercado de trabalho, enquanto o Brasil teve esse movimento iniciado durante a década de 90 e se desenvolve até hoje. A RJT na França, em 2000, foi de quatro horas, no Brasil a campanha desenvolvida pelas Centrais Sindicais brasileiras também é de redução de quatro horas semanais.

O que se quer demonstrar com o paralelo entre a política de RJT levada a cabo na França e a proposta no Brasil é que o resultado constatado, de forma geral, naquele país poderá ser verificado aqui, caso a RJT seja adotada em condições adequadas. Desse modo, também no Brasil será possível verificar a geração de novos postos de trabalho em número significativo a ponto de estimular o crescimento econômico, porém não proporcionais ao percentual da redução e sem a capacidade de solucionarem inteiramente o problema do desemprego, mas com forte redução da taxa de desemprego.

5. Considerações finais

A partir da constatação de que o desemprego é um dos mais graves problemas sociais, buscou-se pesquisar a eficácia da RJT legal como instrumento no combate ao desemprego no Brasil. As políticas que outrora eram eficientes não apresentam mais o mesmo êxito. Em parte, por não serem adequadas à nova característica do desemprego, que agora é estrutural, portanto, mais duradouro, mais persistente e mais abrangente. Fica claro que a adoção da RJT, com o intuito de gerar novos postos de trabalho, terá sua maior ou menor eficácia diretamente associada à resposta que o setor empresarial dará no sentido de aprofundar os mecanismos de flexibilização da utilização da mão-de-obra e da intensificação do ritmo de trabalho.

O objetivo do artigo foi estimar quantos novos postos de trabalho seriam gerados no Brasil com a redução da jornada normal de trabalho de 44 para 40 horas semanais sem redução do salário nominal. Para tanto, foi construído um modelo econômico, com fundamentos microeconômicos, que incorpora tanto o efeito renda e a inter-relação setorial quanto os impactos da RJT no interior das firmas. Baseado na teoria kaleckiana e levando em consideração as condições da economia brasileira, o modelo projetou a criação de 548.556 novos postos de trabalho no curto e no médio prazo.

Todo o modelo é uma representação da realidade; suas simulações são representações das possibilidades; e seus resultados são estimações que levam em consideração as suposições adotadas. Qualquer mudança de hipótese ou da resposta esperada dos agentes econômicos altera o seu resultado. O modelo de multiplicadores de contabilidade social não é diferente. Ele adota duas simplificações que condicionam o seu resultado: retornos constantes de escala e coeficientes técnicos fixos. Porém, devido às características especiais das ciências econômicas, esses exercícios quando bem realizados adquirem enorme importância e apontam, se não resultados precisos, tendências prováveis.

⁵ As fontes são respectivamente: Eurostat (2004), OECD (1998), Média aritmética das taxas de desemprego aberto para as seis regiões metropolitanas pesquisadas pela PED do SEADE/DIEESE e RAIS do Ministério do Trabalho e Emprego.

O maior problema para a RJT é justamente o de ordem política. Ela interfere a favor dos trabalhadores no que diz respeito ao controle do tempo de trabalho e também na distribuição da renda e, por isso, recebe a oposição dos empresários. Diante dessa proposta, os interesses antagônicos ficam evidentes: de um lado, os trabalhadores interessados em usufruir uma melhor qualidade de vida e aumentar sua apropriação da renda; de outro, os empresários interessados em diminuir custos, maximizar lucros e também aumentar a apropriação do excedente. A concretização da RJT só pode vir através da imposição da vontade da classe trabalhadora obtida pela mobilização e pela conscientização de seus membros.

Em termos distributivos, os empresários e seus representantes nunca vão admitir a oportunidade do momento. No entanto, as evoluções da distribuição funcional da renda e das margens de lucro mostram que, nos últimos anos, os detentores do capital aumentaram seus lucros e sua participação na renda, piorando, sobremaneira, a distribuição de renda no País. Uma melhoria da distribuição de renda apenas a colocaria nos mesmos moldes de períodos anteriores.

A oportunidade de levar à frente a luta pela RJT é condicionada pela conjuntura econômica. Períodos de crescimento econômico e aumento de produtividade são mais propícios para discutir a distribuição de renda porque permitem uma redistribuição da participação relativa sem, necessariamente, imporem perdas absolutas a nenhuma das partes. Também porque é nos períodos de crescimento econômico que as expectativas são otimistas, afastando o risco de o aumento de custos acarretar em diminuição da produção.

A RJT não pode ser transformada numa panacéia para o combate ao desemprego. Ela pode ser um instrumento útil se adotada em período de crescimento econômico e acompanhada de outras medidas que potencializem seus resultados. Atualmente, seria importante para a geração de novos postos de trabalho que ela fosse significativa e acompanhada de maior limitação da utilização de horas extras, maior controle sobre a intensidade do trabalho, regras mais rígidas no banco de horas, melhoria na fiscalização das DRTs, maiores restrições às contratações atípicas (contrato por tempo determinado, cooperativas de trabalho, estágio, trabalho temporário), etc.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALARCÓN, Jorge. Social accounting matrix-based modelling, extensions wellbeing and environment: applications using the SAMS for Ecuador 1975 and Bolivia 1989. Disponível em: <http://www.iss.nl/mas2/list_of_contents_sam_based.html> Acesso em 20 jul. 2005.

BÖCKERMAN, Petri; KIANDER, Jaakko. Has work-sharing worked in finland? Applied Economics Letters, v. 9, n. 1 p. 39-41, 2002.

BOSCH, Gerhard. L'évolution du temps de travail en Allemagne. Futuribles, Paris, n. 165-166, p. 85-98, mai/juin, 1992.

_____. L'organisation sociale du temps. Futuribles, Paris, n. 165-166, p. 239-252, mai/juin, 1992b.

CETTE, G; TADDÉI, D. Les effets économiques d'une reduction reorganization du travail. Futuribles, Paris, n. 165-166, p. 171-192, mai/juin, 1992.

_____. Reduire la durée du travail: de la théorie à la pratique. Paris: Le livre de Poche, 1997a.

CORNEO, Giacomo. La réduction du temps de travail dans les modèles de chômage déquilièbre: une revue de la littérature. Economie et Prevision, v. 4, n. 115, p. 63-73, 1994.

COUTROT, Thomas. A redução da jornada de trabalho. CEPAT Informa, Curitiba, n. 72, 2002.

DAL ROSSO, Sadi. A Jornada de trabalho na sociedade: o castigo de prometeu. São Paulo: LTr, 1996.

_____. O debate sobre a redução da jornada de trabalho. São Paulo: Coleção ABET, 1998.

D'AUTUME, Antoine; CAHUC, Pierre. Réduction de lá dureé du travail et emploi: une synteèse. In : CAHUC, P; GRANIER,P. (Coord). La réduction du temps de travail: une solution pour l'emploi? Paris: Editions Economica, 1997.

DIEESE. Reduzir a jornada é gerar empregos. São Paulo: DIEESE, 2004. (Cartilha da Campanha pela Redução da Jornada de Trabalho sem Redução do Salário).

DUTT, Amitava. Kalecki e os kaleckianos: a relevância atual de Kalecki. In: (Orgs) POMERANZ, Lenina; MIGLIOLI, Jorge; LIMA, Gilberto Tadeu. Dinâmica econômica do capitalismo contemporâneo: homenagem a M. Kalecki. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001. cap. 1, p.21-68.

EUROSTAT. Yearbook: the statistica guide to Europe. 2004. Disponível em: <http://www.epp.eurostat.cec.eu.int>>. Acesso em: 09 set. 2005, 2004.

FERNANDES, Reynaldo. Os efeitos da redução da jornada de trabalho sobre o nível de emprego e salários: uma abordagem keynesiana. 1989. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia e Administração/Universidade de São Paulo, São Paulo.

FOCHEZATTO, Adelar. Estabilização, ajuste estrutural e equidade no Brasil: uma análise contrafactual com um modelo de EGA, 1994/97. 1999. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

FRACALANZA, Paulo Sérgio. Redução do tempo de trabalho: uma solução para o problema do desemprego? 2001. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

FREYSSINET, Jacques. Le temps de travail em miettes: vingt ans de politique de l'employ et de négociation collective. Paris: Lês Editions de L' Atelier, 1997.

GRIJÓ, Eduardo. Efeitos da mudança no grau de equidade sobre a estrutura produtiva brasileira: análise a partir da matriz de contabilidade social. 2005. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia/Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

HUSSON, Michel. Pleno emprego é possível com redução da jornada. Disponível em: <<http://www.tempolivre.org.br/ent-michel-husson.htm>> Acesso em: 20 nov. 2004.

KALECKI, Michal. Os aspectos políticos do pleno emprego. In: Kalecki, Michal. Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas. São Paulo: Hucitec, 1997a. cap. 6, p. 54-60.

_____. Luta de classe e distribuição da renda nacional. In: Kalecki, Michal. Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas. São Paulo: Hucitec, 1977b. cap. 9, p.92-101.

_____. Três Caminhos para o Pleno Emprego. In: Kalecki, Michal. Coleção Grandes Cientistas Sociais: Kalecki. São Paulo: Ática, 1980. cap. 6, p. 75-97.

LONDON, Catherine Bloch; COUTROT, Thomas. La reduction du temps de travail a-t-elle encore un avenir? Paris: DARES, 2001. 9p. Relatório técnico.

MARX, Karl. O capital. São Paulo: Difel, 1987.

METRODELEGADOS. Movimiento por una jornada legal de 6 horas com aumento general de salários. Buenos Aires: Boletín n. 1, 2004.

MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ. La réduction négociée du temps de travail: bilan 2000-2001. 2002a. Disponível em: <<http://www.ladocfracaise.gouv.fr>> Acesso em: 29 ago. 2004.

_____. Bilan et sondages. 2002b. Disponível em: <http://www.35h.travail.gouv.fr/actualite/bilan/27_02_2002.html> Acesso em: 12 dez. 2002.

MOL, Paulo. Capacidade produtiva e investimento na indústria para 2005. Brasília: CNI, 2004, 9p. Nota técnica 3.

OECD. Employment outlook, Paris, chapter5, 1998.

ROBINSON, Joan. The long-period theory of employment. In: ROBINSON, Joan. Essays in the theory of employment. Oxford: Basil Blackwell, 1947. p.75-100.

SACHS, Ignacy. Economia política do desenvolvimento segundo Kalecki: crescimento puxado pelo emprego. In: POMERANZ, Lenina; MIGLIOLI, JORGE; LIMA, Gilberto Tadeu (Orgs). Dinâmica econômica do capitalismo contemporâneo: homenagem a M. Kalecki. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001. p. 269-288.

STEINDL, Josef. Maturidade e estagnação no capitalismo americano. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

WHITLEY, T.D. WILSON, R.A. The impact on employment of a reduction in the length of working week. Cambridge Journal of Economics, London, v. 10, n. 1, p. 43-59, 1986.

EMPREGO INDUSTRIAL E CUSTOS DE AJUSTAMENTOS NAS EMPRESAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DE MICRODADOS¹

*Paulo de Andrade Jacinto**

*Eduardo Pontual Ribeiro***

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo fazer uma análise empírica da estrutura dos custos de ajustamento do emprego industrial usando dados do Brasil. Para tanto, estima-se um modelo dinâmico de demanda por trabalho em que contempla custos de ajustamento quadrático e custos de ajustamento fixo como casos particulares. A metodologia traz um teste de hipótese, em que coeficientes do modelo de regressão empregado permitem identificar qual o tipo de custo de ajustamento mais apropriado para representar os custos não salariais do emprego. A partir de microdados de empresas industriais do Rio Grande do Sul, os resultados obtidos sugerem que um modelo misto, em que custos de ajustamento quadrático e custos fixos são considerados, representa melhor a estrutura de custos de ajustamentos para a indústria. Portanto, o modelo com custos de ajustamento quadrático, muito explorado nos estudos empíricos no Brasil, pode ser útil para dar uma idéia da dinâmica do ajuste do emprego, porém não é o mais adequado.

Palavras-chave: custos de ajustamento; GMM; demanda por trabalho; microdados; custos fixos.

JEL Codes: J23, J63

¹ Este trabalho é uma versão revisada de partes da tese de doutorado do primeiro autor no PPGE/UFRGS. Agradecemos à FIERGS pelo acesso aos dados e aos comentários de Giacomio Balbinotto, Naércio Menezes, Luiz G. Scorzafave. Erros são de nossa responsabilidade.

* Professor da FEAC/UFAL. e-mail: pajjap@hotmail.com

** IE/UFRJ, PPGE/UFRGS e Pesquisador CNPq. eribeiro@ie.ufrj.br

1. Introdução

A estimação de uma função de demanda por trabalho é o mecanismo mais usado para compreender o efeito de mudanças estruturais, tecnológicas e conjunturais no emprego industrial, além de servir de base e simulações de efeitos de políticas. Esse mecanismo exige uma hipótese para estrutura de custos de ajustamento do emprego no tempo, que não parece compatível com a heterogeneidade intrasetorial encontrada².

A representação analítica desses custos é feita por meio de uma função de custos de ajustamento e a mais usual, possui a forma quadrática. Ela gera um padrão de ajuste da mão-de-obra contínuo, suave e sem movimentos bruscos, a partir de uma seqüência de choques de rentabilidade percebidos pela empresa (Hamermesh, 1993). Embora propostos desde 1962 por Walter Oi, a partir do estudo de Hamermesh (1989), funções de custos de ajustamento alternativas e mais complexas que incorporam custos fixos (*lumpy costs*) ou lineares (*piecewise costs*) vêm sendo consideradas de modo mais significativo. A principal característica dessas funções encontra-se na descontinuidade dos ajustes no emprego, o que implica uma ausência de ajuste gradual na mão-de-obra e a existência de períodos de inatividade, frente a uma seqüência de choques.

Ao invés de focar a forma funcional detalhada dos custos de ajustamento (quadráticos e simétricos, quadráticos e assimétricos, custos fixos ou lineares), alguns estudos, como o de Caballero, Engel e Haltiwanger (1997), Cooper e Willis (2001) e Varejão e Portugal (2006), levando em consideração a heterogeneidade nas variações no emprego observadas por Davis e Haltiwanger (1999) e Hamermesh (1989), focalizaram suas análises na verificação do tipo geral de custos de ajustamento, ou seja, se convexos ou não-convexos. A convexidade é associada a ajustes frequentes, porém com variações no emprego diluídas ao longo do tempo, ao passo que os custos de ajustamentos não-convexos geram ajustamentos pouco frequentes e com movimentos bruscos na mão-de-obra empregada, caracterizando períodos de inatividade e ausência de ajuste. Trata-se de uma forma mais geral de abordar os custos de ajustamento, uma vez que se busca conhecer a estrutura de custos sem impor maiores restrições sobre as funções de custos de ajustamento das firmas. O interesse é identificar o tipo geral com o mínimo de hipóteses identificadoras sobre a realidade.

Na literatura econômica essa questão tem sido tratada através da estimação de modelos estruturais de demanda por trabalho que incorporam estruturas alternativas de custos de ajustamento. Os resultados mostram que modelos de demanda por trabalho não linear, que correspondem à estrutura de custos de ajustamento não-convexa, se ajustam melhor aos dados de empresas. Destaca-se Hamermesh (1989, 1990 e 1992), que examinaram dados mensais de firmas individuais no nível do estabelecimento, descobrindo que a série agregada aparentava um ajustamento suave, sem movimentos bruscos, ao passo que no nível individual da firma o ajustamento do emprego era extremamente fixo.

No Brasil, os estudos de Estevão (1991), Pereira e Gonzaga (1998), Meyer (1998), Ambrózio (1999), Magnusson (2000) e Gonzaga e Corseuil (2001), empregaram custos de ajustamento quadráticos que levam à funções de demanda por emprego do tipo de ajustamento parcial, aplicados a dados agregados (setoriais). O tipo de custo de ajustamento foi suposto, sem uma avaliação da validade desta suposição. Embora Caballero et al. (1997) tenha mostrado que com o uso de dados setoriais (agregados) a estrutura de custos de ajustamento tende a parecer quadrática (convexa), o trabalho mostrou que estes custos nas

² Por custos de ajustamento entendem-se aqueles custos diretos e indiretos gerados por alterações na quantidade da mão-de-obra empregada na firma. De um modo geral, os custos de contratação incorporam os custos da firma em anunciar as vagas disponíveis, entrevistar e selecionar os candidatos e treinar os novos trabalhadores; por sua vez, os custos de demissão normalmente estão previstos por lei, como o aviso prévio e demais indenizações. Custos indiretos seria o custo de oportunidade em termos de produção perdida enquanto o novo trabalhador não possui a mesma produtividade do trabalhador que foi substituído.

empresas (microdados) podem ser bem diferentes, numa aplicação moderna da famosa falácia da composição.

Assim, o presente estudo tem como propósito fazer uma análise empírica da estrutura dos custos de ajustamento do emprego em indústrias brasileiras, a partir de microdados das empresas industriais do Rio Grande do Sul entre os anos de 1991 e 2004. Para tanto, estima-se um modelo dinâmico de demanda por trabalho em que contempla custos de ajustamento quadrático e custos de ajustamento fixo como casos particulares. Além dessa breve introdução, o trabalho está organizado em quatro seções. Na segunda, a base de dados utilizada é descrita. Na terceira, a representação empírica do modelo de demanda por trabalho e a estratégia de estimação são apresentadas. Na quarta, são apresentados os resultados e, por fim, na seção cinco, as considerações finais. Os resultados mostram que o modelo com custos de ajustamento quadrático, muito explorado nos estudos empíricos no Brasil, pode ser útil para dar uma idéia da dinâmica do ajuste do emprego, porém não é o modelo mais adequado.

2. As empresas estudadas e as hipóteses de identificação

Os dados utilizados para identificar a estrutura de custos de ajustamento e analisar a dinâmica da demanda por trabalho na indústria foram obtidos junto à Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS) e têm origem na Pesquisa Indicadores Industriais da Confederação Nacional das Indústrias (CNI). O âmbito da pesquisa inclui as empresas que fazem parte do cadastro próprio da FIERGS e as unidades de informação são as empresas industriais e suas filiais localizadas no estado do Rio Grande do Sul³. A classificação de atividades da pesquisa é a mesma do cadastro RAIS-88, isto é corresponde à classificação utilizada pelo CNAE-73, tanto para o gênero industrial quanto para o subgênero. As unidades estão agrupadas em dezesseis setores ou gêneros industriais, a saber: metalúrgica, mecânica, material elétrico e de comunicações, material de transporte, madeira, mobiliário, borracha, couros e peles, química, têxtil, vestuário, calçados e artefatos de tecidos, produtos alimentares, bebidas, fumo, editorial e gráfica e, por fim, diversas. As informações estão disponíveis na base de dados a partir de 1991 até 2004.

A amostra utilizada pela FIERGS apresenta um viés para grandes empresas e inclui apenas empresas formais, tendo em vista que as variáveis são acompanhadas com o intuito de se observar a tendência de curto prazo. O processo de amostragem utilizado na formação do painel de empresas⁴ informantes é incidental, tendo como um dos critérios empregados na formação desse painel a seleção de unidades informantes do cadastro da FIERGS responsáveis por 50% do número de empregados do gênero⁵. No caso particular daqueles gêneros não explicitados individualmente, ou seja, na classe de “outros gêneros”, o percentual passa a ser igual a 20% do número de empregados.

Por se tratar de uma amostra incidental, uma comparação entre as séries de emprego, oriunda da Pesquisa Mensal Industrial (PIM), realizada pelo IBGE, com a série de emprego utilizada nesse trabalho pode indicar se podemos considerar a amostra utilizada pela Pesquisa Indicadores Industriais da Confederação Nacional das Indústrias (CNI) representativa, permitindo, assim, fazermos inferências a partir dela. Nesse sentido, características como a presença de uma tendência declinante do emprego ao longo do tempo no setor industrial na

³ A matriz, se localizada no estado, responde às informações referentes a ela e às suas filiais no estado. No caso das empresas cujas matrizes localizam-se fora do estado as informações coletadas se referem exclusivamente à elas, ou seja, as filiais.

⁴ Sem acompanhamento demográfico de entradas e saídas.

⁵ Os gêneros incluídos na pesquisa são responsáveis por, no mínimo, 70% do valor da produção da indústria de transformação do estado, encontrado no Censo IBGE 1985 para o início da amostra ou, para os anos mais recentes, na RAIS. Os gêneros restantes compõem a classe “Outros”, utilizada na obtenção do resultado agregado para a indústria de transformação.

série de emprego gerada pela PIM deve estar presente na série de emprego obtida pela CNI. Complementando a análise gráfica, estatisticamente, uma análise da correlação entre as duas séries também pode ser útil para mostrar se existe um forte relação entre as duas variáveis e confirmar a representatividade ou não da amostra.

Como pode ser observada na Figura 1, a série de emprego da oriunda da pesquisa da CNI para o Rio Grande do Sul (n_{cni_rs}) no período de 1991-2001 apresenta o mesmo comportamento observado na série do emprego da PIM para a Região Sul (n_{pim_sul}), ou seja, ambas as séries mostram uma trajetória de declínio do emprego industrial nos anos 90⁶. A correlação entre as duas séries é de 0,92, o que mostra um forte relação entre as duas séries. Com base na análise gráfica e no índice de correlação é possível inferir que a amostra utilizada pela Pesquisa Indicadores Industriais da Confederação Nacional das Indústrias é representativa, podendo ser utilizada para estudar o comportamento do emprego no Rio Grande do Sul.



Figura 1 – Pessoal ocupado na indústria (dados dessazonalizados)

A base utilizada neste estudo compreende ao período de 1991 a 2004. A variável emprego (n) corresponde ao logaritmo natural do pessoal empregado total e engloba a totalidade do pessoal com vínculo empregatício que estava trabalhando na empresa no último dia do mês, incluído ou não no processo de produção. Na literatura econômica a análise da dinâmica da demanda por trabalho com essa variável corresponde a uma análise na qual a hipótese de homogeneidade da mão-de-obra é assumida.

A variável que descreve o custo salarial médio real (wr) corresponde ao logaritmo natural do valor global da folha de pagamento e refere-se à remuneração do trabalho dividido pelo número de pessoal empregado total da empresa. Ela não inclui os pagamentos relativos ao décimo terceiro salário, indenizações, gratificações e aviso prévio.

Para representar as condições de demanda da firma escolheu-se a variável valor total das vendas. Nessa variável são incluídas todas as receitas das empresas oriundas das vendas de seus produtos, não levando em conta a prestação de serviços, as transferências entre estabelecimentos e as vendas de ativos fixos ou a revenda de matéria-prima beneficiada. Os

⁶ O ideal seria utilizar uma série de emprego da PIM para o estado do Rio Grande do Sul, mas devido a inexistência dessa série, optou-se por fazer uma comparação entre a série de emprego gerada para a Região Sul.

valores são deflacionados pelo índice de preços por atacado (IPA-OG). Uma primeira aproximação para conhecer o padrão de ajustamento do emprego pode ser observada na Figura 2, na qual é apresentada a distribuição das taxas de crescimento do emprego por ano para as empresas que aparecem na amostra por dois anos contíguos pelo menos⁷.

De um modo geral, observa-se imediatamente uma concentração das taxas em zero, gerando um pico e revelando uma considerável rigidez nas alterações no emprego. Esse resultado sinaliza que uma proporção significativa das empresas não altera o emprego de um ano para outro; caso o façam, esse ajuste é pequeno e próximo a zero. Observa-se ainda, à direita do zero, que as taxas de crescimento do emprego apresentam um decaimento mais rápido se comparado àquele apresentado no lado esquerdo da origem.

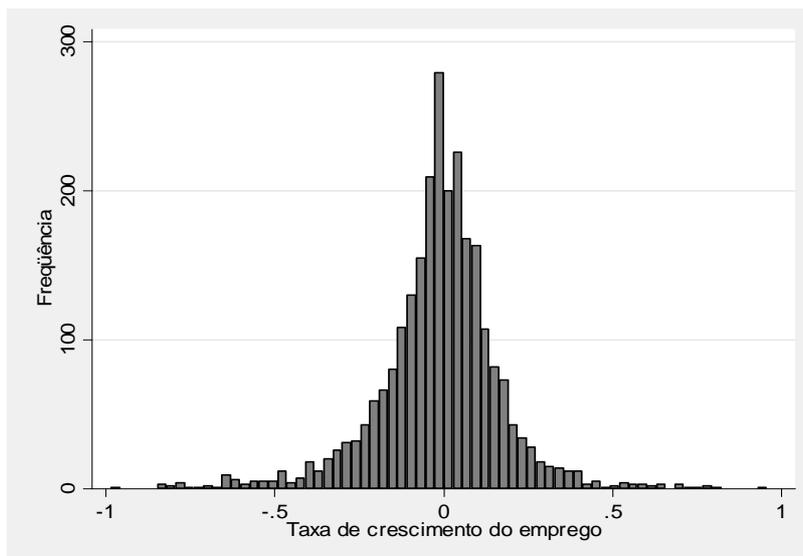


Figura 2 – Taxa de crescimento do emprego.

De acordo com a teoria da demanda por trabalho (*e.g.* Hamermesh, 1993), seja pela resolução de um problema de minimização de custos ou maximização de lucros, e sob diferentes tipos de expectativas, pode-se especificar uma função (potencialmente implícita) de demanda por trabalho (n_{it}) nas empresas i no período t na forma $F(\Delta n_{it}, \Delta z_{it}, \theta) = 0$, onde z_{it} representa um vetor de choques de rentabilidade na empresa, e θ um vetor de parâmetros associados à tecnologia, custos de ajustamento e até demanda por produto. O vetor de choques de rentabilidade em geral é associado a choques de custos do trabalho (w_{it}), choques de demanda ou produção (y_{it}) e choques não observados (ε_{it}).

De acordo com Varejão e Portugal (2006), Hamermesh e Pfann (1996), sob as hipóteses usuais de tecnologia, associadas à funções de produção contínuas e diferenciáveis, estruturas de custos de ajustamento convexas levam a uma associação contínua e suave entre os choques e a variação do emprego. Por outro lado, se a estrutura de custos de ajustamento for não convexa, a função de demanda por trabalho implícita será descontínua, gerando uma distribuição de variação no emprego bastante diferenciada da de choques de demanda, custos de trabalho e choques não observados. Se estes últimos tiverem distribuições suaves e contínuas, a distribuição de variação no emprego não será descontínua e/ou com picos⁸.

Passamos então a avaliar as distribuições de choques de rentabilidade observados, ou seja, mudanças no custo do trabalho (Figura 3) e mudanças no valor da produção (medido pelas vendas reais, na Figura 4). As distribuições das taxas de crescimento das vendas reais e

⁷ A taxa de crescimento do emprego, do custo médio do trabalho e das vendas reais foram mensuradas usando a taxa de variação na forma $g_{it} = (x_{it} - x_{it-1}) / [(x_{it} + x_{it-1}) / 2]$, cujo resultado ficou limitado ao intervalo -1 a 1.

⁸ Não restringimos aqui a simetria e curtose da distribuição da variação no emprego, pois estes podem ser bem diferentes das distribuições de choques, mesmo com funções suaves e contínuas $F(\cdot)$.

do custo médio do trabalho são apresentadas nas Figuras 3 e 4, respectivamente, nos quais os histogramas omitem alterações menores do que 200 por cento e maiores do que 200%. Observa-se que as distribuições possuem um formato de sino padrão, sugerindo uma suavidade nas taxas de crescimento e a existência de uma continuidade, dando indícios de que não existe uma forte concentração em zero, como foi observado na distribuição de variações no emprego.

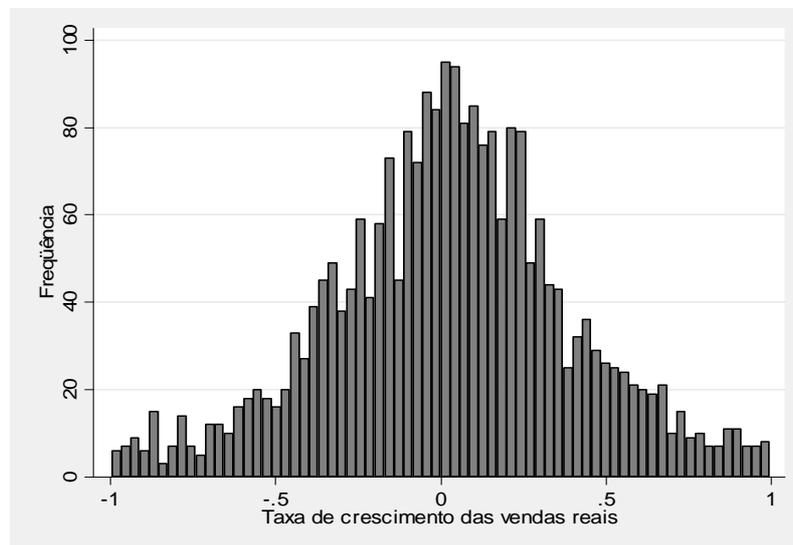


Figura 3 – Taxa de crescimento das vendas reais.

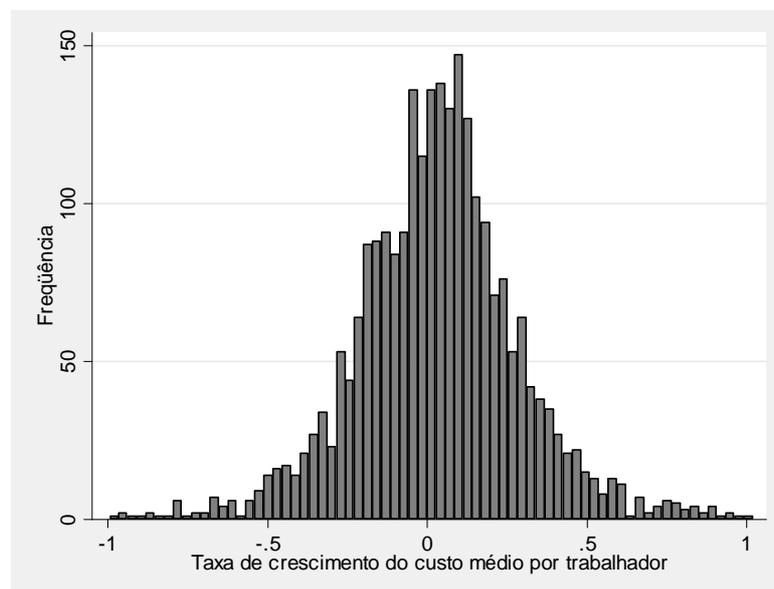


Figura 4 – Taxa de crescimento do custo médio do trabalho.

Para a distribuição de choques não observados o razoável é supor que seja contínua e suave, como a Normal ou até a Uniforme, como em Varejão e Portugal (2006). Seguindo estes autores, se as distribuições de choques forem suaves e contínuas, a existência de descontinuidades e concentração em zero é associada a estruturas de custos de ajustamento não-convexas. Como nossa análise tem seu foco nas decisões da empresa de se aumentar ou não demanda, isto é na dinâmica do emprego, uma metodologia empírica que traga um teste de hipótese em coeficientes do modelo de regressão empregado para estimar a equação de

demanda por trabalho, permite identificar o tipo de custo de ajustamento e daí, a estrutura de ajustamento que seria mais apropriado para representar os custos não salariais do emprego.

3 Representação empírica do modelo de demanda por trabalho e estratégia de estimação

Há diferentes hipóteses sobre custos de ajustamento, que levam à diferentes equações de demanda por emprego num contexto de maximização⁹ de lucros com preços de fatores exógenos. A função mais usual de custos de ajustamento, a quadrática, dentro de um modelo com previsão perfeita, leva ao modelo tradicional de demanda por trabalho dinâmico na seguinte forma:

$$n_t = \gamma n_{t-1} + \beta X_t + \varepsilon_t \quad (1)$$

em que γ e β são parâmetros, X_t é um vetor de variáveis explicativas que afetam o equilíbrio de longo prazo do emprego, n^* , e ε_t é termo de perturbação.

Hamermesh (1992)¹⁰ apresentou um modelo dinâmico em que contempla custos de ajustamento quadrático e custos de ajustamento fixo como casos particulares. A principal característica do modelo é uma região de inatividade do emprego denotada pelo intervalo $[n_-, n_+]$, na qual se inclui o equilíbrio de longo prazo do emprego, denotado por n^* , conjuntamente com uma região em que o emprego pode ser ajustado de forma lenta e suave. O intervalo $[n_-, n_+]$ tem sua origem nos custos fixos que surgem a cada período quando o emprego está sendo alterado e, quanto maior forem os custos fixos, maior será o tamanho do intervalo. Assim, dado um choque nas condições de demanda da firma e supondo que seja grande o suficiente, ou seja, $[n_0 > n_+^*]$ ou $[n_0 < n_-^*]$, o empregador inicia o processo de ajustamento do emprego suavemente e sem alterações bruscas em direção a n^* e cessa ao atingir n_+^* (ou n_-^* no caso de um choque negativo).

A generalização desse modelo torna-se evidente ao impor restrições sobre os parâmetros do modelo. Por exemplo, ao supor que os custos fixos são iguais a zero, obtém-se o tradicional modelo dinâmico de demanda por trabalho com ajustamentos quadráticos, no qual a firma promove um ajustamento do nível de emprego em direção ao emprego de equilíbrio de longo prazo lento e suavemente, sem movimentos bruscos. Todavia, ao impor a restrição de que os custos variáveis não existem, ou seja, que são iguais a zero, um modelo com custos de ajustamentos fixo *a la* Hamermesh (1989, 1990, 1992) pode ser encontrado. Nele a firma pode alterar discretamente o emprego, estabelecendo o nível de n^* , ou manter o emprego em seu valor inicial se o custo de uma alteração discreta for superior ao valor presente dos lucros obtidos a cada período em n^* .

Empiricamente, esse modelo é representado supondo que a firma prevê racionalmente a trajetória dos futuros choques nas condições de demanda e que o vetor de variáveis X representa a relação descrevendo a demanda por trabalho. Se a firma não se encontra no intervalo $[n_-, n_+]$, o emprego pode ser descrito como:

⁹ Embora tenha sido mencionada maximização dos lucros, as equações de demanda por trabalho também podem ser obtidas por meio de um problema de minimização de uma função de perda.

¹⁰ O principal objetivo de Hamermesh (1992) era contornar três questões que haviam permanecido no estudo de Hamermesh (1989, 1990): primeiro, inserir no mesmo modelo custos de ajustamentos fixos e quadráticos; segundo, inserir a variável salário como determinante da demanda por mão-de-obra na equação a ser estimada e, por fim, utilizar um segundo banco de dados tendo em vista tornar os resultados mais robustos. Para tanto, além do banco de dados utilizados em Hamermesh (1989), foram utilizados os dados de estudo de Card (1986).

$$n_t = \mathcal{M}_{t-1} + [1 - \gamma] \left(\sum_{m=1}^{m=M} \sum_{j=1}^{j=N} \alpha_j X_{t-j} + \varepsilon_t \right) + u_{1t}, \left| n_{t-1} - \sum_{m=1}^{m=M} \sum_{j=1}^{j=N} \alpha_j X_{t-j} + \varepsilon_t \right| > K \quad (2)$$

em que n_t é o logaritmo natural do emprego no tempo t ; n_{t-1} é o logaritmo natural do emprego no tempo $t-1$ e X_{t-j} é um vetor de variáveis explicativas (usualmente custo salarial médio e produto); u_{1t} é o distúrbio com média zero e variâncias $\sigma_{u_{1t}}^2$; γ é o coeficiente de ajustamento do emprego, está condicionado a $1 > \gamma \geq 0$ e é um maneira *ad hoc* de admitir custos de ajustamentos quadráticos. Se $\gamma = 0$, K mede os custos fixos do ajustamento; quando $\gamma \neq 0$, K pode ser interpretado como sendo o tamanho relativo do intervalo $[n_-^*, n_+^*]$. A decisão de alterar o emprego está condicionada a uma avaliação do emprego no período anterior e às informações sobre o vetor X no início do período t . No caso em que a firma se encontra no intervalo $[n_-^*, n_+^*]$, busca manter o emprego constante:

$$n_t = n_{t-1} + u_{2t}, \left| n_{t-1} - \sum_{m=1}^{m=M} \sum_{j=1}^{j=N} \alpha_j X_{t-j} + \varepsilon_t \right| \leq K \quad (3)$$

em que u_{2t} é distúrbio com média zero e variâncias $\sigma_{u_{2t}}^2$. Na equação (3) o ganho esperado da firma na realização do ajuste do emprego para n^* é insuficiente para superar os custos de ajustamentos oriundos desse ajustamento e, portanto, manter o emprego inativo passa a ser a melhor estratégia da firma. Em conjunto, as equações (2) e (3) formam um modelo de *switching*¹¹ *regression* para a escolha de n_t . Um modelo de ajustamento com defasagens distribuídas pode ser obtido por meio da equação (2) ao desconsiderar a condição de *switching*. Embora o ajustamento possa cessar antes de atingir o alvo em virtude da existência de custos fixos, ao impor $\gamma = 0$, as equações (2) e (3) reduzem-se a um modelo dinâmico com custos de ajustamento fixo. Se $K = 0$, o modelo se reduz ao tradicional modelo dinâmico de demanda por trabalho com custos de ajustamento quadrático. Além dessas considerações, supõe-se que $E(u_{1t}, u_{2t}) = 0$, que $E(u_{1t}\varepsilon_t) = E(u_{2t}\varepsilon_t) = 0$ e que os erros são normalmente distribuídos e $\sigma_{u_2} = \sigma_{u_1}$, permitindo que u_{1t} e u_{2t} em (2) e (3) venham a ser tratados como u_t .

Antes de mostrar como serão estimados os parâmetros em (2) e (3), é necessário apresentar como será obtida uma medida estatística que servirá como uma *proxy* para custos de ajustamentos fixos, K . Trata-se de uma medida que representa a possibilidade de alterar o emprego ao longo da amostra que é obtida antes mesmo de se estimar a equação (2) e (3). Um método de dois estágios para um modelo de *switching regression* descrito em Maddala (1983) é empregado, no qual se admite a existência de dois regimes: ajustar o nível de emprego e não ajustar. Assim, inicialmente, estima-se um modelo *probit*, no qual é considerado $D = 1$ se o evento ajustar o nível de emprego ocorrer e $D = 0$, em caso contrário. Com base nas estimativas encontradas é elaborada a variável lambda, ou seja, à semelhança da Mills' *ratio*, que é incorporada entre as variáveis explicativas junto com as condições de demanda da firma numa equação que vai representar o modelo misto. Trata-se da equação (2) acrescida da variável lambda. Em termos analíticos, a existência de custos de ajustamentos fixos está

¹¹ Lembrando a nota de rodapé 45, a condição de *switching* vai depender das realizações do termo ε_t . Dessa forma, como foi apresentado em Hamermesh (1989), reescrevendo a equação (98) e (99) em termos do termo ε_t , pode-se mostrar que a firma promove o ajuste do emprego se: $\varepsilon_t > K + [n_{t-1} - \sum_{j=1}^N \alpha_j X_{t-j}]$ ou

$\varepsilon_t < -K + [n_{t-1} - \sum_{j=1}^N \alpha_j X_{t-j}]$ e que irá manter o emprego constante se: $\varepsilon_t \leq -K + [n_{t-1} - \sum_{j=1}^N \alpha_j X_{t-j}]$ e

$\varepsilon_t \geq -K + [n_{t-1} - \sum_{j=1}^N \alpha_j X_{t-j}]$.

condicionado a $\lambda \neq 0$ e $\gamma = 0$. Caso ocorra o contrário, $\lambda = 0$ e $0 < \gamma < 1$, as evidências serão favoráveis à existência de custos de ajustamentos convexos, ou seja, vale o tradicional modelo dinâmico com custos de ajustamento quadrático. Contudo, ainda um terceiro caso é possível, ou seja, $\lambda \neq 0$ e $0 < \gamma < 1$, caracterizando a existência de ambos os custos de ajustamentos e demonstrando a existência de um modelo misto.

Ao considerar que a análise da demanda dinâmica por trabalho será realizada para um painel de dados no nível de firmas, as equações (2) e (3) passam a incluir um termo δ_i , que corresponde ao efeito específico individual não observável, tendo em vista capturar as características das firmas não observadas e que influenciam na demanda por trabalho. Para garantir estacionaridade da série de emprego, impõe-se que $|\gamma| < 1$. O efeito contemporâneo das variáveis explicativas sobre a variável dependente é dado por α . A estimação das equações (2) e (3), seja por um método de mínimos quadrados ordinários (MQO), seja por um estimador de efeitos fixos *Within Groups* (WG) ou de efeitos aleatórios (GLS), apresenta problemas. O estimador de MQO será seriamente viesado em virtude da correlação da variável dependente defasada com o efeito específico individual. Uma vez que n_{it} é uma função de δ_i , n_{it-1} também é função de δ_i . Então n_{it-1} , um regressor do lado direito, é correlacionado com o termo erro, fornecendo um estimador de MQO viesado e inconsistente mesmo se o u_{it} é não correlacionado serialmente, sendo o mesmo verdadeiro para o estimador WG. Anderson e Hsiao (1982) propõem um procedimento para solucionar esse problema. Eles sugerem, primeiramente, diferenciar o modelo para livrar-se de δ_i e, depois, aplicar variáveis instrumentais, cujos instrumentos são:

$$Z_{1it} = (n_{it-2}, x'_{it} - x'_{it-1}) \quad (4)$$

ou

$$Z_{2it} = (n_{it-2} - n_{it-3}, x'_{it} - x'_{it-1}). \quad (5)$$

Obviamente, as variáveis n_{it-2} e $\Delta n_{it-2} = n_{it-2} - n_{it-3}$ são instrumentos válidos uma vez que se mostraram correlacionadas com $n_{it-1} - n_{it-2}$, mas são não correlacionadas com o termo $\varepsilon_{it} - \varepsilon_{it-1}$, dado a não autocorrelação de u_{it} . Uma importante vantagem desse procedimento é a possibilidade de inserir mais defasagens no modelo a ser estimado. Segundo Baltagi (2005), o estimador de Anderson e Hsiao (1982) permite obter estimativas consistentes, mas não necessariamente eficientes dos parâmetros uma vez que não faz uso de todas as condições dos momentos e não leva em consideração a estrutura diferenciada da variância e covariância dos resíduos. Arellano e Bond (1991) mostram que um estimador mais eficiente pode ser obtido com o uso de instrumentos adicionais, cuja validade está baseada na condição de ortogonalidade entre os valores da variável dependente n_{it} e os erros ε_{it} . Assim, também como em Anderson e Hsiao (1982), propõem um estimador de variáveis instrumentais generalizados que podem ser definidos como:

$$\hat{\gamma}_1 = (\Delta \tilde{X}' P_Z \Delta \tilde{X})^{-1} (\Delta \tilde{X}' P_Z \Delta n) \quad (6)$$

onde: $P_Z = Z\Gamma Z'$ com $\Gamma = (Z\psi Z)^{-1} = \left(\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N Z_i' \Sigma_D Z_i\right)^{-1}$

Para um painel de dados em que a dimensão tempo corresponde a cinco períodos, indexados de $t = 0$ a $t = 4$, Z ¹² e $\Delta\tilde{X}$ são definidos como:

$$\Delta\tilde{X} = [\Delta n_{t-1}, \Delta X] \quad (7)$$

$$e Z = \begin{bmatrix} n_{i0} & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & x'_{i2} - x'_{i1} & 0 & 0 \\ 0 & n_{i0} & n_{i1} & 0 & 0 & 0 & 0 & x'_{i3} - x'_{i2} & 0 \\ 0 & 0 & 0 & n_{i0} & n_{i1} & n_{i2} & 0 & 0 & x'_{i4} - x'_{i3} \end{bmatrix} \quad (8)$$

em que X_{it} é um vetor de variáveis exógenas incluído na equação. O estimador $\hat{\gamma}_1$ permite aplicar Mínimos quadrados generalizados (MQG) ao modelo:

$$Z' \Delta n = Z' \Delta n_{t-1} \delta + Z' \Delta X \beta + Z' \Delta \varepsilon \quad (9)$$

Assim, se os ε_{it} 's são não-autocorrelacionados, este estimador é o mais eficiente dentro da classe dos estimadores de variáveis instrumentais, utilizando valores defasados de n_{it} como instrumentos. Se existe alguma dúvida sobre a estrutura dos erros, é possível utilizar o estimador *twostep* dos métodos generalizados dos momentos (MGM):

$$\hat{\gamma}_2 = (\Delta\tilde{X}' P_Z^* \Delta\tilde{X})^{-1} (\Delta\tilde{X}' P_Z^* \Delta n) \quad (10)$$

onde: $P_Z^* = Z \Gamma Z'$ com $\Gamma = \left(\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N Z_i' e_i e_i' Z_i \right)^{-1}$

onde e_i é um vetor de erros não especificados do modelo diferenciado. Entretanto, qual é vantagem em utilizar $\hat{\gamma}_2$ em vez de $\hat{\gamma}_1$ se são equivalentes assintoticamente e se o u_{it} é $u_{it} \sim IID(0, \sigma_u^2)$? Ao utilizar $\hat{\gamma}_2$ não é necessário conhecer a distribuição dos componentes de ε_{it} , α_i e u_{it} . No presente capítulo apresentam-se as versões *one step* homocedástica (MGM-H), *one step* robusta (MGM-R) e a *twostep* (MGM-T).

Para verificar a robustez do modelo estimado por MGM, Arellano e Bond (1991) sugerem dois tipos de testes. O teste de Sargan é empregado com a finalidade de verificar a validade dos instrumentos. A falha em rejeitar a hipótese nula indicará que os instrumentos são válidos. Como se supõe, inicialmente, que o erro u_{it} não é correlacionado, é feito um segundo teste de autocorrelação serial de primeira ordem e outro de segunda ordem sobre os resíduos em primeiras diferenças, Δu_{it} . O estimador de MGM será consistente apenas se não haver a presença de autocorrelação de segunda ordem, ou seja, $E[\Delta u_{it} \Delta u_{it-2}] = 0$.

4. Resultados Empíricos

Nesta seção são apresentados os resultados da estimação da equação de demanda por trabalho para o tradicional modelo dinâmico de demanda por trabalho, que assume uma função de custos de ajustamentos quadrática, e, em seguida, são descritos os resultados para

¹² Para $t = 2$ um conjunto de instrumentos válidos é $[y_{i0}, x'_{i2} - x'_{i1}]$. Para $t = 3$, o conjunto de instrumentos aumenta desde que y_{i0} e y_{i1} sejam instrumentos válidos. Para $t = 4$ o conjunto de instrumentos é dado por $[y_{i0}, y_{i1}, y_{i3}, x'_{i4} - x'_{i3}]$. Em termos matriciais, Z é expresso como na equação 100.

um modelo geral em que a hipótese de custos de ajustamento quadráticos e custos de ajustamentos fixos é considerada caso particular. Optou-se por esse procedimento tendo em vista que, historicamente, a representação analítica dos custos como sendo quadráticos (principalmente simétricos) foi uma das mais utilizadas nos estudos da dinâmica da demanda por trabalho. Além disso, um modelo dinâmico de demanda por trabalho com ajustamentos quadráticos permite fazer comparações com outros estudos da literatura. As informações utilizadas foram obtidas junto à Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS) e correspondem a dados das firmas que compõem a indústria de transformação do Rio Grande do Sul para o período de 1991 a 2004.

4. 1 Demanda dinâmica por trabalho

Nesta subsecção são apresentados os resultados da estimação do tradicional modelo dinâmico de demanda por trabalho e para o modelo geral numa versão com previsibilidade perfeita (ou determinística), na qual se admitem a variável de custo salarial real médio (wr) e produto (yr), que foram tratadas como sendo exógenas (previsões sem erros), e, numa versão estocástica, em que essas variáveis (wr e yr) são consideradas endógenas. Apesar de os estudos mais recentes optarem pela estimação de um modelo estocástico, grande parte da literatura contempla resultados oriundos de modelos determinísticos. Além disso, o modelo geral teórico de Hamermesh (1992) incorpora a hipótese de perfeita previsibilidade. Por isso, a fim de não fugir à versão original, optou-se por apresentar as duas versões, o que permite, de certa forma, também verificar se há significativas diferenças nos resultados obtidos.

4.1.1 Modelo com previsibilidade perfeita (ou determinístico)

A Tabela 1 mostra as estimativas da equação de demanda por trabalho¹³. As colunas (a), (b), (c), (d), (e) e (f) mostram as estimativas para o mesmo modelo, em que uma função de custos quadrática é considerada. Dado que o modelo inclui uma variável dependente defasada, cada coeficiente estimado corresponde ao efeito de curto prazo de sua respectiva variável. O efeito de longo prazo pode ser obtido dividindo-se o efeito de curto prazo por 1 menos o coeficiente da variável dependente defasada. De modo geral, todos os coeficientes são significativamente diferentes de zero e têm o sinal esperado. A coluna (a) apresenta os resultados obtidos por meio do estimador de mínimos quadrados ordinários (MQO). A elasticidade de curto prazo do custo salarial médio sobre o emprego foi estimada em -0,1123, e a do produto, sobre o emprego, em 0,1066. O coeficiente de ajustamento do emprego foi estimado em 0,8782 para o período completo. Essa estimativa indica uma suavidade e a ausência de movimentos bruscos, sugerindo a existência de custos substanciais para o ajustamento do emprego. Apesar dessa evidência, esse valor não é definitivo uma vez que os testes de especificação para o estimador de MQO indicam a existência de correlação serial, como pode ser observado pelo teste de Breush-Pagan para autocorrelação de segunda ordem.

Na coluna (b) são apresentadas as estimativas para o estimador WG, como uma forma de controlar o efeito fixo de cada firma ao longo do tempo. A estimativa do coeficiente de ajustamento do emprego caiu para 0,6021, valor esse inferior ao obtido pelo estimador de MQO¹⁴. De qualquer maneira, esse resultado reforça a evidência de um ajuste suave da

¹³ Para dados anuais é comum na literatura o uso de duas defasagens para a variável dependente defasada como pode ser visto em Arellano e Bond (1991) e Nickel e Wadhvani (1991), entre outros. Estimou-se uma equação em que a segunda defasagem foi considerada, porém não foi estatisticamente significativa.

¹⁴ Como foi observado na seção anterior, o WG forneceria um estimador negativamente viesado, ao passo que o coeficiente estimado por MQO seria positivamente viesado.

variável emprego. Porém, o modelo ainda não está bem especificado porque os testes de especificação sugerem a existência de autocorrelação dos resíduos.

A coluna (C) mostra os resultados para o estimador de variáveis instrumentais (IV), tipo Anderson e Hsiao (1982). O coeficiente estimado para a variável dependente defasada emprego foi de 0,6700. Trata-se de um número menor do que o fornecido por MQO, porém maior quando comparado à estimativa obtida por meio do WG, como era esperado, segundo Arellano e Bond (1991). Isso mostra que o estimador de IV permite um ganho considerável de precisão em relação ao WG. Esse resultado também sugere que o ajuste do emprego é suave, ou seja, a estratégia adotada pelos empregadores diante de choques nas condições de demanda e do ajustamento do número de trabalhadores por um longo período. O modelo estimado é bem especificado, como pode ser observado pelo teste de Sargan, que mostra a inexistência de problemas com a má especificação do modelo.

As colunas (d), (e) e (f) apresentam os resultados para as três versões do estimador MGM de Arellano e Bond (1991), denotado na Tabela 1 como MGM. A coluna (d) mostra as estimativas do modelo dinâmico para a versão *one-step* e homocedástico (MGM-H), ao passo que a coluna (e) mostra a versão robusta à heterocedasticidade (MGM-R). As estimativas dos coeficientes obtidos pela estimação são idênticas, diferenciando-se apenas quanto aos desvios-padrão por causa da hipótese de homocedasticidade que foi admitida na coluna (d). A presença de autocorrelação de primeira ordem nos resíduos diferenciados não implica que as estimativas sejam inconsistentes, o que ocorreria apenas na presença de autocorrelação de segunda ordem, sendo importante para validar os instrumentos.

Após tecer essas considerações do estimador de Arellano e Bond (1991) acerca da especificação do modelo, cabe verificar os resultados obtidos para a estimativa do coeficiente de ajustamento do emprego. Como pode ser visto nas colunas (d), (e) e (f), o coeficiente de ajustamento do emprego obtido é significativamente diferente de zero e possui o sinal esperado. O mesmo pode ser observado para os parâmetros estimados do custo salarial real médio (*wr*) e para o produto (*yr*). Esses resultados permitem inferir que o ajuste do trabalho é suave; assim, torna-se mais lucrativo para as firmas diluir o ajustamento ao longo do tempo.

Uma maneira simples de mostrar a velocidade de convergência do emprego é por meio da defasagem mediana. O objetivo é definir, com base no coeficiente de ajuste, o número de anos necessários para o empregador realizar metade do ajuste em direção ao novo equilíbrio.

Formalmente, a defasagem mediana é obtida por meio da razão da $\left(\frac{\log(0,5)}{\log(\gamma)} \right)$. De acordo

com a estimativa de γ obtidas por MQO, a defasagem mediana do emprego é de 5,33 anos (o que corresponde a 63,96 meses), sugerindo uma lentidão no ajuste do trabalho. Contudo, esse valor apresenta uma brusca queda para 1,36 anos (o equivalente a 16,32 meses), reduzindo a lentidão do ajuste do trabalho quando é empregada a estimativa obtida por WG. Para o método IV, encontrou-se uma defasagem mediana do emprego de 1,73 anos (o que compreende 20,76 meses). Para as estimativas do MGM-H e MGM-R, a defasagem mediana do emprego encontrada é de 1,79 anos, ao passo que, para o MGM-T, foi obtida um período de 1,27 anos. Apesar da grande diferença entre o tempo necessário de ajuste apresentado para o estimador de MQO, esses valores evidenciam que os custos de ajustamentos são substanciais, o que leva as firmas a optarem por diluir esse custo ao longo do tempo.

Os estudos realizados para o Brasil, como o de Pereira (1998), Pereira e Gonzaga (1998) e Gonzaga e Corseuil (2001), nos quais foram empregados dados da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e dados da Pesquisa Industrial Mensal (PIM), respectivamente, porém com metodologias diferentes, resultaram em estimativas do coeficiente de ajustamento superiores a 0,95 e próximas de 1,0. A defasagem mediana calculada para Pereira (1998) e Pereira e Gonzaga (1998) foi de 65 meses (ou seja, equivalente a 5,41 anos), tempo médio abaixo do valor encontrado por Gonzaga e Corseuil (2001), de 68,06 meses (ou seja, 5,67 anos). Comparativamente aos valores descritos em

Hamermesh (1993), nossas estimativas apresentaram um valor superior, corroborando as evidências acima descritas da lentidão no ajuste do trabalho no Brasil, apesar de nosso trabalho ter utilizado uma base de dados em nível das firmas da indústria de transformação do Rio Grande do Sul.

Por fim, dois aspectos merecem atenção. O primeiro está relacionado ao pré-requisito observado por Arellano e Bond (1991), no qual as estimativas obtidas para o estimador MQO devem apresentar um coeficiente superior em relação às estimativas do estimador WG e dos estimadores de variáveis instrumentais e de MGM na versão *one-step* e *two-step*. Esse requisito é atendido, como pode ser observado na Tabela 1, nas colunas (a), (b), (c), (d) e (f). No que diz respeito ao segundo, é interessante ainda notar que a estimativa por MGM do coeficiente de n_{t-1} está dentro de um desvio-padrão do IV e próxima da estimativa obtida por WG. Esse resultado é importante porque dá robustez e confiabilidade às estimativas, uma vez que, por mais que mude o método de estimação, o coeficiente do n_{t-1} está entre 0,5 e 0,7. Além disso, a elasticidade do produto do emprego e do custo salarial do emprego de curto prazo é menor do que 0,2.

Talvez um terceiro aspecto a ser observado diga respeito ao fato de que o uso da base de dados das firmas que compõem a indústria de transformação do Rio Grande do Sul, na forma de um painel de dados, na estimação do tradicional modelo dinâmico de demanda por trabalho, não invalidou os resultados encontrados para o Brasil, divergindo apenas na magnitude do coeficiente de ajustamento do emprego e no tempo necessário de ajuste, verificado por meio da defasagem mediana. Além disso, esses resultados atendem, em certa medida, à necessidade de estudos utilizando um painel de dados, como Hamermesh e Pfann (1996a) salientaram, cuja finalidade seria buscar evidências da estrutura e do tamanho dos custos de ajustamento do trabalho.

Historicamente, o tradicional modelo dinâmico de demanda por trabalho, no qual se admite uma função de custos de ajustamentos quadrática, tem sido gradualmente abandonado em razão de funções de custos de ajustamentos mais elaboradas, como, por exemplo, funções de custos de ajustamentos fixos. Assim, visando verificar a existência de custos de ajustamento fixos, a seguir são apresentados os resultados para o modelo geral (ou também misto), em que ambas as funções de custos de ajustamentos são consideradas como um caso particular.

As colunas (g), (h), (i), (j) e (k) na Tabela 1 mostram as estimativas para o modelo geral proposto por Hamermesh (1992) e descrito na equação (2) e (3). Observa-se que todos os coeficientes estimados possuem o sinal esperado e são significativamente diferentes de zero. Para qualquer que seja o método utilizado (WG, IV, MGM-H, MGM-R e MGM-T), a estimativa do lambda, que representa custos fixos, é sempre significativamente diferente de zero. As elasticidades do custo salarial médio e do produto do emprego de curto prazo estimadas apresentam valores inferiores a 0,2 (com sinais diferentes), exceto para o MGM-T. Como foi apresentado anteriormente, a existência de uma estrutura de custos de ajustamentos com apenas custos fixos está condicionada a uma estimativa do coeficiente de ajustamento do emprego, γ , igual a zero (ver equação (98) e (99)). Porém, essa estimativa é estatisticamente diferente de zero, mostrando que o modelo misto (ou geral) parece descrever melhor o ajustamento do emprego do que o modelo dinâmico de demanda por trabalho apenas com custos de ajustamentos quadráticos, uma vez que as estimativas do coeficiente lambda não permitem rejeitar a hipótese que os custos de ajustamentos das firmas também sejam fixos¹⁵. Portanto, esse resultado permite inferir que não é correto supor que os custos de ajustamentos da firma sejam apenas caracterizados por custos quadráticos (como mostraram os resultados na subseção anterior) ou fixos. Assim, os custos de ajustamentos são mistos e, portanto,

¹⁵ Apesar de a magnitude da estimativa do parâmetro lambda mostrar-se superior a 1, é necessário destacar que ela pode assumir qualquer valor.

ambos devem ser levados em conta caso se deseje analisar a estrutura de custos de ajustamentos.

A expectativa inicial ao optar por estimar um modelo geral estava associada a um resultado dicotômico, ou seja, obter evidências mais favoráveis a um dos dois tipos de custos de ajustamentos, embora a hipótese de existência de ambos não fosse excludente. Nesse sentido, os resultados apresentados apenas conferem uma maior complexidade acerca da dinâmica da demanda por trabalho. Ademais, mostram optar por estimar um modelo com custos de ajustamentos quadráticos não é o procedimento mais adequado. Evidência semelhante foi obtida por Hamermesh (1992) usando dados trimestrais para o emprego de mecânico em sete empresas aéreas nos Estados Unidos para o período de 1969-76. Esse resultado sugere que a decisão de ajustar não é linear com os choques, ou seja, o choque tem de ser grande o suficiente para gerar uma mudança no emprego. Assim, alterações no salário ou mudanças no produto não têm efeito sobre o emprego, desde que esses choques sejam pequenos.

Por fim, resta comentar o resultado encontrado para coeficiente da variável dependente defasada para o estimador de IV na coluna (h). Supõe-se que $1 > \gamma \geq 0$, porém o valor obtido é superior e é inesperado. Por isso, foram testadas especificações alternativas, nas quais foram incluídas mais defasagens para a variável dependente defasada, além de defasagens para custo salarial médio e para o produto, cujos resultados não apresentaram alterações significativas. Em suma, tendo em vista os resultados apresentados pelo MGM-H, MGM-R e MGM-T, observa-se que o modelo geral descreve melhor a estrutura de custos de ajustamentos e que as estimativas para o coeficiente de ajustamento do emprego são próximas daquelas apresentadas pelo modelo dinâmico com custos de ajustamentos quadráticos e simétricos. Percebe-se que o coeficiente de ajuste do trabalho está entre 0,5 e 0,7. Portanto, o modelo dinâmico de demanda por trabalho determinístico deve considerar ambos os custos de ajustamentos.

4.1.2 Modelo estocástico

Nos resultados apresentados na Tabela 1 não foi considerada a endogeneidade dos regressores da variável custo salarial real médio e produto. Ao admitir um ambiente determinístico no qual se espera previsibilidade perfeita, supõe-se que a firma possui total conhecimento dos valores futuros do termo X_{it} , podendo, assim, determinar com exatidão as trajetórias ótimas de n_t . Trata-se de uma hipótese útil, mas pouco realista uma vez que o máximo que a firma pode fazer é definir uma trajetória para X_{it} com base no seu conjunto de informações e, a partir daí, escolher as seqüências futuras do emprego que maximizam intertemporalmente os lucros da firma. Ao abandonar a suposição de previsibilidade perfeita das condições de demanda da firma, o que equivale a introduzir a abordagem teórica das expectativas racionais, as condições da demanda pelo produto da firma passam a ser dadas por um processo estocástico. A seguir apresentam-se os resultados para o modelo dinâmico de demanda por trabalho, no qual se considera a endogeneidade dos regressores custo salarial médio (wr) e produto (yr).

Para fins de comparação entre a hipótese de previsibilidade perfeita e a hipótese de expectativas racionais, a estratégia de apresentação dos resultados para o modelo estocástico seguirá o mesmo padrão da apresentação dos modelos determinísticos. Nesse sentido, a Tabela 2 apresenta as estimativas da equação de demanda por trabalho e as colunas (a'), (b'), (c'), (d'), (e') e (f') mostram as estimativas para o tradicional modelo dinâmico de demanda por trabalho com custos de ajustamento quadrático e simétrico. De modo geral, observa-se que todos os coeficientes são significativamente diferentes de zero e possuem o sinal esperado. Tendo em vista que o problema da endogeneidade dos regressores é tratado por meio de variáveis instrumentais, as estimativas apresentadas nas colunas (a') e (b') são idênticas àquelas apresentadas no modelo determinístico, pois (a) e (b) não usam IV.

Conforme foi visto anteriormente, as estimativas obtidas por MQO, coluna (a'), e pelo estimador WG, coluna (b'), são viesadas para cima e a especificação apresenta problemas com correlação serial dos resíduos. Além disso, o regressor é assintoticamente correlacionado com o termo erro, de modo que as estimativas não são consistentes.

A coluna (c') mostra os resultados para o estimador de variáveis instrumentais (IV). Utilizou-se a variável n_{it-3} como instrumento para dn_{it-1} e wr_{it-2} e yr_{it-2} para dwr_{it} e dyr_{it} , respectivamente, de forma que o modelo é identificado¹⁶, gerando, dessa forma, estimativas consistentes para o parâmetro de custos de ajustamento do emprego, para o custo salarial médio e produto. Ainda como instrumento, testou-se uma quarta defasagem da variável emprego e uma terceira e quarta defasagem das variáveis wr e yr , visando tornar mais eficientes as estimativas. Contudo, os resultados mostraram que elas não eram bons candidatos para instrumentos. A especificação do modelo pode ser observada pela estatística de Sargan, que indica a não má-especificação do modelo. A elasticidade custo salarial real médio do emprego foi estimada em -0,1047, ao passo que a elasticidade produto do emprego foi de 0,1165. A estimativa do coeficiente de ajustamento do emprego 0,6582 mostra-se inferior à estimativa obtida para MQO e superior à estimativa do WG, como era esperado.

As colunas (d'), (e') e (f') apresentam os resultados para o estimador de MGM na versão MGM-H, MGM-R e MGM-T. A coluna (d') mostra as estimativas do modelo dinâmico para a versão *one-step* MGM-H; a coluna (e') mostra a versão robusta à heterocedasticidade, MGM-R. Como observado anteriormente, as estimativas são idênticas para as duas versões, diferenciando-se apenas no que diz respeito aos desvios-padrão por causa da hipótese de homocedasticidade. As elasticidades de curto prazo do custo salarial real médio e do produto são superiores a 0,2 (com sinais diferentes). O coeficiente de ajustamento do emprego obtido é de 0,5077, o que confirma a suavidade e ausência de movimentos bruscos no emprego. As estimativas são consistentes uma vez que pode ser observada a ausência de autocorrelação de segunda ordem.

A coluna (f') apresenta o estimador MGM-T. Observa-se uma queda na magnitude das estimativas dos coeficientes de ajustamento do emprego, ao passo que ocorre um aumento no valor da elasticidade do custo salarial médio e do produto ao serem comparadas com as estimativas para as duas versões do estimador *one-step*. Contudo, a rejeição da hipótese nula de não-existência de autocorrelação de primeira ordem dos resíduos diferenciados se mantém, o que não ocorre com os resíduos diferenciados de segunda ordem, mostrando que as estimativas são consistentes. De um modo geral, esses resultados corroboram com a evidência apresentada anteriormente para o modelo dinâmico de demanda por trabalho com custos e ajustamentos quadráticos na versão determinística, ou seja, evidências favoráveis à suavidade e ausência de movimentos bruscos do emprego.

A defasagem mediana também foi calculada para mostrar a velocidade de convergência do emprego. De acordo com a estimativa de γ obtidas para o estimador de IV, encontrou-se uma defasagem mediana do emprego de 1,65 anos (o que corresponde a 19,8 meses). Para as estimativas do MGM-H e MGM-R a defasagem mediana do emprego encontrada é de 1,02 anos (o que equivale a 12,24 meses), ao passo que, para o MGM-T, foi obtido um período de 0,6 anos (o que compreende 7,2 meses). Comparativamente aos valores encontrados na subseção anterior para o tradicional modelo dinâmico de demanda por trabalho na versão determinística, observa-se uma redução do tempo necessário para o empregador realizar metade do ajuste em direção do novo equilíbrio.

Ainda na Tabela 2, as colunas (g')¹⁷, (h'), (i'), (j') e (k') mostram os resultados encontrados para o modelo misto, no qual os custos de ajustamentos quadráticos e custos fixos são considerados casos particulares. Os coeficientes estimados são significativamente

¹⁶ O modelo é identificado em virtude de estar empregando apenas um instrumento para cada variável endógena.

¹⁷ As estimativas apresentadas na coluna (g') são idênticas às que foram descritas pelo modelo determinístico na coluna (g), uma vez que as variáveis não foram instrumentalizadas.

diferentes de zero e possuem o sinal esperado, com exceção da coluna (h'), na qual apenas a estimativa do parâmetro de ajustamento do emprego foi estatisticamente diferente de zero. As colunas (i'), (j') e (k') mostram os resultados para o estimador de MGM. Observa-se que as estimativas do coeficiente lambda são significativamente diferentes de zero, não permitindo rejeitar a hipótese de que os custos de ajustamentos são fixos. A elasticidade custo salarial real médio do emprego e a elasticidade do produto do emprego passaram a apresentar valores inferiores a 0,2 (com sinais diferentes). Entretanto, a estimativa do coeficiente de ajustamento do emprego é estatisticamente diferente de zero; portanto, semelhantemente aos resultados apresentados para os modelos determinísticos, os modelos estocásticos mostram que tanto os custos de ajustamentos quadráticos quanto os custos de ajustamentos fixos são, conjuntamente, importantes para descrever a estrutura de custos de ajustamentos. Portanto, diante de choques nas condições de demanda, os empregadores optam por dividir o ajustamento do número de trabalhadores por um longo período, promovendo esse ajuste até o momento em que for superior aos custos fixos.

Em resumo, os resultados apresentados para o modelo padrão e para o modelo geral das seções 4.1.1 e 4.1.2 permitem duas breves considerações acerca das estatísticas em si e para o resultado geral encontrado¹⁸. Em primeiro lugar, ao observar mais atentamente os resultados das estimativas dos coeficientes, pode-se inferir que, ao abandonar a hipótese de previsibilidade perfeita das condições de demanda da firma em favor da abordagem das expectativas racionais, vê-se que as magnitudes das estimativas de curto prazo dos parâmetros mostraram-se inferiores. Salvo o caso da coluna (h'), as demais colunas da Tabela 2 e da Tabela 1 apresentaram sinais e significância estatística semelhantes. Dessa forma, considerar a endogeneidade dos regressores permite um ganho considerável de precisão.

Em segundo lugar, o modelo misto com custos de ajustamentos quadráticos e fixos descreve melhor o ajustamento em relação ao tradicional modelo dinâmico com apenas custos de ajustamento quadrático. Isso pode ser observado por meio do lambda, que é estatisticamente diferente de zero, seja na versão determinística, seja na versão estocástica do modelo misto (ou geral), sugerindo a existência de custos de ajustamentos fixos. Portanto, ao analisar a estrutura de custos de ajustamentos para o painel das firmas na indústria do Rio Grande do Sul, é preciso levar em conta que ambos os custos de ajustamentos, quadráticos ou fixos, devem ser considerados.

Em termos econômicos, a principal implicação deste resultado pode ser vista nas últimas colunas, com lambda, em que as estimativas do coeficiente n_{t-1} são bem menores, sugerindo um ajustamento mais rápido; no quadrático, imagina-se que o ajustamento é mais lento. Além disso, imagina-se ainda que, mesmo que o ajustamento seja mais rápido, a decisão de ajustar não é linear com os choques e, além disso, o choque tem de ser grande o suficiente para gerar uma mudança no emprego. Isso sugere que política de salários ou mudanças no produto não têm efeito sobre o emprego, desde que esses choques sejam pequenos.

5. Considerações finais

A literatura econômica dos últimos anos mostra que o comportamento das empresas no ajuste do emprego frente à choques é bastante heterogêneo e, possivelmente, reflete a estrutura de custos de ajustamento do emprego diferente da quadrática, quase sempre utilizada em estudos empíricos. Com objetivo de contribuir com essa literatura, o presente trabalho teve como propósito fazer uma análise empírica da estrutura dos custos de ajustamento do

¹⁸ Em consideração as alterações que a economia brasileira esteve sujeita nos últimos anos, como, o processo de estabilização da inflação, inseriu-se uma variável *dummy* para captar se houve significativas alterações nos parâmetros após o Plano real. Além disso, considerando que o período em análise é longo, 1991-2004, também foi introduzida uma variável de tendência com objetivo de captar as inovações tecnológicas. Os resultados obtidos não indicaram grandes alterações, aliás, a *dummy* para o Plano real não foi significativa.

emprego em indústrias no Brasil, a partir dos microdados das empresas industriais do Rio Grande do Sul.

Com o uso de modelos paramétricos de demanda por emprego, contemplando funções de custos de ajustamento quadrático e custos de ajustamento fixo como casos particulares, foi observado que para os resultados do modelo determinístico, no qual se admitiu perfeita previsibilidade da variável de custo salarial real médio e produto, indicaram que o modelo dinâmico com custos de ajustamentos quadráticos pode ser útil para dar uma idéia da dinâmica do ajuste do emprego, porém mostra apenas parte dessa história. Isso ficou evidente a partir do instante em que foi estimado o modelo geral com custos de ajustamentos quadráticos e custos fixos, cujas evidências demonstraram a necessidade de incorporar ambos os custos. Os resultados do modelo estocástico, no qual admitiu-se a endogeneidade dos regressores produto e custo salarial real médio, não foram diferentes dos apresentados pelo modelo determinístico.

De um modo geral, os resultados obtidos têm duas contribuições a dar para a literatura que visa estudar os modelos dinâmicos de demanda por trabalho no Brasil. A primeira delas é oferecer evidências de que os custos de ajustamentos não são apenas quadráticos, como foi abordado nos estudos realizados com dados para o Brasil. Embora esse tipo de custos de ajustamento tenha um papel importante teoricamente, evidências empíricas internacionais baseadas em microdados têm sugerido que a hipótese deva ser substituída por uma mais rica de custos de ajustamento. A segunda delas é ressaltar a heterogeneidade, não só no que diz respeito às características das firmas, mas também do seu comportamento diante de um choque nas condições de demanda. Isso leva a crer que o uso de dados no nível das firmas, ainda pouco explorado, permite conhecer o processo de ajustamento com mais precisão, principalmente no Brasil, cujas estimativas para modelos dinâmicos de demanda por trabalho com esse tipo de informação é praticamente inexistente.

Referências bibliográficas

ANDERSON, T. W.; HSIAO, C. Formulation and estimation of dynamic models using panel data. **Journal of Econometrics**, v. 18, p. 47-82, 1982.

AMBRÓZIO, A. M. H. P. **Custos de ajustamento e demanda dinâmica por trabalho**. Dissertação (Mestrado em 1999) Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1999.

ARELLANO, M. e BOND, S. Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. **Review of Economic Studies**, v. 58, p. 277-297, 1991.

BALTAGI, B. H. **Econometric analysis of panel data**. 3th ed. New Dehli: John Wiley & Sons, 2005.

CABALLERO, R. J.; ENGEL, E. M. R. A. Microeconomic adjustment hazards and aggregate dynamics. **Quarterly Journal of Economics**, v. 108, p. 359-383, 1993

CABALERRO, R. J.; ENGEL, E. M. R. A.; HALTIWANGER, J. Aggregate employment dynamics: building from microeconomic evidence. **The American Economic Review**, v. 87, p. 115-137, march 1997.

CARD, D. Efficient contracts with costly adjustment: short-run employment for airline mechanics. **American Economic Review**, v 76 p. 1045-1071, 1986.

COOPER, R. HALTIWANGER, J. e POWER, L.. Machine Replacement and the Business Cycle: Lumps and Bumps. **American Economic Review**, v89 p. 921-946, 1999.

COOPER, R. W.; WILLIS, J. L. The economics of labor adjustment: mind the gap. **NBER Working Paper**, n. 8527, 2001.

DAVIS, S. J.; HALTIWANGER, J. Gross job flows. ASHENFELTER, O.; CARD, D. (Ed.). **Handbook of Labor Economics**, v. 3. Netherlands: Elsevier Publishers, 1999.

ESTEVIÃO, M. M. Emprego, jornada média e custo de ajustamento da mão-de-obra: um modelo teórico e estimativas para as indústrias brasileiras e paulista. **Cadernos de economia**, Rio de Janeiro, n. 6, IPEA, 1991.

GONZAGA, G.; CORSEUIL, C. H. Emprego industrial no Brasil: análise de curto e longo prazo. **Revista Brasileira de Economia**, 55(4), p. 467-491, out./dez. 2001.

HAMERMESH, D. S. Labor demand and the structure of adjustment costs. **The American Economic Review**, v. 79, p.674-689, september 1989.

HAMERMESH, D. S. Aggregate employment dynamics and lumpy adjustment costs. **Carnegie-Rochester Conferences Series on Public Policy**, v. 33, p. 93-130, 1990.

HAMERMESH, D. S. A general model of dynamic labor demand. **The review of Economics and Statistics**, v. 74, n. 4, p. 733-737, 1992

HAMERMESH, D. S. **Labor demand**. Princeton University Press, 1993.

HAMERMESH, D. S. and PFANN, Gerard A. Adjustment costs in factor demand. **Journal of Economic Literature**, v. 34, p. 1264-1292, sept. 1996a.

HAMERMESH, D. S. and PFANN, Gerard A. Turnover and the dynamics of labour demand. **Economica**, v. 63, p. 359-367, 1996b.

LANCASTER, T. **The econometric analysis of transition data**. Cambridge: The MIT Press, 1990.

MADDALA, G. S. **Limited-dependent and qualitative variables in econometrics**. Cambridge: The MIT Press, 1983.

MAGNUSSON, L. **Demanda por mão-de-obra no setor industrial brasileiro – 1949/95**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Departamento de Economia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

MEYER, J. B. **Custo de ajustamento e demanda por trabalho no Brasil: uma estimativa setorial**. Dissertação (Mestrado em economia) - Departamento de Economia, pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1998.

NICKELL, S. J. Dynamic models of labour demand. ASHENFELTER, O; LAYARD, R. (Ed.). **Handbook of labor Economics**. v. 1, Netherlands: Elsevier Publishers, p. 473-522, 1986.

OI, W. Y. Labor as a quasi-fixed factor. **Journal of Political Economy**, v. 70, p. 538-555, 1962.

PEREIRA, R.; GONZAGA, G. **Demanda dinâmica por emprego e horas**: uma aplicação do modelo linear-quadrático. Rio de Janeiro: IPEA, DIPES, 1998. (Série seminários IPEA, n. 17).

PEREIRA, R. M. **Demanda Dinâmica por emprego e horas e a questão da partilha do trabalho**: aplicações do modelo linear-quadrático. Dissertação (Mestrado em economia) - Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1998.

VAREJÃO, J.; PORTUGAL, P. Employment dynamics and structure of labor adjustment costs. **Discussion Paper: Institute for the Study of Labor (IZA)**, n. 1922, Jan. 2006.

Tabela 1: Estimativas para demanda por trabalho das empresas industriais do Rio Grande do Sul (1991-2004) - Modelos determinísticos

	(a) MQO	(b) WG	(c) IV	(d) MGM-H	(e) MGM-R	(f) MGM-T	(g) WG	(h) IV	(i) MGM-H	(j) MGM-R	(k) MGM-T
Constante	-0,1449 (0,0293)***	0,6297*** (0,0923)	-0,0136*** (0,0064)	-0,0127*** (0,0032)	-0,0127*** (0,0036)	0,0138*** (0,0028)	0,3431*** (0,1226)	-0,0131*** (0,0073)	-0,0170*** (0,0029)	-0,0170*** (0,0052)	-0,0146*** (0,0033)
n_{t-1}	0,8782 (0,0065)***	0,6021*** (0,0166)	-	-	-	-	0,6410*** (0,0205)	-	-	-	-
wr_t	-0,1123 (0,0057)***	-0,1776*** (0,0081)	-	-	-	-	-0,1750*** (0,0087)	-	-	-	-
yr_t	0,1066 (0,0052)***	0,1821*** (0,0077)	-	-	-	-	0,1852*** (0,0080)	-	-	-	-
dn_{t-1}	-	-	0,6700*** (0,0929)	0,6793*** (0,1177)	0,6793*** (0,1337)	0,5795*** (0,1133)	-	1,1005*** (0,1595)	0,5585*** (0,0889)	0,5585*** (0,2739)	0,6362*** (0,1403)
dwr_t	-	-	-0,1203*** (0,0115)	-0,1778*** (0,0111)	-0,1778*** (0,0540)	-0,2042*** (0,0309)	-	-0,0488*** (0,0177)	-0,1506*** (0,0123)	-0,1506*** (0,0509)	-0,1948*** (0,0322)
dyr_t	-	-	0,1198*** (0,0094)	0,1740*** (0,0104)	0,1740*** (0,0579)	0,1985*** (0,0327)	-	0,0905*** (0,0113)	0,1606*** (0,0103)	0,1606*** (0,0569)	0,2097*** (0,0338)
λ_{it}	-	-	-	-	-	-	1,0424*** (0,2304)	7,0250*** (1,0788)	2,9839*** (0,5695)	2,9839*** (1,3851)	3,2589*** (0,8175)
n.observações	2504	2504	1548	1941	1941	1941	2411	1484	1870	1870	1870
Teste F	27861,80										
R2	0,97	0,96	0,05				0,95	0,04			
Sargan test	-	-	$\chi(8)=$ 6,3468	13,74	-	13,74	-	$\chi(9)=$ 0,1484	11,16	-	9,43
Autorrelação 1ª	19,41	38,82	-	-6,34 (0,0000)	-4,39 (0,0000)	-4,66 (0,0000)	-	-	-7,82 (0,0000)	-2,30 (0,0215)	-4,21 (0,0000)
Autorrelação 2ª	46,08	30,72	-	0,12 (0,9053)	0,11 (0,9118)	0,09 (0,9261)	25,31	-	0,17 (0,8630)	0,17 (0,8655)	0,07 (0,9477)
Defasagem média do ajuste	5,33 anos	1,36 anos	1,73 anos	1,79 anos	1,79 anos	1,27 anos	1,55 anos	-	1,18 anos	1,18 anos	1,53 anos

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 1: Estimativas para demanda por trabalho das empresas industriais do Rio Grande do Sul (1991-2004) - modelo estocástico

	(a')	(b')	(c')	(d')	(e')	(f')	(g')	(h')	(i')	(j')	(k')
	MQO	WG	IV	MGM-H	MGM-R	MGM-T	WG	IV	MGM-H	MGM-R	MGM-T
Constante	-0,1449 (0,0293)***	0,6297*** (0,0923)	-0,0101*** (0,00284)	-0,0143*** (0,0028)	-0,0143*** (0,0036)	0,0176*** (0,0024)	0,3431*** (0,1226)	-0,0093 (0,0098)	-0,0211*** (0,0025)	-0,0211*** (0,0053)	-0,0220*** (0,0033)
n_{t-1}	0,8782 (0,0065)***	0,6021*** (0,0166)	-	-	-	-	0,6410*** (0,0205)	-	-	-	-
wr_t	-0,1123 (0,0057)***	-0,1776*** (0,0081)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
yr_t	0,1066 (0,0052)***	0,1821*** (0,0077)	-	-	-	-	0,1750*** (0,0087)	0,1852*** (0,0080)	-	-	-
dn_{t-1}	-	-	0,6582*** (0,2510)	0,5077*** (0,0877)	0,5077*** (0,1179)	0,3160*** (0,0743)	-	0,6801*** (0,3097)	0,2813*** (0,0686)	0,2813*** (0,1823)	0,2250*** (0,0699)
dwr_t	-	-	-0,1047*** (0,0713)	-0,2103*** (0,0293)	-0,2103*** (0,0390)	-0,2380*** (0,0255)	-	-0,0991 (0,0851)	-0,1363*** (0,0255)	-0,1363*** (0,0376)	-0,1651*** (0,0229)
dyr_t	-	-	0,1165*** (0,0767)	0,2058*** (0,0284)	0,2058*** (0,0402)	0,2246*** (0,0250)	-	0,1169 (0,0973)	0,1416*** (0,0245)	0,1416*** (0,0414)	0,1614*** (0,0235)
λ_{dt}	-	-	-	-	-	-	1,0424*** (0,2304)	0,7947 (1,1185)	2,0492*** (0,4078)	2,0492*** (0,0053)	2,0188*** (0,4729)
n.observações	2504	2504	1536	1941	1941	1941	2411	1459	1854	1854	1854
Teste F	27861,80		15,93	83,98	61,95	106,82			62,90	18,68	69,72
R2	0,97	0,96	0,04				0,95	17,69			
Sargan test	-	-	4,91	53,51 (0,3412)	-	53,96 (0,3255)	-	75,95	91,43 (0,0003)	-	66,21 (0,0620)
Autorrelação 1ª	19,41	38,82	-	-7,02 (0,0000)	-4,22 (0,0000)	-4,37 (0,0000)	-	-	-4,53 (0,0000)	-1,82 (0,0688)	-2,82 (0,0048)
Autorrelação 2ª	46,08	30,72	-	0,07 (0,9455)	0,06 (0,9455)	-0,11 (0,9261)	25,31	-	0,25 (0,8048)	0,26 (0,7926)	0,13 (0,8930)
Defasagem média do ajuste	5,33 anos	1,36 anos	1,65 anos	1,02 anos	1,02 anos	0,6 anos	1,55 anos	1,79 anos	0,54 anos	0,54 anos	0,46 anos

Fonte: Elaboração própria.

POLÍTICA SOCIAL E AS POLÍTICAS DE EMPREGO SOB A ORDEM LIBERAL NO BRASIL

*Denis Maracci Gimenez**

Resumo

Sob a ordem liberal no Brasil nesses últimos quinze anos, em meio ao lento crescimento econômico, a regressão produtiva, a degradação do mercado de trabalho, as limitações e os impasses do gasto público e do gasto social, marcha em silêncio um processo de reenquadramento da questão social que, progressivamente passa a ser circunscrita à pobreza extrema, a qual tem o seu enfrentamento limitado ao atendimento dos mais pobres entre os pobres. Tal marcha é acompanhada do enaltecimento das políticas de transferência de renda focalizadas nos mais pobres, vistas como baratas, flexíveis e eficientes em oposição às políticas universais consagradas na Constituição de 1988, vistas como dispendiosas. Trata-se de uma conseqüência lógica da adequação da questão social e das políticas públicas ao baixo crescimento e à gestão econômica ortodoxa. Esse quadro delimita o que é possível fazer em relação à questão social por meio da política social. Também é face desse processo e dos limites do projeto liberal no Brasil, o enaltecimento das chamadas políticas públicas de emprego, da qualificação profissional, de programas de inserção para jovens no mercado de trabalho, vistas como lenitivo para as elevadas taxas de desocupação em uma economia que pouco cresce, com um mercado de trabalho em franca desestruturação. Na verdade, executar políticas de emprego numa ordem econômica hostil ao crescimento do emprego, responde a mesma lógica de enfrentar a pobreza num cenário de lento crescimento econômico, limitado progresso material e regressão da estrutura produtiva. O objetivo dessa reflexão é expor, ainda que de forma sucinta, aspectos que caracterizam as condições e limites da política social e das políticas de emprego sob a ordem liberal no Brasil para o enfrentamento da questão social no país.

Palavras-chave: ordem liberal; questão social; política social; políticas de emprego; mercado de trabalho.

* Bacharel em História pela Universidade de São Paulo - USP (1997), com Mestrado em Economia Social e do Trabalho (2001) e Doutorado em Desenvolvimento Econômico (2007), ambos obtidos no Instituto de Economia da UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas. Docente do Instituto de Economia da UNICAMP e Pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT). Docente da FACAMP - Faculdades de Campinas. maracci@eco.unicamp.br

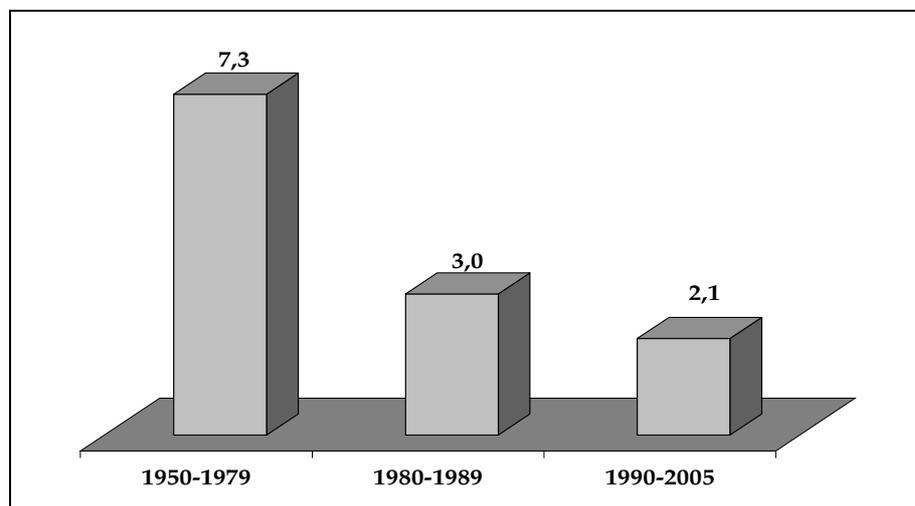
Introdução¹

No cenário de lento crescimento econômico com alta inflação ao final dos anos 80 e frente às profundas mudanças no cenário internacional a partir da reabertura do mercado financeiro aos países periféricos, ganhou força, dentro e fora do país, o projeto liberal de inserção da economia brasileira na ordem global. Um projeto que trazia consigo uma agenda ampla de reformas e de mudanças da gestão da política econômica, para inserir a economia nacional na ordem global liberalizada: abertura financeira, abertura comercial, adequação da política cambial, redução do papel do Estado na economia, reforma fiscal, privatizações e desregulamentações, entre outras, consubstanciadas nas diretrizes do Consenso de Washington. Tal agenda que inspirou um novo projeto de organização econômica e social do país que, de modo triunfalista, prometeu a retomada do crescimento, uma ampla modernização do Brasil e avanços no que se refere à questão social. Mesmo sem atender plenamente aos anseios reformadores liberais, insatisfeitos com o lento andamento das reformas na América Latina, especialmente no Brasil, elas foram feitas e os resultados do projeto implementado nos últimos quinze anos são visíveis.

Sob conjunturas internas e externas diferentes, o resultado comum aos distintos governos nesses anos de liberalismo triunfante no Brasil foi um só: o aprofundamento da relativa estagnação econômica que marca os últimos vinte e cinco anos.

Com efeito, a agenda de reformas estruturais e o padrão de política econômica consolidado no país nos últimos quinze anos formam os pilares fundamentais do processo de internalização do projeto liberal no Brasil e são a ponta de lança dos insatisfatórios resultados obtidos. Na verdade, são a síntese de uma simbiose complexa e de uma certa estratégia de inserção do Brasil na ordem internacional.

Figura 1
Brasil – Crescimento médio anual do PIB em períodos selecionados (%)



Fonte: IPEADATA a partir de IBGE – Sistema de Contas Nacionais (IBGE/SCN).

De fato, a promessa de retomada do crescimento a partir das reformas econômicas liberais e da ortodoxia macroeconômica não se concretizou. Ao contrário, as taxas de crescimento da economia brasileira entre 1990 e 2005 foram inferiores àquelas aferidas na chamada década perdida. Sob a ditadura dos mercados financeiros internacionalizados, a estagnação econômica, com seus desdobramentos deletérios sobre a estrutura produtiva do

¹ Esse artigo foi elaborado a partir das reflexões desenvolvidas na tese de doutoramento. Denis Maracci Gimenez. *A questão social e os limites do projeto liberal no Brasil*. Campinas, IE/UNICAMP, 2007.

país, aprofundou-se e a questão social, de forma geral, foi sendo progressivamente redimensionada, adequando-se ao quadro de possibilidades oferecidas pela ordem econômica.

Diante dos resultados econômicos e sociais insatisfatórios do projeto liberal nesses quinze anos no Brasil, o *mainstream* advoga a tese de que não estamos diante de movimentos regressivos, mas apenas de *efeitos sociais indesejáveis* produzidos por um duro processo *temporário* de ajustamento econômico à ordem global. Como vítimas fundamentais de tais efeitos estão, por um lado, os setores sociais mais organizados como os assalariados privados, os funcionários públicos e amplos segmentos da classe média, vistos como fontes geradoras de enormes resistências às reformas. Por outro, tais efeitos também atingem os mais vulneráveis, os desorganizados, desvalidos e mais pobres, dado que é visto com grande preocupação pelos principais organismos internacionais patrocinadores das reformas - Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial - na medida em que os riscos de convulsão social aumentam substancialmente e podem colocar em xeque a viabilidade política das reformas.

Dois problemas, então, a serem enfrentados: a resistência dos setores mais organizados, que representam a principal barreira política às reformas, e os riscos de insurreições dos mais pobres e desorganizados, que demandam assistência.

O temor dos reformadores liberais sobre o custo social e político do processo de ajustamento estrutural se justifica. As políticas de ajuste em curso desde o final dos anos 80 na América Latina, provocaram aumento do desemprego e da pobreza em grande parte da região. A abertura comercial e financeira, o processo de privatização de empresas estatais e o recorrente ajuste fiscal, elementos essenciais das reformas, produziram efeitos severamente danosos sobre a sociedade. Na avaliação dos próprios organismos internacionais, tais efeitos passaram a exigir medidas que buscassem evitar turbulências políticas. Entendem assim que, no presente, os efeitos das fundamentais reformas podem e devem ser minimizados por meio de políticas específicas, principalmente voltadas aos mais pobres. Dessa maneira, os efeitos deletérios sobre o emprego e os níveis de pobreza, oriundos do próprio ajustamento estrutural, deveriam ser contornados por um “ajuste com face humana”. Essa avaliação é confirmada pela exposição do Conselho Diretor do FMI em seu *Annual Report* de 1994:

“O Board reafirma seu reconhecimento de que algumas medidas políticas devem ter importantes implicações distributivas, e que tais efeitos distributivos podem minar o apoio público às reformas, e que os desígnios do Fundo de apoiar o programa de reformas devem avaliar e procurar mitigar os efeitos adversos de curto prazo das medidas políticas sobre grupos vulneráveis².”

O Banco Mundial também reconhece os efeitos sociais indesejáveis e exprime suas preocupações. Para o BIRD, como expõe Carol Graham, em *Safety Nets, Politics and Poor*, publicado também em 1994, o problema reside na relação entre os efeitos sociais das reformas e as frágeis estruturas políticas das jovens democracias latino-americanas e do leste europeu, ou seja, o alto custo social e político das reformas sobre democracias e governos frágeis³.

Diante desses efeitos são vistas como necessárias medidas emergenciais de assistência aos mais pobres por meio de políticas focalizadas, dando-se uma *face humana* ao ajustamento, angariando-se apoio político ao projeto liberal entre os pobres, reduzindo-se as resistências às reformas e o risco de convulsão social em jovens democracias. Por outro lado, indica como central a determinação em enfrentar os setores mais organizados (setores médios,

² FMI. *Annual Report* 1994. Washington: Fundo Monetário Internacional, 1994. p. 120. Sobre o assunto ver também R. Jolly. “Adjustment with a human face: a UNICEF record and perspective on the 1980’s”. *World Development*, vol. 19, n° 12, pp. 1807-1821.

³ Carol Graham. “Safety Nets, Politics and Poor”. Washington: World Bank, 1994.

servidores públicos etc.) cujos interesses são focos de resistência ao processo de ajustamento econômico.

A condução das políticas macroeconômicas liberais, francamente favoráveis à expansão da riqueza financeira, reduz sobremaneira as possibilidades de um projeto social mais avançado, particularmente no tocante aos constrangimentos relativos ritmo de crescimento econômico e do emprego, assim como sobre as contas públicas, que sofrem com os crescentes encargos financeiros numa economia semi-estagnada. Nesse quadro, a condução macroeconômica em prol da remuneração da riqueza financeira, ao mesmo tempo em que condena à relativa estagnação a economia nacional, aumentando a desigualdade, eliminando empregos, desestruturando o mercado de trabalho e reduzindo as possibilidades de avanços significativos na política social, permite, apenas e relativamente, a atenção aos muito pobres, através de políticas focalizadas, flexíveis e baratas, que progressivamente alteram a fisionomia da política social e de seus gastos. Nesse sentido, pode-se perceber o andamento de um processo silencioso de compatibilização dos interesses dos muito ricos, em geral, *rentiers*, com a assistência precária aos muito pobres e miseráveis por meio de políticas sociais focalizadas, em meio à regressão dos segmentos médios mais organizados.

Bob Deacon avalia que o BIRD “encoraja os governos a proteger os pobres, mas também freqüentemente insiste com estes para manterem-se firmes contra as demandas dos sindicatos e outras camadas populares urbanas organizadas”⁴, incompatíveis com a boa gestão econômica. Dessa forma, vai sendo cristalizado o projeto de remuneração dos muito ricos pelos ganhos financeiros e de construção de uma rede de proteção para os muito pobres, por meio de um conjunto de políticas, tais como: transferência direta de renda, políticas ditas ativas de emprego, como programas de qualificação e treinamento da mão de obra, ampliação do micro-crédito, e de políticas para as micro e pequenas empresas, políticas de desenvolvimento local etc⁵. Remuneram-se, assim, os muito ricos pelos ganhos financeiros; atende-se ao desespero dos muito pobres por meio de políticas focalizadas e colocam-se os setores organizados, a classe média, supostamente em condição já privilegiada e contraposta à dos necessitados, como alvo preferencial das reformas, já que o atendimento de suas demandas é demasiadamente dispendioso e incompatível com a arquitetura econômica liberal.

Em síntese, como o processo de ajuste, a política econômica liberal-conservadora, o baixo crescimento e seus efeitos sociais indesejáveis não parecem transitórios, a agenda temporária de assistência aos muito pobres e enfrentamento dos setores organizados vai assumindo um caráter permanente. Mais do que isso, desempenha um papel central na ordem liberal, conformando um novo padrão normativo assentado na remuneração das classes superiores rentistas, na redução de direitos de segmentos mais organizados e num projeto de *mínimos sociais*, distante de aspirações de fato democráticas.

A falta de dinamismo da economia em um país com renda *per capita* relativamente modesta para um projeto social ambicioso é determinante para esse arranjo perverso, que reduz as possibilidades de avanços substanciais no que se refere ao padrão de organização econômica e social. Sob a ordem liberal no Brasil nesses últimos quinze anos, em meio ao baixo crescimento, a regressão produtiva, a degradação do mercado de trabalho, as limitações e os impasses do gasto público e do gasto social, marcha em silêncio o reenquadramento da questão social que, progressivamente passa a ser circunscrita à pobreza extrema, a qual tem o seu enfrentamento limitado ao atendimento dos mais pobres entre os pobres. Tal marcha é acompanhada do enaltecimento das políticas de transferência de renda focalizadas nos mais

⁴ Bob Deacon. *Global Social Policy: international organizations and future of welfare*. Londres: Sage Publications, 1997. p.69.

⁵ Mesmo entre os países ricos, o empreendedorismo, reformas em prol dos pequenos negócios são vistas com grande entusiasmo. É o que aparece no trabalho publicado pela OCDE em 2002 *OECD Small and Medium Enterprise Outlook*, 2002.

pobres, vistas como baratas, flexíveis e eficientes em oposição às políticas universais consagradas na Constituição de 1988, vistas como demasiadamente dispendiosas. Trata-se de uma conseqüência lógica da adequação da questão social e das políticas públicas ao baixo crescimento e à gestão econômica ortodoxa. Esse quadro delimita o que é possível fazer em relação à questão social por meio da política social. Também é face desse processo e dos limites do projeto liberal, o enaltecimento das chamadas políticas públicas de emprego, da qualificação profissional, de programas de inserção para jovens no mercado de trabalho, em uma economia que pouco cresce, com um mercado de trabalho em franca desestruturação. Na verdade, executar políticas de emprego numa ordem econômica hostil ao crescimento do emprego, responde a mesma lógica de enfrentar a pobreza num cenário de lento crescimento econômico, limitado progresso material e regressão da estrutura produtiva.

Ainda que de forma sucinta e sem avançar em aspectos importantes da evolução das políticas públicas no Brasil nesses últimos quinze anos, o objetivo dessa reflexão é expor aspectos que caracterizam tais condições e limites sob a ordem liberal no Brasil, tendo como foco duas áreas sensíveis ao enfrentamento da questão social no país: a política social e as políticas de emprego.

1. Focalização da política social e a pobreza como a síntese da questão social

No espaço deixado pela estagnação econômica, pelos impasses e contradições constitutivos da política econômica liberal-conservadora em relação à questão social no país, criam-se as condições para o seu reenquadramento. Assim, foi se desenhando um processo de redefinição da questão social por parte do ideário liberal-conservador, que progressivamente passou a limitá-la ao atendimento aos pobres. Um atendimento precário, em princípio temporário, que se torna permanente, porque inserido num ajuste econômico sem fim, que produz efeitos sociais mais do que indesejáveis. Esse movimento se expressa no estabelecimento de uma nova perspectiva para a política social no Brasil, fundada na adoção de programas focalizados de combate à pobreza. Produz pressão por reformas das estruturas tradicionais de bem-estar social e, simultaneamente, leva à crescente priorização de um conjunto de políticas de transferência de renda denominadas políticas sociais de nova geração⁶.

Em relação às estruturas tradicionais de bem-estar social, como inscritas na Constituição de 1988, o atendimento de direitos sociais universais por meio de políticas em áreas como educação, saúde, previdência social entre outros, é visto como excessivamente dispendioso, num quadro de rigidez orçamentária e “ajustamento econômico”. Além disso, acredita-se que tais direitos não alcançam os “verdadeiros necessitados”, mas, preferencialmente, os setores organizados e melhor posicionados na estrutura social e de rendimentos. A agenda liberal de reformas para essas políticas assume um sentido claro de escolha de prioridades. Na política educacional, para exemplificar, com uma quantidade dada e restrita de recursos, faz-se a opção entre educação básica ou educação superior.

Com efeito, políticas focalizadas de combate à pobreza, como programas de transferência de renda, são vistas com grande entusiasmo e simpatia pelos reformadores liberais nacionais e dos principais organismos internacionais, porque são consideradas mais eficientes, capazes de atingir efetivamente os mais pobres, contando com orçamentos mais modestos e porque são políticas flexíveis e facilmente ajustáveis às condições de austeridade fiscal. Em conclusão, são **políticas baratas, flexíveis e tidas por eficientes**.

⁶ Como aparece na produção dos principais organismos internacionais.

De fato, ao contrário dos gastos em áreas tradicionais como previdência e saúde, assentados sobre direitos sociais e, por isso, rígidos em sua execução e expressivos como parcela do gasto público total, os gastos em determinados programas de transferência de renda focalizados nos pobres são, além de relativamente modestos, condicionados e adaptáveis às disponibilidades de recursos. De acordo com o corte de pobreza adotado ou critérios estabelecidos, pode-se adequar o número de beneficiários ou o valor dos benefícios às possibilidades orçamentárias.

A escolha é por determinados programas de transferência de renda, uma vez que, nessa lógica, também não são recomendáveis políticas que fixem valores mínimos de benefícios - em relação ao salário mínimo, por exemplo - tampouco aquelas em que os recursos sejam oriundos de receitas vinculadas, vale dizer, que apresentem rigidez, dificultando a suspensão de benefícios.

No caso brasileiro, observa-se que durante os anos 80 e, particularmente, na Carta de 1988, estabeleceu-se um conjunto de políticas de transferência de renda que obedecem a lógica diversa daquela dos programas de nova geração. Os programas de transferência de renda construídos nos anos 80 e consagrados na Constituição o foram como direito à proteção social. Entre eles estão o seguro-desemprego, os benefícios de prestação continuada (BPC), a aposentadoria rural e a renda mensal vitalícia, que hoje são alvo de duras críticas por parte de especialistas nacionais e dos organismos internacionais. Ao contrário, as políticas de nova geração, intensamente recomendadas a partir dos anos 90, não visam à instituição de direitos plenos à assistência e à proteção social, como expresso, por exemplo, na LOAS, de natureza continuada ou vitalícia, incorporável ao patrimônio do cidadão. O objetivo dessas políticas é a criação de direitos flexíveis, de natureza precária, facilmente modificáveis. Eles são relativamente baratos e altamente flexíveis no que se refere aos custos e à concessão e/ou cessação. Assim, se adapta perfeitamente a política social à ordem econômica e a ortodoxia liberal.

Dessa maneira, a proliferação de certas políticas de transferência de renda não oferece riscos ao equilíbrio fiscal corrente, pois absorvem um volume de recursos relativamente limitado e não vinculado, de forma que não engessam, nem comprometem parcela significativa do orçamento.

Na tabela seguinte foram comparados os gastos com as políticas de nova geração (conjunto A) e com as políticas tradicionais consagradas pela Constituição de 1988 (conjunto B), que agrega políticas anteriores à Carta e outras articuladas a partir dela, de forma a dimensionar e distinguir os Gastos Federais Diretos⁷ nos dois conjuntos. Embora os gastos em políticas de nova geração tenham triplicado entre 2001 e 2004, ao final do período os dispêndios totalizaram R\$ 6,9 bilhões. No mesmo ano de 2004, as despesas com políticas anteriores e aquelas consagradas pela Constituição Federal de 1988 superaram os R\$ 185 bilhões, tendo como principal rubrica a previdência social (regime geral), com gastos superiores a R\$ 128,4 bilhões⁸.

⁷ Nos *Gastos Federais Diretos* não estão incluídas renúncias tributárias ou deduções, que em 2004, por exemplo, totalizaram R\$ 3,4 bilhões em ações de assistência social ou como outro exemplo, R\$ 2,4 bilhões em deduções de despesas com saúde no IRPF e IRPJ.

⁸ Pelos números do orçamento federal e nele, os gastos sociais, como apresenta o Ministério da Fazenda, estima-se que em 2004, o orçamento social do Governo Federal respondeu por quase 60% do gasto público social total (incluindo Estados e Municípios). O orçamento social direto do governo federal foi de R\$ 248,9 bilhões, correspondendo a 14,1% do PIB. O orçamento social total - que, além dos gastos diretos, inclui empréstimos, subsídios e renúncias tributárias - foi estimado em R\$ 280,7 bilhões, equivalentes a 16,0% do PIB. Do total do gasto direto, a previdência social respondeu por 67,6%, saúde 12,8%, 6,5% assistência social e 5,2% educação. Em 2004, as receitas federais primárias atingiram R\$ 422,4 bilhões, sendo que as receitas líquidas das transferências para estados e municípios foram de R\$ 358,4 bilhões. Dessa forma, os gastos sociais diretos do Governo Federal representaram 69,4% do orçamento líquido das transferências, e os gastos diretos com

Tabela 1
Brasil - Gastos federais diretos com políticas de transferência de renda selecionadas, 2001-2004

(valores correntes em milhões R\$)

	2001	2002	2003	2004
(A) "POLÍTICAS DE NOVA GERAÇÃO"				
Bolsa Família	1.531	2.408	3.444	5.799
• Auxílio gás	-	651	838	-
• Bolsa-alimentação	-	152	360	-
• Bolsa-escola	1.531	1.605	1.614	-
• Cartão Alimentação	-	-	633	-
PETI - Programa de Erradicação do trabalho infantil	315	516	470	190
Bolsa para jovens (15-17 anos)	19	43	44	55
Bolsa Renda	-	-	103	-
Bolsa Estudo	399	446	830	919
Total (A)	2.264	3.413	4.891	6.963
(B) "POLÍTICAS TRADICIONAIS CONSAGRADAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988"				
BPC/RMV	4.389	5.172	6.403	7.623
• RMV (assistência ao idoso)	675	680	713	604
• RMV (assistência a portadores de deficiência)	1.020	1.064	1.157	1.243
• BPC (assistência ao idoso)	927	1.252	1.743	2.444
• BPC (assistência a portadores de deficiência)	1.767	2.176	2.790	3.332
Seguro desemprego	4.903	5.808	6.758	7.276
Abono Salarial	896	1.300	1.806	2.298
Previdência Social (Regime Geral – INSS)	77.885	90.870	109.977	128.405
• Aposentadorias e pensões (previdenciários e acidentários)	70.840	81.652	98.280	113.573
- Urbana	56.291	64.720	77.678	90.012
- Rural	14.549	16.931	20.602	23.561
• Auxílio doença previdenciário	2.698	4.082	6.161	9.371
• Salário-família	1.106	1.208	1.647	1.952
• Funcionamento do Sistema Previdenciário	1.451	1.721	1.301	1.000
Pessoal inativo da União (RJU)	28.104	31.680	36.246	39.847
Total (B)	116.177	134.830	161.190	185.449
(A/B)*100	1,9	2,5	3,0	3,8
(A/B)*100 (exclusive previdência e RJU)	22,2	27,8	32,7	40,5
(A/aposentadoria rural)*100	15,6	20,2	23,7	29,6

Fonte: MF/Secretaria de Política Econômica. *Orçamento Social do Governo Federal, 2001- 2004.* (elaboração própria)

Em 2004, os gastos do primeiro conjunto (A) representaram 3,8% do segundo conjunto (B). Outra comparação interessante indica que os gastos de todo conjunto (A) representaram, no mesmo ano de 2004, apenas 29,6% dos dispêndios das aposentadorias rurais (R\$ 23,5 bilhões). Destacando-se um subgrupo do conjunto (B), com a exclusão de todos os gastos da previdência e do regime jurídico único (RJU) e, portanto, considerando apenas os gastos com benefícios de prestação continuada (BPC), renda mensal vitalícia (RMV), seguro-desemprego e abono salarial, o confronto revela que os gastos referentes ao conjunto (A) totalizaram 40,5% dos gastos pertinentes a esse subgrupo.

Os gastos com as políticas de transferência de renda às famílias pobres no âmbito da grande política social dos novos tempos, com o Programa Bolsa-Família e com programas remanescentes⁹ totalizaram, em 2003, pouco mais de R\$ 3,4 bilhões (0,23% do PIB). Esses gastos subiram em 2004 para quase R\$ 5,8 bilhões (0,32%), chegando em 2005, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, a mais de R\$ 6,5 bilhões. Portanto, praticamente

previdência representaram 46,9% desse orçamento. Ministério da Fazenda. *Orçamento social do governo federal 2001-2004.* Brasília: Secretaria de Política Econômica, abril de 2005.

⁹ O programa Bolsa Família, criado em 2003, incorporou programas pré-existentes como o Bolsa-Escola, o cartão-alimentação, o auxílio-gás e o bolsa-alimentação. Esses programas de transferência de renda são aqui considerados como “programas de nova geração”.

dobraram entre 2003 e 2005, mas mostrando-se ainda modestos, diante da arquitetura mais geral do Orçamento Geral da União, do Orçamento da seguridade social e do conjunto dos gastos e vinculações na área social. Sem comprometer a atual gestão fiscal no país e a política de superávit primário, o respectivo montante atingiu mais de 6,5 milhões de famílias em 2004, 8,7 milhões de famílias em 2005 e, pelas projeções do governo, chegarão a mais de 11 milhões de famílias em 2006.

Com efeito, os defensores dessa nova geração de políticas públicas afirmam que, por força do avanço de programas como o Bolsa Família, milhares de brasileiros têm saído da miséria e da pobreza, o que também tem trazido reflexos na melhoria da distribuição de renda no país¹⁰. Sem adentrar em polêmicas sobre indicadores de pobreza e de desigualdade utilizados para avaliar tal tese, nem tampouco diminuir a importância do Bolsa Família, não se mostra razoável sustentá-la, tendo em vista não apenas o universo dos atendidos, mas também o volume de recursos envolvidos. Sem dúvida, muito mais contundente para a redução da pobreza e da desigualdade pode ser, por exemplo, a valorização do salário mínimo, como efetivamente ocorreu nos últimos anos. O processo produz impactos vigorosos em grande parte das políticas tradicionais inscritas nos marcos da CF/88, incluindo aquelas que chegam aos piores bolsões de pobreza do país, como a aposentadoria que beneficia mais de 7 milhões de trabalhadores rurais.

Diversamente do que dizem seus defensores, a focalização da política social e o sentido geral das propostas de reformas nessa área não projetam sociedades menos desiguais. Essas propostas apontam, na melhor das hipóteses, para a construção de estruturas de bem-estar social e de organização do mercado de trabalho assentada sobre uma perspectiva de proteção e organização social mínima. Trata-se de um projeto de mínimos sociais e de amparo dos mais necessitados, em detrimento da perspectiva de atendimento e organização social universal; um projeto que aponta, é verdade, para a promoção de maior homogeneidade social, todavia, rebaixando os padrões sociais desejados.

“O padrão de políticas sociais que ganha força no país não prima por sua generosidade e pode resultar em nivelamento por baixo na sociedade, ao retirar direitos e cortar programas que atendem setores acomodados da sociedade, e transferir parcela de recursos aos pobres. Não por acaso, dados recentes, que apontavam muito mais para o empobrecimento de camadas da baixa classe média, transmutaram-se em melhora do perfil de distribuição de renda no país, a juízo de membros da área econômica do governo”¹¹.

A prioridade absoluta dos mais pobres entre os pobres¹², por meio da focalização da política social e prejuízo às políticas universais de atendimento a direitos sociais, vistas como inadequadas à gestão econômica liberal-conservadora, significa, nas palavras de Albert

¹⁰ É grande o entusiasmo dos reformadores sociais com o programa Bolsa Família. Membros do governo brasileiro, intelectuais e pesquisadores, nacionais e estrangeiros, além das agências globais, como o Banco Mundial, o FMI e a OCDE, são grandes entusiastas das vantagens de programas “baratos, flexíveis e eficientes”. Ver World Bank. *Brazil: equitable - competitive - sustainable. Contributions for debate*. Washington DC: World Bank, 2004, particularmente os capítulos 3 e 11. Ver também OCDE. *Estudos econômicos da OCDE – Brasil 2005*. Rio de Janeiro: FGV/OCDE, 2005, particularmente o capítulo 4, “Aprimorando as políticas sociais e a focalização dos gastos sociais”. Aqui no Brasil, entre vários trabalhos produzidos, podemos citar Fábio Veras Soares, Sergei Soares *et. ali*. “Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty”. Brasília: International Poverty Centre – UNDP/IPEA, 2006. Também, o trabalho de Ricardo Paes de Barros e Mirela de Carvalho. “Desafios para a política social brasileira” Rio de Janeiro: IPEA (texto para discussão, nº 985), outubro de 2003.

¹¹ Carlos Alonso Barbosa de Oliveira. “Ajuste fiscal e política social”. Campinas: CESIT/IE/UNICAMP. *Carta Social e do Trabalho* nº 2. set/dez. 2005. p. 02.

¹² Como textualmente afirmado em Ricardo Paes de Barros e Mirela de Carvalho. “Desafios para a política social brasileira” Rio de Janeiro: IPEA (texto para discussão, nº 985), outubro de 2003. p. 15.

Hirschmann, o caminho breve para a consolidação de uma política social pobre para os pobres¹³, compatível com a estagnação econômica e com a ortodoxia liberal.

“A partir da naturalização das desigualdades, o modelo devolve o conflito para o seio de uma sociedade fragmentada, onde os atores se individualizam, ao mesmo tempo em que os sujeitos coletivos perdem a identidade. Muda, portanto, a orientação da política social: nem consumos coletivos, nem direitos sociais, senão a assistência focalizada para aqueles como menor capacidade de pressão ou os mais humildes ou, ainda, os mais pobres. Dessa forma, o Estado Neoliberal ou de Mal-Estar inclui, por definição, uma feição assistencialista (legitimação) como contrapartida de um mercado livre (acumulação)”¹⁴.

Dessa forma, conforme afirma Laura Tavares, uma ordem que define a sociedade como mero agregado de indivíduos que realizam seus interesses individuais transforma a saúde, a educação, a alimentação, o trabalho, o salário em recursos ou mercadorias, regulados pelo mercado, e determina que o alcance do bem-estar seja um problema a ser resolvido no âmbito privado e individual.

2. Políticas de emprego no Brasil: entre o lento crescimento econômico e política fiscal conservadora

No contexto de semi-estagnação econômica e de impasses e contradições do projeto liberal no Brasil, na década de 1990 proliferaram as chamadas políticas de emprego. Sob uma ordem econômica hostil ao crescimento do emprego e solidária ao desemprego e à desestruturação do mercado de trabalho, paradoxalmente, ampliou-se o espaço para tais políticas. Este é mais um aspecto do processo de reenquadramento da questão social, da adequação do mercado de trabalho nacional e das políticas públicas no Brasil à ordem econômica liberal e ao baixo crescimento. Mostra-se importante compreender do que se trata e qual o significado das políticas de emprego ao longo do século XX e, em especial, sob a ordem liberal a partir dos anos 80, com suas especificidades no Brasil¹⁵.

Distante do fundamentalismo liberal contemporâneo e de suas recomendações para a solução dos problemas do mercado de trabalho, foi marcante, durante grande parte do século XX, o desenvolvimento de políticas voltadas ao pleno emprego. Os esforços por gerar postos de trabalho suficientes para incorporar a força de trabalho estavam inseridos na perspectiva da promoção do bem-estar social e do pleno emprego, o que se pretendia alcançar mediante estímulo ao rápido crescimento econômico. Assim, por exemplo, no pós-guerra, definiram-se as políticas de pleno emprego nos países desenvolvidos a partir da mobilização de um conjunto de múltiplos instrumentos sobrepostos e interdependentes das políticas públicas - política macroeconômica, política social, gasto público, expansão do emprego público, entre outros – objetivando-se a plena utilização da mão-de-obra. Em outras palavras, o crescimento econômico acelerado produzido, conscientemente, por políticas nacionais de desenvolvimento, criou condições para um mercado de trabalho dinâmico e regulado, capaz de se tornar um poderoso espaço de incorporação social¹⁶.

¹³ Ver Albert Hirschmann. *L'Économie comme science morale et politique*. Paris: Seuil, 1984.

¹⁴ Laura Tavares Soares. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Ed. Cortez, 2000. p. 73.

¹⁵ Cf. Denis Maracci Gimenez. *Políticas de emprego no século XX e o significado da ruptura neoliberal*. São Paulo: Ed. Annablume/UNISAL, 2003.

¹⁶ É o que mostra Robert Castel quando analisa a constituição da “sociedade salarial” e o que denomina por “Estado de crescimento”. Castel observa que a sociedade salarial construída no pós-guerra “não se reduz a um nexos de posições assalariadas (...) Ela é também um modo de gestão política que associou a sociedade privada e

Willian Beveridge, em *Full Employment in a Free Society*, destacou a responsabilidade estatal sobre o problema do desemprego. Beveridge chamou a atenção das sociedades ocidentais não planejadas sobre a importância do papel do Estado na manutenção dos níveis de pleno emprego alcançados durante a Guerra, inclusive nos tempos de paz vindouros. Dizia Beveridge, que o emprego depende dos investimentos, sendo impossível, dessa maneira, alcançar-se o pleno emprego com um volume de gasto total na economia insuficiente para a criação de demanda capaz de afetar o conjunto da mão-de-obra disponível. A questão que então se coloca parece óbvia: sobre quem deveria recair a responsabilidade de pelo investimento total suficiente para a manutenção do pleno emprego? Para Beveridge, nos tempos de paz, a maior parte dos investimentos, em economias de mercado, pode e deve vir da iniciativa privada, mas a responsabilidade última de zelar pela suficiência dos investimentos com o objetivo de buscar o pleno emprego recai sobre o governo. O que Beveridge compreende e propõe como política de pleno emprego é o compromisso contínuo do Estado de garantir os investimentos totais suficientes para que se mantenham níveis elevados de demanda por mão de obra¹⁷.

De acordo com Joan Robinson, é necessário analisar como essa responsabilidade do Estado se reflete concretamente nas diversas realidades nacionais. Tendo em vista a idéia de métodos globais destinados a fomentar o emprego total, Robinson observa que qualquer política global produz resultados concretos e tem influência sobre a direção do emprego. O problema está na identificação das necessidades da sociedade e na compreensão de seus conflitos, para, a partir deles decidir-se. Para Robinson, isso é tarefa do governo¹⁸.

Abordando a necessidade de enfrentar-se a questão do emprego no Brasil no dramático início dos anos 80, o documento “Emprego Urgente!”, publicado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) traz a idéia de que as políticas de emprego no pós-guerra não poderiam ser confundidas e reduzidas a programas como o seguro-desemprego, que tem por objetivo simplesmente garantir certa renda a um determinado segmento da mão-de-obra disponível e não utilizada. Da mesma forma, não podem ser reduzidas a programas de formação profissional ou a qualquer outro existente no âmbito dos sistemas públicos de emprego. Como parte do amplo projeto de desenvolvimento no pós-guerra, o que se denominou política de emprego tinha por objetivo, em primeiro lugar, o aumento da demanda de mão-de-obra, buscando garantir, assim, trabalho e renda ao conjunto da força de trabalho. Na medida em que buscava garantir postos de trabalho suficientes para a absorção da mão-de-obra disponível, de seus efeitos resultava um produto (bens ou serviços) em geral adequado à satisfação das necessidades econômicas ou sociais dos trabalhadores. Nesse sentido, as políticas de emprego características do pós-guerra visavam, em primeiro lugar, à criação de empregos. Somente por consequência satisfiziam outras necessidades, como a inserção de grupos mais duramente atingidos pelo desemprego ou a indução à mobilidade espacial dos trabalhadores em busca de emprego¹⁹.

a propriedade social, o desenvolvimento econômico e a conquista dos direitos sociais, o mercado e o Estado”. Robert Castel. *As metamorfoses da questão social – uma crônica do salário*. Petrópolis/RJ: Ed. Vozes, 1998. pp. 478-479. Ver também Joan Robinson. “O que foi feito da política de emprego?” In: Joan Robinson, *Contribuições à Economia Moderna*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

¹⁷ Willian Beveridge. *Pleno Empleo en una Sociedad Libre*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988. (1ª edição inglesa, 1944).

¹⁸ Conforme avalia Robinson, a manutenção do pleno emprego e a promoção do bem-estar social não dizem respeito somente à execução de políticas anticíclicas, como parte da tradição do pensamento keynesiano afirma, já que, em se tratando de investimentos, “não podemos ligá-los e desligá-los” de forma aleatória. Para ela, “a uma política de emprego sadia é essencial que o investimento seja planejado como um todo, não simplesmente estabilizado” sendo que “uma política meramente passiva que visasse compensar a insuficiência do investimento privado, seria pouco esperanças para sociedades que se deparam com profundas contradições.” op.cit. p. 25.

¹⁹ IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social). *Emprego Urgente!* Curitiba: IPARDES/CONCITEC, 1984.

Em síntese, ao tratar de questões relativas ao mercado de trabalho e à pobreza nos Estados Unidos no início dos anos 60, Gunnar Myrdal apresentou sua visão sobre as políticas de emprego e uma estratégia de desenvolvimento de fato.

*"O remédio principal contra o desemprego, independentemente de quais foram suas causas e caráter nos casos particulares, consiste em manter a demanda de produtos em um nível elevado e permanente, em conseqüência, uma demanda total de mão-de-obra constantemente ativa. Uma vez conseguido isso, a adaptação da oferta de mão-de-obra à sua demanda é obtida sem maiores dificuldades através de **políticas acessórias** [grifo meu] dirigidas aos segmentos preferencialmente atingidas pelo desemprego"²⁰*

Essas concepções, que marcaram os debates sobre as políticas de emprego no pós-guerra e que eram vistas como expressão da própria estratégia de desenvolvimento econômico adotada em cada país, foram sendo progressivamente abandonadas, com o avanço liberal nas três últimas décadas. Políticas de emprego, no seu significado contemporâneo, passaram a identificar um segmento limitado de programas públicos que atuam sobre o mercado de trabalho, sem qualquer compromisso com a plena ocupação. Nas condições de desenvolvimento das sociedades capitalistas desde os anos 80, sob a hegemonia do novo liberalismo triunfante, aquelas que continuaram convencionalmente conhecidas por políticas de emprego possuem um significado distinto daquilo que fora compreendido no pós-guerra como tal.

Multiplicaram-se programas voltados ao mercado de trabalho e focalizados sobre determinados segmentos de trabalhadores, que, por um lado, prestigiam estratégias diversas de assistência, como a garantia de renda pelo seguro-desemprego, o acesso à educação profissional, a atenção aos grupos especialmente em dificuldades de obtenção de emprego e renda, entre outras. Por outro lado, consagram estratégias típicas de inserção dos indivíduos em mercados e economias pouco dinâmicas, como programas de micro-crédito, políticas de incentivo ao empreendedorismo, de estímulo ao cooperativismo etc.

Apesar de existirem, no pós-guerra, várias dessas políticas em diversos países, houve um processo amplo de ruptura com o antigo padrão de tratamento das questões do mundo do trabalho, que imputa ao bom funcionamento do mercado de trabalho a responsabilidade por problemas sociais e econômicos mais abrangentes, que não se resumem a ele. Assim se deve compreender desde iniciativas de flexibilização das relações de trabalho até a proliferação de políticas específicas dirigidas ao mercado de trabalho, que, por suas limitações e pressupostos, são corretamente denominadas pelas agências globais como políticas de mercado de trabalho²¹.

De forma clara, as discussões sobre políticas de emprego em tempos de novo liberalismo sintetizam vários aspectos do processo de ajustamento do mercado de trabalho e das políticas públicas à ordem econômica. E sintetizam porque estão exatamente no espaço de intersecção dos vários impulsos reformadores relativos ao mercado de trabalho e às políticas públicas.

É assim no plano geral e o Brasil apresenta suas especificidades. A criação do sistema de qualificação profissional no país remonta aos anos 40, com a organização do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), do Serviço Nacional de Aprendizagem do

²⁰ Gunnar Myrdal. *El reto a la Sociedad Opulenta*. México: Fondo de Cultura Económica, 1964. p. 34.

²¹ Como bem definido pela OCDE em vários trabalhos. Cf. OCDE. *Políticas de mercado de trabajo en los noventa*. Madrid: MTSS, 1991; OCDE. *Perspectives de l'emploi*, 1992; e também OECD. *The OECD - Jobs Study: evidence and explanations. (Part 1 - Labour market trends and underlying forces change & Part 2 - The adjustment potential of the labour market)*. Paris: OECD, 1994.

Comércio (SENAC), pilares do atual “Sistema S”²², e também com a instalação paulatina das Escolas Técnicas Profissionalizantes. A criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE) tampouco é recente; deu-se em 1975, com o objetivo de intermediar mão-de-obra. Da mesma forma, o seguro-desemprego não tem origem próxima: foi instituído em março de 1986²³.

Essas políticas, implementadas ao longo do período de industrialização, assim como o seguro-desemprego, implementado durante o movimento de abertura democrática nos anos 80, eram vistas como integrantes do projeto de desenvolvimento e de estruturação das políticas de proteção social no país²⁴. Com efeito, sob condições históricas distintas, embora considerados importantes na estruturação do mercado de trabalho nacional e para a proteção social, tais programas ocuparam papel coadjuvante no cenário que tinha a industrialização e a retomada do desenvolvimento no papel central. Para Myrdal, trata-se de políticas acessórias à estratégia de industrialização acelerada ou aos esforços pela retomada do desenvolvimento nos anos 80.

Sob a ordem liberal no Brasil, exatamente na década de 1990, eles deixam essa condição acessória. Na mesma trilha da incorporação tardia da agenda de reformas liberais, essas políticas foram crescentemente alçadas ao centro das discussões sobre os terríveis problemas enfrentados no mercado de trabalho nacional, juntamente com questões relativas à flexibilização do mercado de trabalho ou à redução do custo laboral, num movimento que acaba por circunscrever a problemas do mercado de trabalho e da precária condição da mão-de-obra nacional a explicação do alto desemprego, da informalidade etc.

Não se pode desconsiderar, é verdade, a importância do avanço das políticas de mercado de trabalho no Brasil nos anos 90, eis que, pela fragilidade das políticas públicas, das estruturas de proteção social e de amparo ao trabalhador, esse avanço deve ser visto como algo positivo. A criação do FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador - no início de 1990, contando com recursos do PIS/PASEP, foi decisivo para oferecer base de financiamento para o programa de seguro-desemprego e outras políticas para o mercado de trabalho. O aumento do número de benefícios concedidos sob a forma de seguro-desemprego demonstra não apenas o aumento da demanda decorrente do alto desemprego, mas também que o programa ganhou corpo nos últimos quinze anos, atendendo em 2005 mais de 5,3 milhões de segurados (97,98% dos requerentes), resultando em dispêndio superior a R\$ 8,7 bilhões²⁵.

Tabela 2

Brasil – Seguro-Desemprego do Trabalhador Formal, 1986-2005.

²² Atualmente, o chamado “Sistema S” engloba além do SENAI/SESI e SENAC/SESC, o Serviço Nacional de Formação Rural Profissional – SENAR, o Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes – SENAT, além do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE.

²³ Sobre a evolução dessas políticas no Brasil ver Beatriz Azeredo. *Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: ABET (Coleção Teses & Pesquisas, volume 1), 1998. Também, Amilton Moretto. *Mercado de trabalho e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, 2001. (Dissertação de Mestrado).

²⁴ Como pensado o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), criado pelo Presidente Getúlio Vargas, para oferecer mão-de-obra qualificada para a indústria nascente no país, ou ainda, o seguro-desemprego, uma política tradicional de cobertura frente ao risco de desemprego que fora tardiamente implementada no Brasil pelas forças da redemocratização.

²⁵ Nesses dados do MTE não estão computados os 181.896 benefícios do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal; os 9.807 benefícios do Seguro-Desemprego do Empregado Doméstico, os 4.092 benefícios do Seguro-Desemprego Bolsa-Qualificação e os 832 benefícios do Seguro-Desemprego do Trabalhador Resgatado, que juntos totalizaram R\$ 233,8 milhões em 2005. Dados disponíveis em www.mte.gov.br.

anos	Requerentes	Segurados	Taxa de Habilitação (B/A) X 100	Despesas ¹		Valor médio do benefício em Salários Mínimos
				R\$	% PIB	
1986	204.324	150.741	73,78	97.562.246,30	0,01	–
1987	999.967	734.260	73,43	582.933.063,88	0,04	1,15
1988	1.322.432	1.045.534	79,06	482.813.889,29	0,04	1,22
1989	1.912.185	1.620.543	84,75	702.081.661,83	0,05	1,70
1990	3.099.910	2.806.820	90,55	2.627.600.839,74	0,20	1,75
1991	3.724.840	3.498.235	93,92	2.551.584.294,11	0,19	1,83
1992	4.015.225	3.895.157	97,01	2.570.404.126,58	0,19	1,69
1993	3.828.060	3.759.623	98,21	2.002.104.638,30	0,14	1,41
1994	4.090.975	4.031.230	98,54	4.797.426.304,23	0,32	1,55
1995	4.792.288	4.742.043	98,95	7.806.710.807,45	0,50	1,54
1996	4.397.264	4.360.917	99,17	8.200.978.743,34	0,51	1,56
1997	4.426.718	4.400.738	99,41	7.942.077.792,70	0,48	1,57
1998	4.398.302	4.357.528	99,07	9.205.426.004,39	0,56	1,56
1999	4.416.358	4.315.593	97,72	7.270.033.187,26	0,44	1,55
2000	4.260.699	4.176.004	98,01	6.966.018.866,83	0,40	1,51
2001	4.772.779	4.686.756	98,20	7.441.647.659,98	0,42	1,48
2002	4.884.001	4.803.535	98,35	7.126.312.333,24	0,40	1,42
2003	5.051.407	4.971.712	98,42	7.555.969.337,51	0,42	1,38
2004	4.892.760	4.812.008	98,35	7.144.380.640,31	0,38	1,39
2005	5.473.693	5.362.968	97,98	8.770.725.441,33	0,45	1,36

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (elaboração própria)

(1) Valores deflacionados pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas (preços dezembro/2005)

Paradoxalmente, o seguro-desemprego, que se transformou em um dos grandes programas de proteção social do Brasil, dentre as políticas para o mercado de trabalho é a mais criticada pelos reformadores partidários da focalização das políticas públicas nos pobres e nos segmentos mais vulneráveis no Brasil²⁶.

Por um lado, as críticas apontam o volume dos gastos e as sérias limitações de sua cobertura em relação aos trabalhadores sem contrato formal de trabalho, que seriam os mais necessitados. Seu alcance limitado aos trabalhadores egressos do mercado formal não decorre das características tradicionais de um programa de seguro-desemprego, que atuaria sobre o desemprego aberto involuntário de trabalhadores com contrato regular de trabalho, mas da própria heterogeneidade do mercado de trabalho no Brasil, marcado pela precariedade das relações de trabalho e por condições difusas de desocupação. O desafio, por evidente, não está na adaptação do programa a esse mercado de trabalho extremamente heterogêneo, à precariedade das relações de trabalho e, portanto, em última análise, à estagnação econômica. Também não é solução para suas limitações acabar com o programa para usar seus recursos em um grande fundo de combate à pobreza, como pretendem alguns reformadores liberais, a pretexto de atender os menos favorecidos. O desafio é avançar na estruturação do mercado de trabalho, reduzindo as formas atípicas de relações de trabalho e de desocupação²⁷.

²⁶ A definição das fontes financiadoras do seguro-desemprego, conforme já visto, foi obra da Constituição Federal de 1988, quando, nas Disposições Constitucionais Gerais, o artigo 239 estabeleceu como sendo essa a função do PIS/Pasep. Este artigo determinou que o PIS/Pasep passaria a financiar os programas do seguro-desemprego e do abono salarial. Adicionalmente, pelo menos 40% da arrecadação seriam destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por intermédio do BNDES, com critérios de remuneração que preservassem o valor dos empréstimos. A CF/88 também garantiu que o patrimônio PIS/Pasep acumulado do até então nas contas individuais existentes fosse preservado. IPEA. Brasil: o estado de uma nação. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, edição 2006.

²⁷ A despeito disso, a ampliação do seguro-desemprego para segmentos não formalizados da força de trabalho, que vem lentamente ocorrendo, pelas próprias características de suas bases de financiamento, seria algo razoável no que se refere à ampliação da proteção social no país.

Por outro lado, os críticos ao seguro-desemprego brasileiro o colocam, assim como em relação ao FGTS e as verbas rescisórias devidas no momento da ruptura do contrato de trabalho, como estimulador da elevada rotatividade do mercado de trabalho brasileiro, prejudicial às empresas e aos próprios trabalhadores. A idéia de que o trabalhador, recorrentemente, seria estimulado a romper seu contrato formal de trabalho para receber as indenizações devidas e ter acesso ao seguro-desemprego, em que pese experiências pontuais, não parece razoável num mercado de trabalho altamente competitivo, em que as vagas de melhor qualidade são disputadas ferozmente.

Na verdade, como visto antes, “a menina dos olhos” dos gestores das políticas de mercado de trabalho não são políticas ditas passivas, como o seguro-desemprego. As idéias de ajustamento do mercado de trabalho às condições de inserção na ordem global competitiva têm nas políticas ditas ativas a sua ponta de lança.

A qualificação profissional é certamente a principal política ativa de mercado de trabalho. No Brasil, em especial, o lento crescimento da economia, do emprego e da produtividade e a expansão de relações não-formais de trabalho, dos baixos rendimentos e da desigualdade aviltante aparecem recorrentemente associados a problemas de qualificação da mão-de-obra nacional. “Dotar os trabalhadores brasileiros de conhecimentos básicos e de polivalência é uma exigência da globalização e uma das formas de aumentar as possibilidades de emprego e a eficiência da economia”, como medida estratégica, de médio e longo prazo, para incremento da qualidade do capital humano da população brasileira, é o que afirmava a Presidência da República em meados dos anos 90. Com essa diretriz e objetivos bastante ousados, como o de qualificar 20% da PEA a cada ano a partir de 1999, foi pensado o PLANFOR – Programa Nacional de Formação Profissional em 1995. Seu objetivo era o de reduzir o desemprego e o subemprego da PEA; combater a pobreza e a desigualdade social e elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo²⁸. Quase dez anos depois, em estudo sobre o Brasil, no mesmo sentido, afirma a OCDE:

“...a crescente informalidade tem aumentado a vulnerabilidade de certos grupos sociais. A demanda formal por mão-de-obra tem mudado seu foco em busca de mão-de-obra mais qualificada, ressaltando a necessidade de maior ênfase em políticas sociais ligadas ao desenvolvimento de capital humano. Quase 70% dos desempregados têm baixo nível de escolaridade, ao passo que a demanda por mão-de-obra atribui cada vez mais valor aos anos adicionais de educação (...) A rotatividade do emprego também é alta no setor informal, criando desestímulo para um adequado investimento em capital humano específico para determinados empregos”²⁹.

Entre diferentes momentos e governos, alguns participantes dos debates no Fórum Nacional – Soluções para a questão do emprego, realizado em setembro de 2000, foram mais explícitos e radicais sobre o assunto. José Pastore, naquela oportunidade, questionava a possibilidade da obtenção do crescimento econômico sustentado, tendo em vista o perfil da mão-de-obra nacional e a necessidade de aumento da produtividade do trabalhador brasileiro, como forma de ampliar a eficiência econômica. “Será que teremos mão-de-obra qualificada

²⁸ Brasil – Presidência da República. *O mercado de trabalho e a geração de empregos*. Brasília: Presidência da República - Fernando Henrique Cardoso, Secretaria de Comunicação Social, 1996. p.21. No caso do PLANFOR, originalmente, visava-se mobilizar e articular toda a rede de educação profissional disponível no país (escolas técnicas, sistema “S” etc.) para que gradualmente se atingisse a capacidade de qualificar e requalificar, a cada ano, cerca de 20% do total da população economicamente ativa (PEA). MTb/SEFOR. *PLANFOR - Plano Nacional de Educação Profissional. Termos de referência dos programas de educação profissional*. Brasília: Ministério do Trabalho/Secretaria de Formação Profissional, 1996.

²⁹ OCDE. *Estudos econômicos da OCDE – Brasil*. Rio de Janeiro: OCDE/FGV, 2005. p. 222.

para assegurar a dimensão sustentada do crescimento?” Era a sua questão. No mesmo caminho, o professor Ricardo Henriques observa que, talvez, a reflexão associada às questões da produtividade e da qualificação, colocada por Pastore, indique que os horizontes de sustentabilidade do crescimento, inclusive no que se refere à geração de empregos, estão definidos estritamente no interior do mercado de trabalho³⁰.

Esse aspecto já foi anteriormente destacado, quando se tratou da natureza das políticas de mercado de trabalho sob a ordem liberal. Mas a apreensão nacional do debate sobre essas políticas de mercado de trabalho, num país como o Brasil sob condições de semi-estagnação econômica, leva ao paroxismo. De maneira eloqüente, Carlos Lessa trata a questão do desenvolvimento e da educação no Brasil:

“O diagnóstico da elite, quando não atribui explicitamente a culpa [do tradicional atraso brasileiro em produzir] a variáveis étnico-sociais, se reveste, hipocritamente, de uma proposta saneadora e ambígua: ‘é necessário educar o povo’. O general Figueiredo já disse que o problema é que muitos de seus recrutas não sabiam o que era pasta de dentes”³¹.

Para além da proposta saneadora e ambígua de educar o povo, Lessa contraria com precisão o conteúdo do discurso que indica a micro e pequena empresa como solução para as dificuldades do mercado de trabalho, desde meados dos anos 90. Qualificação de empreendedores; políticas de micro-créditos, como o PROGER - Programa de Geração de Emprego e Renda³², criado em meados dos anos 90; o PNMPO - Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, que veio depois, além de uma enorme variedade de iniciativas estaduais e municipais de políticas de concessão de crédito para novos e pequenos empresários são expressões da prosperidade da tese do empreendedorismo, como forma de enfrentamento do desemprego e da precariedade do mercado de trabalho nacional, numa economia semi-estagnada. “O discurso da micro-pequena-média empresa prospera, pois o sobrevivente informal é denominado ‘micro-empresário’ e assim, como por um milagre,

³⁰ João Paulo dos Reis Velloso e Roberto Cavalcanti de Albuquerque. *Fórum Nacional – Soluções para a questão do emprego*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2001. Ver especialmente a síntese dos debates feita por Ricardo Henriques: “Soluções para o desemprego: balanço de um debate”.

³¹ Carlos Lessa. “A inferioridade brasileira, uma conveniente convicção da elite”. São Paulo: Jornal *O Valor Econômico*, A11 – quarta feira, 02 de agosto de 2006.

³² O PROGER surgiu da possibilidade de alocação dos recursos do FAT em depósitos especiais - acima da reserva de liquidez - nos agentes financeiros federais (primeiramente BNB e BB, depois BNDES, FINEP e CEF) ainda no governo Collor. A meta do programa é conceder crédito à população com dificuldades de acesso aos recursos do sistema financeiro tradicional, tanto nas áreas urbanas como rurais. O público-alvo é composto por micro e pequenas empresas do setor urbano, micro e pequenos produtores do setor rural, assim como cooperativas e associações de produção e os trabalhadores por conta própria do setor informal. O programa procura induzir ações que gerem emprego e renda mediante a criação de novas unidades produtivas e/ou pelo fomento àquelas já existentes. Por outro lado, busca incentivar a organização dos empreendimentos informais (auto-ocupação e os pequenos negócios familiares), com o objetivo de tentar resgatá-los para o setor formal da economia. Visa, também, a auto-sustentabilidade dos empreendimentos financiados por meio da promoção de programas integrados de capacitação técnico-gerencial, de qualificação profissional e assistência técnica aos beneficiários. Em 1995 foi instituído o PROGER Rural, e a partir desse, o PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar em 1996. Cf. Amilton Moretto, *Mercado de trabalho e políticas de emprego no Brasil*. op.cit. pp. 61-62. O PROGER faz parte do Programa do seguro-desemprego, complementando outras ações integradas da Política Pública de Emprego, como a qualificação profissional e a intermediação ao emprego. Desta forma, no Sistema Nacional de Emprego – SINE, o empreendedor tem à sua disposição gratuitamente uma estrutura de recursos humanos para o recrutamento, a seleção e a capacitação da mão-de-obra requerida em seu negócio, podendo, ainda, receber informações para a elaboração de seu plano de negócios. Os recursos são provenientes do FAT. www.mte.gov.br

transformamos desempregados, subempregados e desvalidos em empresários de si mesmos”³³.

A despeito das duras críticas feitas às heranças dos anos 80, o receituário dos reformadores liberais sobre a necessidade de políticas ativas para o mercado de trabalho encontra respaldo financeiro nas estruturas consagradas pela Constituição de 1988, incluindo o PIS/PASEP, cujos recursos deram base para a constituição do FAT³⁴. Não obstante, tal eloquência pela promoção de programas de trabalho e renda choca-se, simultaneamente, com os efeitos deletérios do lento crescimento da economia sobre o mercado de trabalho e sobre os fundos públicos e com a natureza do próprio modelo fiscal inscrito na gestão macroeconômica.

Tabela 3
Arrecadação PIS/PASEP e principais destinações entre 1995 e 2005 (em R\$ milhões¹)

	Arrecadação PIS/Pasep	Variação anual (%)	Desvinculação FSE/FEF/DRU	% FSE/FEF /DRU	Receita primária	Repasse BNDES	% BNDES s/ PIS/Pasep	Receita MTE	% MTE s/ PIS/Pasep
1995	16.646,8	-	4.332,7	26,0	12.314,1	4.925,6	29,6	7.388,5	44,4
1996	18.041,6	8,4	4.376,9	24,3	13.664,7	5.465,9	30,3	8.198,8	45,4
1997	16.972,3	-5,9	4.391,3	25,9	12.581,0	5.032,4	29,7	7.548,6	44,5
1998	15.946,2	-6,0	4.252,1	26,7	11.694,1	4.677,6	29,3	7.016,4	44,0
1999	19.490,1	22,2	7.122,8	36,5	12.367,4	4.946,9	25,4	7.420,4	38,1
2000	17.052,1	-12,5	2.611,3	15,3	14.440,8	5.776,3	33,9	8.664,5	50,8
2001	18.077,0	6,0	3.615,4	20,0	14.461,6	5.784,6	32,0	8.676,9	48,0
2002	18.068,0	0,0	3.613,6	20,0	14.454,4	5.781,8	32,0	8.672,6	48,0
2003	19.330,9	7,0	3.866,2	20,0	15.464,7	6.185,9	32,0	9.278,8	48,0
2004	20.517,1	6,1	4.103,4	20,0	16.413,7	6.565,5	32,0	9.848,2	48,0
2005	21.240,4	3,5	4.248,1	20,0	16.992,3	6.796,9	32,0	10.195,4	48,0
Total	201.382,4	2,9	46.533,6	23,2	154.848,8	61.939,5	30,7	92.909,3	46,1

Fonte: MTE/CGFAT, apud. IPEA. O estado de uma nação, 2006. p. 418.

(1) Os valores até 2004 foram corrigidos pelo IGP-DI, para preços de 31/12/2004.

Em 2005, os valores em moeda corrente. De 01.04.1994 a 31.12.1995, FSE (EC 1); de 01.01.1996 a 31.12.1999, FEF (EC 10 e 17).

A partir de 21.03.2000, DRU (EC 27).

Em princípio, é salutar relembrar que o objetivo do PIS e do PASEP consistia na distribuição das contribuições arrecadadas, ao final de cada exercício, entre empregados e servidores das empresas e entidades vinculadas aos programas. Todavia, de acordo com o artigo 239 da CF/88, a arrecadação decorrente das contribuições para o PIS e o PASEP passou a custear o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, o programa do seguro-desemprego e o abono salarial anual. Assim, a partir de 1989 deixou de existir o crédito da distribuição de

³³ Carlos Lessa, idem. Sobre a evolução recente dos pequenos negócios no Brasil ver especialmente Anselmo Luis dos Santos. *Trabalho e pequenos negócios no Brasil: impactos da crise no final do século XX*. Campinas: Instituto de Economia, 2006. (Tese de Doutorado).

³⁴ Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), criados pelas Leis Complementares 7 e 8, respectivamente de 07.09.1970 e 03.12.1970, foram unificados pela Lei Complementar Federal nº 26/75, com o objetivo de equiparar os benefícios concedidos aos empregados do setor privado e os servidores/funcionários públicos. São mantidos pelas pessoas jurídicas – com exceção das micro e pequenas empresas que tenham aderido ao Simples – que são obrigadas a contribuir com uma alíquota variável (de 0,65% a 1,65%) sobre o total das receitas. Esses recursos são destinados ao trabalhador em forma de rendimentos ou abonos salariais. A Medida Provisória 66, de 29.8.2002, convertida na Lei 10.637, de 30.12.2002, pôs fim à cumulatividade da contribuição, que passou a incidir sobre o valor agregado, a partir de 1.12.2002. Ver Banco Central do Brasil. *Finanças Públicas*. Brasília: BCB, novembro de 2004. pp. 58-59.

recursos nas contas dos participantes. Desde 1994, a arrecadação primária do FAT não conta com a arrecadação total do PIS/PASEP. As desvinculações de recursos, respectivamente pelo FSE, FEF e DRU, atingiram continuamente os repasses da arrecadação ao FAT. De maneira emblemática, em 1999, sob as condições do acordo com o FMI e dos esforços fiscais derivados dele, as desvinculações atingiram 36,5% da arrecadação do PIS/PASEP (R\$ 7,1 bilhões). Entre 1995 e 2005, foram mais de R\$ 46,5 bilhões destinados à proteção e promoção de políticas em favor dos trabalhadores do setor público e privado foram capturados pelas desvinculações de receitas³⁵.

Como bem demonstra estudo do IPEA, considerando apenas o MTE, o déficit primário anual do FAT – motivador de críticas, por exemplo, aos alegados gastos excessivos com o seguro-desemprego – resultou em sete dos onze anos (de 1995 a 2005), exclusivamente da aplicação das desvinculações, tendo em vista que a parcela percentual do BNDES manteve-se constante. Mesmo com o baixo crescimento e o alto desemprego, as simulações feitas pelo IPEA demonstram que a execução financeira anual do FAT teria apresentado um comportamento muito melhor, não fossem as desvinculações. Ao invés do saldo negativo acumulado de R\$ 25,8 bilhões, sem as desvinculações teríamos saldo positivo superior a R\$ 2 bilhões entre 1995 e 2005.

Tabela 4
Execução financeira do FAT e comparativo dos saldos finais com e sem desvinculações
(em R\$ milhões^a)

Ano	Receita ^b primária FAT	Receita do MTE c/ FSE, FEF e DRU	Receita do MTE s/ FSE, FEF e DRU	Custeio de programas ^c	Saldo com FSE, FEF e DRU	Saldo sem FSE, FEF e DRU
1995	12.314,1	7.388,5	9.988,1	9.565,4	-2.176,9	422,7
1996	13.664,7	8.198,8	10.824,9	10.767,4	-2.568,6	57,5
1997	12.581,0	7.548,6	10.183,4	10.675,2	-3.126,6	-491,8
1998	11.694,1	7.016,4	9.567,7	12.025,8	-5.009,4	-2.458,1
1999	12.367,4	7.420,4	11.694,1	10.640,5	-3.220,1	1.053,6
2000	14.440,8	8.664,5	10.231,2	9.988,4	-1.323,9	242,8
2001	14.461,6	8.676,9	10.846,2	11.155,5	-2.478,6	-309,3
2002	14.454,4	8.672,6	10.840,8	11.287,4	-2.614,8	-446,6
2003	15.464,7	9.278,8	11.598,5	10.253,2	-974,4	1.345,3
2004	16.413,7	9.848,2	12.310,3	10.462,6	-614,4	1.847,7
2005	16.992,3	10.195,4	12.744,2	11.920,8	-1.725,4	823,4
Total	154.848,8	92.909,3	120.829,4	118.742,2	-25.832,9	2.087,2

Fonte: MTE/CGFAT, apud. IPEA. *O estado de uma nação*, 2006. p. 419.

(a) Os valores até 2004 foram corrigidos pelo IGP-DI, para preços de 31/12/2004. Em 2005, os valores em moeda corrente.

(b) Receita primária do FAT já com aplicação das desvinculações (FSE, FEF e DRU), e Receita Líquida do MTE, já com repasse ao BNDES.

Custeio de programas diz respeito ao MTE: seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão de obra, qualificação profissional e outras despesas operacionais com demais programas. Não inclui programas de desenvolvimento econômico custeados com o repasse ao BNDES.

Da mesma forma, em razão dos esforços fiscais, também as políticas ativas de mercado de trabalho impulsionadas na década de 1990 como estratégia fundamental para a adequação da oferta de mão-de-obra nacional aos novos tempos, como o PLANFOR, foram

³⁵ “Em termos agregados, caso não houvesse desvinculação, tanto o MTE como o BNDES disporiam de montantes adicionais expressivos em seus respectivos orçamentos anuais – da ordem de R\$ 1,7 bilhão para o BNDES e de R\$ 2,5 bilhões para o MTE”. IPEA. *O estado de uma nação*, 2006. op. cit. p. 418.

sucumbindo às restrições orçamentárias após 1999, para a produção dos robustos superávits primários. Pode-se observar esse movimento na tabela anterior. A despeito do crescimento dos gastos com seguro-desemprego, os gastos de custeio dos programas de mercado de trabalho, em conjunto, permaneceram praticamente estagnados. Assim, chega-se ao paroxismo, pois mesmo as políticas dirigidas ao mercado de trabalho e ao desenvolvimento do capital humano, recomendadas pelos reformadores liberais, são vitimadas pelos imperativos do ajuste fiscal e da ortodoxia econômica, por eles mesmos estabelecidos, além, evidentemente, das condições impostas ao mercado de trabalho numa economia de baixo crescimento.

Talvez não haja nada mais paradigmático para compreender a natureza das relações entre o reenquadramento da questão social, o ajustamento das políticas públicas – social e do trabalho – e do mercado de trabalho à ordem econômica liberal, do que observar o compasso das políticas de mercado de trabalho ou das políticas públicas de emprego. Fazer-se política de emprego em uma economia estagnada, com um mercado de trabalho desfavorável, é quase o mesmo que fazer-se política social sob uma ordem econômica contrária ao enfrentamento da questão social. O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), lançado pelo Ministério do Trabalho em junho de 2003, com o objetivo de incentivar a contratação, treinamento e capacitação de jovens entre 16 e 24 anos, prejudicados pelas taxas de desemprego elevadíssimas, ilustra claramente tal situação. Além de questões pertinentes à elaboração, implementação e execução, apontadas como responsáveis pelo seu absoluto fracasso, observa-se que, no lançamento do programa, fora fixada a meta inicial de criação de 250 mil vagas somente em 2004, mas ela logo foi revista e refixada em 50 mil. Esse programa, lançado como uma das principais ações do governo federal a partir de 2003 no campo das políticas de emprego havia conseguido, até o início de 2005, tão-somente 2.585 contratações, vale dizer, apenas 1% do objetivo inicial. Somente 20% dos gastos autorizados no orçamento da União foram realizados. Segundo o Ministério do Trabalho, entre 2003 e 2006 foram capacitados 62.992 jovens, dos quais apenas 12.249 foram inseridos no mercado de trabalho³⁶.

Referências bibliográficas

- Azeredo, Beatriz. *Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: ABET (Coleção Teses & Pesquisas, volume 1), 1998.
- Banco Central do Brasil. *Finanças Públicas*. Brasília: BCB, novembro de 2004 (4ª edição revisada).
- Barbosa de Oliveira, Carlos Alonso. “Ajuste fiscal e política social”. Campinas: CESIT/IE/UNICAMP. *Carta Social e do Trabalho* nº 2. set/dez. 2005.
- Beveridge, Willian. *Pleno Empleo en una Sociedad Libre*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988. (1ª edição inglesa, 1944).
- Brasil – Presidência da República. *O mercado de trabalho e a geração de empregos*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1996.
- Castel, Robert. *As metamorfoses da questão social – uma crônica do salário*. Petrópolis/RJ: Ed. Vozes, 1998.
- Deacon, Bob. *Global Social Policy: international organizations and future of welfare*. Londres: Sage Publications, 1997.
- FMI. *Annual Report 1994*. Washington: Fundo Monetário Internacional, 1994.

³⁶ Conforme divulgado pelo Ministério do Trabalho – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. www.mte.gov.br e pelo jornal Folha de São Paulo em 17 de setembro de 2006.

- Gimenez, Denis Maracci. *A questão social e os limites do projeto liberal no Brasil*. Campinas, IE/UNICAMP, 2007. (Tese de Doutorado)
- Gimenez, Denis Maracci. *Políticas de emprego no século XX e o significado da ruptura neoliberal*. São Paulo: Ed. Annablume, 2003.
- Grahan, Carol. “Safety Nets, Politics and Poor”. Washington: World Bank, 1994.
- Hirschmann, Albert. *L'Économie comme science morale et politique*. Paris: Seuil, 1984.
- IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social). *Emprego Urgente!* Curitiba: IPARDES/CONCITEC, 1984.
- IPEA. *Brasil: o estado de uma nação*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, edição 2006.
- Jolly, R. “Adjustment with a human face: a UNICEF record and perspective on the 1980’s”. *World Development*, vol. 19, n° 12, pp. 1807-1821.
- Lessa, Carlos. “A inferioridade brasileira, uma conveniente convicção da elite”. São Paulo: *Jornal O Valor Econômico*, A11 – quarta feira, 02 de agosto de 2006.
- Ministério da Fazenda. *Orçamento social do governo federal 2001-2004*. Brasília: Secretaria de Política Econômica, abril de 2005.
- Moretto, Amilton. *Mercado de trabalho e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, 2001. (Dissertação de Mestrado).
- MTb/SEFOR. *PLANFOR - Plano Nacional de Educação Profissional. Termos de referência dos programas de educação profissional*. Brasília: Ministério do Trabalho/Secretaria de Formação Profissional, 1996.
- Myrdal, Gunnar. *El reto a la Sociedad Opulenta*. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.
- OCDE. *Estudios económicos da OCDE – Brasil 2005*. Rio de Janeiro: FGV/OCDE, 2005.
- OCDE. *Estudios económicos da OCDE – Brasil*. Rio de Janeiro: OCDE/FGV, 2005.
- OCDE. *Perspectives de l'emploi*, 1992
- OCDE. *Políticas de mercado de trabajo en los noventa*. Madrid: MTSS, 1991
- OECD *Small and Medium Enterprise Outlook*, 2002.
- OECD. *The OECD - Jobs Study: evidence and explanations. (Part 1 - Labour market trends and underlying forces change & Part 2 - The adjustment potential of the labour market)*. Paris: OECD, 1994.
- Paes de Barros, Ricardo e Carvalho, Mirela. “Desafios para a política social brasileira” Rio de Janeiro: IPEA (texto para discussão, n° 985), outubro de 2003.
- Pochmann, Marcio. *A década dos mitos*. São Paulo: Ed. Contexto, 2001.
- Robinson, Joan. “O que foi feito da política de emprego?” In: Joan Robinson, *Contribuições à Economia Moderna*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
- Santos, Anselmo Luis. *Trabalho e pequenos negócios no Brasil: impactos da crise no final do século XX*. Campinas: Instituto de Economia, 2006. (Tese de Doutorado).
- Soares, Fábio Veras, Soares, Sergei *et. ali*. “Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty”. Brasília: International Poverty Centre – UNDP/IPEA, 2006.
- Soares, Laura Tavares. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Ed. Cortez, 2000.
- Velloso, João Paulo dos Reis e Albuquerque, Roberto Cavalcanti. *Fórum Nacional – Soluções para a questão do emprego*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.
- World Bank. *Brazil: equitable - competitive – sustainable. Contributions for debate*. Washington DC: World Bank, 2004.

IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE OS GASTOS COM ALIMENTOS DE FAMÍLIAS RURAIS

*Gisléia Benini**

*Breno Sampaio***

*Yony Sampaio****

RESUMO

Programas de transferência condicionada de renda são políticas sociais correntemente empregadas para combater e reduzir a pobreza em diversos países. A finalidade desses programas no curto prazo é aliviar os problemas decorrentes da situação de pobreza e no longo prazo, investir no capital humano, quebrando o ciclo intergeracional da pobreza. Trabalhos têm sido realizados para avaliar os impactos desses programas sobre variáveis como frequência escolar, trabalho infantil, gastos com alimentação, entre outros. Este trabalho tem como objetivo avaliar o impacto da transferência de renda do Programa Bolsa Família sobre os gastos com alimentos de famílias rurais. As estimações foram realizadas com a utilização do método de Propensity Score, que corrige para o viés de seleção amostral. Os resultados mostram que o valor médio das despesas anuais para as famílias beneficiárias é cerca de 240 reais superior à média dos gastos totais das famílias não participantes. Considerando que o valor médio anual recebido por estas famílias é de R\$ 278, pode-se inferir que cerca de 87% deste valor é utilizado para consumo de alimento. Portanto, o programa de transferência condicionada Bolsa Família exerce um impacto positivo sobre o consumo de alimentos dessas famílias selecionadas.

Palavras-Chaves: Bolsa Família; transferência de renda; consumo alimentar; famílias rurais.

* Mestre em Economia pela UFRGS e Doutoranda do PIMES. gisleiaduarte@gmail.com

** Mestrando em Economia pelo PIMES.

*** Depto. de Economia – PIMES-UFPE. sampyony@yahoo.com.br

ABSTRACT

Conditional income transfer programs are social policies currently adopted to reduce poverty in several countries. These conditional transfer schemes has a goal to alleviate some of the consequences of poverty in the short run and increase human capital in the long run changing the intergenerational poverty cycle. Several papers evaluate the impact of income transfer on school attendance, child work and food expenses, among others. This paper analyzes the impact of the Bolsa Família Program on food expenses of rural families. The Propensity Score Method was used to correct sample selection bias. Results show that annual food expenses increased 240 reais in relation to non participant families. Considering that the average annual transfer to these families is R\$ 278, it can be concluded that 87% of the transfer is expend in food products. Thus, Bolsa Familia brings a positive impact on food consumption of the benefited families.

Key words: Bolsa Familia, conditional income transfer, food expenses, rural families.

Código *JEL*: J01, J18.

Impactos do Programa Bolsa Família sobre os Gastos com Alimentos de Famílias Rurais

1. Introdução

Os níveis de pobreza da população brasileira não apresentaram nenhuma variação significativa nas últimas décadas do século passado. Esse fato se deve a diversos fatores, mas pode-se destacar a persistência do alto nível de desigualdade de renda e a estagnação do PIB, principalmente no período de 1980 a 1993. Somente com a implementação do plano real, em 1993, o PIB nacional ganhou mais estabilidade apresentando um crescimento significativo de 11,61% e afetando positivamente os níveis de pobreza. Deste período até 1999, o percentual de pobres reduziu-se em 7 pontos percentuais. No entanto, ainda 29% da população vivia com renda per capita abaixo da linha de pobreza. Quando comparado a países com nível semelhante de desenvolvimento, o grau de pobreza no Brasil é bastante elevado (Camargo, 2003).

Diante deste contexto, emerge a visão de que a política pública teria um papel crucial a cumprir: prevenir, reduzir e enfrentar a situação de pobreza das famílias. Adquire importância as políticas de perfil redistributivo, que criam redes de proteção social para populações mais pobres, através de transferência de renda complementar.

Os gastos sociais demonstram que o investimento em programas sociais atingiu 12,5% do PIB em 2001, entretanto o nível de pobreza tem permanecido alto (Fernandes e Felício, 2003). Essa dificuldade é comum a diversos países que adotaram políticas semelhantes nos últimos 20 anos. Muitos deles tentaram aperfeiçoar seus programas de combate à pobreza, mas de forma geral, os governos têm substituído a distribuição direta de bens que visavam à redução da pobreza no curto prazo por programas de transferência direta de renda.

Essa mudança do enfoque dos programas de transferência se deu também em virtude do debate sobre a perspectiva da proteção social, o qual discute a importância de ações de proteção social que tanto constituem investimento em capital humano, como fomentam o acesso a serviços básicos e buscam quebrar o ciclo da pobreza entre gerações. Os beneficiários desse sistema de proteção social são pessoas que vivem em pobreza estrutural, encontram-se abaixo da linha de pobreza e pertencem a grupos com necessidades especiais (Villatoro, 2005).

Os programas de transferência condicionada que enquadram-se no conceito de proteção social como investimento em capital humano. Esses programas têm como pressuposto o fato de que a reprodução da pobreza se deve a falta de investimento nas capacidades dos indivíduos e buscam, mediante ou através do condicionamento da transferência, gerar incentivos para estes investimentos (Villatoro, 2005).

Com relação à condição de entrada no sistema, restringe-se quase sempre a remuneração, implicando na transparência na declaração da renda real e do patrimônio de cada requerente.

Esses programas de transferência de renda possuem três principais estratégias: prevenção, enfrentamento e suavização da pobreza. Segundo Ravallion (2001), as estratégias de enfrentamento são orientadas para atenuar o impacto do risco ao qual as pessoas ou comunidades pobres estão expostas, uma vez que a situação de pobreza já é existente, e as estratégias de suavização e prevenção são adotadas para diminuir os riscos futuros.

Em 1995 iniciam-se no Brasil programas de transferência de renda, seguindo o modelo proposto pelo senador Eduardo Suplicy, em 1991, denominado programa de garantia de renda mínima. Segundo Suplicy (1996), programas de proteção social que garantem à população uma renda mínima, dentre outras vantagens, possuem mecanismos que não afetam os aspectos alocacionistas do mercado.

Em 2000, os gastos federais com esse programa representavam ainda pouco mais de 0,25% dos gastos com transferências sociais e 18% dos gastos com assistência social. Portanto, até este período, o perfil das políticas de combate à pobreza não havia sofrido mudança. Considera-se que até 2001 os programas de garantia de renda mínima eram basicamente de cunho municipal.

Esses programas de transferência de renda começaram com focalização bem destacada e o programa Bolsa Escola, quando foi implementado, tinha como objetivo permitir o aumento da frequência escolar por parte das crianças pertencentes aos domicílios com renda mensal inferior a R\$ 100, repassando um valor mensal por criança em idade escolar. Pretendia-se com o programa Bolsa Escola, investir em capital humano e quebrar o ciclo intergeracional da pobreza. O Bolsa Alimentação buscava estimular gestantes, nutrizes e crianças menores a participarem de atendimento pré-natal, consultas pós-parto e atividades educativas de saúde, como aleitamento materno e alimentação saudável, atividades conducentes e uma melhor alimentação e saúde, reforçadoras da melhoria do capital humano. Para tal, ofereciam uma transferência condicionada à família e a criança participante.

No início de 2004 implementou-se o programa Bolsa Família, o qual incorporou o Bolsa Escola e outros como o bolsa alimentação, centralizando a administração de todos os dispositivos de transferência de renda direta. Em 2005, o Bolsa Família foi expandido, atingindo cerca de 7 milhões de famílias. Objetivou-se atingir em particular dois grupos: famílias com renda per capita mensal inferior a R\$ 50 sem nenhuma condicionalidade e famílias com uma renda per capita mensal entre R\$50 e R\$ 100 com crianças até 5 anos. Os domicílios selecionados pelo Programa recebem de R\$ 15 a R\$ 95, sendo R\$ 50 para as famílias com renda per capita inferior a R\$ 50 e R\$ 15 por criança, até o máximo de três para todas as famílias com renda per capita inferior a R\$ 100.

Diversos estudos analisaram o Programa de transferência de renda Bolsa Escola. Cardoso e Souza (2004), avaliou o impacto do programa condicional de transferência de renda sobre a taxa de matrícula e frequência escolar das crianças pertencentes às famílias beneficiadas. Para esta finalidade, utilizam o método denominado Propensity Score e obtém como resultado que a participação das famílias no Bolsa Escola tem um efeito positivo sobre a taxa de matrícula e frequência escolar. Bourguignon et al (2003), usando modelo de micro-simulação ex-ante, encontram um forte efeito da condicionalidade (frequência à escola) sobre o comparecimento à escola mas não encontram maior impacto das transferências sobre a pobreza e a distribuição de renda.

Outros estudos relatam também resultados positivos para o Programa Bolsa Escola. Segundo Ferro e Kassouf (2004), que avaliam o impacto do programa Bolsa Escola sobre o trabalho infantil, as crianças que participam do programa trabalham cerca de 3,4 horas a menos que as que não participam. O Bolsa Escola, portanto, teria contribuído para a redução da jornada de trabalho infantil. Villatoro (2005), também analisando impactos do programa Bolsa Escola, identifica que o programa contribui positivamente para a acumulação de capital humano, para maior frequência escolar e para a melhoria da relação idade/ano escolar.

Para o caso do Bolsa Alimentação, também há avaliações (Ministério da Saúde, 2004 e 2005) que constataam impacto positivo das transferências sobre o gasto com alimentação e sobre a diversificação da dieta, mas não foi constatado impacto sobre a utilização dos serviços de saúde, um dos objetivos centrais do programa.

Dada a importância já atribuída aos programas de transferência de renda, o presente estudo pretende analisar o impacto dessa transferência sobre os gastos das famílias beneficiadas com alimentos.

Segundo Attanasio et. al (2004), o efeito positivo das transferências do programa sobre o consumo pode não ocorrer de forma imediata. Isso ocorre por que a renda disponibilizada

pelo Programa não necessariamente aumentará na mesma proporção o montante da renda familiar, dada as condicionalidades do Programa que podem reduzir outras fontes de renda, como, por exemplo, aquela proveniente do trabalho infantil. Entretanto, o resultado que se espera é que as transferências impactem de forma positiva o consumo e conseqüente o bem-estar das famílias beneficiadas.

A seguinte seção apresenta uma descrição da metodologia utilizada para análise e também os dados e variáveis selecionadas. Na terceira seção tem-se a análise e são apresentados os resultados obtidos com o modelo propensity score. Por fim, a quarta seção apresenta as conclusões obtidas.

2. Métodos e Dados

Os estudos existentes à respeito de impactos de políticas públicas sobre variáveis de interesse relatam como dificuldade principal a falta de informações à respeito dos indivíduos em situações diferentes, ou seja, dos indivíduos beneficiados e não beneficiados pela política.

Suponha por exemplo para a família i , a variável de interesse Y (crescimento do consumo). Tem-se duas situações: $D = 1$ para o caso dos indivíduos participarem da política e $D = 0$, caso contrário. O resultado observado, para a variável de interesse pode ser representado por:

$$Y_i = DY_{1i} + (1-D)Y_{0i}$$

O impacto médio da política para o indivíduo i e o impacto médio da política sobre a família beneficiada pode ser representada por:

$$\Delta_i = Y_{1i} - Y_{0i} \text{ e } \Delta_i = E(\Delta_i | D = 1) = E(Y_{1i} - Y_{0i} | D = 1)$$

em que $E(\cdot | D = 1)$, refere-se ao valor esperado condicional a participação no programa social.

Como não se pode observar as famílias nas duas situações, utiliza-se nas avaliações um grupo de famílias que não recebeu o benefício, o grupo de controle, obtendo-se uma medida aproximada do impacto do benefício sobre a variável considerada:

$$\begin{aligned} & E(Y_{1i} | D = 1) - E(Y_{0i} | D = 0) = \\ & = E(Y_{1i} | D = 1) - E(Y_{0i} | D = 1) + E(Y_{0i} | D = 1) - E(Y_{0i} | D = 0) \quad (1) \\ & = \Delta + E(Y_{0i} | D = 1) - E(Y_{0i} | D = 0) \end{aligned}$$

A equação (1) expressa o viés ou a medida do erro que se incorre ao utilizar para diferenciar as famílias apenas o fato destas participarem ou não da política. Uma simples comparação entre os grupos pode refletir diferenças pré-programa e o efeito do programa pode ser decorrente de variáveis como idade e escolaridade dos indivíduos (Attanasio et al, 2004). Para a resolução do problema de viés de seleção Rosenbaum e Rubin (1983) desenvolveram a partir do Matching ou pareamento das características observeis dos indivíduos do grupo amostral o método conhecido como Propensity Score Matching.

2.1. Matching das Características Observáveis

Para atender aos objetivos desse trabalho será utilizada a metodologia conhecida como matching ou pareamento das características observáveis. O matching é frequentemente empregado nos estudos que avaliam o impacto de políticas sobre variáveis de interesse.

Esse método tem como objetivo encontrar um grupo de comparação em relação ao grupo de tratamento a partir de uma amostra de indivíduos que não participam do programa ou política (grupo controle). Toma-se como base as características observáveis do grupo de tratamento e compara-se com o grupo controle, que é composto por indivíduos com características semelhantes àqueles do grupo tratamento.

Segundo Heckman et. al (1997) o grupo de tratamento é representado por uma variável dummy D , que assume valor 1 caso o indivíduo tenha recebido o benefício e 0 caso contrário. A variável Y_{1i} denota a variável de interesse para o indivíduo i , que pertence ao grupo de tratamento (recebe o benefício) e Y_{0i} é o valor da mesma variável, caso o indivíduo não receba o benefício. Portanto, o impacto médio do programa sobre os beneficiados é dado por:

Efeito médio do tratamento no tratado (ATT):

$$\Delta_i = E[Y_{1i} - Y_{0i} / D_i = 1] \quad (2)$$

$$E[Y_{1i} - Y_{0i} / D_i = 1] = E[Y_{1i} / D_i = 1] - E[Y_{0i} / D_i = 1] \quad (3)$$

Considerando a equação (3), isso seria verdade se os grupos controle e tratamento fossem observados em duas situações no tempo. Como isso não é possível, no caso do presente estudo, admitem-se algumas hipóteses sobre (3), como, por exemplo, substituir o resultado da variável de interesse dos indivíduos beneficiados se o mesmo não tivesse sido beneficiado $E(Y_{0i} | D_i = 0)$. Porém, como é conhecido, os indivíduos beneficiados pela política de transferência social não foram escolhidos aleatoriamente e, portanto, é provável a existência de um viés. Logo $E(Y_{0i} | D_i = 1) \neq E(Y_{0i} | D_i = 0)$.

Para resolver o problema de viés, é necessário considerar as características observáveis (X_i) que afetam a variável de interesse (Y). Uma vez que os indivíduos com características observáveis idênticas possuem a mesma probabilidade de receber o benefício; o valor da variável de interesse (Y) passa a ser independente do estado (se o indivíduo se encontra no grupo dos beneficiados ou controle). Formalmente nesta situação tem-se:

$(Y_{1i}, Y_{0i} \perp D_i)$, e assim pode-se reescrever a equação 3 como:

$$E(Y_{0i} | X_i, D = 1) = E(Y_{0i} | X_i, D = 0) = 0. \quad (4)$$

Desta forma, o efeito do programa sobre as famílias (equação 1), pode ser reescrita como: $\Delta = E(Y_{1i} | X_i, D = 1) - E(Y_{0i} | X_i, D = 0)$, tão logo o impacto médio do programa nas famílias seja obtido através da média ponderada dos resultados para os diversos grupos, para isso toma-se o valor esperado da equação 4, para o caso em que $D=1$ e obtém-se a expressão 5:

$$\Delta = E\{[E(Y_{1i} | X_i, D = 1) - E(Y_{0i} | X_i, D = 0)] | D = 1\} = E\{\Delta | D = 1\} \quad (5)$$

O impacto do programa sobre a variável de interesse (Y) se dá através da soma ponderada das diferenças entre o valor médio dessa variável para beneficiados e não-beneficiados. Esta comparação é possível apenas para indivíduos com características semelhantes.

A dificuldade de aplicação deste método reside no fato de que, quanto mais características são utilizadas como base, maior será o número de observação necessário no

grupo tratamento para que possa ser feito o pareamento com o grupo controle. Para eliminar esse problema, ao invés de se utilizar as variáveis que expressam as características observáveis (X_i), passou-se a utilizar as probabilidades associadas a essas variáveis $P(X_i)$. Essa modificação foi realizada por Rosenbaum e Rubin (1983), e o método ficou conhecido a partir de então como Propensity score matching.

2.2. Propensity Score

Como já explicitado, o método de avaliação do impacto do programa é baseado na comparação entre indivíduos que participam e que não participam do programa social. Como a seleção dos beneficiados da política, no caso do presente estudo, não ocorreu de forma aleatória, uma simples comparação entre os grupos (tratamento e controle), não seria correta, pois o efeito do programa pode ser função de variável background (escolaridade do chefe de família, por exemplo), que pode ser diferente entre os grupos. A solução para este problema é comparar indivíduos que sejam semelhantes com respeito às características observáveis. Portanto para isso utilizou-se o matching ou pareamento das variáveis que caracterizam os indivíduos ou famílias do estudo.

O propensity score matching (PSM) foi criado por Rosenbaum e Rubin (1983) para resolver o problema do dimensionamento do pareamento. Mostrou-se que o PSM pode ser implementado através de uma única variável de controle, o propensity score. O propensity score $P(X)$ é definido como a probabilidade condicional de um indivíduo receber benefício, dada suas características observáveis (ver expressão 6) (Rosenbaum e Rubin, 1983):

$$P(X) = \Pr(D = 1 | X) \quad (6)$$

É possível a resolução do problema da multidimensionalidade do pareamento através do propensity score, uma vez que a probabilidade se vincula apenas a um escalar. Na expressão 6, X_i (vetor das características observáveis) pode ser então substituído pelo escalar $P(X)$:

$$E(Y_1 - Y_0 | D = 1, P(X)) = E(Y_1 | D = 1, P(X)) - E(Y_0 | D = 0, P(X)), \text{ então} \quad (7) \\ (Y_0, Y_{1+D} | P(X))$$

Através do propensity score é possível ajustar todo viés existente entre grupo de controle e tratamento (Rosenbaum e Rubin, 1983). Entretanto para a aplicação deste método (PSM) é preciso assumir duas hipóteses:

- 1) Balanceamento das características observáveis. A seleção da amostra requer que a participação no programa independa dos resultados, condicional nas covariáveis.
- 2) Existência de um suporte comum, isto é, não comparar o incomparável, o que geraria viés na avaliação. Então, $0 < P(X) < 1$, para cada grupo de controle existe um de tratamento correspondente. (Heckman et al, 1997).

2.3. Cálculo do Propensity Score

Em geral o Propensity Score $P(X)$ não é conhecido, por isso é necessário estima-lo. De posse de amostras dos grupos de controle e tratamento estima-se uma regressão logit para obter a probabilidade dos indivíduos participarem dos programas sociais, dadas suas características observáveis (X_i).

Nessa regressão as variáveis independentes são aquelas que podem afetar a participação ou não do indivíduo na política ou programa de transferência social. A variável dependente é uma dummy que assume valor 1 para o caso do grupo tratamento (chefes de família beneficiados) e zero para o grupo controle.

Após a estimativa do propensity score são obtidos subgrupos dentro do grupo controle que possuem probabilidades semelhantes aos dos indivíduos do grupo de tratamento. Em seguida para cada bloco do propensity score, é testado se a média de cada variável predita utilizada no modelo, não difere entre tratamento e controle.

Se a média de alguma variável diferir entre o grupo de tratamento e controle, então deve-se especificar um modelo menos parcimonioso para a estimativa do propensity score. Entretanto se todos os testes para cada variável dentro de cada intervalo mostrarem que a média não difere significativamente, então um número de blocos ou estratos será definido e segue-se o cálculo do ATT.

2.4. Cálculo do ATT

Dentre os diversos métodos de pareamento ou matching existentes na literatura, optou-se por utilizar o pareamento estratificado (stratification matching). Formalmente, considere a distribuição de beneficiados e não beneficiados pela política pública em n blocos ou estratos, de forma que a média das estimativas de propensity score para os dois grupos não apresente diferença estatisticamente significativa em cada estrato. Se Y é a variável de interesse, o primeiro passo é calcular as diferenças de desempenho entre os beneficiados e não beneficiados dentro dos estratos:

$$\Delta_e^S = \frac{\sum_{i \in S(e)} Y_i^B}{N_e^B} - \frac{\sum_{j \in S(e)} Y_j^{NB}}{N_e^{NB}} \quad (8)$$

onde Y_i^B e Y_i^{NB} correspondem aos resultados observados para os indivíduos do grupo i e j , respectivamente, dos grupos dos beneficiados e não-beneficiados (controle). O resultados final é representado por :

$$\Delta^S = \sum_{e=1}^m \Delta_e^S \frac{N_e^B}{N^B} \quad (9)$$

Para estimação será utilizada a extensão “pscore.do” do programa desenvolvido por Becker e Ichino (2002) para o software Stata 9.0.

2.5. Amostra e Variáveis Utilizadas no Modelo

Os dados utilizados são provenientes de pesquisa de campo realizada pela UFPE, com 838 famílias de agricultores familiares de 32 municípios dos estados de Pernambuco, Ceará e Sergipe, no ano de 2005 (Projeto Dom Helder Câmara, 2006).

A Tabela 1 apresenta as estatísticas básicas para a amostra. Observa-se que a renda média mensal das famílias que compõem a mostra é de 240 reais. A idade média é de 44 anos. A escolaridade varia do valor mínimo de 0 anos até 16 anos de estudo, porém apresenta média bastante baixa de 3 anos. A Tabela 2 apresenta a frequência da amostra quanto ao gênero, raça, se é aposentado e se é beneficiário do Bolsa-Família. Do total de famílias da amostra, 63% são do sexo masculino, 29% são brancos, 31% são aposentados e 23% são beneficiários do Programa Bolsa-Família. O valor médio mensal do benefício recebido por essas famílias participantes é de R\$ 29,30.

Tabela 1: Estatísticas Básicas

	Renda	Idade	Anos de estudo	Consumo
Média	240,92	44	3	170,3
Máximo	3.063,33	93	16	609,21
Mínimo	0	18	0	0

Tabela 2: Frequência das Variáveis Dummies

	Gênero		Raça		Aposentadoria		Bolsa-Família	
	Masc.	Fem.	Branco	Não Branco	Sim	Não	Beneficiário	Não Beneficiário
Frequência	527	311	246	591	259	579	189	649
Percentual	0,63	0,37	0,29	0,71	0,31	0,69	0,23	0,77

O primeiro passo do exercício empírico foi selecionar as variáveis independentes que deveriam ser incluídas no modelo Logit. Como já mencionado, esse modelo foi utilizado para calcular a probabilidade dos indivíduos participarem do programa de transferência social. Em seguida, estes indivíduos ou famílias são agrupados ou pareados de acordo com a semelhança do escore de propensão. A Tabela 3 apresenta as variáveis utilizadas no modelo Logit.

Tabela 3: Variáveis Utilizadas no Modelo Logit

Variável	Descrição
Renda Total	Renda familiar anual, líquida do recebimento do Bolsa-Família
Idade	Idade do chefe da família
Idade ²	
Criança	Dummy que assume valor 1 caso a família tenha filhos com até 17 anos de idade
Área Construída	Área construída da residência
Aposentado	Dummy de aposentadoria
Escolaridade	Número de anos de estudo do chefe
Gênero	Dummy do gênero do chefe que assume valor 1 para Masculino
Raça Branca	Dummy de raça do chefe da família que assume valor 1 para Branco
Território Apodi	Dummy para o território de Apodi
Território Sertão Central	Dummy para o território do Sertão Central
Território Cariri	Dummy para o território de Cariri
Banheiro	Dummy que assume valor 1 caso a família tenha banheiro na residência
Alvenaria	Dummy que assume valor 1 caso a residência seja construída com alvenaria
Canalização	Dummy que assume valor 1 para a residência que possua água encanada

Com a obtenção dos estratos através da estimativa do propensity score, é possível avaliar o impacto do recebimento do Bolsa – Família sobre o consumo de alimentos das famílias. Para isso, a variável despesa com consumo de alimentos de cada indivíduo foi agregada para a unidade familiar.

3. Resultados

Os resultados serão analisados em duas seções. Na seção 3.1, serão desenvolvidas algumas considerações sobre o modelo Logit construído para estimar o propensity score. Na seção 3.2, serão analisados os resultados obtidos para as estimativas do efeito do tratamento.

3.1. Modelo Logit

A Tabela 4 apresenta o resultado para o modelo propensity score estimado. As especificações finais de tais modelos foram obtidas através de várias tentativas a fim de se chegar a especificações com maior número de variáveis. Quanto maior o número de variáveis incluídas, melhor é o pareamento entre o grupo de tratamento e de controle.

Tabela 4: Coeficientes Estimados Através do Modelo Logit

Variáveis	Coef.	Desv. Pad.
Renda Total	-4,79E-5***	0,000
Idade ²	-9,992E-4**	0,001
Idade	0,092**	0,047
Criança	0,355*	0,053
Área Construída	-3,01E-3	0,003
Aposentado	-0,167***	0,239
Anos Estudo	-0,016	0,028
Gênero	-0,272	0,192
Raça Branca	-0,079	0,203
Território Apodi	-1,066*	0,276
Território Sertão Central	-0,696*	0,268
Território Cariri	-0,594**	0,266
Banheiro	-0,361	0,284
Alvenaria	0,402	0,328
Canalização	0,107***	0,200
Intercepto	-2,698*	1,042

Nota: * Significante a 1%, ** Significante a 5%, *** Significante a 10%.

Através da análise dos preditores verifica-se que em geral as variáveis apresentam os sinais esperados. Em um primeiro momento, observou-se as variáveis que dizem respeito às características do chefe do domicílio, como gênero, raça, idade, idade² e se é aposentado. As variáveis gênero e raça não são estatisticamente significativas a menos que 10%. Logo a raça do chefe da família ou gênero não garante o aumento ou redução da probabilidade de recebimento do benefício pelo domicílio.

No que diz respeito à idade dos chefes das famílias, a variável idade ao quadrado indica que quanto maior a idade do chefe de família maior a chance de recebimento do benefício, porém, a partir de um determinado ponto, o aumento da idade tende a reduzir a chance de inserção da família nos programas sociais. Ser aposentado também influi na negativamente na probabilidade de recebimento.

Com respeito à educação do chefe de família, a variável anos de estudo, apesar de possuir o sinal de seu coeficiente negativo, conforme esperado, não demonstrou-se significativa. Uma possível explicação para este fator pode estar associada à homogeneidade dos indivíduos que constituem a amostra, com respeito à escolaridade.

Variáveis relacionadas às condições de moradia da família tais como, a existência de banheiro na residência e material usado na construção da casa não são estatisticamente significante a 10%. De acordo com o sinal positivo do coeficiente da variável água encanada apresentado, é possível afirmar que a família que possui em sua residência água encanada tem maior chance de receber o benefício do programa social.

Variáveis que se relacionam com as características das famílias como renda, presença de crianças e território, também apresentaram o sinal esperado. Com relação à renda, quando maior seu valor menor é a probabilidade de participação no programa. O sinal do coeficiente associado à variável criança por domicílio também apresentou o resultado esperado. Seu sinal é positivo e, portanto, se o domicílio é composto por casais com filhos, maior é a chance desta família se enquadrar como beneficiária. Com relação ao território, todos os três que entraram na regressão apresentaram sinal negativo, ou seja, o morar no Sertão de Sergipe apresenta a maior probabilidade de receber o benefício.

Após o cálculo da probabilidade de participação com o modelo Logit, realizou-se também o pareamento das famílias em termos das características observáveis. Logo, as famílias tanto do grupo de controle como de tratamento, são agrupadas de acordo com as probabilidades que as mesmas possuem de serem elegíveis como beneficiárias do Programa Social, dadas às características observáveis dessas famílias.

O resultado do pareamento, ou seja, a obtenção de subgrupos dentro do grupo de controle que possuem valores de escores similares aos indivíduos do grupo de tratamento, pode ser observado na Tabela 5. Obteve-se quatro estratos de famílias que possuem probabilidades semelhantes de serem beneficiária do Bolsa - Família.

Tabela 5: Limite inferior, número de tratamentos e número de controles para cada bloco

Limite Inferior dos Estratos do Propensity Score	Controle	Tratamento	Total
0	243	17	260
0,125	269	62	331
0,25	107	72	179
0,5	30	38	68
Total	649	189	838

3.2. Impacto do Programa Bolsa – Família no consumo

Após o pareamento estratificado, já é possível calcular o ATT ou saber qual o impacto do Programa Bolsa-Família sobre as despesas de alimentos das famílias beneficiadas. Para isto, o método de pareamento, como já mencionado, foi capaz de dividir a variação dos escores de propensão em intervalos, tal que em cada um destes, as unidades tratadas e de controle possuam na média a mesma probabilidade de receber o benefício.

Em seguida obteve-se o resultado quanto ao impacto da transferência de renda sobre o consumo alimentar. Em cada intervalo ou bloco foi calculada a diferença dos resultados médios entre os grupos participantes e não participantes. Ou seja, a média das despesas de consumo de cada bloco de famílias do grupo de tratamento foi comparada com a média de consumo do grupo controle (Tabela 6).

Tabela 6: Cálculo do efeito do tratamento para as despesas com consumo de alimentos

Tratamento	Controle	ATT	Desv. Pad.	T
186	636	246,311	102,742	2,397

Observa-se que o valor médio das despesas anuais para família beneficiária é cerca de 240 reais, superior à média dos gastos totais das famílias não participantes que possuem como renda per capita mensal R\$ 100. Considerando que o valor médio anual recebido por estas famílias é de R\$ 278, pode-se inferir que cerca de 87% deste valor é utilizado para consumo de alimento.

Na Tabela 6 tem-se a estimativa do valor do efeito do tratamento para a despesa com consumo alimentar das famílias. Nota-se que existe uma diferença positiva e significativa das despesas com alimentos entre o grupo tratamento e de controle. Portanto, o programa de transferência condicionada Bolsa Família exerce um impacto positivo sobre o consumo de alimentos dessas famílias selecionadas.

Este resultado corrobora os obtidos nas análises elaboradas pelo Ministério da Saúde (2004, 2005) indicando que o Programa Bolsa – Família obtém resultados semelhantes aos estimados para o Programa Bolsa – Alimentação que o antecedeu. Ressalte-se que o Programa Bolsa – Família amplia os beneficiários, em função da renda, atingindo as famílias rurais de baixa renda de um modo geral e não apenas aquelas que são consideradas prioritárias de um ponto de vista nutricional (Gestantes, nutrizes e crianças com menos de 5 anos). Esta maior abrangência obviamente não constitui uma limitação, mas uma ampliação no sentido de beneficiar a pobreza rural como um todo.

4. Conclusão

Programas de transferência condicionada de renda são políticas sociais correntemente empregadas para combater e reduzir a pobreza de diversos países. A finalidade desses programas no curto prazo é aliviar os problemas decorrentes da situação de pobreza e no longo prazo, investir no capital humano, quebrando o ciclo intergeracional da pobreza.

Uma questão que surgiu a respeito desta política é como verificar a eficiência do Bolsa-Família sobre o bem-estar das famílias. Muitos trabalhos avaliam os efeitos diretos do programa, como o aumento do número da matrícula e frequência escolar das crianças beneficiadas. Entretanto este presente estudo se propôs estudar os impactos indiretos da política de transferência de renda condicional, como o aumento do consumo de alimentos pelas famílias selecionadas pelo programa.

Dada a restrição imposta pelos dados, optou-se pelo uso do método propensity score, o qual permite a utilização de informações coletadas em um ponto do tempo. A situação ideal seria possuir dados que permitissem a análise da mesma família em dois períodos do tempo, o que produziria resultados mais robustos. Entretanto o pareamento dos grupos através do propensity score, segundo a literatura, é bastante adequado para a redução do viés de seleção.

Os resultados obtidos demonstram que o valor médio dos gastos mensais para uma família beneficiária é de R\$ 240, superior a média dos gastos totais das famílias não participantes. Considerando que o valor médio anual recebido por estas famílias é de R\$ 278, pode-se inferir que cerca de 87% deste valor é utilizado para consumo de alimento.

Os resultados estimados através do propensity score demonstram que existe quatro grupos de pareamento, ou seja, quatro subgrupos de famílias, dentro do grupo controle e tratamento, com probabilidades semelhantes de serem elegíveis como beneficiárias do Bolsa – Família.

O resultado estimado ao se calcular a diferença de média do consumo entre os subgrupos das famílias participantes e não participantes sugere que existe uma diferença significativa e positiva entre média de consumo de alimentos do grupo tratamento e controle. Portanto, existe um efeito positivo das transferências monetárias sobre o consumo alimentar das famílias beneficiárias. Este resultado vai de acordo com os obtidos pelo Ministério da Saúde (2004, 2005), mostrando que o Programa Bolsa – Família obtém resultados semelhantes aos estimados para o Programa Bolsa – Alimentação que o antecedeu.

5. Referências Bibliográficas

ATTANAZIO, O., BATTISTIN, E., FITZSIMONS, E., MESNARD, A., VERAHERNÁNDEZ, M. (2005). How effective are conditional cash transfers? Evidence from Colombia. London: The Institute for Fiscal Studies. Disponível em <http://www.ifs.org.uk/publications.php>.

BECKER S.O., ICHINO, A. (2002). Estimation of average treatment effects base don propensity score. *Stata Journal*, v.2, n.4, p.358-357.

BOURGUIGNOM, F., FERREIRA, F., LEITE, P. (2003). Conditional Cash Transfers, Schooling and Child Labor: Micro Simulating Bolsa Escola. Working Paper 2003-07, Delta, University of Paris.

CAMARGO, J. M., FERREIRA, F.H.G. (2001). O benefício social único: Uma proposta para reforma da política social no Brasil. Texto para discussão, departamento de economia, PUC-RIO.

CARDOSO, E., SOUZA, A. P. (2004). The Impact of Cash Transfer on Child Labor and Scholl attendance in Brazil. n.04, w. 07. Disponível em: <http://www.vanderbilt.edu/econ>.

DEHEJIA, R. (2005). Practical propensity score matching: a reply to Smith and Todd. *Journal of Econometrics*, v.125, n.1-2, p. 355-364.

FERNANDES R., FELÍCIO, F. (2003). Impacto dos programas oficiais de transferência de renda sobre a pobreza nas unidades da federação brasileira. Brasília.

FERRO, A. R., KASSOUF A. L. (2003). Avaliação dos impactos dos Programas Bolsa Escola sobre o Trabalho Infantil no Brasil. Disponível em <http://www.cepea.esalq.usp.br>. Banco Mundial, Rural Poverty Alleviation in Brazil.

HECKMAN, J., ICHIMURA H., TODD, P. (1997). Matching as an econometric evaluation estimator: evidence from evaluating a job training program. *Review of Economic Studies*, v. 64(4), n. 221, p.605-654.

HOLZMANN, R., JORGENSEN, O. (2000). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá, documento de trabajo, N° 0006, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponível em <http://www1.worldbank.org.sp.safetynets/>.

LAVINAS, L. (1998). Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras. Textos para discussão - Ipea, No. 596.

Ministério da Saúde (2004). Avaliação do Program Bolsa-Alimentação – Primeira Fase. Brasília, DF: Ministério da Saúde.

Ministério da Saúde (2005). Avaliação do Program Bolsa-Alimentação – Segunda Fase. Brasília, DF: Ministério da Saúde.

RAVALLION, M. (2003). Targeted Transfers in Poor Countries: Revisiting the Trade-offs and Policy Options, Social Protection Discussion Paper, N° 0314, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponível em <http://www1.worldbankorg/sp/safetynets/>.

ROSEMBAUM, P., R., RUBIN D. B. (1983). The central role of propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, v.70, n.1, p. 41-55.

SKOUFIAS, E., PARKER, S. (2001). Conditional Cash Transfers and Their Impacts on Child Work and Schooling: Evidence from the Progresa Programa in Mexico, FCND Discussion Paper, N° 123, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias (IFPRI). Disponível em <http://www.ifpri.org.br>.

VILLATORO, P. (2005). Programas de transferências monetárias condicionadas: experiência en América Latina. *Revista de la Cepal* 86.

OS DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO BRASIL

*Amilton Moretto**

RESUMO

Este artigo discute as iniciativas recentes no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e do Codefat, na direção da constituição de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). Além de discutir a importância de tal Sistema para o mercado de trabalho, procura-se apontar os principais avanços, limites e desafios para as políticas de mercado de trabalho da constituição desse Sistema a partir das decisões tomadas no II Congresso Nacional sobre Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Palavras-chave: sistema público de emprego; políticas de mercado de trabalho; emprego.

* Doutor em Desenvolvimento Econômico pela UNICAMP. Professor do Instituto de Economia da UNICAMP. amoretto@eco.unicamp.br

Introdução

Desde a constituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) em 1990, as políticas de mercado de trabalho ganharam evidência no debate sobre as questões do mercado de trabalho. Mas passam a ter maior destaque, sobretudo, a partir da segunda metade dos anos 90 quando as mudanças na estrutura econômica se intensificaram com a sobrevalorização da moeda nacional advinda com o Plano Real. Assim, essas mudanças ao imprimir um baixo dinamismo econômico, gerando número insuficiente de postos de trabalho para incorporar uma maior participação da mulher no mercado de trabalho e os trabalhadores cujo emprego fora eliminado na indústria fizeram com que o desemprego tomasse grandes proporções.

A época, o problema do desemprego elevado foi visto pelo governo como decorrente de questões restritas ao mercado de trabalho. Como se afirmava então,

“A economia brasileira está se mostrando capaz de gerar muitos empregos, mas a maioria deles de baixa qualidade e sujeitos a alta rotatividade. De um lado, há uma crescente informalização da força de trabalho, conjugada a um processo pelo qual a maioria dos trabalhadores brasileiros já se encontra ocupada no setor de serviços. De outro, o crescimento da produtividade no setor moderno é substancial, amortecendo os efeitos da expansão econômica sobre o emprego formal” (Brasil, 1997: 15-16).

Nessa mesma linha, o Ministério do Trabalho e Emprego afirmava que “o problema da geração de postos de trabalho não está na falta de dinamismo da economia, mas sim, em fatores ligados ao funcionamento do mercado de trabalho” (Amadeo, 1999: 44). Ademais, diante das mudanças econômicas, especialmente das inovações tecnológicas e organizacionais, uma das ações prioritárias era preparar melhor o trabalhador para o mercado de trabalho em transição, aumentando sua capacidade de obter e manter um emprego. Em outras palavras, era preciso aumentar sua “empregabilidade” (Amadeo, 1999: 52).

Essa análise via o desemprego como um problema de desajuste entre oferta e demanda no mercado de trabalho e não como um resultado da baixa geração de postos de trabalho em razão da política macroeconômica praticada pelo governo. Por outro lado, considerava-se que o ajuste do mercado de trabalho ocorria mais pela informalidade das relações contratuais do que pelo desemprego. Com isso, as políticas de mercado de trabalho passaram a ter o papel de enfrentamento do desemprego, com a política de qualificação profissional tornando-se o instrumento, por excelência, para enfrentar os males apresentados pelo mercado de trabalho nacional.

Dessa forma as políticas de mercado de trabalho seguiram os passos das economias de industrialização avançada da OCDE, transplantando-se para o mercado de trabalho brasileiro, sem as devidas mediações, as mesmas diretrizes de políticas adotadas naquelas economias. Internalizava-se, implicitamente, o diagnóstico sobre as causas do desemprego que atingia aquelas economias, sobretudo, do desemprego estrutural resultante do novo padrão tecnológico. Este exigiria um trabalhador com maior escolaridade e maior qualificação, flexível às constantes mudanças nas tarefas a desempenhar. Como assinala Ramos (2003), não havia um diagnóstico categórico que o problema do desemprego brasileiro era de cunho educacional ou qualificação técnica adequada, que apontasse na direção da política de qualificação profissional como o melhor instrumento para o enfrentamento do problema. A avaliação do autor é que “simplesmente, em uma atitude de mimetismo, a política [de qualificação] foi implementada no Brasil porque era popular nos países desenvolvidos” (Ramos, 2003: 23).

Mesmo com a ampliação do público atendido por essas políticas, o impacto sobre o desempenho do mercado de trabalho foi residual (Moretto, Gimenez & Proni, 2003, p. 272), mantendo-se as taxas de desemprego elevadas ao longo da segunda metade da década de 1990 e mesmo com a mudança no comportamento do emprego observada após a desvalorização cambial de 1999, não fez o desemprego cair aos níveis do início dos anos 90. Com isso, as atenções voltaram para compreender porque essas políticas tiveram tão pouco impacto sobre as condições do mercado de trabalho. A política econômica, extremamente prejudicial ao emprego não foi objeto de crítica pelo sofrível desempenho do mercado de trabalho, especialmente da baixa geração de empregos. Mais uma vez, continuou-se com a visão de que os problemas do mercado de trabalho deviam-se única e exclusivamente ao seu funcionamento. Assim, ao lado da necessidade de uma reforma trabalhista que reduzisse as conquistas dos trabalhadores, a questão da eficiência das políticas de mercado de trabalho também começou a ser consideradas.

É fato que a baixa eficiência e eficácia dessas políticas decorrem em grande medida de seu desenho e operacionalização bem como da relação entre as mesmas. Assim sendo, a melhoria do desempenho das políticas de mercado de trabalho depende em parte de reavaliação da própria política e em parte de uma maior colaboração entre as várias políticas existentes. Como exemplo, podemos citar o serviço de intermediação de mão-de-obra. Este pode melhorar sua eficiência se desenvolver as atividades de informação e orientação profissional, mas também se tiver capacidade de encaminhar o trabalhador para uma atividade de reciclagem ou atualização profissional, facilitando seu encaminhamento para um posto de trabalho. Portanto, necessita-se tanto do aprimoramento da política em si como de sua complementação com outras políticas.

Nesse sentido, a evolução das políticas de mercado de trabalho se deu de forma fragmentada, com suas ações tendo um caráter restrito e com ausência de articulação entre elas. O desafio que está posto é transformar esse conjunto de políticas num sistema que seja capaz de definir uma estratégia comum de ação frente aos problemas do mercado de trabalho brasileiro. Trata-se de organizar o conjunto de ações dos vários níveis de governo (nacional, regional e local) e do setor não-governamental que atuam no mercado de trabalho, evitando a superposição de ações que representam ineficiência na utilização dos recursos.

Essa articulação sistêmica, contudo, não garante a efetividade das ações das políticas de mercado de trabalho, tendo em vista que o resultado final depende das condições do mercado de trabalho em cada momento. Assim, nas condições de um mercado de trabalho restritivo, com baixa geração de postos de trabalho, dada por uma economia pouco dinâmica, os resultados dessas políticas pouco efeito terá sobre a melhoria das condições dos trabalhadores no mercado de trabalho. No entanto, em uma situação de maior dinamismo da economia, com maior geração de empregos, essas políticas podem ter um papel importante para a estruturação do mercado de trabalho, contribuindo tanto para sua melhor organização como para seu melhor funcionamento.

A importância de um Sistema Público de Emprego

Azeredo (1998) destaca que as diversas políticas que tem no FAT o seu eixo organizador não estão integradas, o que causa distorções e limitações aos possíveis impactos que essas políticas possam ter. A constituição de um sistema público de emprego, ao integrar e articular as políticas de mercado de trabalho, permitiria romper com essas limitações. Ademais, a articulação das várias políticas é considerada um ponto estratégico para responder

à heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro, tanto pelo fato de que somente uma parcela se insere no trabalho formal, como pelas marcadas desigualdades regionais.

A autora defende a necessidade de se criar um arcabouço legal capaz de consolidar os avanços que foram feitos no âmbito das políticas de mercado de trabalho e que organize o sistema público de emprego. No seu entendimento, a institucionalidade estabelecida com a criação do FAT e do Codefat, que dá a esse conselho a responsabilidade de deliberar e normatizar sobre todas as medidas que sejam financiadas pelo fundo, torna-se frágil ao não ter o apoio legal. A partir dessa perspectiva, considera como sendo pontos fundamentais dessa legislação: i) a definição de princípios e objetivos abrangentes; ii) distribuição clara de competências e atribuições entre os diferentes níveis de governo; iii) estabelecimento de canais que garantam a participação da sociedade; iv) delimitação de funções e responsabilidades das instituições privadas, inclusive com a determinação de critérios para o aporte de recursos públicos; v) criação de mecanismos que garantam a articulação entre os diversos programas que integram as políticas de mercado de trabalho, tanto aquelas financiadas com recursos do FAT como do orçamento da União (Azeredo, 1998: 293).

A constituição do sistema público de emprego aparece, dessa forma, como o elemento catalisador capaz de consolidar o conjunto de políticas de mercado de trabalho numa ação sistêmica, que induziria à maior eficiência e eficácia dessas políticas. Essa ação sistêmica é possível na medida em que se estabeleça um objetivo comum, orientando, assim, o próprio aperfeiçoamento das políticas. Sobressai entre as preocupações de Azeredo, o imperativo de se aperfeiçoarem os instrumentos do sistema para que se possa alargar sua abrangência, para incorporar aqueles trabalhadores que estão fora das atividades formais. Nesse aspecto surge uma limitação que é a ausência de articulação entre as políticas do sistema público de emprego e as políticas sociais e setoriais, bem como a maior integração com o BNDES no estabelecimento do uso dos recursos do FAT, como aponta Dedecca (2004).

Se o sistema pode ser um instrumento que contribua para a incorporação dos trabalhadores em situação de precariedade no mercado de trabalho, torna-se importante que se construa uma estratégia que tenha na geração de emprego o seu objeto. O desenvolvimento de uma *expertise* de parte do sistema público de emprego por meio de sua função de geração de informações sobre o mercado de trabalho o capacita para ser um interlocutor qualificado na definição da estratégia de desenvolvimento. Sua contribuição, nesse aspecto, volta-se para apontar as tendências observadas no mercado de trabalho em relação às ocupações que estão em declínio e as que são emergentes; a alteração no conteúdo das ocupações; as regiões onde se pode encontrar mão-de-obra qualificada disponível para introdução ou ampliação de certas atividades econômicas; em que setores econômicos há maiores dificuldades para se encontrar força de trabalho com requisitos específicos de qualificação. Ou seja, as informações geradas pelo sistema, bem como a produção de conhecimento sobre o mercado de trabalho a partir dessas informações e de outras fontes pelo pessoal do serviço de emprego envolvido nessas questões, pode ser material de grande valia para os formuladores das políticas sociais (especialmente da educação) e das políticas setoriais. Essa contribuição pode ser estendida para a definição da estratégia do BNDES na utilização dos recursos do patrimônio do FAT direcionados para projetos de desenvolvimento econômico, considerando que esta é parte da estratégia de desenvolvimento do país. Ademais, a maior participação nas decisões do BNDES reflete uma prática necessária como meio de acompanhamento e fiscalização do recurso público pela sociedade.

Por outro lado, a introdução de políticas sociais e setoriais construídas com considerações sobre as necessidades e dificuldades do mercado de trabalho também

fortalecem as políticas de mercado de trabalho. Se, por exemplo, a formulação de uma política para um determinado setor (ou uma determinada região) considera as limitações da força de trabalho, pode em conjunto com o serviço de emprego, estabelecer uma estratégia para se preparar a mão-de-obra para a consecução do projeto. Ou seja, o sistema público de emprego pode desenvolver estratégias conjuntas para o sucesso de outras políticas públicas que por sua vez contribuem para a consolidação das políticas de mercado de trabalho.

A constituição de um sistema busca se contrapor às dificuldades da ação fragmentada das políticas de mercado de trabalho. A fragmentação por sua vez dificultaria que indivíduos e empresas utilizem os serviços por não saberem como acessá-los. Por outro lado, um conjunto fragmentado de políticas é mais fraco e, por isso, tem maior dificuldade em atender às necessidades, o que resultaria na ampliação de políticas e programas, o que dificulta angariar apoio político do público atendido. Ademais, para que os objetivos da política sejam atingidos é necessária a articulação de um conjunto de programas e não da execução isolada destes, o que ultrapassa a capacidade de instituições específicas (Draibe, 1998).

Assim sendo, se os objetivos de um Sistema Público de Emprego para o caso brasileiro devem ir além das funções ou das capacidades observadas nos países desenvolvidos, esse Sistema deverá ser capaz de ir além dos seus limites, isto é, ser capaz de adaptar as políticas de mercado de trabalho às especificidades nacionais. Não se trata de “invadir” espaços alheios, mas de construir canais pelos quais possa conectar-se às outras instituições do âmbito do mercado de trabalho (Fiscalização, Justiça do Trabalho etc.) assim como de outras áreas que, em última instância, influenciam na dinâmica do mercado de trabalho.

Nesse contexto, a consolidação do sistema público de emprego pode significar um avanço estratégico para a estruturação do mercado de trabalho. Há, porém, condicionalidades para que seja efetivo: o ambiente econômico, o ambiente da regulação do trabalho, e as políticas sociais.

O ambiente econômico condiciona o sistema público de emprego na medida em que seu dinamismo gere os postos de trabalho suficientes. O que se tem verificado desde o início da década de 1980 é um baixo ritmo de crescimento do produto cujo significado para o mercado de trabalho foi o crescimento do desemprego e das ocupações precárias. Nesse contexto, as ações das políticas de mercado de trabalho ficam limitadas, pois, o ritmo de crescimento da oferta de trabalho é maior que o ritmo de crescimento da demanda de trabalho. Para agravar a situação, durante a década de 1990, em decorrência das reformas liberalizantes, realizou-se uma reestruturação produtiva e organizacional que implicou no enxugamento de pessoal, principalmente na indústria, que apresentou redução líquida do número de empregados.

Observa-se, portanto, dois movimentos importantes para o mercado de trabalho: o maior crescimento da população ativa em relação ao crescimento do emprego e o deslocamento da geração de emprego para o setor terciário (comércio e serviços). A ausência de oportunidades de empregos em estabelecimento e as limitações da proteção social levaram ao crescimento das ocupações precárias, por meio da ocupação por conta-própria, do emprego doméstico e trabalho assalariado sem registro em carteira. Diante desse quadro, as ações do sistema são bastante tolhidas. Primeiramente, pela incapacidade do serviço de emprego em colocar todos os trabalhadores que se inscrevem como demandantes de emprego. Como mostrado no segundo capítulo, o SINE apesar de sua significativa melhora, esta muito aquém de aproveitar todas as vagas captadas. Mesmo que isso ocorresse, verifica-se que as vagas que dispõe respondem por uma parcela pequena do total de vagas abertas. Por fim, ainda que se pudesse dispor de todas as vagas disponíveis, o contingente de trabalhadores em busca de

trabalho seria maior do que o total de vagas, o que significa que parte dos demandantes continuaria na situação de desemprego.

Em segundo lugar, o movimento de reestruturação produtiva, mesmo que não apresente a mesma intensidade da década de 1990, leva à necessidade de que as políticas do sistema sejam capazes de requalificar e reorientar o trabalhador para nova ocupação no mesmo ou em outro setor de atividade. Essa requalificação só terá êxito se o trabalhador for preparado para assumir um posto de trabalho que venha a ser criado. Se os postos de trabalho não forem criados o trabalho de qualificação do trabalhador será perdido, o que significa desperdício de recursos públicos. O mesmo raciocínio pode-se fazer com relação aos jovens. A preparação do jovem para ingressar no mercado de trabalho será facilitada e mais bem sucedida num ambiente de crescimento, onde a geração de empregos não o coloque diante da concorrência com um trabalhador mais experiente. Não significa que não haverá a necessidade de uma política específica para a inserção do jovem, mas não haverá a preocupação da política em compensar as perdas do empregador por não contratar um trabalhador mais experiente que teria maior produtividade. Além do mais, num mercado de trabalho restrito, as políticas de subsídios às empresas que contratam jovens podem levar ao efeito substituição nas ocupações de menor qualificação, transferindo o problema de inserir o trabalhador jovem, para o de inserir o trabalhador adulto com baixa qualificação.

Pode-se argumentar que, mesmo com a economia crescendo a taxas mais consistentes, não será possível incorporar todos aqueles que estão em busca de um emprego, ao menos no curto prazo, sobretudo aqueles que estejam em ocupações precárias. Assim, serão necessárias políticas que promovam o emprego em microempreendimentos, de forma individual, associada ou cooperativada. A alternativa de um trabalho por conta-própria ou um trabalho assalariado tem significados diferentes de acordo com o contexto econômico de cada época. Num ambiente econômico em que o mercado de emprego seja restritivo, a ocupação por conta-própria torna-se um meio de sobrevivência, dado que sua renda deriva do setor produtivo organizado da economia que é pouco dinâmico. Já num ambiente de dinamismo econômico, a ocupação por conta-própria torna-se uma alternativa ao emprego, que o trabalhador pode avaliar qual a mais vantajosa, pois sendo dinâmico o setor produtivo organizado (e maior a renda nele gerada), este pode gerar oportunidades para os microempreendimentos, abrindo-se a oportunidade de maior estruturação destes.

A dinâmica demográfica é outro aspecto importante que se relaciona ao ambiente econômico e tem implicações para o sistema público de emprego. A queda na taxa de fecundidade brasileira está conduzindo a dinâmica demográfica para um momento de transição. Esse fato levará o país a ter uma redução na taxa de dependência, uma vez que o menor número de nascimentos levará a uma redução da proporção de crianças e adolescentes no total da população. Por outro lado, a população em idade ativa deverá continuar crescendo, ainda que num ritmo menor. Essa queda na taxa de dependência durará um determinado período, após o qual voltará a crescer a partir do aumento da população idosa em relação à população total. O período de transição demográfica, de uma população mais jovem para uma população mais madura, significa que a maior parte da população estará em idade produtiva e, portanto, pronta para contribuir para o aumento do produto e de se fazer uma “poupança” para o futuro, quando a taxa de dependência voltar a crescer.

Diante desse fato, os benefícios desse período de transição somente podem ser aproveitados se o país for capaz de gerar os postos de trabalho para incorporar esse contingente da população ativa, ampliando a taxa de participação – que se situa pouco abaixo de 60%. Portanto, somente em um ambiente de dinamismo econômico poder-se-á auferir o

que se tem chamado de “bônus populacional”¹. Os desafios do sistema público de emprego será capacitar-se para atender de forma ágil a essa mudança por meio de suas várias funções e de articular-se com as demais políticas públicas de forma a complementá-las no que se referir a questão do emprego.

O outro fator de condicionalidade, a regulação do trabalho, influencia a efetividade do sistema público de emprego na medida em que a tendência liberalizante que se introduziu no país busca reduzir a regulação pública sobre o trabalho. O aumento da flexibilidade no uso da força de trabalho implica em maior fluidez ocupacional, o que impõem maiores dificuldades para a definição adequada das exigências da vaga e do perfil de trabalhador necessário para o seu preenchimento. Ademais, as atividades de formação e qualificação profissional também tornam-se mais complexas e possivelmente, implicarão em maior tempo e maiores recursos. O mesmo ocorre com as atividades de informação e orientação profissional, que por sua vez exigirá um quadro de pessoal mais capacitado para atender uma maior diversidade. Significa menor padronização de serviços e maior necessidade de atendimento personalizado. A maior flexibilidade do uso da força de trabalho pode ampliar a heterogeneidade ocupacional já presente no mercado de trabalho dentro de uma mesma região e entre as várias regiões do país, acarretando, portanto, em maior diferenciação salarial. Se o objetivo de se instituir um sistema público de emprego nacional, com vistas a torná-lo mais homogêneo, essas tendências dificultam o alcance desse objetivo, tornando mais difícil a estruturação do mercado de trabalho.

Além da flexibilidade ocupacional, a redução da regulação pública do trabalho pode levar a também a flexibilidade quantitativa, ampliando a rotatividade já elevada do mercado de trabalho brasileiro, e da terceirização, levando a um aumento das formas atípicas de relação de trabalho e das formas precárias, contribuindo para enfraquecer o movimento de estruturação do mercado de trabalho. Para as funções do sistema público de emprego a maior rotatividade amplia as dificuldades de cobertura pelo seguro-desemprego, dado que para a habilitação ao benefício exige-se tempo mínimo de registro em carteira e um tempo de carência entre uma habilitação e outra. Além disso, a rotatividade implica em ocupações de menor complexidade e menor qualificação de fácil substituição, o que desestimula a maior qualificação do trabalhador que no momento de desemprego terá maiores dificuldades para encontrar um novo posto de trabalho – dada a maior concorrência para esse tipo de ocupação – e também maiores dificuldades para uma aumentar sua qualificação, exigindo maior tempo de preparação para aprimorar suas habilidades para outras ocupações e, portanto, aumentando a probabilidade do tempo de desemprego.

O movimento de terceirização ao deslocar o emprego de uma empresa maior para uma menor, implica, normalmente, numa piora das condições de trabalho e remuneração do trabalhador aumentando as chances de relações de emprego precárias tanto pela maior dificuldade de se fiscalizar as empresas menores, como pela menor capacidade de intervenção sindical. A inserção precária do trabalhador tem impacto tanto sobre a arrecadação para o financiamento das políticas de mercado de trabalho como implica em ausência de proteção social ao trabalhador. Não obstante, a oferta dessas vagas, por não respeitarem as normas vigentes muito provavelmente não será notificada para o serviço de emprego, ou seja, implica num menor número de vagas à disposição do serviço de intermediação, o que poderia não ocorrer caso se mantivesse a contratação pela empresa que terceirizou o serviço.

O último condicionante sobre a estruturação do mercado de trabalho, as políticas sociais, tem implicações sobre a oferta de mão-de-obra, em termos quantitativos como

¹ Sobre o debate sobre a transição demográfica e o bônus demográfico ver: Carvalho & Wong, 1995; Queiroz, Turra & Pérez, 2006; Alves & Bruno, 2006; Amaral et al., 2006.

qualitativos. No que se refere ao aspecto quantitativo da oferta de trabalho ela se dá pela maior ou menor capacidade das políticas sociais oferecerem condições de sobrevivência às pessoas inativas. Assim, se o sistema previdenciário der condições para que o trabalhador possa se aposentar ao ultrapassar a idade ativa e manter-se sem a necessidade de encontrar uma ocupação que lhe dê uma complementação de renda, contribuirá para reduzir a oferta de mão-de-obra. Por outro lado, nas famílias de baixa renda com crianças ou adolescentes a ausência de políticas que permitam a manutenção da família sem a necessidade de ocupação dos filhos nessa faixa etária, também contribui para reduzir a oferta de mão-de-obra.

No aspecto qualitativo, a questão é a política educacional de qualidade. Nesse item importa tanto colocar e manter as crianças e adolescentes na escola como oferecer-lhes um ensino de qualidade, pois isso facilitará a transição da situação de inatividade para a situação de atividade. Acrescente-se ainda que, um trabalhador que tenha uma boa formação básica (ensino fundamental e médio) tem melhores condições de qualificação profissional. Portanto, as políticas sociais contribuem para evitar tanto o excesso de oferta de mão-de-obra como para aumentar a capacidade de adaptação a novas situações do mercado de trabalho. Com isso, o sistema público de emprego beneficia-se de duas formas. A primeira é tendo um contingente menor pressionando o mercado de trabalho e assim, facilita o trabalho de colocação dos demandantes de emprego que estão em idade ativa. A segunda forma deve-se ao fato de que o jovem chega ao mercado de trabalho mais bem preparado para sua inserção e, com isso, as ações do sistema podem ajudá-lo com maior eficiência e maior efetividade na colocação.

Em síntese, o sistema público de emprego pode ter uma contribuição valiosa para a estruturação e funcionamento do mercado de trabalho brasileiro. Essa contribuição se dá na maior agilidade do ajuste entre a oferta e a demanda de trabalho, ao ampliar a transparência do mercado de trabalho, pela facilitação da transição de uma ocupação para outra, de um setor para outro, ou de uma região para outra minimizando os efeitos das mudanças estruturais. Com isso, reduzindo o tempo de permanência do trabalhador na situação de desemprego. Por outro lado, ao facilitar o acesso aos serviços dos grupos com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho, reduz a assimetria entre o conjunto de trabalhadores no mercado de trabalho. A proteção de renda para os que perdem o emprego permite ao trabalhador uma transição adequada para um novo posto de trabalho. Na medida em que o sistema consegue coordenar o conjunto de funções que lhe cabem no mercado de trabalho, ele possibilita a eficácia na sua realização. Porém, o sistema é parte de um todo mais amplo e a efetividade de suas ações na direção de um mercado de trabalho mais estruturado e com melhor funcionamento depende de outras políticas e instituições terem no emprego a sua centralidade.

O desenho do sistema público de emprego brasileiro: ampliando sua abrangência

As discussões sobre a constituição de um sistema público de emprego que se iniciam na segunda metade da década de 1990, foram ampliadas com a realização de dois congressos nacionais sobre o tema em 2004 e 2005, que reuniu trabalhadores, empresários, representantes dos vários níveis de governo e também das entidades públicas e privadas que estão ligadas às políticas públicas de emprego. No II Congresso Nacional sobre Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda discutiu-se e aprovou-se uma proposta de implementação, cuja primeira medida consubstanciou-se na Resolução Codefat² n° 466, de 2005.

O documento final do II Congresso reconhece que os resultados das ações das políticas de mercado de trabalho dependem de outras políticas não orientadas especificamente

² Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

para o mercado de trabalho, como a política econômica, a política de desenvolvimento setorial e regional, que garantam o crescimento sustentado da economia, assim como das políticas sociais, da política de salário mínimo, do sistema de relações do trabalho (MTE, 2005). Verifica-se, aqui um avanço em relação à postura que se mantinha até então, de ver o desempenho das políticas de mercado de trabalho unicamente como resultante da sua melhor ou pior gestão. A importância desse fato está em reconhecer que o sistema público de emprego não é um fim em si mesmo, mas um instrumento do conjunto de políticas de gestão do trabalho. Com isso, a discussão da construção do sistema não se reduz somente a detalhes técnicos de gestão e operacionalização das políticas, mas coloca a dimensão política nessa construção, redefinindo a posição do sistema em relação ao temas do trabalho e do emprego.

A definição de sistema público de emprego resultante do II Congresso procura ampliar a noção que, segundo o documento, resultaria de um contexto marcado pelo pleno emprego e pela homogeneidade do mercado de trabalho. O entendimento dos participantes do Congresso foi que o caso brasileiro precisaria ir mais além de suas funções tradicionais para atingir o propósito de responder às especificidades da organização do mercado de trabalho do país. Assim, no parágrafo 17 das resoluções finais explicita-se a concepção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Este

“[...] consiste na articulação e integração de um conjunto de políticas de proteção e inclusão sociais às políticas de geração de emprego, trabalho e renda de abrangência nacional e regional, fundamentada nas seguintes funções: seguro-desemprego, orientação profissional e intermediação de mão-de-obra, qualificação e certificação profissional, produção e gestão de informações sobre o mercado de trabalho, inserção da juventude e de grupos vulneráveis e geração de trabalho e renda via o fomento às atividades empreendedoras de pequeno porte, individuais e coletivas” (MTE, 2005: 312).

Destaca-se nessa concepção a preocupação com os segmentos que ocupam posições precárias ou que estejam excluídos do mercado de trabalho. A preocupação é legítima e mais do que necessária, porém deve-se ter em conta que essa função incorporadora do sistema será bem sucedida, cremos, na medida em que as funções tradicionais estejam consolidadas dentro do objetivo primeiro do sistema, ou seja, ajudar na estruturação do mercado de trabalho. Só a partir do fortalecimento de suas funções tradicionais será possível desenvolver as funções de inclusão, que necessitarão de maior articulação do sistema com as políticas de inclusão social, implementadas por meio das políticas sociais, que estão fora do âmbito da gestão do trabalho. Não obstante, a ampliação conceitual ganha um caráter estratégico importante considerando-se as especificidades do mercado de trabalho brasileiro.

A noção de sistema público pressupõe a ação integrada de um conjunto de políticas, no caso as políticas de mercado de trabalho, reunidas em torno de um mesmo objeto e dirigidas para um objetivo comum, o que exige uma coordenação central em nível nacional. O alargamento do conceito do sistema público de emprego, para abarcar não o emprego, mas o trabalho em geral, torna mais complexo a tarefa do sistema público de emprego. Isso exigirá uma redefinição do próprio papel desempenhado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, assim como do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador e do Fórum Nacional de Secretarias do Trabalho (Fonset). Esses deverão ser capazes de unir esforços para ampliar o papel dos vários instrumentos das políticas de mercado de trabalho no fortalecimento do sistema de proteção social existente no país.

Os congressistas definiram sete princípios que deveriam nortear a construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). Esses princípios incluem aspectos bastante gerais como a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais e regionais; o

fortalecimento da participação dos atores sociais; a articulação do sistema com entidades governamentais e não-governamentais que atuam na área social; o acesso universal às ações do sistema com ações focalizadas nos segmentos mais vulneráveis; integração com as políticas sociais, especialmente daquelas voltadas para a elevação do nível de escolaridade; descentralização e integração de todas suas funções.

A amplitude de princípios se por um lado contempla as preocupações com a situação social de muitos trabalhadores, por outro, pode colocar tarefas para as quais o sistema só pode contribuir marginalmente, o que gera muitas vezes avaliações equivocadas. Um exemplo disso é a preocupação com a erradicação da pobreza. Por mais que se considere louvável toda iniciativa nessa direção, as ações do sistema público de emprego não são políticas contra a pobreza. Isso não quer dizer que de forma indireta as ações não tenham um impacto sobre ela, mas esse impacto é marginal e, mesmo assim como medida preventiva. Esse é o caso do seguro-desemprego, que ao dar apoio financeiro ao desempregado pode evitar que o trabalhador e sua família caiam em situação de pobreza em decorrência da perda da renda do trabalho. Não se paga o seguro-desemprego para que o trabalhador saia da condição de pobreza, não é esse o seu objetivo. Portanto, como outro princípio é o atendimento prioritário ao trabalhador mais vulnerável no mercado de trabalho, pode vir a ocorrer a avaliação, equivocada, de que o seguro-desemprego seja ineficaz por atender proporcionalmente menos esse conjunto de trabalhadores. Outro aspecto que pode trazer confusão é a questão da elevação da escolaridade do trabalhador. Ainda que isso possa acontecer, por meio de programas de alfabetização ou nos moldes de cursos supletivos, não é, no nosso entender, da alçada do sistema público de emprego essa tarefa, e sim da área de Educação. Nesse sentido, entendemos a preocupação dos congressistas com o aumento da escolaridade, a partir da integração e articulação das ações do sistema público de emprego e das ações da Educação que possibilite o direcionamento dos trabalhadores, cujo perfil indique essa necessidade, para programas educacionais de alfabetização ou de ensino supletivo.

Com base nesses princípios, foram definidas as diretrizes que devem nortear a constituição do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Essas diretrizes relacionam-se às funções do sistema, à gestão, a integração com outras instituições e políticas, às competências entre os atores envolvidos, às questões normativas e de financiamento. Em conjunto, essas diretrizes buscam dar as características estruturais e institucionais do sistema, assim como os pressupostos de seu funcionamento.

Em relação às funções do sistema, as diretrizes enfatizam a necessidade de integração entre as várias políticas e programas; de introdução de mecanismos de monitoramento e avaliação; do fortalecimento da participação de empregadores e de outras entidades públicas e privadas; de informatização das ações; da criação de mecanismos de acesso preferencial ou ações específicas para os segmentos em condições de vulnerabilidade em relação ao trabalho; e do desenvolvimento de novas metodologias para operacionalização das políticas. Sobressai aqui a questão da integração das várias políticas, essencial para que tenhamos um conjunto de políticas que funcionem de forma sistêmica. Nesse sentido, a introdução de procedimentos que possibilite a articulação dessas várias políticas é fundamental para criar-se canais de comunicação entre elas. A preocupação com a questão da articulação é permitir maior eficiência e eficácia na operacionalização das políticas, o que é reafirmado pela indicação de instrumentos de monitoramento e avaliação.

A maior articulação das políticas de mercado de trabalho pode ter impacto sobre o desempenho das mesmas num primeiro momento, ou seja, partindo-se do pressuposto de que a falta de maior articulação reduz o desempenho dessas políticas, ao se eliminar esse entrave, tem-se um ganho que se traduz na melhoria das condições de funcionamento do mercado de

trabalho. Contudo, a efetividade das políticas de mercado de trabalho e, portanto, do próprio sistema está diretamente ligada ao desempenho da economia. A geração de novos postos de trabalho em níveis adequados depende de uma economia dinâmica. Só com isso será possível ampliar-se as oportunidades de ocupação e, também, as chances de incorporação dos trabalhadores com maiores dificuldades no mercado de trabalho.

Três pontos nos parecem importantes para que o sistema atenda as especificidades brasileiras: a intermediação de autônomos, a certificação profissional e o fornecimento de crédito subsidiado. Acreditamos que essas propostas completam-se para atingir um segmento dos trabalhadores que, mesmo com a retomada do crescimento, poderá encontrar dificuldades de inserção num emprego. Assim, as atividades por conta-própria, num contexto de dinamismo econômico, podem se tornar uma alternativa viável, dado que com crescimento, parte dos trabalhadores que se encontravam nessa situação encontrará emprego, reduzindo o número de indivíduos ocupados por conta-própria e, portanto, reduzindo a concorrência, ampliando a chances de maiores ganhos dos que permanecem. O apoio aos trabalhadores que continuarem nas atividades autônomas, por meio do aprimoramento de suas habilidades e com a certificação do seu serviço, além da intermediação dessas atividades e facilitando o acesso ao crédito subsidiado para a aquisição de material e instrumentos de trabalho, pode ter um efeito positivo para a inclusão desses trabalhadores como profissionais, permitindo-lhes (re)construir uma trajetória ocupacional.

Cabe, de toda forma, enfatizarmos que essa alternativa não deve ser a solução para todos aqueles que tenham dificuldades para retornarem a um emprego regular, ou seja, não se deve crer que o trabalho autônomo seja a alternativa para todos esses. Nesse sentido, ressalta-se a importância da articulação das políticas de mercado de trabalho entre si e com outras políticas públicas. Isso porque será importante que a atividade de informação e orientação profissional do serviço público de emprego tenha capacidade de detectar aqueles indivíduos que tenham condições para trabalhar por conta-própria, encaminhando-os para as políticas que lhe darão o apoio necessário. Por outro lado, para aqueles trabalhadores sem qualificação e cujo perfil não indique-o para a atividade autônoma, torna-se importante as políticas que visem à função de contenção da oferta, evitando que os mesmos pressionem o mercado de trabalho deprimindo os salários. Nessa direção, é importante a articulação do sistema com as políticas assistenciais de forma que se possa construir um caminho para a transição do trabalhador idoso para a inatividade ou adiar a entrada do adolescente de baixa escolaridade no mercado de trabalho. Evidentemente, cada situação exigirá instrumentos diferenciados de ação. No entanto, o desenvolvimento de políticas que possibilite ao jovem permanecer na escola ou ao idoso ter uma renda e desenvolver atividades comunitárias pode ter uma enorme contribuição para conter o excesso de oferta de mão-de-obra no mercado de trabalho.

No que se refere à gestão, as diretrizes caminham no sentido de fortalecer o tripartismo, com o estabelecimento de mecanismos de controle social e publicização das informações. Outro aspecto importante é o estabelecimento de mecanismos de monitoramento, avaliação e controle, bem como a construção de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade social como parâmetro para incremento de recursos. Destacam-se, também, a necessidade de se garantir a operação contínua e permanente de todas as atividades, bem como de serem cumpridos os prazos da liberação de recursos, aprimorando-se a forma de repasse dos mesmos. Para garantir-se a integração das funções, considerando-se as especificidades regionais, as diretrizes propõem a introdução de um Convênio Único. Quanto à estrutura física, estabelecem-se a padronização das unidades de atendimento, denominando-os de centros públicos integrados de emprego, trabalho e renda, além de se

adotar critérios para a seleção e capacitação do quadro de pessoal dos centros integrados para reduzir a rotatividade e melhorar o atendimento.

Em relação à integração com outras instituições e políticas, as diretrizes assinalam a importância de se integrar as ações do sistema aos programas sociais e econômicos nos três níveis de governo e também aos fundos constitucionais. Destacam ainda a necessidade de participação do sistema em ações que fortaleçam o desenvolvimento territorial e os arranjos produtivos locais e redes de empreendimentos autogestionários. Da mesma forma, os congressistas consideraram importante que o MTE tenha participação nos fóruns do governo que definem as políticas econômicas, nas agências de fomento e nos fundos constitucionais, procurando introduzir metas de emprego na política econômica e nos financiamentos públicos. Um ponto importante das diretrizes é quando elas apontam para a necessidade do sistema articular-se com o Ministério da Educação, bem como com o sistema S para se estabelecer ações conjuntas com vistas a amplificar as ações de formação e qualificação profissional, procurando atender os grupos mais vulneráveis, especialmente os jovens.

Sobre esse último ponto, parece-nos fundamental que se tenha uma estratégia única em relação à formação e qualificação profissional. A articulação do sistema com o Ministério da Educação e o Sistema S é o primeiro passo para que se possa coordenar e agregar esforços para facilitar que o jovem transite da escola para o trabalho e, também, facilitar o aprimoramento das qualificações do trabalhador adulto. A definição de uma política educacional de formação profissional, ainda que seja de competência da área educacional, não pode prescindir das informações e do conhecimento sobre as questões do trabalho que o Sistema pode dar. Por outro lado, as atividades do Sistema S, que é uma instituição pública, devem ser incorporadas na estratégia de formação e qualificação profissional do país. Com isso, a definição da política de formação e qualificação deve ser elaborada por todos os envolvidos, possivelmente num conselho nacional sobre formação profissional que inclua os representantes das várias instituições envolvidas e que leve em consideração a estratégia de desenvolvimento do país.

As diretrizes sobre as competências dos atores envolvidos no sistema apontam para a descentralização da execução das ações do sistema, passando essa responsabilidade para estados e municípios. A responsabilidade do MTE fica definida como de monitoramento, controle e avaliação das ações executadas. Nessas diretrizes sobressai a preocupação de se evitar a sobreposição de ações entre os vários executores, prevendo-se capacidade de gestão plena aos entes federados. As sociedades civis sem fins lucrativos também poderão executar ações do sistema, desde que firmem contratos ou convênios com os estados ou municípios. Estes últimos poderão participar de forma autônoma uma vez comprovada a capacidade técnica e financeira e tendo a aprovação do Codefat e das Comissões Municipais e Estaduais de Emprego. Cabe ao MTE o monitoramento, a supervisão, a avaliação das ações do sistema, e a execução de ações complementares que não implique em sobreposição a outras ações desenvolvidas.

Quanto às questões normativas, as diretrizes do Congresso definem como sendo importantes o estabelecimento em legislação de conferências nacionais, estaduais e municipais do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, assim como a regulamentação da participação de entidades sem fins lucrativos e das agências privadas de intermediação, obrigando-as a colocarem à disposição das vagas por elas captadas para todo sistema. Outro ponto destacado é o estabelecimento de um fórum de discussões sobre o marco regulatório que aponte caminhos para a formalização dos micro e pequenos empreendimentos urbanos e rurais.

Com respeito ao financiamento do sistema, as diretrizes reforçam o FAT como a principal fonte para as despesas com as ações das funções do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Destaca-se a referência a necessidade de se evitar o contingenciamento dessas ações. Estabelece-se a meta de 8%, no mínimo, dos recursos da arrecadação primária do PIS-PASEP a serem destinadas ao gasto com as políticas e programas do sistema, excetuando-se os gastos com seguro-desemprego e o abono salarial. As diretrizes apontam ainda para a necessidade de se pactuar com estados e municípios que estes prevejam em seus orçamentos anuais recursos para as funções do sistema. Com relação ao financiamento das ações das políticas do sistema público de emprego, e ainda que o FAT continue a ter o papel preponderante e seja o eixo organizador das suas políticas, não se pode desprezar os recursos públicos direcionados para o Sistema S e os recursos do FGTS. O volume de recursos dessas três fontes, se coordenadas em torno de um objetivo comum, pode ter maior eficácia na sua utilização e alavancar o conjunto de políticas de mercado de trabalho. No entanto, isso implica em se rediscutir o papel e o desenho dos recursos que financiam o Sistema S e do FGTS.

A partir das diretrizes definidas no II Congresso, uma comissão tripartite elaborou uma proposta para normatizar as resoluções do Congresso. A primeira medida normativa foi a Resolução do Codefat nº 466 de 21 de dezembro de 2005, que instituiu o Plano Plurianual Nacional e Estadual e o Convênio Único. Nessa resolução explicita-se que as funções do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda são: o seguro-desemprego; a intermediação de mão-de-obra; a qualificação social e profissional; a orientação profissional; a certificação profissional; a pesquisa e informações sobre o mercado de trabalho; e todas as funções e ações que sejam definidas pelo Codefat com vistas à inserção no mercado de trabalho e ao fomento de atividades autônomas e empreendedoras.

O Plano Plurianual tem como objetivo integrar as várias funções e ações do sistema no território. Cabe à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) do MTE a elaboração de proposta do Plano Plurianual Nacional, bem como das diretrizes para a elaboração dos Planos Plurianuais Estaduais a ser encaminhado ao Codefat para a deliberação. Uma vez aprovado o termo de referência do Plano Plurianual Estadual, a instituição estadual pertencente ao sistema consolidará as propostas dos vários municípios num Plano Estadual Anual de Ações, contemplando a distribuição regional das ações, a forma de aplicação dos recursos e os postos de atendimento da unidade da federação. Uma vez consolidado o Plano Anual, o mesmo é encaminhado para a Comissão Estadual de Emprego que apreciará e deliberará sobre as propostas e aprovará o Plano. É interessante destacar que a resolução impede a aprovação do Plano por decisão *ad referendum* da Comissão, medida que busca fortalecer a enquanto órgão decisório das ações, forçando sua maior responsabilidade para com os caminhos do Sistema em nível regional.

É a partir dos planos estaduais anuais que se elaborará o Convênio Único a ser celebrado entre MTE, os estados e o Distrito Federal, assim como com as capitais e os municípios com mais de 300 mil habitantes. Esse convênio é o instrumento por excelência para a integração e operacionalização das funções e ações continuadas do sistema, sendo que será celebrado somente um convênio em cada espaço territorial por ente federativo. Para a operacionalização das funções e ações continuadas, os estados, capitais e municípios, além do Distrito Federal poderão celebrar contratos com entidades sem fins lucrativos, devendo haver uma rede informatizada e integrada entre os executores no mesmo território. Para os casos de ações específicas, ou seja, localizadas em determinado período de tempo, prevê-se a celebração de Convênios Específicos para o atendimento da demanda. Nesses casos, o MTE poderá celebrar o convênio diretamente com a entidade executora da ação.

A operacionalização das várias políticas deverá ser feita por meio de centros integrados de atendimento ao trabalhador. Esses centros devem funcionar como “porta de entrada” do trabalhador para todos os serviços a serem prestados. Com isso, espera-se eliminar a proliferação de postos de atendimento e a necessidade de o trabalhador buscar agências diferentes para habilitar-se ao seguro-desemprego, fazer a inscrição no serviço de intermediação ou ser encaminhado para um curso de qualificação profissional. A integração dos vários centros pode eliminar a concorrência entre as várias agências hoje existentes, pois independentemente de quem faça a captação da vaga, esta estará disponível para todas as agências, facilitando, assim, encontrar o trabalhador mais adequado e mais rapidamente para preenchê-la. Do mesmo modo, elimina a necessidade de o trabalhador fazer a inscrição em várias agências, pois o banco de dados será único.

Podemos dizer que o desenho institucional que resulta do Congresso é um avanço em relação à situação anterior. A instituição de um convênio único entre o MTE e as unidades da federação ou grande município, a partir de planos previamente discutidos e que incorporam as várias ações a serem realizadas no âmbito de cada espaço territorial, racionaliza os procedimentos ao mesmo tempo em que exige maior empenho em planejamento. A existência de um plano plurianual permite que a unidade da federação faça o pagamento de despesas sem que tenha ocorrido o repasse, o que não podia ser feito anteriormente, permitindo que se cumpra com os compromissos com os fornecedores. Esse aspecto positivo convive, entretanto, com a ausência de um fluxo contínuo de recursos, o que implica em custos administrativos e financeiros que poderiam ser evitados se o cronograma de repasse fosse respeitado. Ademais, convive-se também com a redução do volume de recursos, trazendo insegurança com relação à continuidade das ações.

Esse problema de fluxo está relacionado, em grande medida, com a política econômica em vigor, que exige um superávit primário elevado, obrigando o contingenciamento das despesas e dificultando a manutenção do fluxo de repasses por parte do MTE. A redução dos recursos também está associada à política macroeconômica: 20% da arrecadação do PIS-PASEP são desviados para o caixa do Tesouro, por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU). Ou seja, para se cobrir os gastos das políticas de mercado de trabalho, tem-se recorrido ao patrimônio do FAT, já que a receita que fica para o MTE é insuficiente para o volume de despesas. Não é sem motivo que no documento final do Congresso, incluiu-se a necessidade de se garantir um percentual mínimo da receita do PIS-PASEP para ser alocado com as políticas de mercado de trabalho, excluindo-se os gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial.

Outro ponto de avanço é a concepção de um centro integrado que faz o encaminhamento para todas as políticas existentes. Sob esse aspecto, o ganho para o trabalhador é considerável, uma vez que o mesmo não tem que transitar entre várias instituições para ter acesso aos vários serviços oferecidos. O Centro torna-se assim, a unidade de atendimento do sistema e, para seu bom desempenho ele precisa estar equipado e ter pessoal qualificado para fazer os diferentes encaminhamentos. A integração e articulação das várias políticas torna-se mais fácil tendo uma única “porta” de acesso aos serviços, mas exige que o fluxo de informações entre elas, os vários centros de uma determinada região e os níveis de gestão funcionem bem. Um problema é o da existência de mais de um gestor num mesmo espaço territorial, pois cada nível de governo tem suas próprias diretrizes em relação às políticas, o que pode dificultar a integração. Outro ponto seria a forma de remuneração por atendimento, que criaria concorrência entre as várias agências de um mesmo território, reduzindo a colaboração entre elas.

Esses problemas não são insolúveis, mas exigem um grande esforço de coordenação para serem transpostos esses obstáculos, tanto dos gestores regionais e locais diretamente ligados ao dia a dia dos centros, como das comissões de emprego. Para tanto, é preciso pessoal qualificado e capacitado tanto na gestão como nas comissões de emprego. A questão da capacitação estende-se também aos demais funcionários ligados à execução das políticas, que são a grande maioria do total do pessoal do sistema. Assim, tanto mais importante que esses trabalhadores estejam devidamente treinados para executarem suas funções e também, explorem todas as possibilidades de inserção do demandante de emprego.

Sobre este último aspecto, além da habilidade do funcionário do Sistema, pode-se introduzir instrumentos que ajudem na construção do perfil do trabalhador em busca de emprego³, que contribua para a tarefa de inserção do trabalhador, abreviando-lhe o tempo de desemprego. O problema que pode ser encontrado é que a maioria dos trabalhadores inscritos no serviço de intermediação de mão-de-obra possa não ter uma trajetória profissional que facilite a sua reinserção. Ou seja, dada a característica do nosso mercado de trabalho ter um grande contingente que passa de uma atividade formal para uma atividade no setor informal, ou desta para outra ocupação informal, acaba por criar um contingente de trabalhadores que “pulam” de uma ocupação à outra, sempre de baixa qualificação. Com isso, esses trabalhadores não conseguem adquirir experiência suficiente em nenhuma ocupação, dificultando-lhes uma colocação estável.

Mas, mesmo com a introdução de instrumentos que ajude na inserção produtiva do trabalhador desempregado, a capacidade do atendente do Sistema continuará sendo um ponto importante para os resultados da inserção do trabalhador. Deste modo, coloca-se como questão relevante a importância de o Sistema possuir um quadro de pessoal bem treinado e capacitado. Assim, parece-nos imprescindível um quadro de carreira que garanta ao funcionário ter uma trajetória profissional, da mesma forma como os trabalhadores que eles atendem diariamente. O problema que surge é como será esse quadro de carreira? Cada unidade da federação terá o seu? Ou este será local? Ou, será nacional tendo em vista que o sistema é nacional e não estadual ou local? Hoje a grande maioria dos funcionários que estão ligados a execução das políticas estão ligados aos municípios e, portanto, seus salários estão limitados pela capacidade de cada prefeitura. Portanto, a manutenção dessa forma de operacionalização implica em grandes diferenciações entre os ordenados dos funcionários do sistema, dependendo da região e do município em que o mesmo estiver alocado.

Em termos do desenho institucional, dado pelas diretrizes, o governo federal ficará responsável pelo monitoramento, controle e avaliação das ações do sistema, enquanto estados e municípios se responsabilizam pela execução das ações, podendo estabelecer convênios com entidades sem fins lucrativos para prestarem serviços. No entanto, prevê-se que as unidades de atendimento – os centros integrados – sejam padronizadas, com os mesmos critérios para seleção e capacitação do quadro de pessoal. Procura-se dar maior participação na gestão das políticas aos entes federados ao mesmo tempo em que se quer garantir a qualidade do atendimento, respeitando-se as especificidades regionais e locais. Parece-nos pouco realista dar maior poder de gestão aos estados e municípios na execução das ações e definir padrões de atendimento, pois nem todas as unidades da federação e municípios terão as mesmas condições para implementar os centros integrados.

Se há a compreensão da importância de um atendimento de qualidade e uniforme em todos os centros integrados e considerando que o acesso aos serviços das diversas políticas

³ Um desses instrumentos utilizados no Serviço de Emprego francês é o *fichier historique*, que reconstrói a trajetória profissional do trabalhador inscrito como demandante de emprego, sobre isso ver Thuy; Hansen & Price, 2001.

tenha apenas uma porta de entrada, o mais lógico é que essa “porta” seja o serviço de emprego. Isso porque ele receberia tanto os pedidos de seguro-desemprego como faria as inscrições dos demandantes de emprego, fazendo os devidos encaminhamentos. Assim sendo, talvez não fosse o caso de pensarmos numa instituição nacional com autonomia administrativa e financeira ligada ao MTE para ser o eixo estruturante do sistema? Seria mais fácil e ágil uma instituição que funcionasse como uma “empresa” pública de serviços para contratar e implantar os centros e operacionalizar as políticas que seriam definidas a partir do planejamento dos estados e municípios por meio das comissões de emprego e, no plano nacional, pelo Codefat para os quais o serviço de emprego continuaria a ter que prestar contas. Assim, poder-se-ia garantir que fossem implementadas e executadas políticas nacionais ao mesmo tempo em que os estados e municípios poderiam implementar políticas complementares ou específicas de cada região sem o risco de se ter padrões de atendimento diferenciado entre diferentes regiões, pois uma única instituição faria a prestação do serviço.

Outro aspecto importante é a definição de uma estrutura organizada de formação e qualificação profissional. A qualificação profissional é realizada por meio da contratação de cursos junto a entidades públicas e privadas de ensino. No entanto, existe uma rede de escolas públicas de ensino técnico que junto das entidades do sistema S poderiam ser reunidas sob uma coordenação nacional, formando uma rede pública de ensino profissionalizante e de qualificação profissional que poderia ser o principal sustentáculo de uma política de formação e qualificação profissional. Isso não significa que as entidades privadas sejam dispensáveis, mas elas entrariam para atender demandas complementares à rede básica.

Além disso, uma política de qualificação que tenha condições de se antecipar às demandas futuras de profissionais é fundamental para qualificar o trabalhador desempregado e abrir-lhe a oportunidade de reintegrar-se ao mercado de trabalho, já que a tarefa de qualificação não se realiza da noite para o dia, exigindo maior tempo quanto menor for a qualificação e escolaridade do indivíduo. O oferecimento desse serviço, no entanto, precisa estar disponível para quando o serviço de emprego detecta um demandante cujo perfil indique a necessidade de qualificação profissional. O curso oferecido deve satisfazer às necessidades do demandante de emprego, ou seja, não se pode encaminhar o indivíduo para um curso qualquer, mas sim um que atenda ao seu perfil e que lhe amplie suas habilidades e respeite seus anseios profissionais. Aqui entra outra função importante e que não é oferecida no serviço de emprego brasileiro, a informação e orientação profissional. Este serviço pode ajudar a se detectar com maior rapidez os interesses e as potencialidades dos indivíduos que estão em busca de um emprego, podendo encaminhar-lhe para um curso de qualificação profissional, quando for o caso, mais adequado, evitando-se que o trabalhador transite por vários cursos inutilmente. Ou até, em determinados casos, possa orientar o desempregado para uma atividade por conta-própria, o que pode significar seu encaminhamento para cursos de qualificação e também para os serviços de microcrédito entre outros.

Nas diretrizes definidas no II Congresso, considera-se a possibilidade de que as ações possam ser executadas por entidades civis privadas sem fins lucrativos, desde que estabeleçam convênios com os estados ou municípios. No entanto, não fica claro qual deve ser a postura diante das agências de emprego privadas de emprego temporário. Apesar de as normas da OIT recentes admitirem a existência conjunta das agências privadas com o serviço público de emprego, no caso das agências de emprego temporário isso pode ter um efeito prejudicial socialmente. Isso porque cria-se uma concorrência entre o serviço público e essas agências pelas vagas disponíveis e pelos trabalhadores. Se a agência privada não for obrigada a informar sobre as vagas que têm disponíveis, ela não o fará, o que diminui a transparência do mercado de trabalho uma vez que somente os trabalhadores que procurarem seus serviços terão a oportunidade de concorrer a uma dessas vagas.

Ademais, como o objetivo da agência privada é atender rapidamente às necessidades das empresas usuárias, a tendência é que ela selecione os mais qualificados e descarte aqueles trabalhadores com maiores dificuldades de inserção, cuja única alternativa será o serviço público de emprego. A consequência é que o serviço público terá maiores dificuldades para preencher as vagas captadas dado que seus usuários tendem a ter menor qualificação. Como afirma Ricca (1982), para a empresa usuária da mão-de-obra tanto faz se a intermediação é realizada pelo serviço de emprego ou pela agência de emprego temporário, a diferença está no fato de que a agência privada assume o ônus do recrutamento e da demissão. Essa forma de contratação acaba por criar um trabalhador de “segunda classe” na empresa usuária, pois seu *status* e sua remuneração, normalmente, serão inferiores ao dos trabalhadores vinculados à empresa. Apesar de considerar que as agências privadas possam conviver com o serviço público, o autor afirma que o Estado ao abrir mão de fazer a gestão do emprego temporário por meio do serviço público de emprego, perde o controle sobre esse tipo de trabalho e perde um instrumento para impedir o crescimento desordenado do mesmo. Ou seja, perde-se parte da capacidade de organizar o mercado de trabalho e de estimular a contratação por meio de vínculos de trabalho permanentes.

Pode-se pensar que no caso brasileiro, o serviço de emprego venha a oferecer um serviço de emprego temporário fazendo a gestão dos contratos, com isso, reduzindo o custo das empresas contratantes, mas garantido a qualidade da relação de trabalho. Por outro lado, ao fazer isso pode vir a ter maior controle sobre esse tipo de contrato e, também, maior influência sobre sua evolução, abrindo novas possibilidades aos trabalhadores com maiores dificuldades de inserção, pois o trabalho temporário pode ser a porta de entrada para um emprego com contrato por tempo indeterminado. Como não é um serviço lucrativo, o serviço de emprego pode garantir que as condições do trabalhador sejam melhores, além de evitar o descumprimento das normas trabalhistas. Ademais, ao se colocar como um parceiro importante para as empresas na gestão dos recursos humanos, o serviço público de emprego ganha a confiança da empresa nos seus serviços. Pode-se pensar numa agência específica do serviço público de emprego que preste esse tipo de serviço, como é feito na Alemanha, cujas agências de emprego temporário estão separadas das agências locais.

A prestação de serviços adicionais para as empresas pode ser um fator importante de atratividade, especialmente para as micro e pequenas empresas (MPE). Normalmente o serviço de emprego atende a média e grande empresa que possuem departamento específico para a atividade de recrutamento e seleção. Não obstante, o serviço público poderia implementar um serviço diferenciado para as micro e pequenas empresas, aproximando-as do sistema. Assim, facilitar-se-ia o acesso desses empreendimentos às ações de colocação e qualificação da mão-de-obra, inclusive a já ocupada, o que muitas vezes não ocorre por falta de maior informação. Atender as MPE nos parece importante para se atingir o objetivo de se estruturar o mercado de trabalho e elevar as condições de trabalho nessas empresas.

O atendimento diferenciado aos micro e pequenos empreendimentos é um fator que tanto auxilia na inserção do trabalhador desempregado, como pode ajudar essas empresas a aprimorarem a gestão da mão-de-obra. Normalmente, os micro e pequenos empreendimentos, por serem administrados diretamente pelo empregador, acabam por não ter um processo de seleção e recrutamento de pessoal, fazendo com que prevaleçam indicações pessoais e a contratação de conhecidos que nem sempre são os mais indicados para ocupar o posto de trabalho. A profissionalização desses empreendimentos é fundamental para tornarem-se mais produtivos e competitivos. Nesse sentido, a orientação e a assessoria na contratação de pessoal qualificado pode ser um passo importante no fortalecimento desses empreendimentos. Ademais, pode-se pensar em ações de orientação – talvez cursos específicos para os micro e pequenos empreendedores – sobre noções básicas da legislação trabalhista, da importância de

se ter um ambiente de trabalho que garanta a segurança do trabalhador na execução das tarefas, bem como a sua saúde, além de outras questões importantes que aprimoram os resultados e a produtividade do trabalhador. Aumentar produtividade do trabalhador é fator decisivo para que os empreendimentos desse segmento tornem-se empreendimentos viáveis, sendo que para isso, os empregadores devem estar conscientes da importância de ter um trabalhador mais bem qualificado, para o que as ações do sistema podem ter uma contribuição destacada. No entanto, as políticas voltadas para esses empreendimentos ultrapassam as políticas de mercado de trabalho.

Como mostra Santos (2006), a melhoria das condições de trabalho nesses empreendimentos passa pelo fortalecimento dos mesmos e dependem de um conjunto de iniciativas para que suas ações sejam efetivas. Assim, são necessários mecanismos que levem a um processo virtuoso que, a um só tempo, melhore a competitividade desses negócios, permitindo-lhes manter-se no mercado, melhorando as condições de utilização da força de trabalho aí alocadas. Esse conjunto de medidas inclui desde uma política tributária e de crédito diferenciada, passando pela facilitação do acesso às informações sobre as relações de trabalho e sobre o mercado de trabalho, programas de qualificação da mão-de-obra, até a ampliação da representatividade política desse segmento. Temos, portanto, que o apoio aos micro e pequenos empreendimentos compõem-se de um amplo leque de políticas públicas. Nesse conjunto, acreditamos, o serviço público de emprego e outras políticas de mercado de trabalho podem cumprir um papel destacado no que se refere aos recursos humanos, desde que se crie canais que facilitem o acesso desses empreendimentos aos seus serviços. Destaque-se, no entanto, que devido a grande heterogeneidade de situações que se encontra nesse segmento, deve-se voltar a atenção para aqueles empreendimentos que se mostrem viáveis, ou seja, aqueles que realmente tenham capacidade de se manter no mercado, incorporando-se ao setor organizado.

Em relação à participação social, as diretrizes do Congresso reafirmam a importância da gestão tripartite das ações do sistema em todos os níveis, garantindo maior transparência das políticas. A melhoria da gestão das políticas é sem dúvida uma questão importante a ser perseguida, porém, mais importante é definir os rumos dessas políticas e seus objetivos, a partir dos quais devem ser estabelecidas as metas. E nesse aspecto, a participação social é fundamental para que os interesses dos trabalhadores sejam respeitados. Essa participação, no entanto, precisa ser qualificada. Como mencionamos anteriormente, um dos problemas das comissões de emprego é o pouco preparo dos conselheiros para responderem às suas atribuições. Não se quer que os mesmos sejam especialistas em todas as questões, afinal essa é uma instância política e não técnica. Mas é preciso que esses conselheiros tenham acesso a informações e estudos acerca dos assuntos sobre os quais tem que tomar decisões e, para tanto, será necessário uma estrutura de apoio a essas comissões, bem como de um centro produtor e sistematizador das informações de interesse dos conselheiros.

Nesse ponto, reforça-se a importância de um órgão capaz de reunir, sistematizar e produzir estudos sobre diferentes aspectos do mundo do trabalho que forneça elementos para o debate e a tomada de decisões nas comissões de emprego, e também no Codefat. Essas informações terão que ser gerais, mas também conter dados sobre a realidade do mercado de trabalho local e regional, afinal os conselheiros terão que tomar decisões sobre a realidade dos locais onde vivem. A coleta e produção de informação terão que atender as mais diferentes regiões do país e, dessa forma, esse órgão de informação terá que ter ramificações regionais. Assim, considerando a capilaridade que o MTE tem em todo território nacional, por meio das Delegacias Regionais do Trabalho, poder-se-ia repensar o papel destas ampliando-lhe para atingir outros objetivos, até mesmo sendo parte do Centro Integrado, para coletar e fornecer

informações sobre outras questões do mundo do trabalho que estão fora da alçada das políticas de mercado de trabalho.

Com relação à questão da integração e articulação das políticas, a decisão de se criar um local único para acesso aos serviços de colocação e do seguro-desemprego, é um passo importante, pois em um único atendimento o trabalhador pode acessar os dois serviços. Isso evidentemente melhora as condições de funcionamento atuais. Isso significa, portanto, um avanço e um ganho em termos da eficiência do serviço de emprego. Deve-se pensar, entretanto, em maneiras de se ampliar as formas de proteção de renda para segmentos que hoje não são atendidos pelo seguro-desemprego, como trabalhadores temporários, sem registro em carteira e autônomos. Pode-se pensar em esquemas como realizado para pescadores artesanais em épocas de defeso. Isso é fundamental para que se atinja o objetivo de incorporação desses trabalhadores ao setor organizado e a trabalhos regulares e, portanto, caminharmos para a estruturação do mercado de trabalho.

Se a articulação entre a atividade de intermediação de mão-de-obra e de seguro-desemprego apresenta avanço, a relação do serviço com as atividades de qualificação há espaço para melhorias. Antecipar as exigências em termos de qualificação e habilidades a serem desenvolvidas pelos trabalhadores para terem condições de ingressarem em um posto de trabalho, como já afirmamos, é um ponto que pode ter grande contribuição, mas depende do desenvolvimento das atividades de informação e análise do mercado de trabalho. Ademais, pode-se pensar no desenvolvimento de esquemas alternativos para a qualificação do trabalhador, como o treinamento na empresa, ou um bônus para que o trabalhador contratado possa frequentar um curso que o ajude no desenvolvimento das atividades da ocupação que venha a ocupar. Esse bônus permitiria que a escolha da entidade a fornecer o curso fosse do próprio trabalhador ou até mesmo por indicação da empresa que o contratou, possibilitando que o encaminhamento para a qualificação fosse integrado com a colocação.

O bônus nos parece mais adequado ao trabalhador adulto, enquanto o treinamento na empresa, ainda que não signifique excluir o trabalhador adulto, poderia ser associado ao jovem que busca o seu primeiro emprego. O objetivo seria aliar a atividade de colocação desse grupo que possui maior dificuldade de inserção, com a qualificação. Esta, porém seria um misto entre a atividade de qualificação para o exercício de uma ocupação como a experiência de trabalho efetiva. Assim, possibilitaria a um só tempo que o jovem não somente fizesse um curso de qualificação, mas também adquirisse experiência de trabalho. Aqui há a necessidade de articulação não somente da atividade de colocação e qualificação, mas também da política de inserção do jovem, que faria o elo entre as duas anteriores, a empresa e o jovem trabalhador.

Por fim, uma questão levantada pelo documento do II Congresso e relevante para se caminhar para a estruturação do mercado de trabalho é em relação a articulação das políticas de mercado de trabalho com as políticas de proteção social, especialmente as políticas de transferência de renda. No caso brasileiro, diferentemente das economias desenvolvidas, especialmente da Europa, o pagamento do seguro-desemprego é por curto período e não há esquemas de benefícios de assistência ao desempregado quando termina o prazo do seguro e o trabalhador continua sem emprego. Da mesma forma os programas de transferência de renda são baratos para os cofres públicos. O objetivo da articulação entre políticas de mercado de trabalho e as políticas sociais deve se direcionar para a criação de canais que ajude os beneficiários das políticas de transferência de renda a encontrar uma atividade que lhe possibilite caminhar pelas próprias pernas. Esses beneficiários, geralmente mulheres, muitas vezes encontram-se ocupados em atividades de baixa produtividade, cuja remuneração é insuficiente para a manutenção da família. Como na grande maioria, são indivíduos com baixa

escolaridade e qualificação, a inserção em um emprego é mais difícil, o que implica desenhar esquemas alternativos para a inserção produtiva desses trabalhadores. O que se deve evitar é que eles venham a ampliar a oferta de mão-de-obra sem qualificação. Assim, o atendimento a esses grupos deve ser diferenciada e personalizada, pois alguns podem ter perfil para buscar um emprego desde que passe por um período de qualificação – e até de aumento da escolaridade – mais longo que o do trabalhador com alguma qualificação, enquanto para outros a saída pode passar pelas atividades autônomas ou dos empreendimentos de economia solidária. Isso implica na articulação entre as ações de vários ministérios e das políticas de trabalho, de assistência e de educação.

Considerações Finais

Este artigo discutiu os principais aspectos sobre a constituição de um Sistema Público de Emprego que atenda as necessidades e especificidades do mercado de trabalho brasileiro. Após um breve panorama sobre as questões relativas às políticas de mercado de trabalho e a importância do sistema público de emprego apresentou-se os princípios e diretrizes definidos pelo II Congresso Nacional sobre Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Procurou-se mostrar que os encaminhamentos para a constituição de um Sistema Público de Emprego representaram um avanço em relação à situação anterior, pois caminham na direção de articular as várias políticas de mercado de trabalho para que se amplifiquem as potencialidades de cada política por meio do efeito conjunto. Assim, espera-se que o resultado final dessas ações tenha uma maior contribuição para a organização e funcionamento do mercado de trabalho. Contudo, se a constituição de um Sistema pode contribuir para a melhoria da eficiência e eficácia das políticas de mercado de trabalho, deve-se ter clareza que o sucesso das ações para o atendimento aos objetivos de incorporar produtivamente os indivíduos a um trabalho decente impõe a retomada do crescimento em níveis médios superiores aos observados nas últimas décadas. Pois somente com o dinamismo da economia poder-se-á criar oportunidades viáveis para esse grupo de trabalhadores e caminhar-se para uma estruturação do mercado de trabalho mais homogênea e equânime.

Em linhas gerais, três desafios podem ser destacados como principais para a consolidação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. O primeiro, refere-se à capacidade de se construir uma institucionalidade que permita uma coordenação nacional ao mesmo tempo em que permita às unidades locais terem flexibilidade de atenderem às suas necessidades específicas. O segundo desafio é capacidade política dos atores envolvidos em garantir os recursos necessários para viabilização do Sistema, especialmente em reverter a sangria de recursos do FAT, por meio da DRU, recuperando a capacidade de gasto em políticas de mercado de trabalho. O terceiro desafio refere-se à capacidade de se articular as várias políticas do Sistema com as demais políticas públicas, tanto aquelas que estejam no âmbito do mercado de trabalho (*e.g.* saúde e segurança do trabalho) como as políticas sociais. O primeiro passo, ainda que com limitações foi dado, resta saber se a caminhada continuará sua trajetória rumo a consolidação do sistema público de emprego.

Referências Bibliográficas

- ALVES, J. E. D. & BRUNO, M. A. P. População e crescimento econômico de longo prazo no Brasil: como aproveitar a janela de oportunidade demográfica. In: ABEP. **Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Caxambu: ABEP, 2006.
- AMADEO, E. Mercado de trabalho brasileiro: rumos, desafios e o papel do Ministério do Trabalho. In: POSTHUMA, A. C. (Org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**. Brasília: OIT/MTE, Ed. 34, 1999.
- AMARAL, E. *et alii*. Transição na estrutura etária e mercado de trabalho no Brasil e México. In: ABEP. **Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Caxambu: ABEP, 2006.
- AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira**. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, 1998. (coleção Teses e Pesquisas, v.1).
- BRASIL. Presidência da República. **O mercado de trabalho e a geração de empregos**. 2ª ed. Brasília: Secretaria de Comunicação Social, 1997.
- CARVALHO, J. A. M. DE & WONG, L. R. **A window of opportunity: some demographic and socioeconomic implications of the rapid fertility decline in Brazil**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 1995.
- DEDECCA, C. S. Sistema Público de Emprego no Brasil. In: **I Congresso Nacional – Sistema Público de Emprego**. São Paulo: MTE/Codefat/Fonset, 2004.
- DRAIBE, S. M. Educação, empregabilidade e capacidade empreendedora na perspectiva das micro e pequenas empresas. **Caderno de Pesquisa** nº 33. Campinas: Unicamp/NEPP, 1998.
- MORETTO, A. J.; GIMENEZ, D. M. & PRONI, M. W. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: PRONI, M. W. & HENRIQUE, W. (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90**. São Paulo: Ed. Unesp; Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2003.
- MTE. **II Congresso Nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda**. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2005.
- QUEIROZ, B. L.; TURRA, C. M. & PÉREZ, E. R. “The opportunities we cannot forget: economic consequences of population changes in Brazil”. In: ABEP. **Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Caxambu: ABEP, 2006.
- RAMOS, C. A. Políticas de geração de emprego e renda: justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira. **Texto para Discussão nº 277**. Brasília: Universidade de Brasília – Departamento de Economia, 2003.
- SANTOS, A. L. **Trabalho e pequenos negócios no Brasil: impactos da crise no final do século XX**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2006. (Tese: Doutorado em Economia).
- THUY, P.; HANSEN, E. & PRICE, D. **El servicio público de empleo en un mercado de trabajo cambiante**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Assuntos Sociales, 2001. (Colección Informes OIT n. 55).

**EFETIVIDADE DO "SALÁRIO MÍNIMO ESTADUAL":
UMA ANÁLISE VIA REGRESSÕES QUANTÍLICAS PARA DADOS
LONGITUDINAIS**

*Rodrigo Leandro de Moura**

*Marcelo Côrtes Néri***

RESUMO

Em 2000, o governo federal fixou uma lei que permitiu os estados fixarem pisos salariais acima do salário mínimo. Os estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul adotaram tal lei. Assim, utilizamos dados de painel da Pesquisa Mensal de Emprego de 2000 e 2001, e os resultados apontam para baixa efetividade da lei nestes estados. Adicionalmente, encontramos evidências de efeito nulo sobre o nível de emprego. Assim, as evidências encontradas apontam para um alto descumprimento da legislação devido a uma baixa efetividade da lei.

Palavras-chave: salário mínimo; legislação estadual; regressão quantílica para dados longitudinais; estimador diferenças em diferenças.

JEL: J38,K31,C23,C25,C29

* Doutor em Economia pela EPGE/FGV-RJ. Professor da Graduação em Economia da FGV-RJ. rodrigoleandro@gmail.com

** Chefe do Centro de Políticas Sociais (CPS/FGV) e professor da EPGE/FGV. mcneri@fgv.br

1. Introdução

A grande maioria da literatura que investiga os efeitos do salário mínimo (SM) considera a hipótese implícita que as firmas cumprem totalmente com a lei que fixa o SM¹. No entanto, esta é uma hipótese que nem sempre é válida, pois o cumprimento com a lei pode resultar em lucros menores por parte dos empregadores.

Os modelos competitivos de livro texto mostram que a fixação de um SM *binding*, ou seja, acima do salário de equilíbrio do mercado, implica em uma queda no nível de emprego. Por outro lado, alguns modelos de monopsonio prevêem que um aumento pequeno do SM pode ter efeitos positivos, nulos ou negativos no nível de emprego (Albrecht e Axel 1984; Burdett e Mortensen 1989; Eckstein e Wolpin 1990). Alguns estudos para os EUA apontam para a predominância do primeiro modelo (Brown et al., 1982; Brown, 1988; Newmark e Wascher, 1992) enquanto outros estudos apontam para o segundo modelo (Card e Krueger, 1994; Card, 1992a e 1992b; e Katz e Krueger, 1992). No entanto, nenhum desses dois grupos de estudos e modelos analisam as implicações de um cumprimento parcial ou nulo da lei.

Assim, neste artigo, pretendemos analisar esta hipótese de cumprimento por parte dos empregadores a uma legislação que fixa um preço mínimo para a força de trabalho superior ao preço do mercado. Em particular, avaliaremos a lei dos pisos estaduais de salário². Tal lei foi implantada em 14 de julho de 2000 e permitiu os estados fixarem pisos salariais acima do SM, conferindo maiores graus de liberdade aos estados em relação às suas finanças públicas. Apenas dois estados optaram por estabelecer pisos salariais privados superiores ao SM na época da implantação: Rio de Janeiro (RJ) e Rio Grande do Sul (RS). Por exemplo, em 31 de dezembro de 2000, enquanto o SM federal era de 151 reais, o governo do estado do RJ estabeleceu pisos salariais para 3 categorias de profissões que variavam de 220 até 226 reais.

O SM exerce uma miríade de papéis na economia brasileira. Um mesmo valor baliza, simultaneamente, ativos e inativos dos setores público e privado num país heterogêneo como o Brasil. Na verdade, a introdução desse piso salarial representa uma oportunidade privilegiada de avaliação dos impactos do SM por três motivos. Primeiro, por isolar os efeitos do SM que atuam pelas vias do mercado de trabalho daqueles operantes pelas vias fiscais. O objetivo é permitir que o SM do mercado de trabalho privado, regulado pela CLT, seja fixado em níveis superiores aos pisos das transferências do setor público³. Os efeitos do SM operantes pela via fiscal são menos controversos do que os atuantes pelas vias do trabalho. O canal de atuação do SM através dos benefícios da previdência social, programas sociais (benefício de prestação continuada e seguro-desemprego entre outros) ou do salário do funcionalismo podem ser avaliados diretamente. Como a magnitude do efeito pelas vias do setor público é muito superior ao do mercado de trabalho privado, a estimativa deste último efeito fica obscurecida por efeitos de injeção de demanda associado a mudanças dos gastos públicos associados ao SM. Segundo, quando o SM é reajustado de maneira diferenciada entre estados, como prescreve a lei, obtemos condições superiores para testar os seus efeitos. Além dos grupos afetados pelo reajuste teremos um grupo de controle (por exemplo, a mesma categoria profissional em outros estados) para isolar os efeitos do SM. Finalmente, a alta

¹ O termo em inglês usado na literatura para o caso de cumprimento total da lei é *full compliance*.

² O termo "Salário Mínimo" é constitucional e só pode ser utilizado em relação ao valor que a União fixa. Assim, o termo mais correto em termos de legislação para os "Salários Mínimos Estaduais" é "pisos estaduais de salário".

³ Mesmo pensando em termos exclusivamente trabalhistas, um país de dimensões continentais como o Brasil, comporta uma formidável diversidade de mercados de trabalho locais. Aspectos como os hábitos de consumo, o tamanho e a composição das famílias, os preços e a produtividade variam notavelmente de uma região para outra. Logo, não se justificaria a existência de um único piso salarial. O Brasil era um dos poucos países grandes do mundo com um mínimo unificado. Países, como a Holanda, possuem mínimos regionais; nos EUA é estadualizado, na França é setorializado e no Japão é regionalizado e setorializado.

magnitude do reajuste nominal concedido ao piso frente ao SM, chegando a 50%, permite estimação precisa dos efeitos obtidos no mercado de trabalho.

Neste artigo, apresentamos inicialmente uma avaliação da efetividade da lei de pisos estaduais de salário⁴. Numa análise descritiva preliminar sugere-se uma baixa concentração de rendimentos nos pisos estaduais, vis a vis, uma redução da acumulação de massa no SM, das ocupações definidas nas legislações estaduais fluminense e gaúcha. Esta evidência preliminar sugere algum nível de descumprimento da legislação. Assim, utilizando dados de painel da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) de 2000 e 2001⁵, para as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro/Porto Alegre e de São Paulo (SP), analisamos o *gap* (diferença) entre o SM e o salário do mercado (que chamamos de diferencial salarial) dos trabalhadores ocupados nestes estados que adotaram a lei em relação a SP (considerado como grupo de controle). Para tal análise, utilizamos uma abordagem via regressões quantílicas para dados longitudinais (Koenker, 2004), modelo o qual se adequa à estrutura dinâmica da PME. Assim, a estimação deste modelo permite verificar o efeito nos quantis de rendimentos que apropriadamente seriam mais afetados pela lei (quantis *binding*). Os resultados apontam também para baixa efetividade da lei, dado que o aumento do diferencial salarial foi estatisticamente nulo em favor de RJ/RS. Em seguida, comparamos as variações no emprego dos trabalhadores antes e depois da mudança na legislação. Assim, encontramos evidências de efeito nulo sobre o nível de emprego, na direção contrária ao modelo convencional, dado o grande aumento salarial que a lei proporcionaria, sendo um indicativo adicional de baixa efetividade da legislação.

O artigo está organizado da seguinte forma: a seção 2 revisa a literatura teórica e empírica sobre (des)cumprimento da legislação do SM; a seção 3 descreve as legislações de pisos estaduais salariais; a seção 4 descreve a base de dados e a amostra utilizada; a seção 5 subdivide-se em: seção 5.1 que descreve a estratégia empírica utilizada; seção 5.2 que apresenta a avaliação descritiva da efetividade da lei; seção 5.3 que mostra os resultados das regressões quantílicas; seção 5.4 que avalia o impacto da lei sobre o nível de emprego e seção 5.5 discute os resultados encontrados e; por fim a seção 6 conclui.

2. Literatura Relacionada

2.1. Considerações Teóricas

A grande maioria da literatura que investiga os efeitos do SM considera a hipótese implícita que as firmas vão cumprir totalmente com a lei que fixa o SM. No entanto, esta é uma hipótese que nem sempre é válida, pois o cumprimento com a lei pode resultar em lucros menores por parte dos empregadores. Ashenfelter e Smith (1979, daqui em diante AS), em seu artigo seminal, apresentam um modelo simples no qual consideram que o empregador decide entre obedecer ou não à uma lei que cria um SM *binding*. Assim, os autores avaliam apenas o aspecto da **evasão** da lei, ou seja, se os empregadores pagam o salário fixado pela lei. Eles consideram uma probabilidade λ das autoridades pegarem e punirem o infrator e impõem uma multa fixa (exógena) a ser paga. As conclusões deles são que o incentivo a obedecer à lei é menor: (i) quanto mais distante é o salário de mercado do SM e (ii) quanto maior a elasticidade da demanda por trabalho (em valor absoluto). Portanto, as firmas que empregam trabalhadores de baixo salário e, conseqüentemente, são mais afetadas pela fixação do SM, terão maiores incentivos a desobedecerem à lei. Grenier (1982) considera uma multa endógena, que é estipulada como exatamente o *gap* (diferença) entre o salário de mercado e o SM. No entanto, ambos os estudos ignoram o efeito da decisão de violação da lei sobre o

⁴ O termo efetividade empregado neste artigo se refere no sentido da lei ser enforced. No entanto, notamos que a lei dos pisos estaduais é enforceable, em termos da capacidade de ser enforced, visto que conseguimos verificar se a legislação está sendo cumprida, pois quem reporta o salário é o.

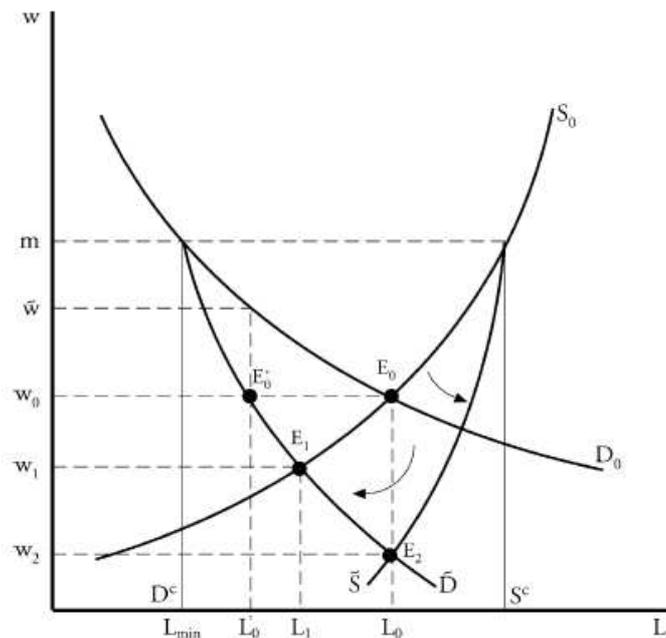
⁵ Temos disponíveis os dados da PME somente de janeiro a julho de 2000 e de todo ano inteiro de 2001.

nível de **emprego**. Em um estudo posterior, Chang e Ehrlich (1985) apontam alguns erros encontrados nestes artigos, estendem a penalidade para ser um múltiplo k deste *gap* e analisam, além do efeito do descumprimento da **evasão**, o impacto sobre o nível de **emprego**. As principais conclusões apontadas por estes autores são que: (i) uma penalidade que seja uma fração ($k > 1$) do *gap* não constituirá um mecanismo efetivo para impedir o descumprimento; (ii) o incentivo para violação seria eliminado se a taxa de penalidade k fosse determinada a um nível suficientemente alto tal que fizesse a taxa de salário esperada maior que o SM; (iii) qualquer que seja a estrutura de penalidade imposta pelas autoridades, ou seja, seja exógena ou proporcional ao *gap*, o incentivo ao descumprimento, se positivo, será maior quanto mais distante for o salário de mercado do SM e (iv) a firma reduzirá o nível de emprego não apenas quando cumpre com a lei, mas também quando descumprir com a lei, porém mantendo acima da primeira situação. Isso ocorre porque a taxa de salário esperada que a firma se depara é maior que o salário de mercado, mas menor que o SM. Em um estudo recente, Yaniv (2001, 2004a) estende a análise considerando descumprimento parcial da lei, ou seja, uma firma avessa ao risco que possa descumprir com a lei para uma fração de seus trabalhadores, enquanto a fração complementar recebe o SM. Assim, o empregador poderia diversificar o risco de ser pego e punido. Como evidência adicional às obtidas por Chang e Ehrlich (1985), o autor conclui que:

$$L_{PC} > L_C > L_{NC} > L_w$$

em que, L_{PC} é o nível de emprego dos que cumpre parcialmente a lei, L_C dos que cumprem, L_{NC} dos que descumprem e L_w no caso de ausência da lei no nível do salário de mercado (w). Ou seja, firmas que cumprem parcialmente com a legislação, irão empregar a mesma quantidade de trabalhadores do que as que cumprem totalmente. Squire e Narueput (1997) consideram também um modelo de equilíbrio parcial, mas com firmas heterogêneas e neutras ao risco, incorporando um parâmetro de produtividade (θ_i) que é crescente em relação ao tamanho das firmas. A probabilidade de ser inspecionado é crescente com a produtividade da firma ($\theta_i > 0$), ou seja, firmas maiores têm uma chance maior de serem investigadas. Além disso, os autores permitem a firma escolher entre cumprir, descumprir (pagar abaixo do SM) ou evitar legalmente (reduzindo contratações ou contratando trabalhadores de tempo parcial) a lei. Eles chegam às seguintes conclusões: (i) firmas com baixa produtividade descumprirão, de média produtividade cumprirão e de alta produtividade evitarão a lei; (ii) quanto maior θ_i e/ou a multa fixa (D), maior a proporção de firmas que cumprem e menor as que descumprem; (iii) quanto maior a precisão e compreensão da legislação (que aumenta os custos fixos de se evitar legalmente a lei) menor a proporção de firmas que evitam a lei e maior as que cumprem.

Figura 1. Descumprimento da lei e equilíbrio do mercado de trabalho. Fonte: Yaniv (2006).



No entanto, em outro artigo recente, Yaniv (2004b) deriva também a curva de oferta dos trabalhadores. As curvas de demanda e oferta, em seu modelo, terão uma dependência direta do nível de efetividade da lei empregado pelas autoridades (ou seja, dependem de \bar{w}). Assim, se o incentivo por parte do governo (\bar{w}) é insuficiente para induzir o cumprimento total da lei, a taxa de salário sub-mínimo de equilíbrio cairá abaixo do salário de mercado (ver Figura 1). Portanto, se o objetivo da legislação do SM é aumentar o nível salarial, os agentes estarão piores em relação a antes de sua fixação. Além disso, ao contrário da evidência dos artigos acima citados, Yaniv (2006) considera a condição de equilíbrio de mercado, fechando o modelo em um contexto de equilíbrio geral; e chegando à conclusão que o descumprimento da lei não terá efeito no nível de emprego.

Assim, é de consenso na maioria dos artigos que o grau de efetividade da lei dependerá da medida \bar{w} . Logo, para as autoridades elevarem \bar{w} , terão de consumir recursos a fim de elevarem os esforços na fiscalização e processo penal das violações. Mas isso poderá incorrer em custos crescentes para a sociedade. Assim, pode ser compensatório elevar as multas (k) a fim de incentivar o cumprimento das leis. Mas esse mecanismo de incentivo também está restrito ao processo legislativo do Estado, que pode ser, em alguns países, lento demais.

2.2. Considerações Empíricas

A grande maioria dos estudos parte da hipótese de cumprimento completo da lei para avaliar os impactos do SM sobre o nível de emprego e outras variáveis (Card e Krueger, 1994; Card, 1992a e 1992b; e Katz e Krueger, 1992; Newmark e Wascher, 1992; Brown et al., 1992; Brown 1988). No entanto, existem poucos artigos nesta área que testam ou avaliam o grau de violação da legislação do SM. A seguir, apresentamos a evidência empírica.

Evidência Internacional Um aspecto fundamental na investigação da efetividade da lei é a definição da medida de cumprimento da lei. AS adota como medida de cumprimento da lei a proporção de trabalhadores que ganham exatamente o SM em relação aos que ganham igual ou abaixo do SM, após sua fixação. No entanto, segundo os autores, existem duas fontes de vieses: (i) a perda de emprego pelos trabalhadores do setor coberto pela lei implicaria em cumprimento da lei, assim, esta medida de AS é viesada para baixo e; (ii) o fato mencionado

que trabalhadores ganhariam exatamente o SM, mesmo na ausência da lei, viesse sua estimativa para cima. Os autores obtêm que, em 1973, 0.8% somente dos trabalhadores que são cobertos pelo SM ganham abaixo deste piso, enquanto para os descobertos esta medida é de 13.7%. Assim, segundo AS, essas taxas de descumprimento elevadas indicariam um paradoxo em relação ao modelo por ele especificado.

No entanto, Lott e Roberts (1995) questionam AS em relação ao fato destes últimos considerarem a multa como uma fração do subpagamento. Se essa fosse correta, não haveria incentivo para as potenciais firmas violadoras cumprirem com a lei. Assim, para contrastar o resultado de AS, utilizam os mesmos dados. Eles mostram que apesar de se verificar penalidades baixas (k), a probabilidade de ser punido um empregador infrator (β) é alta o suficiente tal que o custo esperado (βk) está acima do benefício esperado (que é o subpagamento de salários) de violar a lei, o que torna o cumprimento racional. Os autores estimam os custos e penalidades em diversas dimensões. E mostram que não existe um paradoxo ao se obter taxas de cumprimento elevadas. O erro de AS é uma má interpretação dos documentos do governo, os quais acabam não incluindo todos os custos de se violar a lei.

Em um estudo de caso, Dickens e Manning (2004) investigam o impacto da introdução do SM nacional na Inglaterra, em abril de 1999, sobre o nível de desigualdade, através de uma amostra de *home cares*. Neste estudo, os autores tomam o cuidado de avaliar o cumprimento da lei, obtendo uma taxa de obediência próxima de um, e obtêm efeitos *spillover* muito pequenos. Stewart (2004) analisa também o efeito da introdução deste SM, obtendo um efeito nulo sobre o nível de emprego, utilizando um estimador de diferenças em diferenças, em um contexto de um *quasi-experimento*. O autor verifica que este efeito não é derivado de uma taxa de cumprimento da lei muito baixo, ao obter uma taxa entre 84 e 92% dos que ganham o SM em relação aos que ganham exatamente ou menos que o SM.

Em relação à evidência de países em desenvolvimento, em um estudo para Israel, Yaniv et al. (1998) utiliza como medida de obediência à lei o número de trabalhadores ganhando o SM como uma porcentagem dos trabalhadores elegíveis à lei (ou seja, que ganham o SM ou menos). Ele utiliza uma base de dados agrupados por setores econômicos. Os resultados obtidos por ele apontam que o cumprimento da lei aumenta: (i) ao longo do tempo (1988-1994); (ii) quanto menor a taxa de desemprego, pois aumenta o medo dos empregadores de serem denunciados por seus empregados e; (iii) quanto menor o *gap* entre o SM e o salário médio pago para trabalhadores de salário sub-mínimo. Este último aspecto merece destaque. Um aumento neste *gap* gera, por um lado, um incentivo para a violação da lei, pois o ganho do subpagamento é maior que o custo esperado. Mas por outro lado, quanto maior este diferencial, maior a probabilidade dos empregados denunciarem o empregador, elevando os custos esperados e reduzindo, portanto, esta taxa de desobediência. Mas a evidência empírica mostra que o primeiro efeito é maior do que o último. Além dessas estimativas, os autores avaliam uma estimação de dois estágios, pois existe também uma casualidade inversa entre o *gap* e o cumprimento da lei. Assim, estimam uma regressão auxiliar do *gap* como função do nível de cumprimento. O efeito teórico é que para um aumento do cumprimento: (i) diminui a demanda dos empregadores por trabalhadores que ganham salários sub-mínimos e (ii) aumenta a oferta de trabalhadores desejando trabalhar a um salário sub-mínimo (pois perderem seus empregos como um resultado da maior obediência das firmas). Este efeito conjunto gera um efeito positivo sobre o *gap*. No entanto, os autores obtiveram um efeito negativo. Uma explicação possível apontada é que um aumento no cumprimento aumenta as expectativas (e, portanto, as demandas) de trabalhadores ainda empregados que ganham um sub-mínimo para receberem um salário maior.

Evidência Brasileira A evidência sobre o nível de cumprimento da legislação trabalhista brasileira, em especial a fixação do SM, é escassa no Brasil. Alguns dos poucos estudos que analisam a efetividade do SM são Neri et al. (1999 e 2000).

Neri et al. (1999 e 2000) estimam e identificam os principais determinantes do grau de efetividade do SM para os diversos estados brasileiros, destacando-se a heterogeneidade de seus efeitos sobre os diferentes segmentos do mercado de trabalho. A medida de cumprimento à lei destes autores é a proporção de trabalhadores que recebem salários exatamente iguais ao SM em relação ao total. O problema desta medida é que ela não considera a perda de emprego dos trabalhadores binding, implicando em um viés negativo, como apontado por AS. No entanto, o segundo viés (ii), apontado por AS, tende a ser pequeno em sua análise, pois o período de referência é o mês de setembro de 1996 (PNAD), cujo valor que vigorava era de R\$112, ou seja, um valor quebrado. Eles obtêm uma proporção igual a 9% do total. Diferenciando em relação aos com e sem carteira, este valor é igual a 8 e 15%, respectivamente. Em relação às regiões, Neri et al. (1999) mostra que o Norte/Centro-Oeste e Nordeste apresentam a maior porcentagem em relação ao total (12 e 11%, respectivamente). Isso reflete, como citado pelos autores, a grande heterogeneidade espacial do país. Além disso, este estudo avalia os determinantes da variação do grau de efetividade do SM entre os estados brasileiros através de uma regressão por mínimos quadrados. Concluem que a efetividade do SM tende a ser menor nos estados: (i) com menor PIB per capita; (ii) com maior nível educacional e; (iii) onde existe uma maior informalidade.

Outros estudos focam no impacto do SM na distribuição salarial, mensurando os chamados efeitos compressão e efeito *spillover*. Soares (2002), primeiramente, utilizando dados da PNAD entre 1995 e 1999, nota que de 7 a 12% dos trabalhadores ganhavam exatamente um SM no universo do total de trabalhadores ocupados. Além disso, o autor estima as densidades do rendimento individual pelo método não-paramétrico de densidades de kernel. Assim, ele obtém que a efetividade do SM é maior entre mulheres, trabalhadores sem carteira, trabalhadores que vivem no Nordeste, cônjuges e filhos, pessoas com pouca instrução (0-3 séries de escola), jovens, trabalhadores no setor agrícola, trabalhadores domésticos, negros e pessoas nos primeiros três décimos da renda domiciliar per capita. Em seguida, utilizando dados da PME de 1995 a 1997, estima regressões em vários pontos ao longo da distribuição, encontrando efeitos significativos do SM sobre a parte inferior da distribuição salarial, tanto para aqueles que recebem abaixo (obtem elasticidades médias do período de 0.61), igual (elasticidades de 0.72) e logo acima do SM (elasticidades de 0.56), mas encontrando efeitos pequenos no topo da distribuição (elasticidades de 0.2). Assim, ele obtém evidência para os efeitos compressão e *spillover*.

Fajnzylber (2001) utilizando dados da PME de 1982 até 1997, também estimam os efeitos de aumentos no SM em diferentes pontos da distribuição de rendimentos. Ele computa as elasticidades da renda dos agentes em relação ao SM no ano do aumento e no ano defasado, controlando-se para diversas variáveis. Ele obtém elasticidades em relação ao SM elevadas, próximas de um, para indivíduos com rendimentos próximos ao SM, tanto para o setor formal, informal e conta-próprias. Para pessoas com renda localizada no topo da distribuição, as elasticidades são menores, variando de 0.2 a 0.4. Assim, obtém efeitos *spillover* considerados ao longo de toda a distribuição. Neumark et alii (2006) utilizando também dados da PME de 1996 até 2001, estima efeitos do SM. Para os rendimentos individuais, ele obtém efeitos compressão para os trabalhadores de menor nível de renda, mas não obtém efeitos *spillover* para trabalhadores de renda elevada. Os autores também estimam o efeito do SM nos menores decis da distribuição da renda familiar e não encontra evidências efeitos *spillover* nos quantis menores da distribuição. Esta diferença observada entre estes dois trabalhos surge, segundo Lemos (2007), devido ao fato que: Fajnzylber (2001) utiliza períodos de alta inflação, para os quais os efeitos *spillover* tendem a ser maiores e Neumark et alii (2006) utilizou somente períodos mais recentes de baixa inflação.

Assim, estes estudos encontram uma forte evidência de efetividade da lei do SM, tanto em termos de efeito compressão e algum efeito *spillover*. As evidências apontadas aqui justificam

a análise dos pisos, pois caso contrário, uma efetividade baixa ou nula do SM necessariamente implicaria em uma efetividade baixa ou nula dos pisos estaduais.

3. Legislação

A lei complementar nº 103, de 14 de julho de 2000, que entrou em vigor em 17 de julho de 2000, autorizou os Estados e o Distrito Federal a instituir o piso salarial a que se refere o inciso V do art. 7º da Constituição Federal para os empregados que não tenham piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho. Deve-se destacar que este piso não pode ser estipulado no segundo semestre do ano em que houver eleição para Governador dos Estados e do Distrito Federal e de Deputados Estaduais e Distritais; e também em relação à remuneração de servidores públicos municipais. A tabela abaixo resume os valores dos salários mínimos federais (SM) e dos pisos estaduais do RJ e RS medidos em reais. As datas com o mês e ano abreviados apresentados na tabela se referem ao período que entrou em vigor as leis do SM e dos pisos. Ressalta-se aqui que nos referiremos a esses grupos em partes do texto como: p1rj, p2rj p3rj, os quais se referem aos grupos I, II, III do RJ, bem como p1rs, p2rs, p3rs e p4rs que se referem aos grupos I, II, III, IV do RS. Estes grupos constituem-se basicamente de ocupações de baixa qualificação.

Tabela 1. Valores de salário mínimo federal e pisos salariais estaduais

		mai/99	abr/00	abr/01
SM federal		136	151	180
				jan/01
Rio de Janeiro	I			220
	II			223
	III			226
				jul/01
Rio Grande do Sul	I			230
	II			235
	III			240
	IV			250

Ressaltamos que a lei estadual do RJ e RS não define uma multa para o caso de violação da mesma. No entanto, caso haja atraso de pagamento de salários por parte da firma, esta estará infringindo os artigos 4 e 459 da CLT, cuja multa será de R\$ 170⁶ por empregado prejudicado, que é dobrada sempre em caso de reincidência. Assim, os empregadores que descumprissem com a lei dos pisos estaduais estariam sujeitos a esta multa. Além disso, a firma, ao desobedecer a lei, estará descumprindo o artigo 444 da CLT, que afirma que os contratos de trabalho não podem violar as decisões das autoridades competentes; artigo no qual a fiscalização se baseia para monitorar o pagamento devido dos salários.

Outro aspecto a ser destacado é que os trabalhadores podem denunciar anonimamente os empregadores junto à Delegacia Regional do Trabalho do estado onde reside. Assim, além da fiscalização independente deste órgão, os fiscais irão averiguar e punir a firma em caso de violação da lei, em caso de denúncia. Portanto, esta fiscalização, ao averiguar o não pagamento devido dos salários, poderá exigir apenas o pagamento dos valores atrasados ou impor uma multa às firmas. Geralmente, o prazo para este pagamento varia de dois a oito dias, podendo ser renovado pelo fiscal, em caso de dificuldade da firma. Caso o empregador, após todas as autuações e multas da fiscalização, não cumprir com a legislação, é movido um processo pelo Ministério do Trabalho, no qual a firma violadora estará sujeita a uma indenização de valor muito superior às multas e atrasos salariais não pagos⁷.

Além destas penalidades impostas diretamente pelo governo, os empregadores estão sujeitos a processos penais movidos diretamente pelos empregados, de acordo com o artigo 483 da CLT, podendo pagar indenizações muito superiores ao *gap* não pago.

⁶ A multa é definida em 160 unidades da UFIR, cujo valor atual está em R\$1.0641.

⁷ Estas informações foram obtidas junto à Delegacia Regional do Trabalho do RJ. Estes aspectos relacionados às penalidades e fiscalização são válidos tanto para o RJ como para o RS.

Destacamos também que, mesmo na ausência de multas, os empregadores poderiam cumprir com a legislação de acordo com os modelos de salário eficiência, segundo o qual eles pagariam um salário acima do salário de equilíbrio do mercado. A seguir descrevemos brevemente a base de dados e a amostra utilizada.

4. Breve descrição dos dados

Utilizamos dados de painel da PME, que cobre as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro/Porto Alegre e São Paulo (SP) para os anos de 2000 e 2001. A PME é um painel rotativo, cujo principal objetivo é fazer o acompanhamento do mercado de trabalho nas áreas metropolitanas do país. As entrevistas são realizadas por quatro meses consecutivos, depois se faz uma pausa de 8 meses e então, volta-se a entrevistar este indivíduo por mais quatro meses consecutivos, abrangendo, assim, os mesmos meses nos dois anos pesquisados.

Além disso, note que a pesquisa é realizada com os trabalhadores, os quais reportam o salário que recebem de seus empregadores. Assim, não existe incentivo para os empregados subestimarem uma eventual violação da legislação por parte das firmas.

As análises foram feitas apenas para as ocupações afetadas pela lei, excluindo, portanto, funcionários públicos⁸; conta-próprias; empregadores; trabalhadores na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso; não remunerados; e sem declaração.

5. Avaliação da efetividade da lei

Nesta seção avaliamos a efetividade da lei. Para isto, analisamos primeiramente algumas estatísticas descritivas, e depois os resultados das regressões quantílicas.

5.1 Estratégia Empírica

A estratégia de identificação da efetividade da lei consiste em verificar se houve uma alteração do diferencial salarial (ou seja, o *gap* entre o salário e o SM) maior no grupo de tratamento em relação ao grupo de controle, de um ano para outro. Em função disso, adotou-se estados que tivessem distribuições salariais semelhantes antes da lei ser implementada. No cenário hipotético da lei ser efetiva, esperar-se-ia um aumento do diferencial salarial maior nos estados que a adotaram gerando novos pontos de pressão nos pisos definidos. Mas deve-se notar que a lógica inversa não é necessariamente válida. Caso haja um efeito positivo no diferencial salarial dos estados adotantes em relação aos outros, a lei pode ser não efetiva, pois os rendimentos nestes estados poderiam se elevar mais do que nos outros por força de algum outro fator exógeno. Ou ainda, simplesmente porque o rendimento médio dos estados aderentes da lei pode por razões históricas ser maior do que nos estados de comparação. Por isso é importante se adotar estados de comparação com distribuições salariais.

Grupo de Controle O que procuramos fazer foi tomar um conjunto de estados, os quais pudéssemos comparar. O critério utilizado foi: distribuições salariais similares. Assim, calculamos a distância de informação de Kullback-Leibler, definida como:

$$D_{KL}(f_{T|g} || f_{C|g}) = \int \left[\frac{f_{T|g}(x)}{f_{C|g}(x)} - 1 \right] \ln \left[\frac{f_{T|g}(x)}{f_{C|g}(x)} \right] dx, \quad (1)$$

em que, $\hat{f}_{T|g} = \frac{1}{nh} \sum_{i=1}^n K\left(\frac{x_i - x}{h}\right)$ é o estimador de densidade de *kernel* (núcleo) dos salários⁹. Utilizamos a "regra prática" de Silverman (1986), para a escolha da janela h ,

⁸ Apesar de a lei excluir apenas funcionários públicos municipais, optamos por retirar todos os funcionários públicos, visto que os mesmos têm regimes salariais diferentes dos demais trabalhadores.

⁹ O termo $K\left(\frac{x_i - x}{h}\right)$ é o *kernel* e adotamos um *kernel* gaussiano.

$$h = \frac{0.9 \min\left(\frac{\sigma}{R_x}, \frac{R_x}{1.34}\right)}{n^{1/5}}$$
 , em que, σ é o desvio padrão amostral e R_x é a razão interquantílica. Assim, estimamos $f(x)$ para RJ/RS e $g(x)$ para diversos estados, para as ocupações definidas nas leis estaduais e, minimizamos $\int |f(x) - g(x)|^2 dx$ afim de obter estados com distribuições bem próximas. Da tabela abaixo notamos que SP é o estado que mais se aproxima do RJ e RS em termos de rendimentos, apresentando uma distância razoavelmente pequena em todos os meses anteriores à vigência da lei. Assim, como a renda média de SP é maior do que a do RJ e RS (ver Tabela 3, a seguir), caso a lei seja efetiva, esta distância deve se reduzir. Essa possível evidência será mais precisamente analisada na estimação das regressões.

Tabela 2. Distâncias de informação de Kullback-Leibler¹⁰.

Ocupações do Rio de Janeiro					Ocupações do Rio Grande do Sul				
data	São Paulo	Pernambuco	Bahia	Minas Gerais	data	São Paulo	Pernambuco	Bahia	Minas Gerais
janeiro/2000	0.09	0.43	0.31	0.06	janeiro/2001	0.08	0.41	0.33	0.14
fevereiro/2000	0.10	0.37	0.37	0.10	fevereiro/2001	0.04	0.52	0.45	0.28
março/2000	0.08	0.40	0.42	0.10	março/2001	0.05	0.43	0.41	0.23
abril/2000	0.06	0.41	0.38	0.12	abril/2001	0.05	0.44	0.41	0.24
maio/2000	0.05	0.56	0.42	0.15	maio/2001	0.03	0.34	0.25	0.22
junho/2000	0.06	0.46	0.41	0.14	junho/2001	0.06	0.46	0.32	0.20
julho/2000	0.08	0.56	0.39	0.11	julho/2001	0.06	0.51	0.38	0.22
Média	0.07	0.46	0.39	0.11	Média	0.05	0.44	0.36	0.22

Nota: As áreas sombreadas referem-se às distâncias menores ou iguais que 0.1.

Análise Descritiva da Amostra A tabela a seguir apresenta as características da amostra que será considerada, para dois dos grupos de períodos que serão analisados (sempre um mês pré e outro pós-lei), para o ao grupo de tratamento e o grupo de controle. Notamos que: (i) o salário real de SP é sempre superior ao do RJ/RS; (ii) as mulheres têm uma menor participação nas ocupações definidas na legislação, mas tal porcentagem se elevou no mês pós-lei; (iii) a idade média está em torno de 33 a 35 anos; (iv) o nível de escolaridade é sempre maior em SP e (v) mais de 70% destes trabalhadores estão no setor formal.

Tabela 3. Valores médios das variáveis da amostra por períodos de comparação

Variáveis	RJ				SP			
	mar00/mar01	abr00/abr01	abr00/abr01	abr01	mar00/mar01	abr00/abr01	abr00/abr01	abr01
Renda	634.67	625.31	656.02	673.28	834.52	873.71	827.78	838.95
Sexo	0.39	0.39	0.40	0.41	0.49	0.50	0.47	0.47
Idade	35.87	36.84	35.62	36.59	34.41	35.38	33.38	34.35
Educação	7.23	7.27	7.59	7.65	8.06	8.13	7.85	7.91
Carteira	0.75	0.78	0.77	0.80	0.76	0.77	0.76	0.80
Nº Obs.	527	527	519	519	819	819	791	791

Variáveis	RS				SP			
	jun01/ago01	ago01	jun01/set01	set01	jun01/ago01	ago01	jun01/set01	set01
Renda	736.21	720.88	673.95	673.94	1004.16	1003.38	891.53	901.15
Sexo	0.46	0.46	0.45	0.45	0.43	0.43	0.42	0.42
Idade	34.90	35.07	34.72	34.89	33.78	33.95	33.99	34.14
Educação	7.50	7.50	7.25	7.25	8.06	8.07	7.88	7.89
Carteira	0.82	0.82	0.81	0.83	0.72	0.73	0.72	0.72
Nº Obs.	925	925	983	983	1096	1096	1201	1201

Nota: Renda é renda deflacionada do trabalho, Sexo 0 para homem e 1 para mulher, Educação é anos de estudo, Carteira 0 se não tem carteira assinada e 1 se tem, Nº Obs. é número de observações.

5.2. Análise Descritiva da Efetividade da Lei

Destacamos agora a importância da participação das ocupações definidas na lei no universo de ocupados. Observamos que em torno de 12% a 27% do total de trabalhadores no RJ e RS, respectivamente, pertencem a alguma das profissões definidas nas legislações estaduais. Assim, o potencial impacto na lei tenderia a afetar significativamente a distribuição salarial.

¹⁰ Estimamos as densidades para um grid de 1 a 1000, espaçados em intervalos de 1.

Analizamos a efetividade da lei, a partir da tabela 5, a seguir, que resume a distribuição dos rendimentos para todas as ocupações em todos os meses em faixas de valores. Se a lei fosse efetiva, esperar-se-ia a criação de novos pontos de pressão nos pisos recém-definidos. No entanto, quando consideramos a categoria 1 das ocupações da lei do RJ (p1rj) composta de empregados domésticos, de limpeza, turismo, comerciários, entre outros, notamos uma concentração de massa salarial, igual ao piso, de 1.19%, em março/2000, passando a 1.5%, em março/2001, logo após a promulgação da lei no estado. Ou seja, um aumento muito pequeno. No entanto, observamos uma queda na efetividade do SM, o que pode indicar algum grau de efetividade dos pisos. Para o RS, houve uma maior concentração de massa nos pisos com a promulgação da lei, passando de 0.87% em Junho/2001 para 2.8% em Agosto/2001. E aliado a isso, houve uma redução da efetividade do SM. Apesar de se observar alguma concentração de massa no ponto de acumulação do SM federal, esta é uma condição necessária, mas não suficiente para que a lei não seja efetiva. Muitos indivíduos que recebiam entre o SM e o piso poderiam ter sido afetados pela lei. Ou ainda, os indivíduos que já recebiam um pouco acima dos pisos estaduais de salário poderiam ter sofrido algum reajuste devido à lei. Este impacto é o chamado *spillover-effect* (Card e Krueger, 1995). Para as distribuições dos rendimentos das outras classes e meses, observamos um nível grande de descumprimento.

Em relação a SP¹¹, observou-se freqüências relativamente menores nos pisos estaduais em relação ao grupo de tratamento, bem como, na maioria dos casos, uma porcentagem também bem menor no SM. As porcentagens um pouco mais altas, em alguns casos, em SP, se devem muito mais aos números redondos dos pisos, mas, mesmo nestes casos apresentando uma freqüência menor do que RJ/RS. Para rendimentos entre o SM e o piso dos dois estados, apresentam também percentuais relativamente menores. Somente para rendimentos acima do piso, a freqüência de rendimentos é maior do que RJ/RS.

Tabela 5. Freqüência dos rendimentos com pontos críticos no SM e nos pisos (em %)

RJ	mar/00	abr/00	jan/01	fev/01	mar/01	abr/01	RS	jun/01	jul/01	ago/01	set/01
SM vigente	136	136	151	151	151	151	SM vigente	180	180	180	180
p1rj			piso=220				p1rs			piso=230	
w<sm	5.48	3.55	5.82	5.16	4.95	5.24	w<sm	10.76	10.82	11.49	9.91
w=sm	5.72	4.85	4.47	5.87	4.03	3.53	w=sm	14.73	13.38	10.66	10.41
sm<w<piso	16.57	17.38	11.1	12.79	11.52	12.64	sm<w<piso	12.98	10.63	9.73	11.91
w=piso	1.19	2.13	2.3	1.76	1.5	1.71	w=piso	0.87	1.33	2.80	2.10
w>piso	71.04	72.1	76.32	74.41	78	76.88	w>piso	60.66	63.85	65.32	65.67
Total	100	100	100	100	100	100	Total	100	100	100	100
p2rj			piso=223				p2rs			piso=235	
w<sm	7	7.23	6.18	6.96	8.24	8.51	w<sm	3.02	3.47	1.73	1.83
w=sm	2.38	3.1	0.67	1.39	1.65	1.74	w=sm	4.54	6.02	3.7	5.48
sm<w<piso	19.08	17.56	12.35	13.04	13.51	15.1	sm<w<piso	11.02	12.73	7.65	10.96
w=piso	0	0	0	0	0	0	w=piso	0	0.23	0.25	0
w>piso	71.54	72.12	80.8	78.61	76.61	74.65	w>piso	81.43	77.55	86.67	81.74
Total	100	100	100	100	100	100	Total	100	100	100	100
p3rj			piso=226				p3rs			piso=240	
w<sm	3.06	3.85	6.22	1.78	2.76	2.96	w<sm	4.46	5.56	3.84	4.15
w=sm	1.53	0.55	0.52	1.78	0.55	0.59	w=sm	4.19	4.37	3.75	3.26
sm<w<piso	7.65	5.49	5.18	4.14	7.73	9.47	sm<w<piso	7.64	6.92	7.40	6.43
w=piso	0	0	0	0	0	0	w=piso	0.55	1.09	0.67	0.69
w>piso	87.76	90.11	88.08	92.31	88.95	86.98	w>piso	83.17	82.06	84.34	85.46
Total	100	100	100	100	100	100	Total	100	100	100	100
-			-				p4rs			piso=250	
-	-	-	-	-	-	-	w<sm	2.59	2.68	1.98	1.86
-	-	-	-	-	-	-	w=sm	5.48	3.94	3.68	3.44
-	-	-	-	-	-	-	sm<w<piso	7.49	7.61	7.22	8.02
-	-	-	-	-	-	-	w=piso	4.32	2.96	4.11	4.15
-	-	-	-	-	-	-	w>piso	80.12	82.82	83	82.52
-	-	-	-	-	-	-	Total	100	100	100	100

5.3. Regressões quantílicas para dados longitudinais

As regressões foram estimadas separadamente para cada estado adotante da lei (RJ e RS) e incluindo todos os grupos ocupacionais definidos nas leis destes estados. Além disso, para

¹¹ As freqüências por pisos para SP foram omitidas, mas pode ser requisitadas aos autores.

este modelo, deflacionamos o rendimento dos agentes (pelo INPC, a preços de novembro de 2005), bem como o SM, com o intuito de isolar o efeito da inflação sobre algum possível ganho salarial. Por exemplo, estimou-se o efeito do diferencial salarial (ou seja, o *gap* entre o salário pago pelo empregador e o SM) para o RJ em relação a SP incluindo as ocupações dos três grupos profissionais definidos na lei de 2001 do RJ. A escolha do *gap* como variável dependente se deve a dois motivos: (i) se analisássemos apenas a variação do nível salarial, poderia ocorrer que, por exemplo, RJ teria uma maior variação que SP, mas devido ao aumento do SM, que seria mais efetivo no primeiro estado do que no segundo, e não devido à mudança na legislação e; (ii) o aumento considerável dos pisos frente ao SM é esperado ter algum impacto na variação do *gap*, caso a lei apresente algum grau de efetividade.

Ressaltamos que as estimativas foram realizadas para um conjunto de datas base e final, ao qual fazemos referência no título de cada gráfico. Como as leis estaduais diferem em termos de data de implantação, os conjuntos de datas base e final são específicos para cada estado. A escolha das datas foi realizada com o intuito de isolar os efeitos do piso salarial estadual do aumento do SM nacional que ocorreu em maio de 2000 e maio de 2001.

Em relação à metodologia adotada, dada as características dinâmicas da base, adotamos uma abordagem de regressão quantílica para dados de painel, segundo Koenker (2004), o qual propôs o seguinte modelo que incorpora efeitos fixos, para funções quantílicas condicionais:

$$Q_{y_{it}}(\tau) = \alpha + \beta(\tau)'x_{it} + \gamma_i + \delta_t + \epsilon_{it} \quad i = 1, \dots, n, t = 1, \dots, T, \quad (2)$$

em que, τ é um quantil, y_{it} é a diferença entre o salário do indivíduo i no período t e o salário mínimo do período t , α é o efeito fixo, x_{it} e $\beta(\tau)$ são os vetores dos regressores e dos parâmetros, respectivamente. Os regressores considerados são: dummies para **sexo e carteira assinada, idade, educação**, e dummies para:

$$x_5 : \text{trat} = \begin{cases} 0, & \text{o indivíduo não pertence ao grupo de tratamento} \\ 1, & \text{caso contrário} \end{cases},$$

$$x_6 : \text{dmes}_t = \begin{cases} 0, & \text{para o mês pré-lei} \\ 1, & \text{para o mês pós-lei} \end{cases},$$

$$x_7 : \text{trat} * \text{dmes}_t = \begin{cases} 0, & \text{se o indivíduo pertence ao grupo de tratamento e está no mês pré-lei} \\ & \text{ou se o indivíduo não pertence ao grupo de tratamento} \\ 1, & \text{se o indivíduo pertence ao grupo de tratamento e está no mês pós-lei} \end{cases}.$$

A última variável representa um estimador análogo ao de diferenças em diferenças. Ressalta-se que a variável *trat* capta se os agentes pertencem no período inicial ao seu grupo ocupacional, e no período seguinte, consideramos que eles podem ter permanecido dentro de seu grupo ocupacional, ou migraram para outro grupo ocupacional, mas este especificado na lei. O objetivo aqui é diferente da seção posterior sobre avaliação do nível de emprego, visto que queremos medir o grau de evasão da lei, por parte dos empregadores, mediante a análise de alteração dos salários dos trabalhadores dentro das ocupações afetadas pela lei.

Ressaltamos que o termo α é o efeito fixo que capta outras características do indivíduo que não são observáveis, mas que certamente tem impacto no seu nível salarial. Como exemplo destas características, podemos citar as habilidades cognitivas e não-cognitivas. Além disso, α é independente dos quantis, ou seja, $\alpha(\tau) = \alpha$. Esta hipótese é adotada por Koenker (2004), pois o número de observações para cada indivíduo, T , é muito pequeno (no nosso caso, $T = 2$). Assim, para inferir o modelo (2) para diversos quantis simultaneamente, consideramos os estimadores que resolvem o seguinte problema penalizado (Koenker, 2004):

$$\min_{\beta} \sum_{k=1}^q \sum_{i=1}^T \sum_{j=1}^n w_k \rho_{\tau}(\hat{\beta}_k - x_{it}^* \beta) I_{\tau}(\hat{\beta}_k - x_{it}^* \beta) \tag{3}$$

em que $\rho_{\tau}(u) = \int_0^u I_{\tau}(v) dv$ é uma função ponderação linear *piecewise*, u o resíduo e I_{τ} uma função indicador, conforme Koenker e Basset (1978). O termo τ é um parâmetro que penaliza o efeito fixo β na função objetivo, caso este se distancie de um valor comum (ou seja, $\tau \in (0, 1)$). Esta classe de estimadores penalizados, através do τ , melhora a performance não apenas do efeito fixo, mas também melhora a performance da estimativa do β em termos de variabilidade (Koenker, 2004 e 2005). A escolha deste parâmetro τ , segundo Koenker (2004) e Lamarche (2007), permanece ainda como um problema em aberto nesta literatura. Os pesos w_k ponderam o efeito relativo de cada um dos q quantis τ_1, \dots, τ_q na estimação dos parâmetros. Adotaremos pesos constantes iguais a $1/q$ (Lamarche, 2007), e estimaremos os quantis 0.05 a 0.95, em intervalos espaçados de 0.05. Assim, $q = 19$.

Para obter os **erros padrões** decidimos utilizar uma técnica de reamostragem baseada em um *bootstrap* para dados em painel. Assim, nos basearemos na estratégia de Lamarche (2007), que utiliza um *bootstrap* de painel descrito em Cameron e Trivedi (2005, p. 708), mas aplicado para regressões quantílicas. Assim, procuramos minimizar o erro padrão médio baseado em (Lamarche, 2007, p.9):

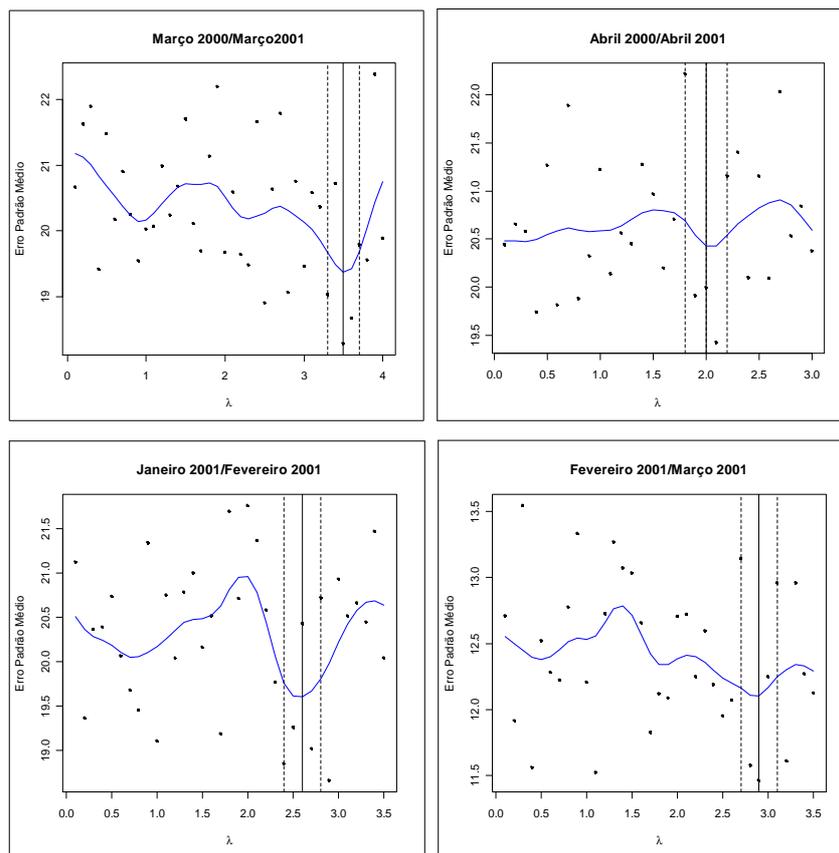
$$s_{\beta} = \frac{1}{q} \sum_{\tau} \left(\frac{1}{B} \sum_{b=1}^B (\hat{\beta}_{b\tau} - \hat{\beta}_{\tau})^2 \right)^{1/2} \tag{4}$$

em que, $\hat{\beta}_{b\tau} = \frac{1}{B} \sum_{b=1}^B \hat{\beta}_{b\tau}$ é a média sobre as B estimativas de *bootstrap* de $\hat{\beta}_{\tau}$ (estimador diferenças em diferenças). O *bootstrap* para painel é feito através da reamostragem com reposição **sobre a unidade de cross-section** (i), ou seja, a reamostragem é sobre os dados $\tau_{i,x_i} = 1, \dots, n$. Assim, segundo Cameron e Trivedi (2005), teremos um total de B *pseudo-amostras* e para cada uma inferimos através de (3) o estimador $\hat{\beta}_{b\tau}$. Assim, as estimativas (4) do erro padrão médio são feitas para um *grid* de valores de τ , de 0.1 até 3, de 0.1 em 0.1. Após obter estas estimativas, aproximamo-las através de uma função *spline* de alisamento cúbica. A título de exemplificação, os gráficos do Painel 2 abaixo mostram as estimativas desta função s_{β} , para o RJ.

Os erros padrões médios foram obtidos após 100 replicações de *bootstrap* para dados em painel. A linha vertical contínua refere-se ao valor mínimo do τ (ótimo) no qual minimizamos o erro padrão médio. As linhas tracejadas referem-se a uma vizinhança de 0.2 em torno do τ ótimo. Assim, tomamos o menor τ em torno desta vizinhança, denotado por τ^* , como feito também por Lamarche (2007). Estes valores são:

	RJ Mar 2000/Mar 2001	Abr 2000/Abr 2001	Jan 2001/Fev 2001	Fev 2001/Mar 2001
τ^*	3.5	2.1	2.4	2.9
	RS Jun 2001/Ago 2001	Jul 2001/Ago 2001	Jul 2001/Set 2001	Ago 2001/Set 2001
τ^*	2.6	1.2	3.1	0.8

Painel 2. Erro Padrão Médio e Perfil estimado através da função *spline* – Rio de Janeiro



5.4. Resultados

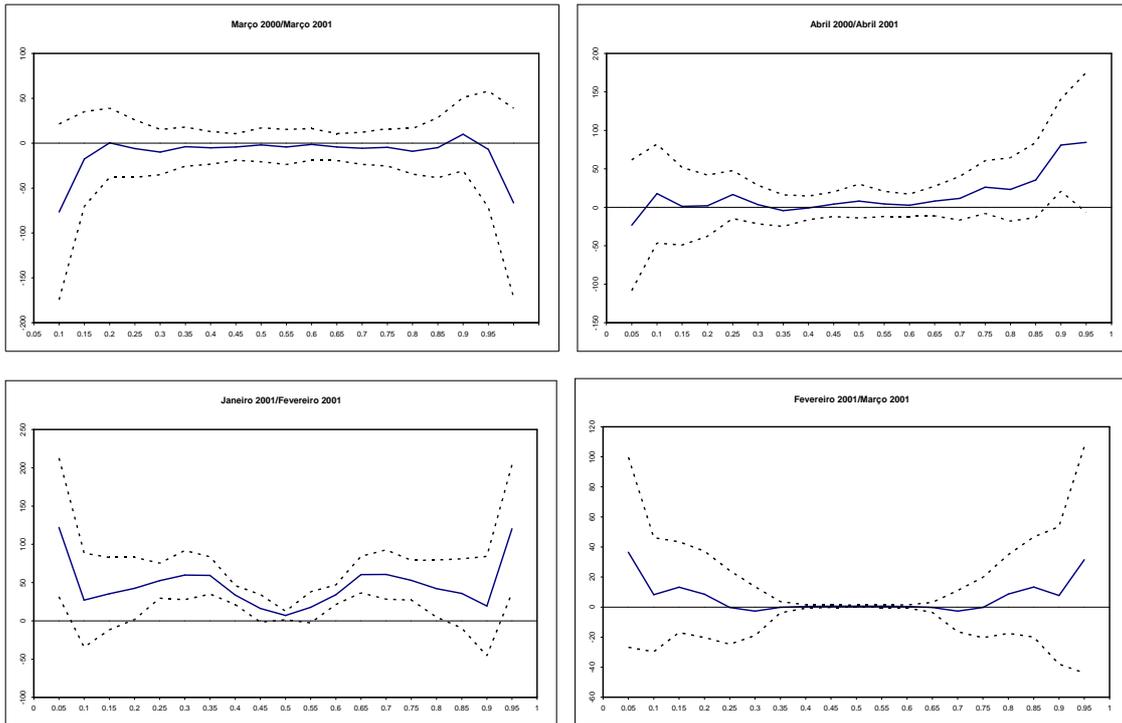
Os gráficos a seguir apresentam o estimador $\hat{\alpha}_{\lambda}^{\text{DID}}$ através de (3) para o $\hat{\tau}^{\text{DID}}$ selecionado acima, em função dos quantis (0.05 a 0.95, em intervalos espaçados de 0.05). Ressaltamos que os quantis de renda que são teoricamente mais afetados pela lei (*binding*) situam-se entre 0.05 e 0.25 para as ocupações do RJ, e entre 0.05 e 0.3 para as ocupações do RS, pois este intervalo abrange os agentes que recebem entre o SM e um pouco acima do maior piso estadual, conforme tabelas A2 e A3 do Apêndice.

Rio de Janeiro Observamos do primeiro gráfico abaixo que quando comparamos RJ com SP, de março de 2000 para março de 2001¹², houve um aumento do *gap* não significativo em favor de SP em quase todos quantis. Comparando abril de 2000 com abril de 2001 observamos um aumento muito pequeno e não significativo em favor do RJ nos quantis *binding* de 0.1 a 0.25. Estes resultados mostram que: (i) a maioria dos períodos comparados apresenta o efeito de um aumento do *gap* maior em favor do RJ, mas estatisticamente nulo, principalmente nos quantis *binding*; (ii) o único efeito positivo significativo em favor do RJ é oriundo do efeito do décimo-terceiro salário que o trabalhador recebe em dezembro/janeiro e; (iii) para os quantis mais elevados, com exceção dos períodos de comparação Janeiro 2001/Fevereiro 2001 (efeito décimo-terceiro) o efeito é estatisticamente nulo, não caracterizando o chamado efeito *spillover*.

Painel 3. Estimativas¹³ do coeficiente de “diferenças em diferenças” do estimador (3) do RJ¹⁴

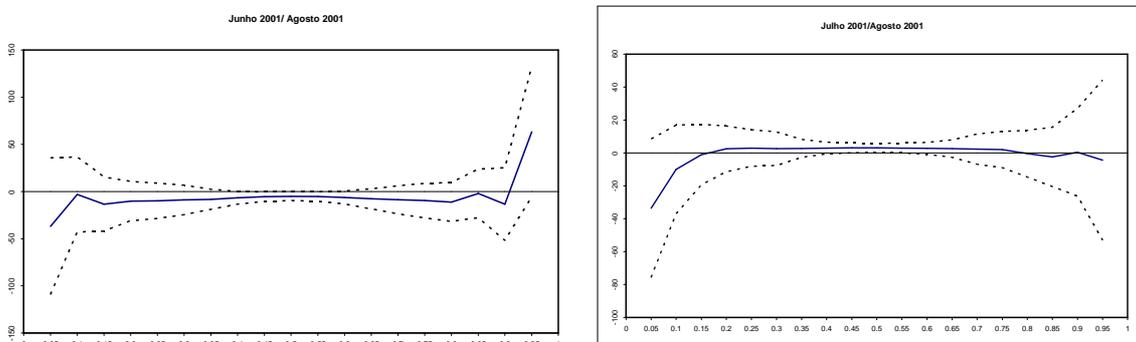
¹² Vale ressaltar que reportamos os meses nos quais foi realizada a pesquisa da PME. Mas os rendimentos efetivamente recebidos pelos trabalhadores referem-se sempre ao mês anterior. Então, o salário imputado pela pesquisa no mês de março refere-se ao salário recebido no mês de fevereiro.

¹³ Nos gráficos a seguir das estimativas das regressões quantílicas estão incluídos o intervalo de confiança (linha tracejada) a 95%. A linha contínua é o valor de $\hat{\alpha}_{\lambda}^{\text{DID}}$ por quantil.



Rio Grande do Sul Como para o RJ, observa-se que o efeito é nulo, e para os períodos que passariam a vigorar mais efetivamente a lei (Julho 2001/Setembro 2001 e Agosto 2001/Setembro 2001) observa-se um efeito positivo, mas não significativo nos quantis binding. Assim, ressalta-se que, junho2001/agosto2001 provavelmente não consegue captar efeitos da lei, bem como julho2001/agosto2001. Isso porque o período final refere-se a rendimentos de julho de 2001 e a lei provavelmente foi mais efetiva a partir de agosto, no qual a PME capta os rendimentos deste mês a partir de setembro. Estes gráficos foram plotados para captar alguma possível expectativa de antecipação por parte dos empregadores em relação à fixação da nova legislação. Este critério é mais factível para o RS, pois a fixação de seus pisos foi no meio do ano, abstraindo-se de efeitos de SM e décimo-terceiro. E por fim, como observado para o RJ, para os quantis mais altos, o efeito é também não significativo, sem evidência do efeito *spillover*

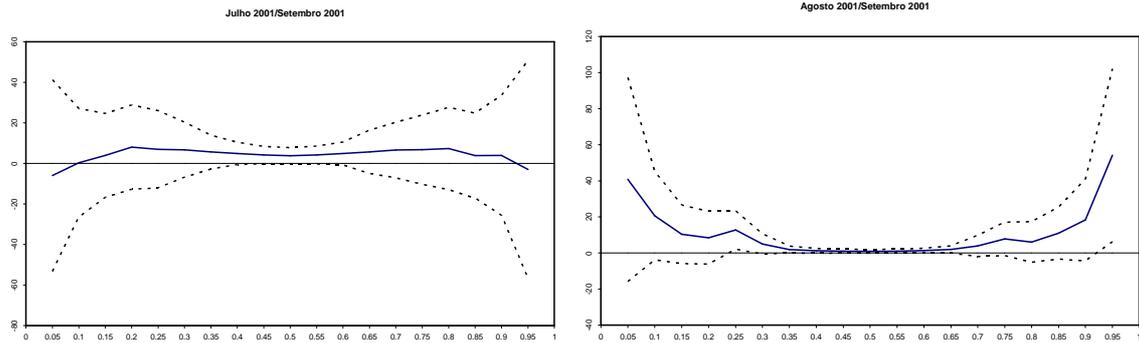
Painel 4. Estimativas¹⁵ do coeficiente de “diferenças em diferenças” do estimador (3) do RS¹⁶



¹⁴ O número de observações destas regressões variou de 2620 a 3170.

¹⁵ Nestes gráficos das estimativas das regressões quantílicas estão incluídos o intervalo de confiança (linha tracejada) a 95%. A linha contínua é o valor de β_{τ} por quantil.

¹⁶ O número de observações destas regressões variou de 4042 a 6764.



Segundo o modelo de equilíbrio geral de Yaniv (2006), o nível salarial deveria ter se reduzido, ou seja, um aumento do diferencial salarial a favor do grupo de controle. Assim, a evidência apresentada nesta subseção indica, segundo a Figura 1, que as curvas de oferta e demanda tiveram um deslocamento praticamente nulo. Esta evidência de alto descumprimento pode ser devida a um baixo nível de efetividade da legislação. Logo, segundo Yaniv (2006) e os outros modelos teóricos apresentados na subseção 2.1, dever-se-ia esperar um impacto nulo no emprego. Portanto, a seção seguinte realiza esta análise.

5.5. Impacto sobre o nível de emprego

Nesta seção analisamos o impacto sobre o nível de emprego, para o grupo de tratamento, incluindo apenas as pessoas que são empregadas em uma das categorias profissionais abrangidas pelas leis estaduais e cujo salário na data base era maior do que o SM federal e menor do que o piso salarial; ou seja, consideramos apenas os quantis *binding*.

Modelo Econométrico Diferenças em Diferenças

Na especificação do modelo, consideramos como variável dependente o status ocupacional do indivíduo i no tempo t . Ressaltamos que consideramos no período inicial apenas os trabalhadores que estavam empregados em ocupações definidas pela lei. Assim, este *status* ocupacional foi definido de tal forma a captar o impacto da legislação na passagem de indivíduos empregados no setor formal ou informal destas ocupações para o estado de desemprego e; do setor formal para o setor informal ou desemprego. Destacamos que a segunda mudança pode ocorrer, pois as firmas evitariam a legislação simplesmente migrando para o setor desregulado da economia, ou, os trabalhadores, devido a alguma demissão pela imposição dos pisos, poderiam buscar recolocação no mercado de trabalho informal nas mesmas ocupações da lei (Card, 1995). Assim, o modelo a ser estimado, terá duas especificações, definido como:

$$emp_{k,i,t} = \alpha_1 + \alpha_2 \cdot sexo_{i,t} + \alpha_3 \cdot idade_{i,t} + \alpha_4 \cdot escol_{i,t} + \alpha_5 \cdot trat_{i,t} + \alpha_{6t} + c_i + u_{i,t}, \text{ com } t = 0, 1 \text{ e } k = 1, 2, \quad (5)$$

em que, $sexo$ é uma dummy para sexo, $idade$ é a idade do indivíduo, $escol$ é a escolaridade e as outras variáveis são:

$$emp_{1,i,t} = \begin{cases} 0, & \text{se o indivíduo } i \text{ está empregado no setor formal ou informal em } t \\ 1, & \text{se o indivíduo } i \text{ está desempregado (mas pertencente a PEA) em } t \end{cases}$$

$$emp_{2,i,t} = \begin{cases} 0, & \text{se o indivíduo } i \text{ está empregado no setor formal em } t \\ 1, & \text{se o indivíduo } i \text{ está empregado no setor informal ou desempregado (mas pertencente a PEA) em } t \end{cases}$$

$$trat_{i,t} = \begin{cases} 0, & \text{se o indivíduo } i \text{ pertence ao grupo de controle} \\ 1, & \text{se o indivíduo } i \text{ pertence ao grupo de tratamento} \end{cases}$$

As variáveis explicativas se referem unicamente a características observadas do indivíduo (sexo, idade e escolaridade) e uma variável dummy que identifica se a pessoa pertence ao grupo de controle ou grupo de tratamento (RJ ou RS).

Além disso, incluímos um termo de efeito fixo (c_i) para captar outras características do indivíduo que não são observáveis, conforme já discutido na subseção anterior. Inclui-se também um efeito temporal, α_t , devido a algum fator comum entre os estados, mas que se alterou de um período para outro.

Para produzir estimativas consistentes, deveríamos assumir que c_i não é correlacionado com $trat_{i,t}$, visto que o termo errático pode ser escrito como $v_{it} = c_i + u_{it}$. Não basta garantir a não correlação em relação a u_{it} , pois se for com c_i o estimador será viesado e inconsistente (Hausman e Taylor, 1981). Assim, se diferenciarmos, c_i sumirá:

$$\begin{aligned} \Delta emp_{k,i,t} &= \alpha_2 \cdot \Delta sexo_{i,t} + \alpha_3 \cdot \Delta idade_{i,t} + \alpha_4 \cdot \Delta escol_{i,t} + \alpha_5 \cdot \Delta trat_{i,t} + \Delta \alpha_{6t} + \Delta u_{i,t} \\ &= (\alpha_3 + \alpha_7) + \alpha_5 \cdot \Delta trat_{i,t} + \Delta u_{i,t}, \text{ com } t = 1 \text{ e } k = 1, 2 \end{aligned} \quad (6)$$

Então a variável $\mathbb{1}_{tratamento_{i,t}}$ é uma variável dummy com valor 1 se o indivíduo mora no RJ ou RS e que vale 0 se a pessoa mora em SP, de forma que o estimador de α é o conhecido estimador de diferenças em diferenças. Além disto, a variável *sexo* não muda ao longo do tempo e assim desaparece. Ressalta-se que poucas pessoas (ocupadas no período anterior à promulgação da lei nas profissões definidas na lei) mudaram de escolaridade de um ano para o outro. Assim, a variável $\mathbb{1}_{escol}$ foi excluída da estimação, pois se apresentou não significativa, em uma primeira inferência. Em relação à variável *idade*, nota-se que: (i) quando os períodos base e final são próximos, sua variação é aproximadamente nula e o coeficiente α não faz parte do intercepto; (ii) caso os períodos sejam espaçados de um ano para outro, todos mudam um ano de idade e assim α faz parte do intercepto. E por fim $\mathbb{1}_{u_i}$ e $\mathbb{1}_{\alpha_t}$. Assumimos também que $\mathbb{1}_{u_i}$ seja não correlacionada com $\mathbb{1}_{trat_i}$. Ou seja, com exceção da lei, nenhum fator relativo aos estados tenha se alterado diferentemente entre a data base e a data final. Os erros padrões reportados são robustos à heterocedasticidade.

Resultados

Nesta seção apresentamos os resultados do modelo de diferenças em diferenças. Os grupos de controle utilizados foram o estado de SP e os trabalhadores do próprio estado a ser analisado que recebe entre 1.5 e 3 pisos da categoria profissional a que pertence lei.

A seguir apresentamos as tabelas com os resultados da regressão do modelo diferenças em diferenças descrito na equação (6)¹⁷. Analisando o efeito da variável tratamento (X) sobre a transição de empregado formal ou informal para desempregado, observamos que todos os coeficientes são estatisticamente não significativos, com exceção de um coeficiente que foi significativo a um nível de 10%.

Assim, para a maioria das regressões efetuadas, o efeito do tratamento é estatisticamente não significativo a um nível de significância de 5%. Este resultado indica que a mudança da legislação não teve impacto no status ocupacional dos indivíduos, isto é, estatisticamente identificamos que, em indivíduos que inicialmente pertenciam ao mercado formal ou informal, a mudança na legislação não causou uma maior probabilidade de transferência para o desemprego, bem como de transições do segmento formal para o informal ou para o desemprego.

¹⁷ Os resultados da transição de empregado formal para empregado informal ou desempregado segundo data base e data final apontaram para a mesma evidência dos resultados da Tabela 6 e por isso foram omitidos. No entanto, podem ser requisitados aos autores.

Tabela 6. Estimativas diferenças em diferenças (☺) da regressão (6) sobre a transição de empregado formal ou informal para desempregado segundo data base e data final

Rio de Janeiro		Base:mar00/Final:mar01		Base:abr00/Final:abr01		Base:jan01/Final:fev01		Base:fev00/Final:mar01	
Controle	Coefficientes	Coefficiente	Efeito Marginal						
	Dif-em-Dif	-0.1421	-0.0203	-0.4531**	-0.0654**	-0.6634	-0.0347	-0.3097	-0.0182
	<i>Desvio-Padrão</i>	<i>0.2356</i>	<i>0.0343</i>	<i>0.2358</i>	<i>0.0348</i>	<i>0.4550</i>	<i>0.0261</i>	<i>0.3833</i>	<i>0.0234</i>
São Paulo	Constante	-1.3623*	-	-1.2053*	-	-1.7116*	-	-1.8081*	-
	<i>Desvio-Padrão</i>	<i>0.1752</i>	-	<i>0.1546</i>	-	<i>0.2670</i>	-	<i>0.2579</i>	-
	Pseudo R2	0.0027	-	0.0270	-	0.0611	-	0.0142	-
	Nº Observações	255	-	258	-	183	-	202	-
	Dif-em-Dif	0.3216	0.0316	0.2162	0.0182	0.0264	0.0006	0.0687	-
	<i>Desvio-Padrão</i>	<i>0.2211</i>	<i>0.0228</i>	<i>0.2354</i>	<i>0.0208</i>	<i>0.4494</i>	<i>0.0105</i>	<i>0.3443</i>	-
Entre 1.5p e 3p	Constante	-1.8400*	-	-1.8747*	-	-2.4015*	-	-2.1865*	-
	<i>Desvio-Padrão</i>	<i>0.1560</i>	-	<i>0.1540</i>	-	<i>0.2580</i>	-	<i>0.1957</i>	-
	Pseudo R2	0.0145	-	0.0065	-	0.0001	-	0.0006	-
	Nº Observações	398	-	407	-	359	-	395	-
Rio Grande do Sul		Base:jun01/Final:ago01		Base:jul01/Final:ago01		Base:jul01/Final:set01		Base:ago01/Final:set01	
Controle	Coefficientes	Coefficiente	Efeito Marginal						
	Dif-em-Dif	-0.1765	-0.0146	-0.3324	-0.0276	-0.1040	-0.0100	0.1771	0.0085
	<i>Desvio-Padrão</i>	<i>0.2861</i>	<i>0.0244</i>	<i>0.2891</i>	<i>0.0249</i>	<i>0.3304</i>	<i>0.0322</i>	<i>0.2963</i>	<i>0.0140</i>
São Paulo	Constante	-1.6862*	-	-1.6111*	-	-1.6325*	-	-2.1497*	-
	<i>Desvio-Padrão</i>	<i>0.2086</i>	-	<i>0.1957</i>	-	<i>0.2380</i>	-	<i>0.2288</i>	-
	Pseudo R2	0.0045	-	0.0158	-	0.0015	-	0.0047	-
	Nº Observações	269	-	266	-	175	-	396	-
	Dif-em-Dif	0.0864	0.0056	0.1962	0.0098	0.5604**	0.0304	0.3784	0.0149
	<i>Desvio-Padrão</i>	<i>0.2414</i>	<i>0.0162</i>	<i>0.2504</i>	<i>0.0139</i>	<i>0.2966</i>	<i>0.02091</i>	<i>0.2508</i>	<i>0.0115</i>
Entre 1.5p e 3p	Constante	-1.9491*	-	-2.1397*	-	-2.2969*	-	-2.3509*	-
	<i>Desvio-Padrão</i>	<i>0.1415</i>	-	<i>0.1325</i>	-	<i>0.1887</i>	-	<i>0.1657</i>	-
	Pseudo R2	0.0010	-	0.0046	-	0.0422	-	0.0210	-
	Nº Observações	511	-	710	-	467	-	740	-

Nota: * Rejeita hipótese nula a 5%, ** Rejeita hipótese nula a 10%, *Desvio-Padrão em itálico*

Porém, a metodologia de diferenças em diferenças não é válida se as diferenças entre o grupo de tratamento e o grupo de controle não for apenas a causada por diferentes marcos legais. Poder-se-ia argumentar que fatores relativos aos estados tenham se alterado diferentemente entre a data base e a data final o que pode causar um problema de variáveis omitidas na regressão. Um indicativo disto seria o baixo valor das estatísticas t. Entretanto, poucas regressões apresentaram um valor para a estatística t muito baixo. Assim, o impacto sobre o nível de emprego foi nulo, pela imposição da lei.

Mas aqui se levanta uma suspeita. Este impacto poderia estar mais de acordo com modelos de monopsonio. No entanto, este modelo parte da hipótese de cumprimento total à lei do SM, e assim prevê um aumento no nível salarial e simultaneamente um aumento (não-redução) no nível de emprego, dado um aumento pequeno no SM (Card e Krueger, 1995, 1994; Card, 1992a, 1992b e Katz e Krueger, 1992). No entanto, essas evidências não se aplicam pois: (i) conforme descrito na subseção anterior, obtivemos um impacto nulo da lei sobre o *gap* e; (ii) verificamos, a partir da Tabela 1, que os pisos estaduais salariais proporcionaram um aumento significativo em relação ao SM. Para o RJ e RS, houve um aumento de quase 50% e 40%, respectivamente. Assim, esta evidência de nulidade no nível do emprego, frente à imposição dos pisos estaduais, nos leva a crer, como evidência adicional, que a lei tem um baixo grau de efetividade.

Vale ressaltar que, como fator adicional, caso a lei fosse altamente efetiva esperaríamos uma queda do nível de emprego, dado a predominância do modelo de concorrência perfeita em relação ao efeito do SM para o Brasil (Neri e Moura, 2006).

5.6. Discussão

As evidências obtidas de um efeito estatisticamente nulo, tanto no nível salarial como no nível de emprego, implicam que o nível de efetividade da lei é muito baixo. Podemos afirmar então que, o alto descumprimento à legislação pelas firmas é uma consequência da baixa efetividade da lei empregada pelas autoridades. Esta efetividade foi definida na seção 2.1 como λk , em que λ é a probabilidade de se pegar e punir um empregador violador da lei e; k é a penalidade definida pela legislação. Assim, no caso da legislação aqui avaliada, λk provavelmente está muito próxima de zero. Ou seja, o custo efetivo (esperado) de se descumprir com a lei que um empregador se depara é muito baixo, devido, provavelmente, a

uma combinação de baixa fiscalização (implicando em uma baixa probabilidade [λ] de se punir o empregador) e reduzida multa (k). Segundo o modelo de Yaniv (2006), apresentado na seção 2.1, se a efetividade fosse positiva, esperar-se-ia uma queda no nível salarial do mercado do RJ, mas sem alterações no nível de emprego. Mas, como λk está muito próximo de zero, o salário de mercado não se altera. E, segundo a Figura 1, não existe um deslocamento das curvas de oferta e demanda, e com isso o nível salarial se manteria em w_0 .

Outro aspecto, citado na revisão de literatura, que retomamos brevemente é que o grande aumento proporcionado pelos pisos, frente ao SM, poderia gerar dois efeitos opostos: (i) um maior incentivo ao descumprimento, pois o ganho do subpagamento é maior que o custo esperado (AS; Chang e Ehrlich, 1985; Yaniv, 1998) e (ii) uma maior probabilidade dos trabalhadores denunciarem os empregadores (Yaniv, 1998). Mas, segundo nossas evidências, o primeiro efeito é predominante, devido à baixa efetividade da lei.

Outro motivo é que a lei tem um nível baixo de efetividade devido ao alto índice de desemprego quando da fixação dos pisos, pois aumenta o medo dos empregados denunciarem, pois se perderem o emprego, a probabilidade de recolocação no mercado é menor¹⁸.

6. Conclusão

Em 2000, o governo federal fixou uma nova lei que permitiu os Estados fixarem pisos salariais acima do SM. Os estados do RJ e RS adotaram essa lei, a partir de 2001. A nova lei fornece um experimento útil ao reajustar de maneira diferenciada entre estados e grupos profissionais oferecendo uma fonte de variabilidade potencialmente exógena para estimação dos seus impactos. Outra vantagem é isolar os efeitos de mudanças de um preço mínimo sobre a força de trabalho dos impactos fiscais exercidos pelo SM no contexto brasileiro. Listamos a seguir as principais evidências empíricas encontradas acerca dos impactos da nova lei sobre o mercado de trabalho: (iii) analisando os resultados das regressões, averiguamos um alto índice de evasão da lei por parte das firmas, visto que RJ e RS apresentam uma variação estatisticamente nula do *gap* em relação à SP, principalmente nos quantis *binding*; (iv) a lei dos pisos regionais gerou impactos não-significativos no emprego, o que pode ser visto como uma evidência adicional da baixa efetividade da lei. Assim, uma interpretação é que a lei não é efetiva, no sentido de não impor custos às firmas que a descumprem.

Ressaltamos que mudanças no SM e, em particular, nos pisos estaduais, que impactam na distribuição de rendimentos do trabalho, são importantes para efeitos de formulação de políticas econômicas. A lei dos pisos estaduais tem sido debatida como um avanço na política salarial destinada aos trabalhadores da ativa. O que verificamos é que a lei é pouco efetiva. Esse resultado poderia ser direcionado aos gestores de política a fim de alterar a lei federal que permitiu os estados esta fixação, aos governadores estaduais afim de definirem uma multa explícita nas leis estaduais ou ainda, impor uma maior fiscalização aos agentes privados. Em relação a esse último aspecto, dada a existência de uma fiscalização não efetiva, esta têm gerado custos para a economia, visto que as autoridades estaduais estão consumindo recursos em um monitoramento inócuo.

Referências Bibliográficas

- Akerlof, G. A. (1982). Labor Contracts as Partial Gift Exchange. *Quarterly J. of Econ.*, 97.
 ----- (1984). Gift Exchange and Efficiency-Wages Theory: Four Views, *AER*, 74.
 Ashenfelter, O. e R. S. Smith (1979). Compliance with the Minimum Wage Law. *JPE*, 87.
 Albrecht, J. e Bo Axel (1984). An Equilibrium Model of Search Unemployment. *JPE*, 92.

¹⁸ Apesar da denúncia ser anônima no Brasil, os empregadores após serem punidos a ressarcirem o atraso de pagamento pela fiscalização terão uma maior probabilidade de demitir os trabalhadores quanto menor o tamanho de sua firma e maior a rotatividade da mão-de-obra do setor da economia no qual está inserido.

- Bell, L (1997). The Impact of Minimum Wages in Mexico and Colombia. JEL, 15.
- Brown, C (1988). Minimum Wage Laws: Are They Overrated?. J. of Ec. Perspectives, 2.
- Brown, C. e C. Gilroy, A. Kohen (1982). The Effects of the Minimum Wage On Employment and Unemployment". Journal of. Economic Literature, 20(2): 487-582.
- Burdett, K. D. T. Mortensen (1989). Equilibrium wage Differentials and Employer Size. Working Paper 860.
- Card, D (1992a). Using Regional Variation in Wages to Measure the Effects of the Federal Minimum Wage. Industrial and Labor Relations Review, 46(1): 22-37.
- (1992b). Do Minimum Wages Reduce Employment? A Case Study of California, 1987-1989. Industrial and Labor Relations Review, 46(1): 38-54.
- Card, D. e A. Krueger (1994). Minimum Wages and Employment: a Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. American Economic Review, 84(4): 772-93.
- (1995). Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wages.
- Chang, Y-M e I. Ehrlich (1985). On the Economics of Compliance with the Minimum Wage Law. Journal of Political Economy, 93(1): 84-91.
- Dickens, R. e A. Manning (2004). Spikes and Spill-Overs: The Impact of the National Minimum Wage on the Wage Distribution in a Low-Wage Sector. Economic Journal, 114.
- Eckstein, Z. e K. Wolpin (1990). Estimating a Market Equilibrium Search Model from Panel Data on Individuals. Econometrica, 58(4): 783-808.
- Fajnzylber, P. (2001). Minimum Wage Effects Throughout the Wage Distribution: Evidence from Brazil's Formal and Informal Sectors. Anais do XXIX Encontro Nacional de Economia.
- Grenier, G. (1982). On Compliance with the Minimum Wage Law. JPE, 90(1): 184-187.
- Grossman, J. B. (1983). The Impact of the Minimum Wage on Other Wages. Journal of Human Resources, 18: 359-378.
- Hausman, J. A. e W. Taylor (1981). Panel Data and unobservable individual effects. Econometrica, 49(6): 1377-1398.
- Katz, L. e A. Krueger (1992). The Effects of the Minimum Wage on the Fast-Food Industry. Industrial and Labor Relations Review, 46(1): 6-2.
- Koenker, R. e G. Basset (1978). Regression Quantiles. Econometrica. 46: 33-49.
- (1982). Robust tests for heteroscedasticity based on regression quantiles. Econometrica, 50(1): 43-61.
- Koenker, R. (2004) Quantile Regression for Longitudinal Data. J. of Multiv. Analysis, 91.
- (2005). Quantile Regression. New York: Cambridge University Press.
- Lamarche, C.(2006). Robust Penalized Quantile Regression Estimation for Panel Data. Mimeo
- (2007). Voucher Program Incentives and Schooling Performance in Colombia: A Quantile Regression for Panel-Data Approach. Preprint, University of Oklahoma.
- Lemos, S. (2007). A Survey of the Effects of the Minimum Wage in Latin America. University of Leicester,. Working Paper nº 07/04.
- Lott, J. R. e R. D. Roberts (1995). The Expected Penalty for Committing a Crime: An Analysis of Minimum Wage Violations. Journal of Human Resources, 30(2): 397-408.
- Neri, Marcelo (1999). Salário Mínimo: O Reajuste de 99, a Desvinculação e a Regionalização. Nota técnica, Boletim Conjuntural do IPEA, nº 45, Abril.
- Neri, Marcelo. e Rodrigo L. de Moura (2006). La institucionalidad del salario mínimo en Brasil. In: Marinakis, A. e J. Velasco (ed.), Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del Cono Sur, Santiago: OIT, cap.III: 105-158.
- Neri, Marcelo, Gustavo Gonzaga e José Márcio Camargo (1999). Distribuição Regional da Efetividade do Salário Mínimo no Brasil. Nova Economia, 9(2): 9-38.
- (2000). Efeitos Informais do Salário Mínimo e Pobreza. TD 724, RJ: IPEA.
- (2001). Salário Mínimo, "Efeito-Farol" e Pobreza. REP, 21(2): 78-90.

- Neumark, D. e W. Wascher (1992). Employment Effects of minimum and subminimum wage: panel data on state minimum wage laws. *Industrial and Labor Relations Review*, 46.
- Neumark, D., W. Cunningham e L. Siga (2004). The Effects of the Minimum Wage in Brazil on the Distribution of Family Incomes: 1996-2001. *Journal of Development Economics*, 80.
- Silverman, B. W. (1986). *Density Estimation for Statistics and Data Analysis*.
- Soares, S. S. D. (2004). O Impacto Distributivo do Salário Mínimo: A Distribuição Individual dos Rendimentos do Trabalho. *Economia Aplicada*, 8 (1): 47-76.
- Squire, L. e S. Suthiwart-Narueput (1997). The Impact of Labor Market Regulations. *World Bank Economic Review*, 11(1): 119-143.
- Stewart, M. B. (2004). The Impact of the Introduction of the U.K. Minimum Wage on the Employment Probabilities of Low-Wage Workers. *J. of the European Ec. Association*, 2.
- Yaniv, G.. (2001). Minimum Wage Noncompliance and the Employment Decision. *Journal of Labor Economics*, 19(3): 596-603.
- (2004a). Minimum Wage Compliance and the Labor Demand Curve. *Journal of Economic Education*, 35(3): 290-294.
- (2004b). Minimum Wage Noncompliance and the Sub-Minimum Wage Rate. *Economics Bulletin*, 10(9): 1-7.
- (2006). On the Employment Effect of Noncompliance with the minimum wage law. *International Review of Law and Economics*, 26(4): 557-564.
- Yaniv, G., Y. Awad, R. Cohen e Y. Shaul (1998). Noncompliance with the Minimum Wage Law in Israel: An Empirical Investigation. Mimeo.

Apêndice

Tabela A2. Percentis e Média dos rendimentos das ocupações do RJ

Períodos Analisados	março/2000-março/2001				abril/2000-abril/2001				janeiro/2001-fevereiro/2001				fevereiro/2001-março/2001			
	março/2000 RJ	março/2000 SP	março/2001 RJ	março/2001 SP	abril/2000 RJ	abril/2000 SP	abril/2001 RJ	abril/2001 SP	janeiro/2001 RJ	janeiro/2001 SP	fevereiro/2001 RJ	fevereiro/2001 SP	fevereiro/2001 RJ	fevereiro/2001 SP	março/2001 RJ	março/2001 SP
média	635	835	625	874	656	828	673	839	748	954	650	802	641	813	640	795
percentil																
1	106	100	150	82	120	100	150	150	131	110	100	100	101	100	139	100
5	136	160	151	200	136	180	151	200	151	190	151	180	151	151	151	180
10	160	220	200	250	170	200	180	250	180	250	171	230	180	200	180	210
15	182	250	200	300	200	250	200	300	200	300	200	250	200	250	200	250
20	200	300	250	300	202	300	250	300	220	300	215	300	220	300	226	300
25	240	300	265	350	250	300	270	300	250	340	240	300	250	300	250	300
30	250	300	280	350	260	300	300	350	280	350	260	320	260	320	280	350
50	300	400	350	470	340	400	380	450	377	500	350	400	350	400	350	400
75	450	660	500	700	500	600	600	700	600	800	505	700	500	650	500	600
95	1000	1300	900	1500	1000	1200	1000	1500	1285	1540	1000	1200	1000	1256	1000	1256

Nota: As áreas sombreadas referem-se aos quantis binding (salário entre o SM e um pouco acima do maior piso do RJ (R\$226))
A renda média está em termos reais para fins de comparação entre os estados.. Mas os quantis estão em termos nominais (que não diferem se estivessem em termos reais) para facilitar com a comparação dos valores do SM e pisos dados na Tabela 1.

Tabela A3. Percentis e Média dos rendimentos das ocupações do RS

Períodos Analisados	junho/2001-agosto/2001				julho/2001-agosto/2001				julho/2001-setembro/2001				agosto/2001-setembro/2001			
	junho/2001		agosto/2001		julho/2001		agosto/2001		julho/2001		setembro/2001		agosto/2001		setembro/2001	
	RS	SP	RS	SP	RS	SP	RS	SP	RS	SP	RS	SP	RS	SP	RS	SP
média	736	1004	721	1003	688	925	690	929	674	892	674	901	685	912	684	907
percentil																
1	100	105	100	100	90	100	100	100	98	100	100	100	100	100	100	100
5	180	180	180	190	180	180	180	180	180	180	180	180	180	180	180	180
10	180	220	180	250	180	200	180	200	180	200	200	200	200	200	200	200
15	200	250	220	280	200	250	220	250	200	250	230	250	230	250	230	250
20	240	300	250	300	230	290	250	300	240	280	250	300	250	300	250	300
25	250	300	251	300	250	300	250	300	250	300	250	300	250	300	256	300
30	280	343	280	350	276	300	280	320	280	300	280	330	280	320	280	320
50	350	400	350	411	350	400	350	400	350	400	350	400	350	400	350	400
75	520	700	500	700	500	650	500	681	500	600	500	650	500	630	500	600
95	1500	2000	1500	2000	1359	2000	1394	2000	1300	1800	1340	1800	1270	2000	1300	2000

Nota: As áreas sombreadas referem-se aos quantis binding (renda entre o SM e um pouco acima do maior piso do RS (R\$250)). A renda média está em termos reais para fins de comparação entre os estados. Mas os quantis estão em termos nominais (que não diferem se estivessem em termos reais) para facilitar com a comparação dos valores do SM e pisos dados na Tabela 1.