

O DISCURSO DA FLEXIBILIZAÇÃO E O PROBLEMA DA GERAÇÃO DE EMPREGOS NO BRASIL

THE PROPOSITION OF FLEXIBILIZATION AND THE PROBLEM OF THE EMPLOYMENT SUPPLY IN BRAZIL

*Marcelo Weishaupt Proni**

*Darcilene Cláudio Gomes***

RESUMO

As transformações econômicas ocorridas desde a década de 1990, no Brasil, produziram efeitos negativos para o mercado de trabalho, reforçando a heterogeneidade das situações ocupacionais e ampliando o desemprego no conjunto da força de trabalho. Nesse período, difundiu-se a idéia da necessidade de “flexibilizar” a legislação trabalhista como alternativa para a geração de empregos. Os Estados Unidos foram apresentados como modelo bem-sucedido de geração de empregos por combinar regime de trabalho flexível com baixo desemprego (em oposição às economias européias, que combinavam regulamentação mais rígida e alto desemprego). O artigo pretende analisar o funcionamento recente do mercado de trabalho brasileiro e observar algumas diferenças e semelhanças em relação ao mercado de trabalho norte-americano, procurando argumentar que, embora a legislação trabalhista seja bem mais extensa no Brasil, esta não é a causa do desemprego e da informalidade, os quais constituem problemas crônicos que alimentam a exclusão social no País.

Palavras-chave: Mercado de Trabalho; Legislação Trabalhista; Flexibilização.

ABSTRACT

The economic transformations since 1990, in Brazil, had produced negative consequences to labor market, and it reinforced the diversity of the occupational situations and enlarged the unemployment of labor force. In this period, the idea of the necessary “flexibilization” of the labor legislation was divulgated as alternative to increase the employment supply. The United States of America were indicated

* Professor do Instituto de Economia da UNICAMP e pesquisador do CESIT. <mwproni@eco.unicamp.br>.

**Doutoranda do Instituto de Economia da UNICAMP. <degomes@eco.unicamp.br>.

as well-finished model of job generation because it combine flexible employment pattern with low unemployment rate (in opposition to European economies, which combined rigid regulation and high unemployment rate). The paper pretends to examine the recent evolution of the Brazilian labor market and to observe some differences and similarities relating to North American labor market. Though the labor legislation is well more extensive in Brazil, it pretends to explain that labor legislation is not the cause of the unemployment and the informality, which are chronic problems that reproduce the social exclusion in the Country.

Keywords: Labor Market; Labor Legislation; Flexibilization.

INTRODUÇÃO

Ao longo da década de 1990, ocorreram várias transformações econômicas no Brasil, entre as quais devem ser mencionadas: a abertura comercial, a liberalização financeira, a adoção de uma nova unidade monetária, o controle da inflação, o processo de privatização de empresas estatais, a reestruturação empresarial em diferentes setores de atividade e o redesenho das políticas de proteção social. O contexto mais geral no qual se inserem tais transformações, como explica Carneiro (2002), foi marcado pelo avanço da globalização econômica, com ênfase na mobilidade de capitais e na desregulamentação da concorrência, e pela predominância do receituário neoliberal na condução das políticas econômicas, em especial na América Latina.

Tais transformações econômicas e o novo contexto internacional produziram ou induziram efeitos claramente negativos sobre a organização do mercado de trabalho, reforçando a heterogeneidade e a precariedade das situações ocupacionais, tornando o desemprego da força de trabalho um problema crônico na economia nacional. De acordo com Cacciamali (2000), a década de 1990 trouxe como novidade a intensificação do processo de informalidade nas relações de emprego, não apenas em Países da América Latina como em outras regiões do planeta.

Nesse período, difundiu-se a idéia da necessidade de “flexibilizar” a legislação trabalhista como alternativa para estimular uma maior geração de empregos (PASTORE, 1994). Os Estados Unidos da América foram apresentados como modelo bem-sucedido de geração de emprego por combinar um regime de trabalho flexível com baixas taxas de desemprego (em oposição às economias européias, que combinavam uma regulamentação mais rígida com taxas mais altas de desemprego).

Atendendo à pressão por maior flexibilidade nas relações de trabalho, a partir de meados da década passada, o governo FHC passou a encaminhar uma série de medidas destinadas a aumentar o livre-arbítrio do empregador na definição das formas de contratação, de remuneração e de distribuição do tempo de trabalho, assim como induziu uma descentralização do processo de negociação coletiva e a adoção de uma instância privada para a resolução de conflitos trabalhistas. Contudo, a taxa de desemprego não se reduziu.

O presente artigo pretende analisar o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro no período recente e observar as diferenças e semelhanças em relação ao mer-

cado de trabalho norte-americano. O propósito é refutar a tese de que o problema do desemprego, no Brasil, está associado com uma suposta inadequação da legislação trabalhista. Para tal, o artigo foi dividido em duas partes. Na primeira, a análise se foca na estrutura ocupacional e nas interpretações a respeito das tendências recentes do mercado de trabalho nesses dois países. Na segunda, a ênfase se desloca para a discussão da flexibilização e seus impactos sobre o nível de emprego da economia. Ao final, são feitas algumas considerações adicionais sobre as implicações do discurso favorável à flexibilização e à manutenção dos problemas do mercado de trabalho no Brasil.

1. MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL E NOS EUA: SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS

Quando se compara a configuração do mercado de trabalho nesses dois Países, a primeira constatação é que, de um modo geral, há algumas semelhanças. Em primeiro lugar, deve-se ter em mente que são Países com território de proporções continentais e com enorme população (ainda que a população dos EUA seja numericamente o dobro da população brasileira), o que se retrata no tamanho ou nas dimensões do mercado de trabalho. Também se deve considerar que ambos adotam a federação como modelo de organização republicana e que há diferenças regionais importantes, o que se reflete na estruturação interna do mercado de trabalho nos dois Países. Além disso, historicamente, nos dois casos o mercado de trabalho foi marcado pela discriminação racial (em particular contra a população negra) e pela presença fundamental de imigrantes estrangeiros, em especial de origem européia. E pode-se acrescentar que o grande dinamismo do mercado de trabalho, em ambos os Países, contribuiu para produzir uma expressiva mobilidade social.

Contudo, há também uma série de diferenças estruturais, que se reportam à conformação do capitalismo e à dinâmica econômica nos dois Países e que se manifestam no tipo de ocupações geradas e no nível dos rendimentos do trabalho. E é oportuno mencionar que há diferenças institucionais relevantes, que se explicam por evoluções políticas divergentes e por trajetórias distintas do movimento sindical, diferenças essas que se manifestam no conjunto de normas que regem as relações de trabalho (este aspecto será retomado mais adiante).

Quando se verifica a evolução recente do mercado de trabalho brasileiro tomando como contraponto o mercado de trabalho norte-americano, não apenas as diferenças se tornam mais nítidas, como fica evidente a divergência no que diz respeito às ten-

dências atuais da estrutura ocupacional. E fica evidenciada também, a semelhança no que se refere à erosão no poder de compra dos salários. É o que se pretende examinar em seguida. Para tanto, foram selecionados alguns indicadores comumente utilizados nos estudos sobre mercado de trabalho, dentre eles: a taxa de participação da força de trabalho, nível de emprego, posição na ocupação, taxa de desemprego, emprego por setor de atividade e remuneração. Os dados utilizados para tal caracterização foram extraídos do banco de dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o LABORSTATA; do Bureau Labor of Statistics (BLS), do governo norte-americano; e de outras publicações. Os dados sobre o Brasil foram extraídos a partir dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Nos EUA, considerando o período 1992-2001, a População Economicamente Ativa (PEA) cresceu a um ritmo de 1,3% a.a., correspondendo a um acréscimo de 15,6 milhões de pessoas ao mercado de trabalho, como indica a Tabela 1. Simultaneamente, o ritmo de expansão da ocupação foi de 1,6% a.a., o que resultou em redução do número de desempregados no período analisado (queda de 3,8% a.a.). Em 2001, a taxa de desemprego nos EUA havia se reduzido para 4,7% (estava em 7,5 % em 1992).

TABELA 1

Evolução e variação da PEA, População Ocupada e População Desempregada – EUA: 1992-2001

Ano	PEA		PO		PD	
	Milhões	Var. %	Milhões	Var. %	Milhões	Var. %
1992	128,1	-	118,4	-	9,6	-
1993	129,2	0,85	120,2	1,49	8,9	(7,00)
1995	132,3	2,40	124,9	3,86	7,4	(17,18)
1998	137,6	4,06	131,4	5,25	6,2	(16,13)
1999	139,3	1,23	133,4	1,54	5,9	(5,31)
2001	143,7	3,13	136,9	2,58	6,8	15,66
1992-2001	15,6	12,20	18,4	15,5	(2,8)	(29,2)
Tx. cresc. anual (1992-2001)		1,3%		1,6%		(3,8)%

Fonte: BLS (<http://www.bls.gov>).

Elaboração própria.

No Brasil, observou-se comportamento distinto daquele verificado nos EUA. Ao longo do período examinado, a População Economicamente Ativa (PEA) cresceu a um ritmo de 2,1% ao ano. O crescimento do PEA na década representou a entrada líquida de mais de 13 milhões de pessoas no mercado de trabalho; ao mesmo tempo, o ritmo de expansão da ocupação foi de apenas 1,8% a.a., o que resultou em aumento conside-

rável do desemprego (Tabela 2). Em 2001, calcula-se que havia cerca de oito milhões de indivíduos desempregados no País (aumento de 68,5% no período 1992/2001 – algo em torno de 6% a.a.). Note-se, ainda, que o ritmo elevado de expansão do desemprego, entre 1992 e 2001, decorreu não apenas do efeito do aumento do número de ingressantes no mercado de trabalho, mas também do crescimento do número de pessoas que já faziam parte da PEA, ficaram desocupadas e passaram a procurar emprego.

TABELA 2

Evolução e variação da PEA, população ocupada e população desempregada – Brasil: 1992-2001 *

Ano	PEA		PO		PD	
	Milhões	Var. %	Milhões	Var. %	Milhões	Var. %
1992	65,8	-	61,0	-	4,8	-
1993	66,7	1,4	62,1	1,9	4,6	-4,1
1995	69,8	4,7	65,1	4,8	4,7	2,4
1998	73,1	4,7	65,9	1,2	7,2	53,0
1999	76,9	5,3	68,9	4,5	8,1	12,8
2001	79,4	3,3	71,4	3,7	8,0	-0,6
1992-2001	13,7	20,8	10,4	17,4	3,3	68,5
Tx. cresc. anual (1992-2001)	2,1%		1,8%		6%	

Fonte: PNAD 1992-2001 (microdados).

Elaboração própria.

Obs: * Considerou-se ocupado todo indivíduo que declarou ter trabalhado na semana anterior ao inquérito, exceto os trabalhadores não remunerados com jornada inferior a 15 horas semanais e os trabalhadores dedicados ao autoconsumo e à autoconstrução.

Olhando os dados de participação por gênero, observa-se que a participação feminina cresceu entre 1992 e 2001 nos dois Países, embora ainda fosse bem menor no caso brasileiro (Tabela 3). No primeiro ano da série, a participação feminina nos Estados Unidos era de 57,5% contra 75,8% da masculina. Já em 2001, o percentual de mulheres no mercado de trabalho passou para 59,8%, a participação masculina ficando em 74,4%. No Brasil, a taxa de participação feminina era de apenas 42% em 1992 e passou para 45,4% em 2001. E a participação masculina variou ao longo da década, reduzindo-se em 2001 para 70,9%.

O ingresso da mulher no mercado de trabalho pode ser interpretado a partir de duas explicações não excludentes. A primeira diz respeito à mudança cultural, ao novo papel da mulher na sociedade, não mais restrito ao ambiente doméstico. A segunda tem relação com a queda no poder aquisitivo das famílias, que obrigou o ingresso no mercado de trabalho de um maior número de seus membros, com intuito de assegurar a renda *per capita* familiar (LEONE, 2003; OLIVEIRA, 1993).

TABELA 3

Taxa de participação por gênero – Estados Unidos e Brasil: 1992-2001

Ano	EUA		Brasil	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
1992	75,8	57,8	74,5	42,0
1993	75,4	57,9	73,9	41,8
1995	75,0	58,9	73,2	43,1
1998	74,9	59,8	71,7	43,5
1999	74,7	60,0	73,4	45,7
2001	74,4	59,8	70,9	45,4

Fonte: BLS (<http://www.bls.gov>); PNAD (microdados).

Elaboração própria.

No que diz respeito à posição na ocupação (Tabela 4), observa-se que a relação de assalariamento – tanto no âmbito do setor privado como do setor público – ocorre em nove de cada dez trabalhadores nos EUA; inclusive, a porcentagem de assalariados cresceu no período. No Brasil os assalariados perfazem menos de dois terços do total de ocupados, embora a porcentagem tenha crescido no final do período. Note-se que a diferença entre o percentual de empregadores/conta própria nos dois Países é expressiva: enquanto nos EUA apenas 7,3% da força de trabalho foram classificados como empregador ou conta-própria, em 2001, no Brasil o mesmo percentual era de 28%.

TABELA 4

Participação dos ocupados por posição na ocupação – EUA e Brasil: 1992-2001

Anos	EUA			Brasil		
	Assalariado	Empregador e conta-própria	Outros	Assalariado*	Empregador e conta-própria	Outros
1992	91,3	8,4	0,3	63,0	27,1	9,9
1993	91,2	8,5	0,3	63,3	26,9	9,8
1999	92,3	7,6	0,1	63,3	28,7	8,0
2001	92,6	7,3	0,1	65,6	28,0	6,4

Fonte: OIT – LABORSTATA (<http://laborsta.ilo.org/>); PNAD (microdados).

Elaboração própria.

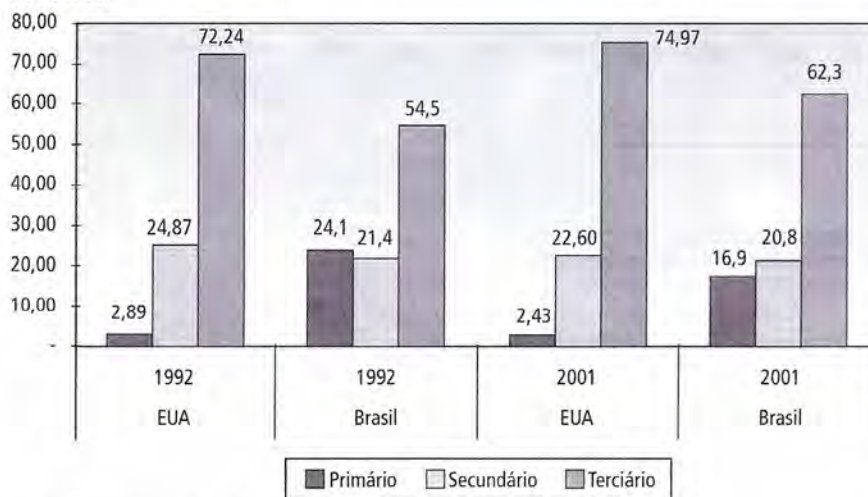
Obs.: * Considerou-se "assalariado" todo trabalhador submetido a uma relação de emprego, inclusive doméstico.

Uma das diferenças mais importantes entre o mercado de trabalho norte-americano e o brasileiro se refere à composição setorial das ocupações (Gráfico 1). Chama atenção, por exemplo, a pequena participação do setor primário no total das ocupações nos EUA, onde não alcança 3%. Já no Brasil, ainda que tenha havido uma expressiva

redução da proporção ocupada na agricultura, o setor ainda era responsável por 17% da ocupação, em 2001, dado que sugere uma dinâmica distinta no caso do mercado de trabalho brasileiro. Por outro lado, registrou-se uma participação similar do setor secundário nos dois Países, setor que nos dois casos parece estar se reduzindo lentamente, em termos relativos. Já no que diz respeito ao setor terciário, embora no Brasil tenha ocorrido uma forte expansão, nos EUA era ainda cerca de 12 pontos percentuais maior, em 2001.

GRÁFICO 1

Ocupados distribuídos por grandes setores da atividade econômica – EUA e Brasil: 1992-2001



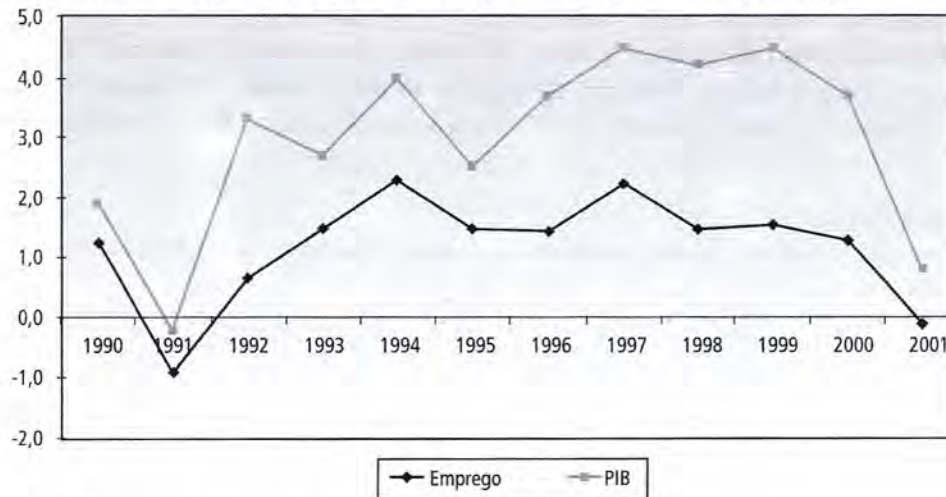
Fonte: OIT – LABORSTATA (<http://laborsta.ilo.org/>); PNAD (microdados).
Elaboração própria.

Feitas essas observações iniciais, cabe agora avançar em busca da compreensão das razões para esse comportamento bem distinto dos dois mercados de trabalho nos anos 1990.

A expansão do emprego verificada nos EUA, no período analisado, guarda estreita relação com o desempenho geral da atividade econômica naquele País, conforme pode ser constatado no Gráfico 2. Os dados mostram que a evolução do emprego acompanha a evolução do PIB, embora a taxa de crescimento do emprego tenha sido sempre inferior à do produto. Também é possível notar que o crescimento do PIB norte-americano, apesar de não ter alcançado taxas muito elevadas, manteve-se a maior parte do tempo entre 2,5% e 4,5%.

GRÁFICO 2

Crescimento do nível de emprego e taxa de crescimento do PIB – EUA: 1990-2001



Fonte: OIT – LABORSTATA (<http://laborsta.ilo.org/>) e
Bureau of Economic Analysis – BEA (<http://www.bea.gov/>).

É provável que o gasto público e o endividamento das famílias tenham desempenhado um papel importante na expansão da economia norte-americana. Segundo Mattos (2001, p. 12), o desempenho positivo na geração de empregos nos EUA na década de 1990 também pode ser creditado ao:

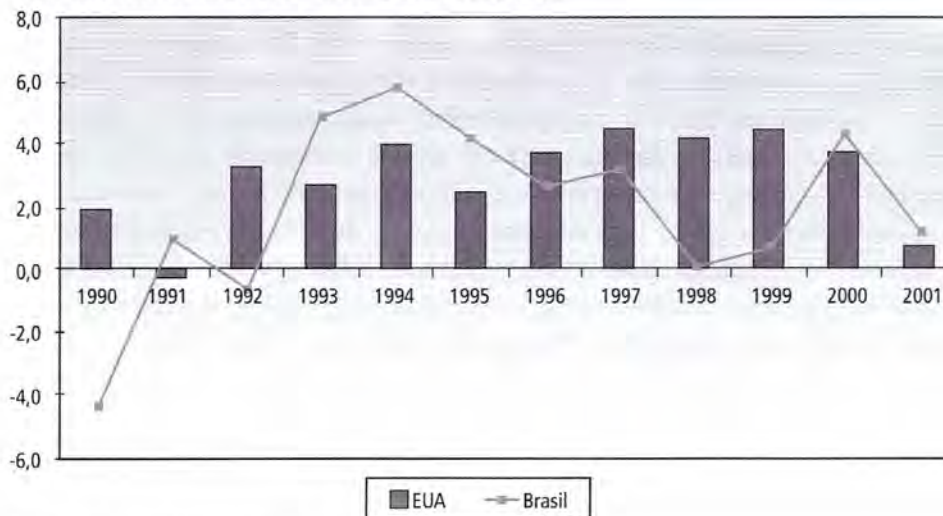
benefício usufruído [...] no contexto de exacerbação da ‘globalização financeira’ [que] permitiu a este País realizar uma política macroeconômica que, embora não voltada prioritariamente ao objetivo do pleno emprego, acabou sendo muito mais eficaz do que as políticas macroeconômicas adotadas [...] [em outros Países] quando se trata da expansão do nível de emprego.

O Brasil, por sua vez, apresentou maiores variações no ritmo de crescimento do produto ao longo da década de 1990, alternando períodos de expansão com períodos de estagnação. O Gráfico 3 traz as taxas de crescimento do PIB brasileiro e do norte-americano, permitindo a visualização do desempenho comparado das duas economias. Considerando as elevadas taxas de juros praticadas e a vulnerabilidade externa do País, é fácil entender por que houve maiores incertezas quanto ao desempenho da economia, o que desencorajou ou retardou as decisões de investimento e prejudicou a geração de empregos.

Por outro lado, é fundamental mencionar que o processo de reestruturação produtiva – que exigiu a redução de custos fixos e, portanto, implicou um enxugamento no quadro de funcionários de grandes e médias empresas (e que ocorreu antes nos EUA) – limitou bastante o efeito positivo do crescimento do PIB sobre o nível de emprego. Significa dizer que, em particular no caso do Brasil, curtos períodos de crescimento não foram suficientes para induzir uma expansão considerável da capacidade produtiva e para fazer o desemprego diminuir.

GRÁFICO 3

Taxa de crescimento do PIB – Brasil e EUA: 1990-2001



Fonte: IBGE e Bureau of Economic Analysis – BEA (<http://www.bea.gov>).

O rumo dado à política econômica, nos anos 1990, comprometeu a integração social e econômica da população brasileira por meio do ingresso no mercado de trabalho. Houve um importante ponto de inflexão na trajetória da economia brasileira, na década passada, o qual se caracterizou i) pelo processo de desregulamentação da economia (fim da regulação estatal sobre mercados estratégicos e sobre as relações capital-trabalho) e abertura comercial e financeira; ii) pela retirada do Estado do campo produtivo (via privatizações); iii) pelo contingenciamento do gasto público, dentre outras medidas. O resultado sobre o mercado de trabalho nacional não poderia ser pior: foram registrados elevados níveis de desemprego e aumentou a informalidade (ausência de registro do contrato de trabalho). Deve-se mencionar que tudo isso aconteceu sem que as políticas

que as políticas de emprego existentes pudessem dar conta de resguardar a população trabalhadora, ainda que minimamente, dos efeitos da desestruturação no mercado de trabalho.

Sabe-se que o assalariamento é uma condição básica da sociedade capitalista e seu conceito indica a prevalência da relação de emprego (CARLEIAL, 2000). Analisando os dados da Tabela 4, observa-se que, no caso do Brasil, apenas 65,6% da força de trabalho (incluindo na conta o trabalho doméstico) estavam submetidos à relação de assalariamento. Nesse conjunto existem pelo menos três grupos diferenciados: empregados com registro em Carteira trabalhando em estabelecimentos, empregados sem registro em Carteira trabalhando em estabelecimentos e trabalhadores em domicílios com ou sem registro em Carteira (emprego doméstico). Desagregando os dados, observa-se que os trabalhadores domésticos e os empregados em estabelecimentos sem registro em Carteira foram os que apresentaram maior crescimento no período 1992-2001. Os dados indicam que há ainda um grande contingente de trabalhadores, no País, que não conseguiu se inserir no mercado de trabalho “formal”, isto é, a estrutura econômica nacional só é capaz de oferecer postos de trabalho regulares para menos de metade dos ocupados. Embora o problema da informalidade não fosse novidade, ao que tudo indica, o quadro se deteriorou nos anos 1990. E essa deterioração não se explica simplesmente pelo fraco desempenho econômico no período.

Por sua vez, nos EUA o debate ganhou outro rumo, uma vez que os problemas são de outra ordem. É interessante notar, por exemplo, que o trabalho assalariado continuou sendo a forma predominante de contratação nesse país. O interesse se justifica na medida em que se disseminou a idéia segundo a qual o mundo desenvolvido estaria vivendo uma crise do assalariamento. As estatísticas oficiais informam que 92,6% dos trabalhadores norte-americanos estão submetidos à relação de emprego. Portanto, nesse país a precarização do mercado de trabalho não se manifestou na redução da porcentagem de assalariados e sim na qualidade dos empregos disponíveis para parcela crescente da população trabalhadora.

A nova configuração setorial do emprego nos Estados Unidos da América suscitou o surgimento de algumas teses instigantes, como a da “sociedade pós-industrial”, a qual teria “como base os serviços (...) trata-se de um jogo entre pessoas. O que conta não é a força muscular, ou a energia, e sim a informação” (BELL, 1977, p. 148). Para os partidários das teses pós-industrialistas, os segmentos dinâmicos dos serviços conquistariam o lugar antes ocupado pela produção de bens e se tornariam o principal motor do desenvolvimento econômico.

Entretanto, para Dedecca e Montagner (1992, p. 4), “o ponto central da crítica aos pós-industrialistas refere-se à atual impossibilidade de compreender o crescimento do terciário desconectado das transformações industriais promovidas pela incorporação de novas tecnologias”. Muitos serviços dependem de uma ligação direta com o setor industrial, o crescimento da participação dos serviços no produto e no emprego não significa que a indústria desapareceu. Segundo Cohen e Zysman (1987, apud CASTELLS, 1999), quase 50% do Produto Nacional Bruto (PNB) norte-americano corresponde à atividade industrial propriamente dita (24%) e aos serviços diretamente vinculados ao setor industrial (25%). Nesse sentido, os autores afirmam: “a economia pós-industrial é um mito e (...) estamos, de fato, em um tipo diferente de economia industrial” (COHEN; ZYSMAN, 1987 apud CASTELLS, 1999, p. 226).¹

De qualquer modo, há indícios de que a nova ordem econômica internacional modificou o mercado de trabalho em alguns aspectos significativos. Apenas como exemplo, pode-se mencionar o maior grau de internacionalização das economias. Com os novos padrões de concorrência, um terciário maior pode ocorrer simultaneamente à transferência de plantas industriais para outros países, sendo que o controle (e os lucros) permanece no país de origem – o que é visível nos EUA. Muitas indústrias deixaram este país em direção a economias periféricas (os países asiáticos foram destinos preferenciais). Houve, assim, uma transferência de postos de trabalho nesse setor para outros países, o que provocou o aparecimento de áreas deprimidas ou em transição nos Estados Unidos. Um caso que ganhou algum destaque foi o da cidade de Flint, cuja economia se sustentava basicamente em torno de uma fábrica da General Motors. A fábrica foi fechada no município e se instalou no México, deixando um rastro de trabalhadores desempregados, transformando o antes próspero município em cidade-dormitório.²

Nessa nova configuração setorial do emprego nos Estados Unidos, foi nítido o prejuízo para os trabalhadores. As ocupações que mais cresceram foram as de menor salário e baixo requerimento de qualificação, tais como: caixas, porteiros e faxineiros, vendedores de varejo e garçons (MALDONADO, 1998). Segundo Keese e Swaim (apud CARDOSO et al., 2000), cerca de 25% dos trabalhadores norte-americanos recebiam baixos salários, em 1995. Os autores, Katz e Kearney (2006),

¹ Castells (1999) também menciona o fato de alguns estudos sobre a sociedade pós-industrial analisarem a economia norte-americana e generalizarem particularidades daquele país como tendências válidas para os demais.

² O documentário de Michael Moore, “Roger e Eu”, mostra com detalhes as transformações pelas quais Flint passou após o fechamento da fábrica da GM.

por sua vez, apontam a ocorrência de uma polarização na estrutura ocupacional nos EUA, nos anos 1990, em razão do aumento na participação dos assalariados de baixa e de alta remuneração, que teve como contrapartida a diminuição na participação dos assalariados de remuneração mediana. Finalmente, de acordo com Osterman (2001), o crescimento da desigualdade nas últimas décadas, a queda dos empregos estáveis (*job tenure*) e a elevada rotatividade têm sido as características mais marcantes do mercado de trabalho norte-americano.

Também no Brasil se verificou crescimento da participação do terciário no total de ocupados. O terciário foi, na verdade, o setor que mais criou oportunidades de contratação ao longo dos anos 1990, mas não conseguiu compensar satisfatoriamente os resultados ruins do emprego industrial e do emprego agrícola (GOMES, 2005). Entretanto, o terciário brasileiro está longe de alcançar os mesmos percentuais de participação no emprego apresentados pelos EUA. Mais do que isso, o terciário brasileiro caracteriza-se pela heterogeneidade das situações ocupacionais. Inclui, sob a mesma denominação, atividades muito diferentes em relação às exigências de qualificação e aos requisitos tecnológicos.³ Em 2001, somente o serviço doméstico era responsável por cerca de seis milhões de postos de trabalho, representando 10% do total dos ocupados não agrícolas (GOMES, 2005). Nos EUA, em 1990, o percentual de trabalhadores no serviço doméstico era de 0,9% (BALTAR, 2003).

Os dados mostram, assim, que nos EUA os problemas no mercado de trabalho **não** estão relacionados à falta de oportunidades para ocupar a força de trabalho. O problema, segundo Ramos (1997), é o tipo de emprego gerado. E deve-se acrescentar: o aumento na desigualdade social provocado pelo desempenho recente do mercado de trabalho norte-americano.⁴ O resultado social – as precárias condições de trabalho e de vida a que está submetida parcela expressiva da classe trabalhadora norte-americana – foi descrito em detalhes por Ehrenreich (2004).

³ Enquanto nos EUA os serviços de apoio à produção, considerados modernos, ocupam cerca de 14% da força de trabalho (CASTELLS, 1999), no Brasil os ocupados nessas atividades somam 5% do total de ocupados.

⁴ Nos EUA, em 2000, os trabalhadores mais pobres (até o vigésimo percentil) se apropriavam de apenas 5,4% do total dos rendimentos do trabalho, ao passo que os trabalhadores situados no pólo oposto (acima do octagésimo percentil) recebiam 45,8% do total. No Brasil, por sua vez, a concentração dos rendimentos é ainda maior: em 2001, essas proporções correspondiam a 2,4% e 63,2%, respectivamente.

O Brasil, por sua vez, alia o problema da baixa qualidade das ocupações geradas com a oferta insuficiente de oportunidades de emprego para a força de trabalho, sem falar na imensa desigualdade na distribuição da renda. Na verdade, o mercado de trabalho brasileiro apresenta, ao mesmo tempo, problemas estruturais gerados ao longo das décadas anteriores de industrialização acelerada sem regulação pública eficaz – daí a expressão “capitalismo selvagem” (HENRIQUE, 1999) – e novos desafios colocados pela atual fase de desenvolvimento capitalista, que combina crescente financeirização da riqueza, mudanças tecnológicas e conservadorismo político.

2. A FLEXIBILIZAÇÃO COMO SOLUÇÃO PARA O PROBLEMA DO DESEMPREGO

Diante das dificuldades pelas quais passou o mercado de trabalho brasileiro nos anos 1990, travou-se um caloroso debate sobre a melhor forma de enfrentar, em especial, o problema do desemprego. Neste debate, destacam-se os artigos que defendem com veemência a necessidade de flexibilizar alguns direitos trabalhistas, os quais seriam objeto de negociação, de preferência de forma descentralizada no âmbito da empresa (RAMOS; REIS, 1997).

Em vários textos de José Pastore, por exemplo, é recorrente a utilização da economia norte-americana como modelo bem-sucedido de geração de emprego em contraposição ao brasileiro. Nas palavras do autor:

“Ao mesmo tempo em que o Brasil se debatia em 1997 com uma terrível falta de emprego e as empresas propunham aos trabalhadores reduzir jornada e ganhar menos, nos Estados Unidos os empresários lutavam para conseguir funcionários e não conseguiam” (PASTORE, 1997b).

Ainda segundo Pastore (1997a), o que explica a diferença entre os dois países é, dentre outros fatores,⁵ a extrema rigidez⁶ do mercado de trabalho brasileiro, isto é, o excesso de regras para uso da força de trabalho cristalizados na legislação trabalhista. Ele afirma:

⁵ Embora Pastore mencione vez ou outra o baixo crescimento econômico, a inserção internacional do País e a abertura comercial desordenada, observa-se que essas questões ocupam papel secundário em suas argumentações.

⁶ A argumentação de Pastore pode ser identificada com a interpretação neoclássica sobre as causas do desemprego, pois “... a rigidez imposta ao mercado de trabalho por leis trabalhistas e a presença de sindicatos nas negociações coletivas são tópicos de discussão para explicar a persistência do desemprego” (FEIJÓ; CARVALHO, 1999, p. 61).

Uma coisa é certa: essa rigidez mais destrói do que cria empregos. Isso ocorre em todos os países onde subsiste a crença do “garantismo legal”, segundo a qual quanto mais direitos há na lei, mais gente é protegida. A realidade mostra que isso é falso. O mercado não funciona assim. Os empregos dependem de crescimento e flexibilidade – além de educação.

Além de Pastore, outros estudiosos⁷ do mercado de trabalho brasileiro e de organizações patronais⁸ começaram a chamar a atenção, desde meados dos anos 1990, para a existência de um conjunto muito detalhado de leis do trabalho no País, as quais funcionariam como entraves à geração de emprego. Saisse (2005), citando estudo do Banco Mundial, apresenta o Índice de Rigidez do Emprego,⁹ tentando mostrar que a rigidez do mercado de trabalho brasileiro é mais elevada que a média dos Países ricos e dos latino-americanos. Na mesma linha de argumentação, uma saída para esse problema seria revogar boa parte desses “entraves” à liberdade de contratação e remuneração do trabalho. Para Pastore (1997a):

A flexibilidade do nosso quadro legal é urgente e necessária. A CLT foi formulada para uma economia fechada e sem concorrência. A realidade atual é o inverso disso. A flexibilidade para contratar, descontratar e remunerar a mão-de-obra é tão essencial quanto o crescimento e a boa qualidade do trabalho. A CLT está doente. Ela sofre de fadiga institucional. Afinal, trabalhou por mais de 50 anos e faz jus a uma digna aposentadoria.

Nesse sentido, “modernizar” as relações de trabalho e tornar o mercado de trabalho brasileiro mais flexível, tal qual o norte-americano,¹⁰ seriam condições necessárias para recuperar a capacidade de geração de postos de trabalho no Brasil.

⁷ Veja-se, por exemplo, Camargo, 1996; Amadeo e Camargo, 1996. Estes autores, no entanto, apresentam caminho diferente para chegar às mesmas recomendações de Pastore. Segundo Camargo, o mercado de trabalho já apresentaria elevado grau de flexibilidade, a qual é entendida como facilidade de contratar e demitir trabalhadores e reduzir salários reais. O problema estaria na estrutura da CLT, no funcionamento da Justiça do Trabalho, nos incentivos gerados pelo FGTS, na carga tributária incidente sobre os salários e na legislação previdenciária e assistencial. Para Camargo, esse conjunto de instituições seria responsável, dentre outras coisas, pela elevada rotatividade e informalidade observadas no mercado de trabalho brasileiro. Nesse sentido, a reforma trabalhista teria a função, dentre outras, de simplificar os contratos individuais de trabalho. Para o autor, o risco jurídico que decorre da legislação complexa reduz a geração de empregos.

⁸ Conforme diversos documentos da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Ver, por exemplo, Saisse (2005).

⁹ Trata-se da média de três subíndices: Dificuldade de Contratação, Rigidez de Horas e Dificuldade de Demissão. O índice varia de 0 a 1; quanto mais próximo de 1, mais rígida é a regulação do trabalho.

¹⁰ Segundo Feijó e Carvalho (1999), os EUA representam o “paradigma” para a corrente neoclássica que busca explicar o desemprego.

Nos EUA existem poucas normas que regulam as relações entre trabalhadores e empregadores. O National Labor Relations Act,¹¹ criado na década de 1930, procura organizar, basicamente, as formas de representação dos trabalhadores em sindicatos. Há, nesse caso, o reconhecimento legal dos sindicatos como sujeitos da negociação. Como a sindicalização é livre, os trabalhadores de uma determinada empresa podem decidir (por meio de votação) se querem ser representados ou não por um sindicato. Nos EUA a relação entre trabalhadores e empregadores se dá, em grande medida, de forma descentralizada no âmbito da empresa.¹² Existe uma agência federal – National Labor Relations Board (NLRB) – que tem por objetivo regular a atividade sindical e determinar que os empregadores negociem com o sindicato eleito como mais representativo. A NLRB pode interferir na criação e administração dos sindicatos; é também responsável pela investigação e reparação de práticas trabalhistas desleais tanto por parte dos empresários quanto dos sindicatos.

Note-se também que não há código específico para regulamentar as relações capital-trabalho, nem ramo próprio da Justiça para mediar tais relações. A mediação pode ser feita de forma privada, a partir de mediadores treinados por um órgão governamental Federal Mediation and Conciliation Service (FMCS), criado especialmente para esse fim.

Observa-se que nos EUA os empregadores possuem, de uma forma geral, bastante liberdade para contratar e utilizar a força de trabalho. Na maioria das vezes, não há sequer contrato de trabalho, sendo a relação de emprego definida por acordo verbal entre as partes. Em alguns segmentos mais organizados tal liberdade é limitada pela ação sindical.¹³ Mas, embora haja reconhecimento formal dos sindicatos, estes enfrentam muitas dificuldades para se constituírem. A inexistência de regras que estabeleçam patamares mínimos para uso e remuneração produz um mercado de trabalho heterogêneo e muito desigual, conforme foi visto.

¹¹ Também conhecido como Lei Wagner.

¹² Algumas categorias lutaram pelo estabelecimento de contratação coletiva. O International Brotherhood of Teamsters, conhecido como Teamster, obteve sucesso em tal empreitada. Mas em 1982 houve revisão do contrato nacional de trabalho firmado pelos caminhoneiros, o National Master Freight Agreement, o qual estabelecia regras mínimas de contratação, salários e benefícios dessa categoria em todo o território norte-americano.

¹³ Há diferentes situações ocupacionais entre os setores sindicalizados e não sindicalizados.

No Brasil, por sua vez, as relações de trabalho são reguladas por um amplo conjunto de leis reunidos na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Existe também um ramo próprio da Justiça para mediar a relação entre capital e trabalho. A fiscalização do cumprimento da legislação é feita por um órgão da administração direta (o Ministério do Trabalho e Emprego) e no âmbito do Poder Judiciário, pelo Ministério Público do Trabalho. Todos os trabalhadores assalariados deveriam ser representados por sindicatos, para os quais contribuem financeiramente de forma compulsória (desde que haja registro do vínculo empregatício).

Na década de 1990, novos contornos foram dados ao sistema de relações de trabalho brasileiro, apesar da manutenção de sua estrutura básica. Pode-se dizer que a configuração geral do sistema foi mantida, mas o seu modo de operação foi modificado.

QUADRO 1

Brasil: Classificação das medidas flexibilizadoras da utilização da força de trabalho

Grupos	Descrição	Medidas
1) Quanto à contratação, à alocação e à demissão de trabalhadores	Medidas apresentadas como forma de facilitar e incentivar a contratação de trabalhadores, por intermédio de redução de custos de contratação e/ou facilidades burocráticas.	a) contrato por prazo determinado b) trabalho temporário c) trabalho estágio d) cooperativas profissionais ou de prestação de serviços e) trabalho em tempo parcial f) suspensão do contrato de trabalho g) contrato de aprendizagem h) primeiro emprego i) legitimação da contratação por pessoa jurídica
2) Quanto à remuneração	Medidas que tornam variável a remuneração a que têm direito os trabalhadores.	a) participação nos lucros e resultados (PLR) b) fim da política salarial e livre negociação c) nova política de fixação do salário mínimo d) estabelecimento de itens de remuneração sem natureza salarial
3) Quanto ao tempo de trabalho	Medidas que flexibilizam a definição da jornada de trabalho.	a) banco de horas b) permissão de trabalho aos domingos c) turnos ininterruptos

Fonte: Elaborado a partir de Krein (2003) e CESIT (2005).

Na esteira do debate sobre a necessidade de flexibilização foram encaminhados ao Congresso Nacional diversos projetos, em grande medida de autoria do Poder Executivo,¹⁴ buscando alterar parte da legislação trabalhista brasileira. Várias mudanças destinadas a descomplicar a contratação, a remuneração, a gestão e o desligamento de funcionários foram aprovadas (estão apresentadas no Quadro 1). Todas essas medidas tinham como objetivo aumentar a competitividade das empresas brasileiras – tendo em vista o pretensamente elevado custo do trabalho – e tornar o mercado de trabalho brasileiro mais flexível – isto é, aberto a um maior número de situações e de arranjos contratuais –, o que deveria ter rebatimentos positivos sobre o nível de emprego da força de trabalho.

Entretanto, Krein (2003) e CESIT (2005) mostram que os efeitos das mudanças legais sobre o mercado de trabalho foram inexpressivos do ponto de vista da geração de empregos. Na verdade, tais medidas reforçaram a heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro e criaram situações ocupacionais, na maioria das vezes, precárias. Os novos itens da legislação também ampliaram a insegurança no mercado de trabalho, na década passada, em particular por alargar as possibilidades de contratação temporária.

A extensa legislação e as instituições que regem ou fiscalizam as relações de trabalho haviam tentado estabelecer, no Brasil, regras mínimas para a utilização da força de trabalho. Contudo, a maneira como a regulamentação do mercado de trabalho foi feita conferiu grande flexibilidade para as relações de trabalho, o que prejudicou a conformação de um padrão mais “civilizado” de emprego. Note-se que, no País, os empresários já contavam com muitas facilidades legais para contratar e demitir os trabalhadores (BALTAR; PRONI, 1996). A figura do contrato de experiência permitiu que os empresários pudessem dispensar os trabalhadores antes de três meses de trabalho sem maiores custos. Instituiu-se, também, a possibilidade de demissão sem justa causa, isto é, de demitir sem motivo declarado. E mesmo quando o empregador pagava uma multa pela rescisão do contrato, o custo de demissão era geralmente baixo, em razão do nível dos salários nominais. Assim, soa estranho o diagnóstico que confere uma feição “rígida” ao sistema brasileiro de relações de trabalho.

¹⁴ Como aponta Bulow (2000).

Portanto, não surpreende que a flexibilização não tenha sido eficaz como ferramenta para enfrentar o problema do desemprego no Brasil. É mais provável que o baixo e instável crescimento do PIB neste período tenha sido o maior responsável pela insuficiente geração de empregos e que pouca responsabilidade possa ser atribuída à suposta falta de flexibilidade do mercado de trabalho. O aumento do desemprego e sua dimensão estrutural dificilmente decorrem das normas que regem o funcionamento do próprio mercado de trabalho – decorrem da insuficiência de demanda agregada.

Mas será que na década atual, diante de uma nova conjuntura econômica, a flexibilização pode ter finalmente se mostrado uma medida necessária para o mercado de trabalho brasileiro? Tudo leva a crer que não. É verdade que, nos últimos anos, houve uma melhoria visível na evolução do emprego não agrícola, em particular um crescimento significativo do emprego com registro em Carteira. Contudo, como explicam Baltar, Krein e Moretto (2006), a evolução positiva do emprego não esteve relacionada com as medidas flexibilizadoras mencionadas, mas sim com o melhor desempenho da economia brasileira após a desvalorização do real e a posterior recuperação do mercado mundial (ambos estimulando o setor exportador). E o crescimento do registro em Carteira foi impulsionado pela disposição do governo brasileiro de fazer cumprir as leis trabalhistas (maior fiscalização, combate às fraudes e posição da Justiça do Trabalho nos processos envolvendo trabalho terceirizado). Além disso, não é demais insistir, a taxa de desemprego se reduziu muito pouco nesta década, ao passo que o rendimento médio dos assalariados se deteriorou.

4. CONCLUSÃO

O texto indicou que, apesar de algumas similaridades entre o mercado de trabalho brasileiro e o norte-americano, os dois se diferenciam em muitos aspectos. Adotar o mercado de trabalho dos EUA como modelo a ser seguido significa desprezar as diferenças na estrutura ocupacional, no ordenamento jurídico e na situação do movimento sindical, assim como as trajetórias diferenciadas verificadas nas economias dos dois Países ao longo do tempo e o lugar ocupado por ambos no atual cenário econômico internacional.

Apesar de todas as dificuldades de comparação entre duas economias tão diferentes, o desempenho mais recente dos EUA indicou que os problemas no mercado de trabalho estão menos relacionados à falta de oportunidades para ocupar a força de trabalho do que ao tipo de empregos que são gerados naquele País. Já no caso do Brasil,

há uma combinação mais dramática entre falta de empregos, predomínio de ocupações muito precárias e baixa remuneração da imensa maioria da força de trabalho.

Mesmo sendo notável a diferença no que se refere à estrutura e funcionamento do mercado de trabalho nos dois Países, muitos pesquisadores difundiram a idéia segundo a qual a melhor saída para o desemprego no País seria a flexibilização das relações de trabalho, tal qual se observa nos EUA. Parece evidente que tal discurso, aproveitando um momento de fragilidade do movimento sindical brasileiro, teve como propósito central proteger os interesses de grandes e médias empresas, mais do que favorecer a classe trabalhadora.

Com frequência, a adoção dos EUA como exemplo a ser seguido tratou de ocultar os efeitos negativos de um mercado de trabalho ainda mais flexível sobre os níveis de desigualdade e insegurança. Em geral, os estudos favoráveis à flexibilização procuraram associar o baixo desemprego verificado naquele País com as medidas que pretendiam ver aprovadas, mas não deram importância a outros aspectos do mercado de trabalho. Também não são encontradas maiores referências às facilidades desfrutadas pelo governo norte-americano no que se refere à definição da política econômica, mesmo num cenário internacional adverso.

Foi em meio a esse debate que o governo brasileiro buscou alterar a legislação trabalhista – pelo menos em aspectos estratégicos – com o intuito de tornar mais flexíveis as formas de contratação e utilização da força de trabalho. Contudo, conforme explicado, se tais medidas não tiveram efetividade no que diz respeito à geração de empregos e à formalização do vínculo empregatício (em razão do cenário de baixo crescimento econômico), contribuíram para tornar mais precária a situação de segmentos organizados dos trabalhadores.

Por fim, deve-se considerar que a legislação trabalhista não foi responsável pelas elevadas taxas de desemprego alcançadas no Brasil, nos anos 1990, nem pela recuperação parcial do emprego na primeira metade da década atual. Há, certamente, uma série de fatores que ajudam a explicar o comportamento do mercado de trabalho brasileiro, em particular no que se refere à evolução do emprego e dos rendimentos. E, para compreender tais fatores, é aconselhável começar pela análise dos rumos dados à política econômica no período examinado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMADEO, E.; CAMARGO, J. M. Instituições e o mercado de trabalho no Brasil. In: CAMARGO, J. M. (Org.). *Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- AUTOR, D.; KATZ, L.; KEARNEY, M. *The polarization of the U. S. labor market*. NBER Working Paper, n. 11986, New York, USA, National Bureau of Economic Research, January, 2006.
- BALTAR, P. E. A.; PRONI, M. W. Sobre o regime de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A. B. & MATTOSO, J. E. L. (Orgs.). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?*, São Paulo: Scritta, 1996.
- BALTAR, P. E. A. *O mercado de trabalho no Brasil dos anos 90*. (Tese de Livre-Docência). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- BALTAR, P. E. A.; KREIN, J. D.; MORETTO, A. O emprego formal nos anos recentes. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, CESIT, Instituto de Economia, UNICAMP, n. 3, 2006.
- BELL, D. *O advento da sociedade pós-industrial*. São Paulo: Cultrix, 1977.
- BULOW, M. V. O movimento sindical brasileiro nos anos 90. In: *Meeting of the Latin American Studies Association*. Miami: LASA, 2000.
- CACCIAMALI, M. C. Globalização e processo de informalidade. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 14, jun., 2000.
- CAMARGO, J. M. Flexibilidade e produtividade no mercado de trabalho brasileiro. In: _____. (Org.). *Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- CARDOSO, A. R. et al. *Perfil do trabalhador e da empresa de baixos salários em Portugal*. Portugal: Universidade do Minho, 2000.
- CARLEIAL, L. Mercados de trabalho, assalariamento e a crise do trabalho. In: *Colloque Mondialisation Économique et Gouvernement des Sociétés: l'Amérique Latine, un laboratoire?* Paris, Universités Paris I, 7/8 jun., 2000.
- CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Ed. UNESP: UNICAMP. IE, 2002.

- CASTELLS, M. *Sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CESIT. *O debate sobre a reforma trabalhista e as MPE no Brasil*. Campinas: UNICAMP. IE, 2005. (Texto para Discussão n. 18).
- DEDECCA, C. S.; MONTAGNER, P. Crise econômica e desempenho do terciário. *São Paulo em Perspectiva*. V. 6, n. 3, São Paulo, jul./set. 1992.
- EHRENREICH, B. *Miséria à americana*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- ERMIDA URIARTE, O. *A flexibilidade*. São Paulo: LTr, 2002.
- FEIJÓ, C. A. e CARVALHO, P. G. M. Desemprego nos países da OCDE: posições em debate. *Econômica*, vol. 1, n. 11, dez., 1999.
- GOMES, D. C. O trabalho em serviços produtivos no Brasil (1992-2002). In: DIEESE. *Mercado de trabalho e modernização do setor terciário brasileiro*. São Paulo: DIEESE; Campinas: UNICAMP. CESIT, 2005 (CD-Rom).
- HENRIQUE, W. *O capitalismo selvagem*. (Tese Doutorado em Economia). Campinas: UNICAMP. IE, 1999.
- KREIN, J. D. Balanço da reforma trabalhista no governo FHC. In: PRONI, M. W. e HENRIQUE, W. (Orgs.). *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Ed. UNESP, UNICAMP, IE, 2003.
- MALDONADO, E. Globalização e neoliberalismo: dois passos para frente ou um passo para trás? In: *III Encontro Nacional de Economia Política: anais*. Niterói: SEP, 1998.
- MATTOS, F. Decomposição da taxa de crescimento do nível de emprego dos Estados Unidos e da União Européia desde o pós-guerra. In: *XXIX Encontro Nacional de Economia: anais*. Belo Horizonte: ANPEC, 2001.
- NORONHA, E. G. O modelo legislado de relações de trabalho no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 2, 2000.
- OSTERMAN, P. *Flexibility and commitment in the United States labour market*. (Employment Paper n. 18). Genebra: OIT, 2001.
- PASTORE, J. *Flexibilização dos mercados de trabalho e contratação coletiva*. São Paulo: LTr, 1994.
- _____. Empregos no Brasil e na França. *O Estado de S. Paulo*, jul. 1997a.
- _____. Medo de empregar. *Jornal da Tarde*, dez., 1997b.

RAMOS, C. A. *Sistemas públicos de emprego: a experiência de três países da OCDE (Espanha, EUA e Alemanha)*. (Texto para Discussão n. 511). Brasília: IPEA, 1997.

RAMOS, L. e REIS, J. G. A. *Emprego no Brasil nos anos 90*. (Texto para Discussão n. 468). Rio de Janeiro, IPEA, 1997.

SAISSE, S. *A regulação do trabalho no Brasil: obstáculos ao aumento da renda e do emprego*. (Nota Técnica CNI n. 4). Brasília, CNI, 2005.