

Perspectivas Regionais do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1995

14922

Portuguese

REFORMAS ECONÔMICAS E
TRABALHISTAS NA AMÉRICA
LATINA E NO CARIBE

TIED
WR

PPWR
1995
PDP

FILE COPY

Perspectivas Regionais do Relatório sobre o
Desenvolvimento Mundial 1995

**REFORMAS ECONÔMICAS E
TRABALHISTAS NA AMÉRICA
LATINA E NO CARIBE**

BANCO MUNDIAL
WASHINGTON, D.C.

© 1995 Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)

Todos os direitos reservados.

Impresso nos Estados Unidos da América

Primeira impressão: outubro de 1995

Este relatório foi preparado pelos funcionários do Banco Mundial. As opiniões expressadas não refletem necessariamente os pontos de vista dos diretores ou dos governos que eles representam.

Composição e impressão: American Writing Corporation

ISBN 0-8213-3502-2

ISSN 1020-3648

Sumário

Prefácio v

1 Antecedentes de Política 1

As reformas nos anos 80 1

Pobreza e distribuição de renda 2

2 Condições do Mercado de Trabalho 3

Demografia e oferta de mão-de-obra 3

Emprego, desemprego e salários reais 6

O caso especial dos países do Caribe 7

Mudança das condições dos mercados de trabalho na América Latina, 1960-95 7

3 Reformas de Política e Integração Internacional 11

Reforma do comércio 12

A taxa de câmbio real e os influxos de capital 12

Reformas com bases amplas: a chave do sucesso 13

Migração internacional 15

4 Intervenções Atuais no Mercado de Trabalho e o Caminho da Reforma 17

Um papel para o governo na fixação de salários? 17

Como tratar as “demissões injustas” 17

Contribuições à previdência social 20

Relações empregado-empregador 21

5 A Mudança do Papel do Estado 24

Emprego e salários no setor público 24

Estabelecer prioridades e escolher melhores instrumentos de política 24

6 A Perspectiva para os Trabalhadores 26

Referências 28

FILE COPY

Este relatório foi preparado em conjunto com o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1995: O Trabalhador e o Processo de Integração Mundial*. Foi escrito por Alejandra Cox Edwards, sob a orientação de Michael Walton, em estreita colaboração com o Escritório Regional da América Latina e Caribe. Essa colaboração foi coordenada por Suman Bery. Meta de Coquereaumont e Paul Holtz fizeram a editoração. Christian Perez preparou a diagramação do texto.

Ian Bannon, Daniel Cotlear, Sebastian Edwards, Edgardo Favaro, Norman Hicks, Homi Kharas, Danny Leipziger, Luis Londono, Raj Nalari e Roberto Steiner revisaram as versões preliminares. Louise Cord, Geoffrey Shepherd e Mateen Thobani ajudaram a preparar o Quadro 2. Muitos outros profissionais da América Latina e do Caribe contribuíram com estudos de casos, relatórios de países e outros materiais. Luis Riveros (Universidade do Chile) também fez comentários sobre uma versão preliminar.

Prefácio

Desde meados de 1980 um grande número de países da América Latina e do Caribe reduziram barreiras internacionais ao comércio, deram passos importantes em direção à estabilidade econômica e restabeleceram o crescimento econômico. A mudança de abordagem na política e a melhoria nos indicadores agregados são bem-vindas na esperança de que impulsionem a luta contra a pobreza, um dos mais importantes desafios da região. A abertura às vezes traz deslocamentos transitórios, mas o fracasso em completar o processo de reforma e aprofundar o engajamento da região na economia internacional provavelmente levará a um crescimento lento dos salários e ao aumento da desigualdade. As dificuldades introduzidas pelas reformas são sublinhadas pelas condições iniciais: altos impostos sobre a folha, alta incidência de atividade no setor informal urbano, grande desigualdade na distribuição do capital humano, altas taxas de urbanização e um estágio avançado na transição demográfica.

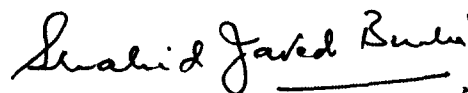
A meta de estabelecer condições para o crescimento econômico com base nos recursos de cada país representa um importante avanço em relação ao passado, quando se lançava mão de intervenções diretas no preço para alcançar as metas de combate à pobreza e utilizava-se a substituição de importação para promover a industrialização. Muitas das políticas destinadas a reduzir a pobreza e lidar com a desigualdade no período 1960–80 — incluindo reforma agrária, legislação de salário mínimo e regulamentação do mercado de trabalho — eram bem-intencionadas, mas fizeram pouco progresso na área da distribuição. Além disso, desencorajaram o uso eficaz dos recursos mais abundantes da região, incluindo mão-de-obra. Investimentos realizados em condições econômicas distorcidas contribuíram para baixas taxas de crescimento da produtividade total dos fatores, reduzindo a capacidade de aumentar as rendas per capita. Os governos tentaram compensar o fracasso da economia de mercado aumentando a produção do setor público, mas no fim isso comprometeu o equilíbrio macroeconômico e resultou em inflação e crises periódicas do balanço de pagamentos. Nesse contexto, a política trabalhista era vista como um meio de melhorar diretamente o bem-estar do trabalhador e centralizava-se na determinação do salário, na injeção de benefícios extras e na legislação sobre estabilidade no emprego. Na melhor das hipóteses, essas tentativas melhoraram as condições e a segurança de uma minoria de trabalhadores do setor formal, mas introduziram uma predisposição contra as demandas trabalhistas em geral.

A recente mudança na direção da orientação para o mercado e da abertura ao comércio internacional requer uma abordagem diferente da política de trabalho e instrumentos diversos para alcançar as

metas de distribuição. A política trabalhista tem que ser redirecionada para a melhoria das oportunidades de emprego e da produtividade da mão-de-obra em toda a economia. O crescimento com base no mercado que utiliza a mão-de-obra de modo eficiente aumenta as oportunidades de melhora de todos os trabalhadores. Mas uma distribuição desigual dos recursos iniciais (bens físicos, terra, educação) tende a perpetuar as diferenças de distribuição de renda ao longo das gerações. Para mudar esses padrões, os países da América Latina precisam encontrar meios de melhorar a distribuição inicial dos recursos promovendo o acesso à educação e direcionando o fornecimento de serviços subsidiados para os pobres. O aprofundamento das reformas, incluindo as do setor social e da política trabalhista, representa a grande esperança de aumento nas rendas e condições de trabalho da maioria dos trabalhadores da região e de diminuição dos diferenciais entre ricos e pobres.

Este relatório enfoca atenção especial em quatro áreas de ocupação da política do trabalho. Primeiro, a intervenção direta do governo sobre a determinação dos salários e as regras estritas de antigüidade precisam dar lugar a um sistema que premie o esforço, a alta produtividade e a boa administração, dentro de uma estrutura que se baseie na negociação voluntária das condições de trabalho entre empregados e empresas (individual ou coletivamente), e não no cumprimento de condições impostas por lei. Segundo, a legislação de estabilidade no emprego precisa ser substituída por um mecanismo mais eficaz que proteja os trabalhadores quando mudam de emprego. Terceiro, as contribuições obrigatórias à previdência social e outros programas precisam ser cuidadosamente elaborados a fim de minimizar o efeito distorcivo dos impostos trabalhistas. Quarto, os subsídios governamentais a treinamento e educação precisam ser redirecionados para o lado da demanda e orientados para os que não podem pagar.

Com o aprofundamento da reforma interna e do engajamento dos países da América Latina e do Caribe na economia internacional, a região tem o potencial para crescer rapidamente, envolver totalmente a mão-de-obra e reduzir significativamente a pobreza nos próximos anos.



Shahid Javed Burki
Vice-Presidente
Região da América Latina e do Caribe

Antecedentes de Política

O *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1995* examina as relações entre política, desempenho econômico e bem-estar dos trabalhadores. Conclui que não existe mecanismo mais poderoso para elevar a renda dos trabalhadores do que o desenvolvimento baseado no mercado. A integração com a economia mundial cria enormes oportunidades para que os países administrem corretamente suas economias. Uma estratégia baseada no mercado requer ação pública que intensifique o funcionamento dos mercados, particularmente do mercado de trabalho — e isso tem implicações profundas para a seleção dos instrumentos de política social. A transição para sistemas mais orientados para o mercado gera inevitavelmente ganhadores e perdedores. Programas de transferência, reformas para promover a mobilidade da mão-de-obra e políticas que equipem os trabalhadores para a mudança são todos instrumentos necessários para aumentar a adaptabilidade e propagar os benefícios do crescimento futuro.

Essas lições são importantes para os países da América Latina, os quais buscaram a industrialização com base na substituição de importações e sofreram desequilíbrios macroeconômicos periódicos desde os anos 50 até os 70. Como resultado, não conseguiram estabelecer um ambiente que levasse ao crescimento sustentado da produtividade do trabalho. A supervalorização da taxa de câmbio real prejudica as exportações e a agricultura intensivas de mão-de-obra, com conseqüências perniciosas para o emprego e os salários, enquanto a inflação atinge os pobres de forma particularmente dura, porque eles têm poucas defesas contra as conseqüências diretas e indiretas do imposto representado pela inflação. Uma análise da transformação estrutural da região entre 1950 e 1980 revela menor confiança nas exportações do que o esperado, investimento ao redor da taxa esperada e uma contração do emprego agrícola mais rápida do que a esperada (Syrquin, 1991). Ao mesmo tempo, os governos tentaram melhorar a situação do trabalhador mediante intervenções na determinação de salários e na negociação coletiva e legislação sobre benefícios extras e estabilidade no emprego.

As reformas orientadas para o mercado tentaram corrigir as distorções que essas políticas introduziram. No processo, o papel do Estado está sendo pouco a pouco redefinido. Alguns países reduziram substancialmente o volume efetivo de proteção a atividades industriais e restabeleceram incentivos para atividades exportadoras não tradicionais. Mas outras áreas de elaboração de política ainda precisam de atenção, incluindo a política trabalhista, o emprego no setor público, os direitos de propriedade e o fornecimento de bens e serviços públicos. Apesar da variação considerável dentro da região, claramente há padrões de política

trabalhista que necessitam de revisão, juntamente com políticas de emprego e pagamento no setor público que influenciam o funcionamento desse setor.

Desde meados dos anos 80 muitos países da América Latina aumentaram sua estabilidade macroeconômica e começaram a restaurar o crescimento econômico. Essa melhora nos indicadores agregados é um importante passo na redução da pobreza e na reversão de décadas de condições sociais deploráveis. As reformas estruturais que começaram durante a última década só podem ser mantidas com a redução da pobreza e o aumento da equidade na distribuição de renda. O atendimento das necessidades dos pobres em educação, nutrição e saúde terá efeitos diretos importantes sobre o crescimento econômico: à medida que uma parcela maior da população adquirir capital humano básico, o crescimento deve se acelerar.

As reformas nos anos 80

Depois de mais de três décadas de políticas voltadas para dentro e forte intervenção estatal, os países da América Latina iniciaram na década de 80 uma série de reformas orientadas para o mercado com o objetivo de alcançar a estabilidade macroeconômica e restaurar o crescimento econômico. Os governos impuseram disciplina orçamentária ao setor público, em alguns casos privatizando empresas estatais; reduziram as barreiras ao comércio internacional e realinharam as taxas de câmbio; e desregulamentaram os mercados financeiros (Banco Mundial, 1993b). Essas reformas estão mudando o papel do Estado, na medida em que este se retira do papel de produtor de bens e serviços e reduz sua intervenção na fixação de preços e na alocação de investimento. É de certa forma surpreendente, porém, que essas reformas praticamente não tenham afetado os mercados de trabalho na maior parte dos países da América Latina.

Está claro hoje que a disciplina fiscal, a remoção das barreiras comerciais e a desregulamentação financeira não são suficientes para encorajar o setor privado a investir e criar empregos, pelo menos não de modo suficientemente rápido para reduzir a pobreza e incentivar o apoio a políticas orientadas para o mercado. Além disso, os governos precisam melhorar seu papel tradicional de provedor de bens públicos (infra-estrutura básica, proteção policial). E precisam encontrar novos instrumentos de política social que não distorçam a alocação de recursos, ou minimizem sua distorção. Isso requer a reforma de políticas fiscais, fundos públicos para educação, sistemas de seguridade social, subsídios à habitação e mais. Essas reformas precisam reduzir as distorções

Os níveis de pobreza praticamente não mudaram durante os anos 70

Tabela 1. População abaixo da linha de pobreza em países selecionados da América Latina, 1970 e 1981 (porcentagem)

País	1970	1981
Argentina	8	8
Brasil	49	43
Chile	17	16
Colômbia	45	43
Costa Rica	24	22
Honduras	65	64
México	34	29
Panamá	39	37
Peru	50	49
Venezuela	25	24
Média dos dez países	39	35

Fonte: Banco Mundial, 1993b.

que persistem nessas economias preservando, ao mesmo tempo, as metas sociais — a melhoria dos padrões de vida e oportunidades econômicas para os pobres.

Pobreza e distribuição de renda

A pobreza e a desigualdade há muito assolam as economias latino-americanas. Entre 1950 e o final dos anos 70 a parcela de renda dirigida ao quinto mais pobre da população em geral diminuiu. Embora o crescimento econômico entre 1960 e 1980 tenha melhorado os padrões de vida — medidos pela matrícula escolar, condições de saúde, níveis de nutrição e outros indicadores sociais —, no começo dos anos 80 uma grande parte da população da região ainda vivia na pobreza (Tabela 1).

O crescimento quase sempre reduz a pobreza, como demonstraram Brasil, Colômbia, Costa Rica e México durante os anos 70. Morley (1992) calcula que, com o crescimento da renda *per capita* de 41% na Costa Rica entre 1961 e 1971, a pobreza caiu pela metade. Da mesma forma, o declínio da renda da região nos anos 80 esteve associado à propagação e ao aumento da severidade da pobreza.

Ainda assim, diversos indicadores sociais — mortalidade infantil, matrícula escolar, expectativa de vida — continuaram a melhorar apesar do aumento da pobreza (Tabela 2). Embora se acredite que os serviços fornecidos pelo setor público tenham declinado significativamente devido aos profundos cortes orçamentários, a despesa total talvez não tenha sido muito reduzida — e pode haver permanecido a mesma (Grosh, 1992). A defasagem entre cortes orçamentários e mudanças mensuráveis nos indicadores sociais pode ser uma razão da melhora contínua desses indicadores. Outra pode ser que as tendências agregadas ocultem uma piora de condições em algumas partes da sociedade. É possível também que a despesa social tenha se tornado mais eficaz.

Apesar dos cortes orçamentários, os indicadores sociais continuaram a melhorar

Tabela 2. Indicadores sociais, 1970, 1980, 1990 (médias ponderadas)

Indicador	1970	1980	1990
População analfabeta (% da população de 15 anos ou mais)	29,0	23,0	15,3
Taxas de matrícula, 6-11 anos	71,0	82,3	87,3
Taxas brutas de matrícula, nível secundário	31,6	47,4	54,9
Número de habitantes por médico	2.053	1.315	1.083
% da população com acesso a água potável	53,7	70,1	79,8
Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nascidos vivos)	84,9	63,0	48,2
Esperança de vida ao nascer (anos)	60,1	64,3	67,5

Nota: Inclui dados de países com população acima de 1 milhão. Fonte: Banco Mundial, 1993b.

A experiência do Leste da Ásia demonstra como o crescimento econômico sustentado reduz a pobreza por meio de diversos canais, incluindo a criação de emprego e o aumento real de salários. À medida que a região adotou políticas orientadas para o mercado, as atividades intensivas de mão-de-obra se expandiram e a acumulação de fatores que complementam o trabalho passou a render retornos mais altos. O emprego no campo cresceu significativamente, elevando a renda rural. Uma demanda de trabalho em rápido crescimento nos mercados urbanos permitiu o aumento dos salários e os pobres passaram a partilhar de padrões de vida mais altos. Investimento em capital humano — especialmente no nível pré-escolar e primário — ajudou a aumentar a produtividade e o crescimento real do salário e reduzir a desigualdade (Banco Mundial, 1995). Os salários mais altos induziram aumentos ainda maiores de produtividade em toda a economia e realimentaram o processo de crescimento.

Este relatório examina os aspectos mais importantes das condições dos mercados de trabalho, do lado da demanda e da oferta, na medida em que são afetados pelo processo de reforma que está integrando as economias da América Latina aos mercados mundiais. São enfocadas quatro áreas em que a política trabalhista fez uma diferença e as reformas podem beneficiar o crescimento e melhorar as perspectivas para os trabalhadores. As questões da transição e os desafios que os países da região enfrentam para reformar os sistemas de fornecimento de serviços sociais são também explorados.

Condições do Mercado de Trabalho

Entre 1965 e 1993, a população em idade de trabalhar cresceu cerca de 3% ao ano nas regiões em desenvolvimento. Esse crescimento consistente contrasta fortemente com as amplas diferenças de PIB e aumento da produtividade entre essas regiões. O crescimento anual do PIB no Leste da Ásia, por exemplo, alcançou 7,5%, na América Latina e no Caribe foi de 4,1% e na África ao sul do Saara foi de menos de 3%. As evidências indicam que o crescimento econômico não está restringido pelo lado da oferta. O crescimento sustentado é possível mediante o uso eficiente dos recursos naturais e da acumulação de recursos complementares. O desafio que a América Latina e o Caribe enfrentam é estabelecer um ambiente que utilize eficazmente os recursos da região e expanda a demanda de mão-de-obra.

Há diversas maneiras de ver as condições do mercado de trabalho. Os trabalhadores estão preocupados com empregos e níveis de compensação. Tomam decisões sobre a participação na força de trabalho com base nas condições do mercado e outras variáveis que afetam seu custo de vida. Os empregadores estão preocupados com a disponibilidade e confiabilidade do trabalhador, bem como com o custo da mão-de-obra. Suas decisões de contratação são também influenciadas por preços do mercado e condições macroeconômicas. Para os planejadores de política, a elevação dos salários reais é quase sempre motivo de preocupação, já que pode indicar perda de competitividade; salários reais em declínio são também motivo de preocupação, porque representam uma piora na situação dos trabalhadores. Para que sejam úteis na indicação de desempenho, os indicadores do mercado de trabalho precisam ser examinados juntamente com outras variáveis. Por exemplo, é significativo saber se as mudanças nos salários reais estão relacionadas à produtividade da mão-de-obra, se afetam todos os trabalhadores ou se refletem forças do mercado ou intervenções de política.

Demografia e oferta de mão-de-obra

As taxas de crescimento da população têm declinado em toda a América Latina, caindo de 2% ao ano no final dos anos 80 para os 1,6% projetados para o final da década de 90. A região está num estágio da transição demográfica em que a preocupação começa a passar das instalações escolares para o cuidado dos

idosos. Mesmo assim, há importantes variações nos padrões de crescimento da população. Em muitos países, principalmente na América Central, as populações estão ainda crescendo rapidamente, resultado da alta fertilidade. O crescimento da população resulta da interação de variáveis comportamentais (fertilidade) e demográficas (a distribuição etária da população). O Brasil, por exemplo, tem uma taxa de fertilidade mais baixa do que a do México mas, como a porcentagem de mulheres em idade reprodutiva no Brasil é maior, a taxa de crescimento da população é mais alta no Brasil (2,1%) do que no México (1,9%).

As tendências demográficas afetam o crescimento da população em idade escolar, a participação na força de trabalho e a dependência dos idosos (proporção dos idosos em relação à população em idade de trabalhar). Existem vínculos diretos entre estrutura etária da população, demanda de serviços sociais e oferta de mão-de-obra, como ilustram os casos do Brasil, da Guatemala e do México, que têm diferentes estruturas etárias da população (Figura 1).

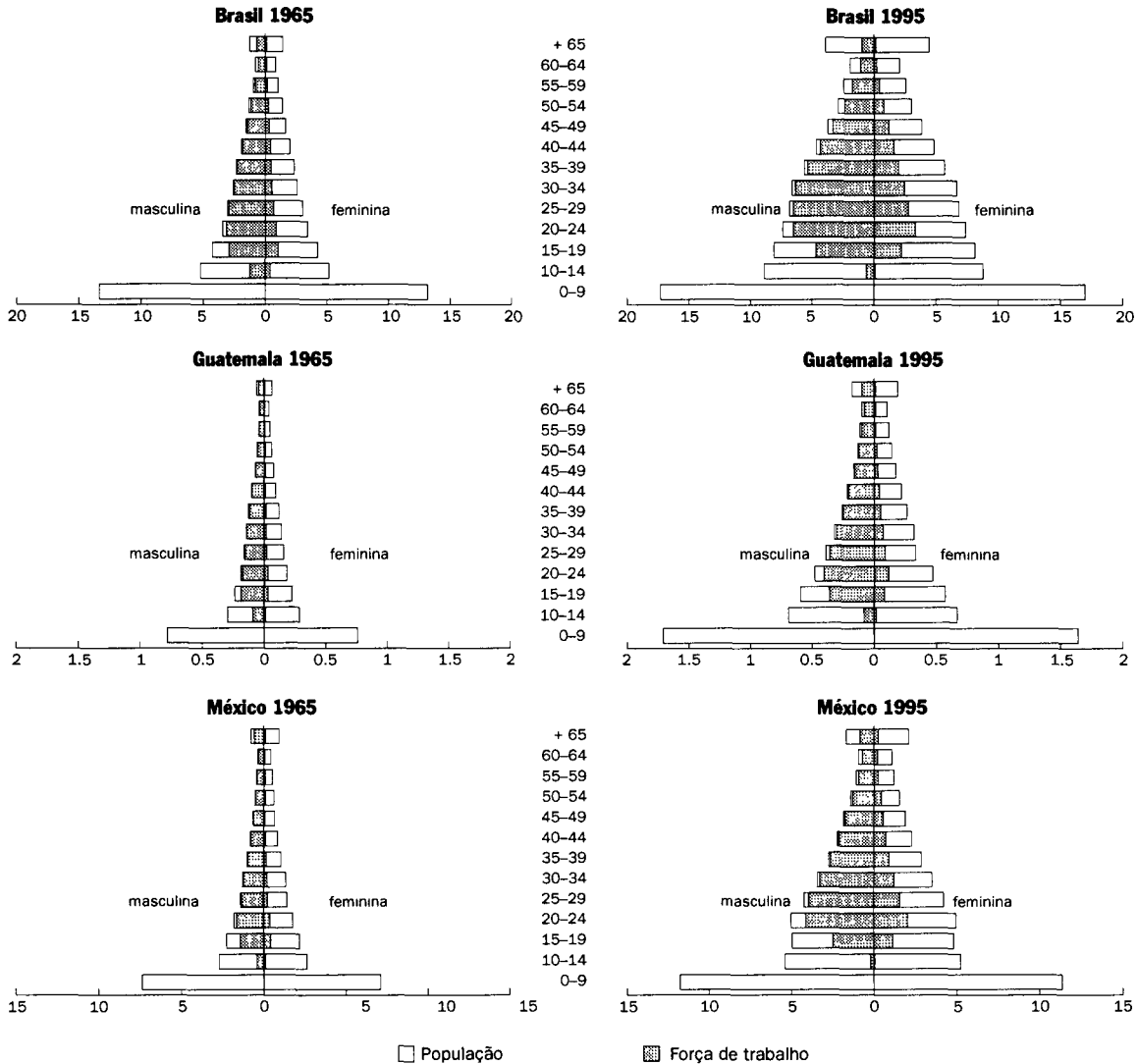
Exceto para os grupos etários de jovens e idosos, a participação na força de trabalho dentro das faixas etárias muda pouco entre os países e ao longo do tempo. Mas para as mulheres ela cresce à medida que cai a taxa de fertilidade. A taxa de participação geral de um país é o resultado de interações entre comportamento individual (participação) e demografia (distribuição etária da população). Por exemplo, o Brasil, que tem uma expectativa de vida mais alta do que seus vizinhos, tende a dar apoio a uma grande parcela da população idosa inativa.

População em idade de trabalhar e participação na força de trabalho

A população em idade de trabalhar (os que têm entre 15 e 65 anos de idade) cresceu cerca de 3% ao ano entre 1965 e 1994 e está hoje estimada em 300 milhões. Estima-se em 56%, ou quase 165 milhões, a taxa de participação na força de trabalho (os que estão em idade de trabalhar e o fazem ou estão à procura de emprego). Embora a taxa de crescimento da população em idade de trabalhar ao longo das três últimas décadas seja comparável à de outras regiões em desenvolvimento, a força de trabalho cresceu mais depressa em outras regiões (exceto no Oriente Médio e Norte da África), impulsionada principalmente pela crescente participação da mulher, na medida em que declinou a taxa de fertilidade e aumentou o nível

Mudanças demográficas influenciam participação na força de trabalho

Figura 1. População e força de trabalho por idade e sexo no Brasil, Guatemala e México (milhares)



Fonte: Estimativas e projeções da OIT.

de instrução das mulheres. Como outras regiões, a América Latina sofreu um declínio na participação dos muito jovens — com o aumento da instrução — e dos muito velhos (ver Figura 1).

A participação na mulher na força de trabalho cresceu de uma média de 28% na década de 70 para 38% no começo dos anos 90. Existe uma ampla variação entre os países, com taxas que vão desde a mais baixa, 24% na Bolívia (1989), à mais alta, 51% em El Salvador (1990). Não existe ligação direta entre desenvolvimento econômico e participação da mulher na força de trabalho, mas o desenvolvimento rápido é frequentemente acompanhado de maior participação da mulher, níveis mais altos de instrução

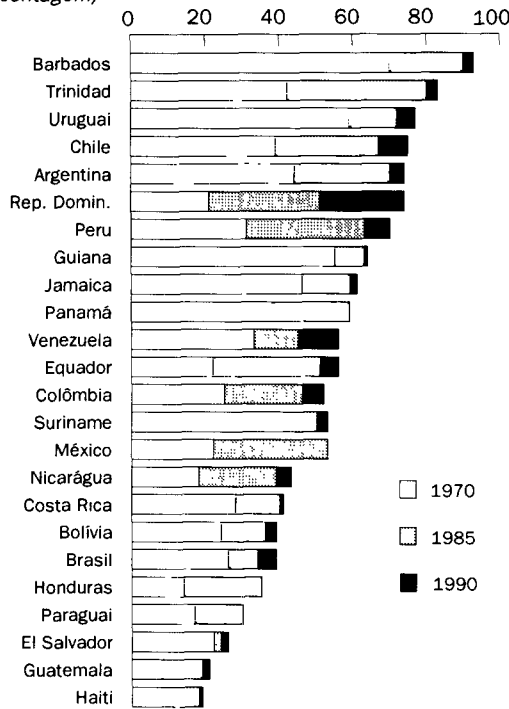
entre as meninas e taxas de fertilidade mais baixas. As condições do mercado de trabalho também influenciam. Em El Salvador, por exemplo, o conflito militar e a migração reduziram a oferta interna de trabalho masculino, levando à entrada da mulher na força de trabalho. O declínio econômico regional dos anos 80 também teve um impacto sobre a participação da mulher, que tende a subir com a recessão em países de baixa renda.

Elevação dos níveis de instrução

Nos anos 70, a instrução primária alcançou 100% de cobertura na maioria dos países da América Latina e do Caribe, embora a

Cobertura da escolaridade secundária expandiu-se nos anos 70 e 80

Figura 2. Cobertura da escolaridade secundária na América Latina, 1970–90 (porcentagem)



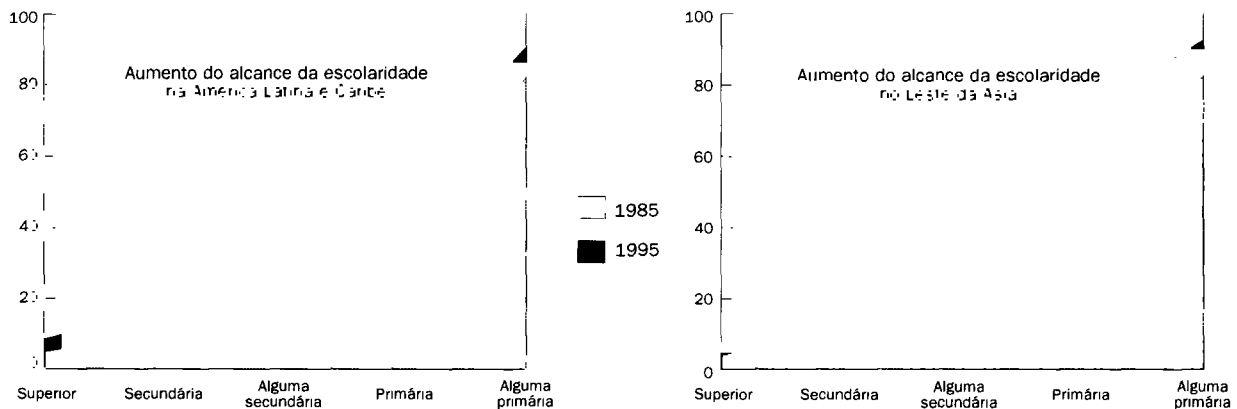
Fonte: Banco Mundial, 1993a.

cobertura no nível secundário continuasse a mostrar amplas disparidades entre os países, variando de 8% na Guatemala e Haiti a 70% em Barbados. Desde então, a instrução secundária expandiu-se rapidamente e por volta de 1990 o acesso da população a ela havia dobrado na maioria dos países. Entre as exceções estão El Salvador — onde a cobertura da instrução secundária continua abaixo de 30% — e o Brasil — onde atingiu apenas 40%, taxa baixa para um país no seu nível de renda (Figura 2). Em contraste com outras regiões, as diferenças de instrução secundária por sexo já eram insignificantes nos anos 70.

Ao mesmo tempo em que os países da América Latina e do Caribe fizeram progressos consideráveis na oferta de educação, outras regiões o fizeram tão bem ou melhor. Em 1985, os países da América Latina e do Caribe e os do Leste da Ásia tinham cerca da mesma parcela de população com o mesmo grau de instrução (Figura 3). O Leste da Ásia tinha uma proporção maior da população com instrução secundária ou superior, enquanto a América Latina e o Caribe tinham uma proporção mais alta com instrução superior. Desde então, o Leste da Ásia aumentou tanto a matrícula geral quanto a participação de estudantes com educação secundária ou superior mais depressa do que a América Latina e o Caribe, embora ainda não esteja à frente na proporção da população com instrução superior. Deve-se notar que os níveis totais de instrução mudam devagar, apesar dos avanços significativos na cobertura da população. Isso se deve ao fato de que o investimento se concentra entre os jovens, enquanto a distribuição leva em consideração a população toda. O desempenho relativo do investimento em educação na América Latina e no Caribe é fortemente influenciado pelo Brasil, que representa um terço da população da região.

Leste da Ásia ultrapassou América Latina e Caribe em cobertura da escolaridade

Figura 3. Níveis de educação na América Latina e Caribe e no Leste da Ásia, 1985–95 (porcentagem)



Fonte: Ahuja e Filmer, 1995.

Demografia do mercado de trabalho varia amplamente na região

Tabela 3. Emprego urbano e rural em países selecionados, 1990
(porcentagem)

País	População urbano (parcela)	Emprego urbano			Emprego rural			
		Empregadores do setor privado, profissionais e firmas com mais de cinco empregados	Sector público	Autônomo, pequenas firmas e empregados domésticos	Empregadores	Trabalhadores assalariados	Agricultor autônomo	Autônomo fora da lavoura
Venezuela	84	45,6	22,5	31,9	6,9	46,2	33,1	13,2
Chile	81	59,4	— ^a	40,6	2,9	64,7	25,1	7,2
Brasil	76	54,0	— ^a	46,0	3,1	42,5	45,6	8,8
Panamá	70	32,6	29,3	38,1	2,0	38,9	47,3	11,8
Costa Rica	46	42,5	25,0	32,5	5,1	66,3	16,8	11,8
Guatemala	38	31,3	14,6	54,1	0,5	38,3	47,9	13,2
Honduras	35	30,1	14,8	55,1	0,5	33,9	48,7	17,2

a. Inclui funcionários públicos.

Fonte: CEPAL, 1992.

Emprego, desemprego e salários reais

O emprego formal é uma importante fração da força de trabalho. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe estima que, em 1990, empregadores, empregados em firmas com mais de cinco empregados, profissionais e o setor público eram responsáveis por 43% da força de trabalho urbana na Bolívia, 54% no Brasil, 60% no Chile e no Panamá e quase 70% na Costa Rica e na Venezuela. Uma grande parcela dos classificados como empregados formais são funcionários do setor público: 37% na Venezuela, 42% na Costa Rica e 50% no Panamá. Na região como um todo, 52% do emprego total é gerado no setor de serviços, 26% na indústria e 22% na agricultura. Os países da América Central são menos urbanizados (cerca de 40%) e mais agrários do que os da América do Sul, onde cerca de 80% da população vivem em áreas urbanas (Tabela 3).

A economia rural está recebendo considerável atenção nos países da América Latina, depois de anos de negligência. Reformas recentes deram impulso à agricultura, oprimida por anos de instabilidade macroeconômica, supervalorização da taxa de câmbio real e substituição de importação para promover a industrialização. A política agrícola do Leste da Ásia, comparativamente mais equilibrada, encorajou o desenvolvimento de atividades rurais produtivas não ligadas ao cultivo. Um estudo recente do Banco Mundial constatou que a probabilidade de pobreza rural no Equador cai consideravelmente com o aumento *per capita* de posse da terra, anos de instrução e proporção de membros da família com um trabalho regular não agrícola.

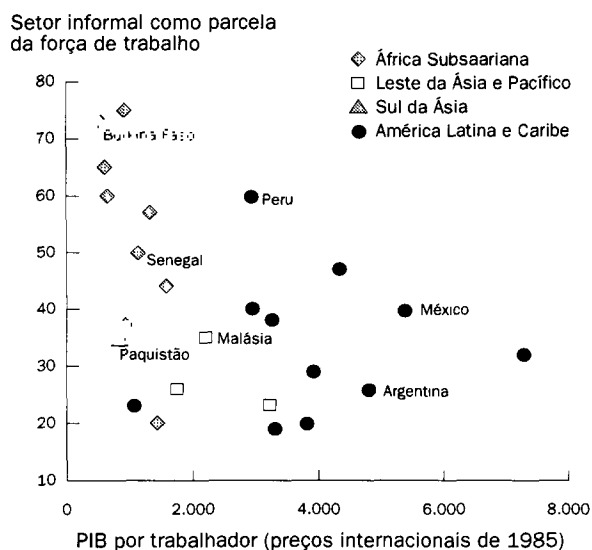
Em alguns países, a demanda de mão-de-obra rural fora da lavoura aumentou em resposta a padrões sazonais, enquanto em outros esteve associada a períodos de crescimento rápido no

processamento de matérias-primas locais. Em muitos países (Equador, Nicarágua), os trabalhadores passam das áreas rurais para as urbanas e vice-versa, trabalhando no campo nas estações de atividade máxima e como vendedores de rua na baixa temporada. Como consequência, grande parte da sazonalidade na produção de café ou açúcar pode ser ajustada com os movimentos dos trabalhadores. Reconhecer a importância dessa mobilidade na elaboração de legislação trabalhista pode ser um passo importante para aumentar a eficiência global, melhorar a produtividade da mão-de-obra e gerar melhores oportunidades. Em diversos países a legislação trabalhista funciona contra esse padrão de movimento campo-cidade, ao invés de apoiá-lo. Os contratos formais temporários são restringidos quanto a duração e possibilidade de renovação, os contratos por hora são freqüentemente limitados e os benefícios requeridos por lei partem do princípio de que existe um contrato de longo prazo.

Em todas as economias existe uma continuidade de oportunidades de emprego, desde o trabalho autônomo em casa ao emprego formal em empresas registradas. As atividades informais são escolhidas como forma de evitar o pagamento de impostos. A força de trabalho urbana que atua no setor informal chega até 75% em alguns países em desenvolvimento (Burkina Faso, Sierra Leone). Informalidade e produtividade da mão-de-obra estão negativamente relacionados. Mantendo-se constante o PIB por trabalhador, a incidência da informalidade é mais alta na América Latina e no Caribe (Figura 4). Dois fatores ligados a política ajudam a explicar a incidência de informalidade urbana: a tendência pró-indústria, anti-agricultura, que encorajou a migração mais rápida do campo para a cidade do que em outras regiões, e políticas trabalhistas que ignoraram o papel dos salários

Atividade do setor informal é alta na América Latina

Figura 4. Padrões regionais de informalidade urbana (porcentagem)



e das condições de trabalho como incentivos e sinais do mercado, reduzindo o número de empregos formais e encorajando o desenvolvimento do setor informal.

Sistemas de seguridade social em que são frágeis os vínculos entre os benefícios e as contribuições obrigatórias encorajam os trabalhadores a evitar o imposto da previdência social trabalhando no setor informal não regulado. Um estudo do sistema de previdência social no Brasil revelou que os trabalhadores permanecem no setor informal o quanto puderem, passando para empregos formais apenas para atender às exigências formais do sistema previdenciário. No final dos anos 80, trabalhadores do setor privado no Peru começaram a abandonar contratos de trabalho assalariado para tornar-se contratantes independentes de prazo curto, o que lhes permitia usar o equivalente aos 9% obrigatórios de contribuição previdenciária para seguro de saúde público para pagar seguro de saúde privado.

Outra razão pela qual os trabalhadores preferem ficar no sistema informal é que, nos lugares onde a promoção se baseia em tempo de serviço, o emprego formal pode não premiar a iniciativa, a capacidade empreendedora ou o esforço individual. Um estudo comparando o setor informal de El Salvador, México e Peru revelou que os salários eram mais altos no setor informal do que no formal no México, o que sugere que os trabalhadores mexicanos podem estar pagando pela estabilidade e previsibilidade dos empregos formais ao aceitar salários mais baixos.

Três tipos de políticas deveriam guiar a resposta dos governos aos mercados de trabalho informais. Em primeiro lugar, a tendenciosidade contra o trabalho, quer seja o emprego na agricultura ou no setor formal, deve ser eliminada. Em segundo, os encargos fiscais e o ônus da regulamentação sobre a atividade formal devem ser estabelecidos a níveis moderados e administráveis. Em terceiro, existe campo para ação pública, especialmente no suprimento de infra-estrutura. Subsidiar o crédito para alguns agricultores em detrimento de outros deve também ser evitado. Pequenas firmas vêem a falta de crédito como uma limitação, mas as experiências dos países do Leste da Ásia e, mais recentemente, da Bolívia mostram que as pequenas empresas podem se desenvolver apesar de taxas de juros reais da ordem de 40%, desde que tenham acesso a crédito e mercados. A estabilidade dos preços parece ser a condição necessária para que o crédito se espalhe para firmas menores e o setor agrícola (Mosley, 1993).

O caso especial dos países do Caribe

Os países do Caribe, com uma população de 20 milhões em 1992, representam cerca de 5% da população total da região. Essa área abrange o país mais rico da região em termos de PNB — as Bahamas — e os mais pobres — Guiana e Haiti. Esses países, como um grupo, diferem significativamente do resto da América Latina. Os países do Caribe apresentam uma alta relação comércio–produto. Os países mais abertos têm taxas de comércio acima de 80% e mesmo o menos aberto tem uma taxa de comércio de mais de 25%. Como resultado, essas economias frequentemente sofrem grandes choques externos.

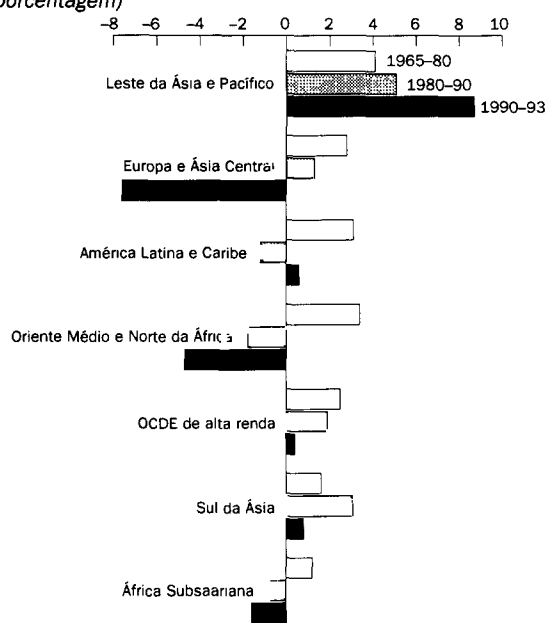
Mudança das condições dos mercados de trabalho na América Latina, 1960–95

O produto e a produtividade da mão-de-obra cresceram acentuadamente na região entre 1965 e 1980, mas a crise da dívida da década de 80 marcou o começo de um acentuado declínio, com a retração do crédito internacional (Figura 5). Os países que introduziram reformas econômicas começaram a recuperar-se nos anos 90 (Chile, Argentina), enquanto os que não o fizeram ficaram defasados (Brasil e outros). Será a recuperação sustentável? A resposta depende da continuidade das reformas, particularmente no nível microeconômico. As políticas macroeconômicas internas e as condições externas também terão impactos importantes.

A crise da dívida e o período de ajustamento que se seguiu a ela prejudicaram o emprego e os salários reais. O desemprego urbano na região em geral cresceu no começo dos anos 80 e caiu mais tarde (Tabela 4). É difícil comparar os números entre países (os dados derivam de levantamentos feitos mediante questionários), mas algumas tendências são aparentes. Argentina, Nicarágua e Peru viram o desemprego subir nos anos 90, enquanto na Bolívia, Chile, Colômbia, Guatemala e Venezuela ele caiu.

América Latina sofre queda de produtividade da mão-de-obra durante a crise da dívida

Figura 5. Diferenças regionais no crescimento do PIB por trabalhador, 1965–93 (porcentagem)



Fonte: Dados e estimativas do Banco Mundial.

Na Argentina e em alguns outros países o desemprego está intimamente ligado à reestruturação econômica e a mudanças setoriais. Pessino e Giacchini (1994) encontram provas de uma duração crescente do desemprego. Essa conclusão sugere que, pelo menos para alguns dos desempregados, aprofundou-se a defasagem entre o preço de oferta e os salários do mercado, tornando-os ainda menos propensos a aceitar ofertas de emprego. Isso pode refletir mudanças no valor de mercado de algumas especializações, o que é consistente com a reestruturação econômica, e a introdução de benefícios de desemprego.

A retomada do crescimento na América Latina trouxe em geral uma recuperação dos salários reais, embora na Argentina, Costa Rica, Peru e Uruguai eles tenham estado, em 1993, abaixo dos níveis de 1980 (Tabela 5). Em alguns países, o retorno da educação melhorou. Na Argentina, Brasil, Chile e México, as reformas orientadas para o mercado e a liberalização do comércio foram acompanhadas por um aumento nos salários relativos dos trabalhadores com maior grau de instrução. Os dados para Colômbia e Costa Rica sugerem que outros fatores tiveram influência também.

O desafio do alívio da pobreza

O acesso a educação básica, a infra-estrutura urbana e rural e aos bens públicos afetam a capacidade de desempenho das unidades familiares e dos indivíduos na economia de mercado. Assim, o papel do governo na criação de oportunidades no mercado para todos os cidadãos é cada vez mais importante. É também essencial que os programas sociais que acompanham as reformas

Desemprego urbano aumentou após a crise da dívida

Tabela 4. Desemprego médio anual urbano em países selecionados da América Latina, 1984–94 (porcentagem)

País	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 ^a
Argentina	4,6	6,1	5,6	5,9	6,3	7,6	7,5	6,5	7,0	9,6	11,2
Bolívia	6,9	5,8	7,0	7,2	11,6	10,2	9,5	7,3	5,8	5,4	5,8
Brasil	7,1	5,3	3,6	3,7	3,8	3,3	4,3	4,8	5,8	5,3	5,5
Chile	18,5	17,0	13,1	11,9	10,2	7,2	6,5	7,3	4,9	4,0	6,2
Colômbia	13,4	14,1	13,0	11,8	11,2	9,9	10,2	10,2	10,2	8,7	9,3
Costa Rica	6,6	6,7	6,7	5,9	6,3	3,7	5,4	6,0	4,3	4,0	..
Equador	10,5	10,4	10,7	7,2	7,4	7,9	6,1	8,5	8,9	8,9	8,1
Guatemala	9,1	12,0	14,0	11,4	8,8	6,2	6,4	6,7	6,1	5,5	..
Honduras	10,7	11,7	12,1	11,4	8,7	7,2	7,8	7,4	6,0	5,9	..
México	5,7	4,4	4,3	3,9	3,5	2,9	2,9	2,7	2,8	3,4	3,7
Panamá	12,4	15,7	12,7	14,1	21,1	20,4	20,0	16,1	14,2	12,5	12,0
Paraguai	7,3	5,1	6,1	5,5	4,7	6,1	6,6	5,1	5,3	5,1	5,1
Peru	8,9	10,1	5,4	4,8	7,9	7,9	8,3	5,9	9,4	9,9	9,5
Uruguai	14,0	13,1	10,7	9,3	9,1	8,6	9,3	8,9	9,0	8,4	9,0
Venezuela	14,3	14,3	12,1	9,9	7,9	9,7	10,5	10,1	8,0	6,6	8,9

.. Não disponível.

a. Preliminar.

Fonte: CEPAL, *Economic Survey of Latin America*, vários números.

A retomada do crescimento trouxe a recuperação dos salários

Tabela 5. Salários reais médios em países selecionados da América Latina, 1984-94 (1980 = 100)

País	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 ^a
Argentina	116,9	106,1	107,5	96,9	93,7	75,8	79,4	80,5	81,6	80,3	85,7
Brasil											
Rio de Janeiro	122,9	101,5	105,7	108,2	87,0	92,2	115,3	119,5	109,2
São Paulo	105,1	111,8	137,3	127,7	138,3	149,1	130,8	125,4	138,1	151,9	162,7
Colômbia	118,1	114,6	120,1	119,2	117,7	119,5	116,0	115,3	117,3	122,8	122,2
Costa Rica	84,7	92,2	98,0	88,5	84,5	85,1	86,5	82,5	85,9	94,7	..
Chile	97,2	93,5	95,1	94,7	101,0	103,0	104,8	110,1	115,1	118,6	124,6
México	74,8	75,9	73,2	72,0	71,3	77,8	79,4	84,7	92,9	100,2	..
Peru	87,2	77,6	101,1	108,9	82,1	44,8	39,1	42,1	41,6	41,3	47,4
Uruguai	72,2	67,3	71,7	75,0	76,0	75,8	70,4	73,0	74,6	78,2	79,2

.. Não disponível.

a. Preliminar.

Fonte: CEPAL, *Economic Survey of Latin America*, vários números.

orientadas para o mercado tenham como objetivo ampliar as oportunidades econômicas, especialmente entre os pobres (Quadro 1).

Vários países da região estão caminhando nessa direção. Um interesse renovado no aumento das matrículas, especialmente no nível primário, explica as reformas recentes da Argentina até a Nicarágua. A correção de problemas nos mercados de terra é parte da agenda de políticas na Colômbia, Equador e Peru e foi crucial na recuperação agrícola do Chile nos anos 80. Mas na maioria dos países o mercado formal de trabalho não está aberto à participação ativa e à negociação de salários, condições de trabalho e contratos coletivos. Por exemplo, os contratos por hora não são permitidos pela legislação equatoriana, o que deixa um grande número de trabalhadores no setor informal.

A ligação entre política trabalhista e demanda de mão-de-obra

A atual legislação trabalhista em muitos países determina não apenas direitos legais básicos mas também condições detalhadas do contrato de trabalho (salários, estabilidade no emprego, dias de

férias por ano, obrigações do empregador, etc.) de todos os trabalhadores. Essas exigências onerosas desencorajam os contratos de trabalho formais, deixando os trabalhadores informais sem proteção jurídica. As exigências também restringem a criação de empregos formais e têm efeitos negativos sobre a utilização da mão-de-obra. Como enfatiza a teoria dinâmica da demanda de trabalho, as decisões sobre contratação e demissão têm três características distintas: implicam custos não recuperáveis, ocorrem num ambiente de incertezas e precisam permitir alguma flexibilidade em relação ao momento da ocorrência (Hamermesh, 1993). Regulamentos onerosos de estabilidade no emprego e um sistema imprevisível de representação do trabalhador e resolução de conflitos adicionam incertezas à estimativa de custo do trabalho. Essa incerteza tem um impacto negativo direto sobre os níveis de emprego, bem como sobre a velocidade de ajustamento (Dertouzos e Karoly, 1992). As reformas devem visar o estabelecimento de direitos básicos, a redução das distorções e o aumento dos incentivos para a criação de empregos no setor formal.

Quadro 1. O resgate dos pobres

Uma importante estratégia de sobrevivência para as famílias pobres é aumentar o número dos que trabalham para sustentar o grupo, incluindo as crianças. O trabalho do menor ainda prevalece na América Latina apesar das restrições legais. No Brasil, por exemplo, estima-se que cerca de 18% das crianças entre 10 e 14 anos de idade trabalham. A incidência de trabalho do menor é alta entre as famílias de baixa renda e entre as unidades familiares encabeçadas por mulheres. É alta também onde a demanda de trabalho do menor é alta e a qualidade e o acesso à educação são baixos. O cumprimento das normas que regulam a mão-de-obra pode eliminar o trabalho do menor, mas pode também piorar a situação para algumas famílias pobres. Chegar até os pobres para aumentar suas oportunidades na economia de mercado, ao contrário, requer uma abordagem abrangente que leve em consideração a interação entre as condições do mercado de trabalho, o acesso à educação, o trabalho do menor e a pobreza.

A pobreza também se manifesta nas crianças de rua — em geral adolescentes — em muitos países. Estudos recentes no Brasil mostraram que as crianças de rua diferem das que trabalham sob muitos aspectos. Em geral romperam os laços com suas famílias, particularmente os pais. Tendem também a ter problemas de comportamento, abandonar a escola e ser viciados em drogas. Há anos, instituições não governamentais e religiosas vêm ajudando essas crianças, fornecendo-lhes abrigo, atendimento às suas necessidades básicas e educação. A ação preventiva é considerada a mais eficaz para tirar as crianças das ruas.

A pobreza é grande e está difundida entre as populações indígenas da América Latina (ver tabela acima). Os grupos indígenas pobres tendem a se concentrar nas áreas rurais, isoladas devido a estradas precárias e falta de comunicação, e têm acesso limitado a educação formal e serviços de saúde.

A pobreza e grande entre os grupos indígenas

Porcentagem da população que vive abaixo do nível de pobreza

País	Indígenas	Não Indígenas
Bolívia	64,3	48,1
Guatemala	86,6	53,9
México	80,6	17,9
Peru	79,0	49,7

Os projetos para diminuir o isolamento e as privações dos povos indígenas podem-se beneficiar da participação destes em sua elaboração e implementação.

Como podem os governos tratar de metas de política social tão variadas e que requerem soluções especializadas? Não podem fazê-lo sozinhos. Mas uma abordagem em vários planos, que combine legislação e programas específicos com a participação de organizações não governamentais e outros grupos cívicos pode ser eficaz. Diversos países da América Latina começaram a reconhecer os méritos do direcionamento de fundos e dos programas descentralizados. Essa abordagem reconhece a vantagem de financiar soluções privadas para problemas sociais que estão sempre mudando. A eficácia dessa política repousa na divisão de responsabilidades: enquanto as organizações privadas se concentram na solução do problema, o setor público se ocupa dos resultados mensuráveis e da eficácia do custo.

Fonte. Psacharopoulos e Patrinos, 1994; dados do Banco Mundial. Vial e Valdés, 1993.

Reformas de Política e Integração Internacional

O comércio internacional oferece oportunidades para especialização eficiente mas também traz novos riscos. Como pode a região evitar a volatilidade da taxa de câmbio do passado? A resposta se encontra no fortalecimento da economia interna e na expansão do papel e da eficácia dos mercados de fatores.

A crise da dívida fez com que os países da América Latina e do Caribe revissem suas políticas econômicas e considerassem mais seriamente as vantagens de uma orientação para a exportação. Mas levou algum tempo para que as reformas de política fossem implementadas. No setor externo, as relações de troca deterioraram-se e a atividade econômica nos países industrializados no final da década de 80 diminuiu. Mas os países latino-americanos e caribenhos conseguiram empréstimos a taxas de juros reais baixas e o crescimento retornou à região nos anos 90. A combinação de financiamento fácil e competição difícil nos mercados internacionais de bens representou um perigo para alguns países. Por exemplo, com exceção do Brasil, a produção cresceu mais de 15% nos países durante 1990–94; como resultado, o investimento e o consumo cresceram abruptamente e as exportações líquidas deterioraram-se em termos relativos. Os déficits em conta corrente cresceram apesar da expansão das exportações em muitos países, porque as importações aumentaram ainda mais. Exportações e crescimento nem sempre apresentaram uma correlação positiva. Na Argentina e no Paraguai, o volume exportado caiu apesar do crescimento econômico significativo. No Brasil e na maior parte do Caribe, o crescimento econômico foi substancialmente mais lento do que o aumento das exportações.

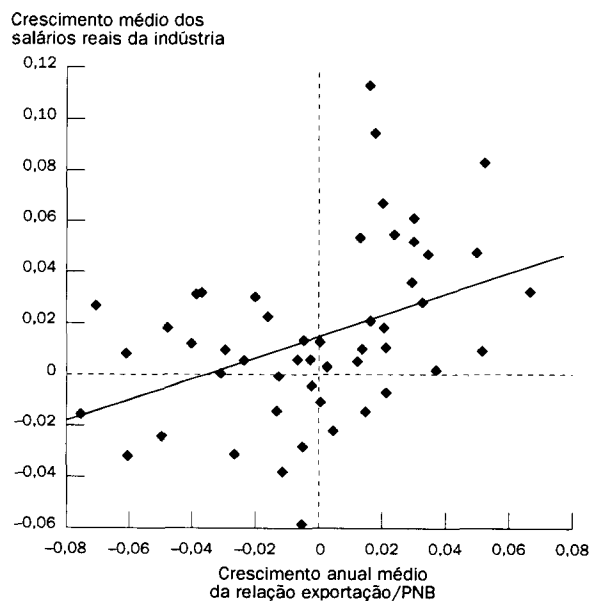
O comércio internacional traz ganhos imediatos através de importações mais baratas e ganhos a longo prazo na medida em que os recursos são utilizados de maneira mais eficiente. Os trabalhadores podem se beneficiar de melhores oportunidades de emprego com o crescimento da economia. De fato, durante as duas últimas décadas os salários reais cresceram a uma taxa média anual de 3% nos países em desenvolvimento onde o aumento do comércio (exportações como parcela do PNB) esteve acima da média, mas ficaram estagnados naqueles em que o comércio expandiu-se menos (Figura 6). Essa correlação não significa necessariamente que o aumento das exportações seja condição suficiente para o crescimento econômico mais rápido, mas indica

que é parte do processo. O comércio traz ganhos mútuos para todos os países, mas também pode ter importantes efeitos distributivos dentro das fronteiras nacionais, beneficiando os trabalhadores cujos produtos estão mais em demanda e prejudicando outros que perdem para novos competidores.

Os países que seguem uma estratégia de crescimento liderado pelas exportações serão induzidos a especializar-se de diferentes modos. O caminho do crescimento adotado por cada país dependerá de seus recursos iniciais e de suas escolhas estratégicas. Com o aumento dos salários reais, todos os países passam por uma mudança de uma economia agrícola e de produção primária para uma economia manufatureira e de serviços — primeiro bens intensivos de mão-de-obra e depois, cada vez mais, produtos intensivos de mão-de-obra qualificada. Mas os

Salários reais sobem com a expansão do comércio

Figura 6. Salários reais e exportações (porcentagem)



Fonte: Estimativas do Banco Mundial.

As tarifas estão caindo na região

Tabela 6. A abertura da América Latina, países e anos selecionados, 1985-92 (porcentagem)

País	Proteção tarifária média ^a		Cobertura média das barreiras não tarifárias ^b	
	1985	1991-92	1985-87	1991-92
<i>Primeiros reformadores</i>				
Bolívia	20,0	8,0	25,0	0,0
Chile	36,0	11,0	10,1	0,0
<i>Reformadores recentes</i>				
Costa Rica	92,0	16,0	0,8	0,0
México	34,0	4,0	12,7	20,0
Uruguai	32,0	12,0	14,1	0,0
<i>Reformadores mais recentes</i>				
Argentina	28,0	15,0	31,9	8,0
Brasil	80,0	21,1	35,3	10,0
Colômbia	83,0	6,7	73,2	1,0
Equador	50,0	18,0	59,3	..
Guatemala	50,0	19,0	7,4	6,0
Nicarágua	54,0	..	27,8	..
Paraguai	71,7	16,0	9,9	0,0
Peru	64,0	15,0	53,4	0,0
Venezuela	30,0	17,0	44,1	5,0

.. Não disponível.

a. Taxa total média (tarifas mais paratarifas), não ponderada.

b. Não ponderada.

Fonte: Dados do Banco Mundial. Erzan e outros, 1989.

países ricos em recursos naturais permanecerão exportadores de matérias-primas por mais tempo: terão que atingir níveis mais altos de qualificação e de capital por trabalhador antes de começar a se especializar em manufaturas. Muitos países na América Latina provavelmente seguirão esse caminho. A experiência de países mais industrializados mostra que, mesmo onde os recursos naturais são abundantes, os padrões de produção mudam, particularmente na utilização da mão-de-obra. Isso é principalmente reflexo do equilíbrio requerido entre a elevação dos salários reais e a crescente produtividade da mão-de-obra. Como demonstram as economias recém-industrializadas do Leste da Ásia, os países que podem expandir a capacidade interna através do investimento em capital físico e humano estão mais bem preparados para adotar novas tecnologias quando as condições de mercado forem apropriadas.

Reforma do comércio

A redução tarifária avançou rapidamente em vários países da América Latina e do Caribe, mas ainda está num estágio relativamente inicial para a maioria deles (Tabela 6). É, portanto, prematuro avaliar o impacto das reformas sobre o crescimento ou a

demanda de mão-de-obra. Mesmo assim, podem-se tirar algumas conclusões. Se agruparmos os países de acordo com a classificação da tabela 6 e estimarmos a média do crescimento da produtividade da mão-de-obra, podemos ver que os primeiros reformadores mostram desempenho melhor que todos os outros grupos nos anos 80 e começo dos 90 (Tabela 7). Vemos também que o crescimento médio da produtividade entre os reformadores recentes foi negativo. Esse resultado é ditado pelo México, onde a produtividade média da mão-de-obra caiu a uma taxa anual de 1,6% nos anos 80 e continuou a cair a uma taxa anual de 0,75% no começo dos anos 90.

Maior exposição aos mercados internacionais traz novas oportunidades para investidores privados e grandes importantes na forma como são conduzidos os negócios. O senso de oportunidade, a atenção à qualidade e à confiabilidade passam a ser vitais. A exposição à maior competição e ao comércio internacional está ajudando a melhorar as relações empregado-empregador. Hoje está claro que não existe um montante fixo de "rendas econômicas" pelas quais lutar e que trabalhadores e empregadores têm mais a ganhar trabalhando juntos para um empreendimento mais bem sucedido. Mas as relações industriais são muito influenciadas pelos métodos do passado e por uma estrutura jurídica que desencoraja a cooperação entre patrões e empregados. Legislações desse tipo exigem reforma.

A taxa de câmbio real e os influxos de capital

Depois do grande esforço associado às reduções tarifárias e as dificuldades decorrentes de amplas desvalorizações nos estágios iniciais da reforma, vários países permitiram que sua taxa de câmbio real sofresse um acréscimo substancial de valor. As mudanças nas políticas internas e as condições dos mercados internacionais trouxeram grandes fluxos de capital para a região nos anos 90, mas o valor da taxa de câmbio real prejudicou as exportações e a criação de empregos.

Primeiros reformadores têm desempenho melhor que os outros

Tabela 7. Taxa anual de crescimento da produtividade da mão-de-obra por grupo de países, 1965-94 (porcentagem)

Grupo de países	1965-80	1980-90	1990-94
Primeiros reformadores	1,38	-0,12	4,12
Reformadores recentes	2,72	-1,55	-0,51
Reformadores mais recentes	3,41	-1,20	0,71
Não reformadores	2,49	-1,37	0,01
Total	3,09	-1,24	0,56

Nota: Médias ponderadas com base na população em 1995.

Fonte: Dados e estimativas do Banco Mundial.

A taxa de câmbio real na maioria dos países sofreu um acréscimo de 10% a 30% desde 1990. Existe uma forte correlação entre a valorização da moeda, os influxos de capital e os déficits em conta corrente. Corrigidos pela inflação, os fluxos de capital para a região foram maiores em 1992 e 1993 do que em seu auge nos anos 70. O aumento foi também muito mais abrupto. Dados de dez países indicam que os fatores externos desempenharam um importante papel no episódio recente, o que significa que os influxos de capital não deverão persistir.

Uso mais eficaz dos fluxos de capital

A América Latina não foi a única região a receber fluxos de capital significativos nos últimos anos. Um estudo de Calvo, Leiderman e Reinhart (1993) descobriu semelhanças no volume relativo dos fluxos de capital entre dez países da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, Uruguai e Venezuela) e oito economias da Ásia (Indonésia, Malásia, Filipinas, República da Coreia, Cingapura, Taiwan-China e Tailândia). Os influxos da conta de capital chegam a 3,3% do PIB nos países da América Latina e 2,7% do PIB nos países da Ásia. Há entre os países e as regiões um aumento acentuado das reservas internacionais. Nos primeiros estágios dos influxos de capital ocorreram aumentos acentuados nos preços das ações e em ambas as regiões os influxos de capital foram acompanhados de crescimento econômico acelerado.

O que distinguiu os países da América Latina dos da Ásia foi o grau de valorização da taxa de câmbio real e a reação da poupança aos influxos de capital. Enquanto os países asiáticos aumentaram sua taxa de poupança em 3%, os latino-americanos, em média, reduziram-na. Mas a relação causal entre consumo interno e taxa de câmbio real não é clara. Os países da Ásia foram mais agressivos na esterilização dos influxos de capital para limitar o crescimento monetário. Receberam também uma parcela maior desses capitais sob a forma de investimento estrangeiro direto, o que torna a esterilização menos importante, já que é menor a volatilidade associada a esses fluxos. A resposta de política mais apropriada aos influxos de capital depende da persistência que se espera deles e da natureza dos mercados internos de crédito. Se os influxos de capital forem facilmente reversíveis, a abordagem conservadora é a de esterilizar 100% deles. Isso foi o que fez a Indonésia para manter a estabilidade macroeconômica durante o boom do petróleo. O objetivo é evitar uma situação em que a valorização da taxa de câmbio real prejudique o setor exportador e leve a déficits de conta corrente insustentáveis, ou em que uma súbita inversão dos fluxos de capital leve a uma crise financeira interna.

Efeitos sobre o mercado de trabalho

O acréscimo de valor da taxa de câmbio real representa um aumento dos salários reais em relação a bens comercializáveis —

aumento que pode ser mantido apenas se os ingressos reais estiverem subindo. Os planejadores frequentemente vêem-se tentados a embarcar na popularidade de uma taxa de câmbio real supervalorizada, especialmente quando acreditam que podem adotar medidas corretivas mais tarde. Mas as valorizações da taxa de câmbio real reduzem a competitividade internacional das exportações. Nos países em que o setor exportador é pequeno, os planejadores podem evitar ouvir essas reclamações. Mas as evidências mostram que os ciclos gerados pela instabilidade da taxa de câmbio real criam enormes deslocamentos na economia, particularmente no mercado de trabalho. Esses ciclos são particularmente perigosos em países que estão saindo de anos de políticas que falharam. A experiência do México com a evasão de capitais indica que há lições importantes a aprender sobre a gestão monetária.

Muitas outras coisas estão ocorrendo. Existem problemas sérios com a operação dos mercados de terra e água, técnicas de administração trabalhista e um sistema fiscal que continua a subsidiar certos setores. Para evitar amplas variações na taxa de câmbio real, a economia interna precisa ser fortalecida, especialmente através do melhor funcionamento dos mercados de fatores. O ajuste econômico será mais rápido se os indivíduos puderem aproveitar as vantagens das alterações nas condições de mercado para mudar de emprego, vender e comprar bens e iniciar novas atividades. O ajuste econômico também ocorrerá mais rapidamente se as firmas tomarem decisões quanto a localização, atividades e uso de fatores que respondam às vantagens comparativas da economia. Uma resposta eficiente da agricultura às novas oportunidades criadas pelas reformas comerciais apóia-se num mercado de terra que funcione bem (Quadro 2). Em países como El Salvador e Nicarágua, em que revoluções e guerra criaram disputas sobre direitos de propriedade, só agora os governos estão começando a tratar do problema. Os mercados de terra na América Latina e no Caribe são notoriamente reprimidos e muitas vezes distorcidos. Em alguns casos, uma parcela considerável da terra é mantida em grandes fazendas, intensivas de capital, que empregam pouca mão-de-obra mas recebem crédito e outros subsídios. Reformas agrárias inexpressivas, que tentaram ou ameaçaram dar o direito de propriedade a ocupantes, apenas exacerbaram a tendenciosidade dos donos de terra em favor de práticas de produção que não dependem de mão-de-obra. Na Colômbia, por exemplo, terra potencialmente boa para lavoura é usada para pasto porque a política agrária favorece as grandes fazendas.

Reformas com bases amplas: a chave do sucesso

Países reformadores bem-sucedidos, como Chile e Nova Zelândia, demonstraram que a melhor resposta às oportunidades oferecidas pela liberalização do comércio é uma abordagem com base ampla. As reformas chilenas, introduzidas em meados dos anos 70, concentraram-se em ampliar o papel do setor privado numa abordagem ao desenvolvimento

Quadro 2. Como fazer funcionar o mercado da terra: reformas na Colômbia, Equador, México e Peru

A limitação dos direitos sobre a terra, incluindo a virtual abolição do arrendamento, explica em larga medida a falta de melhoria no campo e a baixa demanda de mão-de-obra agrícola em vários países latino-americanos. Esforços recentes para mudar essas restrições enfrentaram enorme oposição e exigem uma boa dose de vontade política.

Na Colômbia, uma série de medidas jurídicas a partir dos anos 30 tiveram o efeito de reduzir os incentivos para que os grandes proprietários arrendassem suas terras. O direito de os proprietários de terra empregarem meeiros foi formalmente abolido em 1968. Entre 1970 e 1975, ocorreu uma queda acentuada no emprego rural — 3,9% ao ano. Também durante os anos 70 ocorreu uma onda de ocupações ilegais de terras, afetando 1.500 a 2.000 fazendas e cerca de dois terços dos departamentos da Colômbia. Essa alternativa à aquisição de terras foi encerrada em 1988 e os pobres começaram a ocupar terras marginais na orla da floresta úmida ou nas encostas escarpadas. As oportunidades limitadas para que os pobres cultivem a terra estão debilitando a possibilidade de uma lavoura sustentável para todos e incitam à violência no campo.

A Colômbia aprovou uma nova lei de reforma em 1994 destinada a aumentar o papel do mercado na transferência de terra para os lavradores pobres. Os candidatos qualificados receberão um subsídio de 70% para a compra de um lote de terra suficiente para sustentar uma família de lavradores; será oferecido crédito para cobrir os restantes 30% do preço de compra. Espera-se que os beneficiários dos subsídios se agrupem em cooperativas para negociar compras de grandes proprietários. O novo programa também dá título de propriedade a ocupantes de terras de fronteira e introduz medidas de melhoria da terra para as comunidades indígenas. Esta lei é um passo na direção certa, mas não trata da reforma das restrições ao arrendamento da terra.

A recém-aprovada (1994) Lei Agro-Pecuária no Equador define o quadro necessário para o funcionamento apropriado do mercado da terra aumentando a flexibilidade na venda de

terras, definindo direitos sobre a água e limitando a expropriação da propriedade privada. Um movimento para o registro apropriado da terra, combinado a uma redução nos subsídios agrícolas que hoje favorecem os grandes fazendeiros, teria efeitos benéficos para os pobres.

Segundo a Reforma Agrária de 1969, 85% da terra em mãos de particulares no Peru foram convertidos em cooperativas. Os trabalhadores ganharam o direito de administrar eles mesmos a terra, mas não podiam usá-la como garantia, alugá-la, transferi-la ou vendê-la. Essa reforma inibiu o investimento e a produção agrícola ficou estagnada nos anos 70. Embora uma lei de 1980 tenha dividido a maioria das cooperativas em propriedades individuais, somente em 1991 foram levantadas as restrições para venda e aluguel e a terra pôde ser usada como garantia.

O Peru também implementou uma nova lei que facilita bastante o registro de propriedades rurais que antes eram parte de cooperativas e de terrenos urbanos "invadidos" em anos anteriores. O país fez esforços notáveis nos últimos anos para restabelecer os direitos de propriedade e os mercados, mas infelizmente o processo acabou mergulhado na poltuka, particularmente com a oposição dos que se beneficiavam com as rendas geradas sob a vigência da antiga lei que regia os registros.

Em 1915, o governo do México deu 80% de sua terra cultivável aos *ejidatarios*. Os *ejidos* compõem-se de alocações individuais e terras comunais destinadas a pasto. A terra não podia ser usada para parceria e só podia ser passada a outro membro da família dos *ejidatarios*. Em 1992, uma emenda à constituição oficialmente terminou com as restrições ao uso e distribuição da terra, e os *ejidatarios* obtiveram mais direitos sobre sua propriedade. As vendas, por exemplo, são permitidas dentro do *ejido*, mas a venda para alguém de fora precisa ser aprovada pela comunidade.

Fonte: Banco Mundial, 1995; comunicações pessoais com M. Thobani, G. Shepherd e L. Cord.

econômico com base no mercado. A prioridade a curto prazo dos elaboradores de política era restabelecer a estabilidade macroeconômica, o que requeria reduzir um déficit público significativo. O objetivo a longo prazo era restabelecer o potencial de crescimento da economia, o que exigia a eliminação de grandes distorções na alocação de recursos. O primeiro estágio das reformas de política incluíram a liberação dos preços no varejo, a suspensão dos controles da taxa de juros, a regularização das contas do setor público, a introdução de melhores sistemas de fiscalização tributária, o estabelecimento de disciplina financeira, a privatização de empresas estatais e a redução das barreiras às importações.

A segunda fase das reformas redefiniu o papel do Estado e sua interação com o setor privado. As "sete modernizações" incluíram legislação trabalhista, lei da seguridade social, educação, serviços sociais, direitos da terra e da água, reforma do judiciário e reforma administrativa. O resultado foi um quadro de regulamentos moderno que garantia a entrada livre e os direitos de propriedade e que expandia a possibilidade de transações. Por exemplo, a terra podia ser alugada, arrendada, dividida, comprada e vendida, aumentando as oportunidades para os proprietários e o valor da terra. Nos setores sociais, o estabelecimento cuidadoso de metas e a descentralização constituíram uma tarefa institucional, administrativa e política extraordinariamente complexa. Foram

Quadro 3. Iniciativa do setor privado e fundamentos de política econômica

Em 1970, a área escassamente populada do deserto de Atacama no norte do Chile não era exatamente um centro de oportunidades para trabalhadores. A região desértica oferecia apenas um número limitado de empregos no moderno setor de mineração de cobre e atraía turistas para observar as formas tradicionais de garimpo de ouro e prata utilizadas por garimpeiros independentes nas montanhas não exploradas. Os pescadores arriscavam-se a lançar seus barcos ao mar mas só traziam um número limitado de peixes. A maioria da população concentrava-se em duas cidades, Copiapo e Vallenar, que unham desenvolvido uma economia de comércio e serviços razoável, mas que pouco tinham crescido em muitas décadas. Em meados dos anos 70 a paisagem da região começou a mudar. Entre 1973 e 1986 a área cultivada com vinhedos multiplicou-se mais de 70 vezes, graças à adoção de uma tecnologia baseada em irrigação por gotejamento computadorizada. A expansão da indústria de acondicionamento de frutas veio a seguir, criando uma ampla fonte de emprego sazonal nas instalações industriais refrigeradas. No final dos anos 80 os salários da área agrícola de Copiapo no Atacama eram os mais altos do Chile e milhares de pessoas afluíam de outras regiões na época da colheita.

Os setores tradicionais do Atacama — mineração e pesca — também passaram por um crescimento espetacular nesse

período. Investidores estrangeiros trouxeram nova tecnologia de mineração e construíram infra-estrutura. Novas estradas nas montanhas ajudaram os garimpeiros na prospecção e contribuíram para a diversificação da economia regional. A pesca passou de 1.100 toneladas em 1973 para 236.000 toneladas em 1986, com os investimentos revitalizando a costa. O aumento da atividade econômica mais do que quadruplicou o número de estabelecimentos comerciais e os hotéis e instalações turísticas multiplicaram-se 15 vezes. Ao mesmo tempo em que os agricultores concentravam-se no aperfeiçoamento da uva de mesa, o custo unitário do embarque caiu de US\$9 por tonelada em 1980 para US\$5,50 por tonelada em 1986. A chave da melhoria no setor de transporte foram as reformas jurídicas que afetaram o emprego nos portos e a entrada para transporte marítimo e outros negócios.

A base econômica da região não mudou devido a uma descoberta. O deserto, o mar, os minerais e a tecnologia de irrigação poderiam ter sido combinados para produzir antes. Dois elementos desencadearam a transformação no comportamento do investidor, maiores incentivos para produzir para o mercado exportador e um conjunto de reformas legais que delimitaram claramente as responsabilidades, reduzindo a incerteza associada à política econômica.

reestruturados programas, abordaram-se questões legais complexas e a oposição dos que se beneficiavam com os subsídios do sistema anterior teve que ser vencida.

No começo da década de 80, a economia chilena sofreu um importante revés. Em circunstâncias extremamente semelhantes à experiência do México no começo dos anos 90, grandes influxos de capital começaram a entrar no sistema bancário do Chile no final dos anos 70, criando um *boom* de empréstimos. A demanda agregada e os salários reais subiram, resultando numa insustentável supervalorização do peso. Os influxos de capital pararam em 1982 no começo da crise da dívida e logo depois ocorreu uma grande desvalorização do peso chileno. Na terceira fase das reformas, o Chile respondeu aumentando a independência das autoridades monetárias, delegando a elas a responsabilidade pela manutenção da estabilidade dos agregados monetários.

Essas três ondas de reformas reduziram a incerteza derivada da política, aumentaram as pressões competitivas no lado do investimento e encorajaram os investidores a exercitar suas opções. Mas levou mais de dez anos para que o crescimento econômico acompanhasse a dinâmica da oferta de mão-de-obra. As reformas começaram em meados dos anos 70 e o desemprego permaneceu acima de 10% até a segunda metade da década. No começo dos anos 80 o desemprego chegou a 20%. A recente

experiência do México com a inversão dos fluxos de capital mostra semelhanças extraordinárias. Mas com um progresso constante na implementação das reformas a sua recuperação poderá ser mais rápida, devido à ação conjunta da comunidade financeira internacional. Desde 1987, o Chile vive com um crescimento anual de 7%. O aumento do emprego tem sido significativo (o desemprego caiu a 5%) e os salários reais aumentaram substancialmente. A agricultura e a mineração atraíram investimentos substanciais, ajudados pelo aumento da produtividade em transporte e comunicações, demonstrando que as oportunidades oferecidas pela integração internacional induzem respostas de todos os setores da economia (Quadro 3).

Migração internacional

Embora muitos países tenham liberalizado seu comércio, quase todos continuam a controlar a migração, apesar de os argumentos a favor da mobilidade da mão-de-obra serem tão convincentes do ponto de vista econômico quanto no caso do livre comércio. É difícil controlar os fluxos migratórios de forma eficaz porque as restrições à migração podem criar rendas em função da escassez que encorajam os fluxos ilegais (Quadro 4).

A migração internacional amplia o mercado para algumas ocupações além dos limites nacionais. Isso é particularmente

Quadro 4. Empregos sazonais + acesso restrito a vistos temporários de imigrante = imigração ilegal

Pela primeira vez em 48 anos, a força de trabalho para a colheita da maçã em 1992 no leste da Virgínia Ocidental não incluiu trabalhadores trazidos das ilhas do Caribe como mão-de-obra estrangeira temporária, não imigrante. Esse foi o ponto culminante de anos de controvérsia sobre a questão do emprego de não imigrantes não apenas na Virgínia Ocidental mas em outras partes dos Estados Unidos.

A admissão oficial nos Estados Unidos de trabalhadores agrícolas temporários, não-imigrantes, começou há cerca de 75 anos em resposta ao receio de uma escassez de mão-de-obra decorrente da combinação da Primeira Guerra Mundial e de mudanças na política de imigração. Ondas sucessivas de grupos de imigrantes atenderam as necessidades de mão-de-obra na agricultura especializada de frutas, vegetais e horticultura. Nos anos 40, o Programa Bracero criou o status formal de trabalhador temporário não imigrante para trabalhadores agrícolas mexicanos que vigorou até 1964. Desde então, todos os vistos temporários de não imigrantes, como vistos H-2, foram oferecidos segundo as cláusulas da Lei de Imigração de 1952.

Um dos maiores programas dentro da cláusula H-2 admitia trabalhadores agrícolas das ilhas do Caribe — o Programa BWT. Enquanto o Programa Bracero se destinava aos plantadores do oeste, o Programa BWT era usado principalmente na costa leste. Ao longo dos anos, porém, a mão-de-obra do BWT foi empregada na lavoura de tabaco plantado à sombra em Connecticut, na colheita de vegetais em New Jersey, na colheita de cerejas em Wisconsin, de milho doce em Idaho, de tomates em Indiana, de aspargos em Illinois, de ervilhas na Califórnia, de cana-de-açúcar na Flórida e de maçã nos estados do leste.

Os governos dos países de onde provêm os trabalhadores estiveram profundamente envolvidos nos estágios iniciais desse programa. O governo dos Estados Unidos assumia a responsabilidade de garantir transporte de ida e volta do ponto de recrutamento, salário mínimo, emprego garantido por um certo número de meses ou uma pensão mínima de subsistência e alojamento e cuidados médicos grátis. Mas com o passar do tempo os empregadores agrícolas estabeleceram contratos diretos com os trabalhadores estrangeiros ou empreiteiros de mão-de-obra, pagando eles mesmos os custos de transporte. Com seus objetivos se distanciando cada vez mais, os plantadores e o Departamento do Trabalho se desentenderam. Os plantadores querem garantir mão-de-obra hábil e disposta durante a estação de trabalho mais intenso; o Departamento do Trabalho quer estar seguro de que isso não será feito em detrimento dos interesses da mão-de-obra local. Mas o que ocorre quando o acesso a vistos de imigração temporários é limitado?

Como o processo de validação tornou-se mais complicado e agravou-se a situação litigiosa relativa ao uso de trabalho estrangeiro na Virgínia Ocidental, os plantadores utilizaram mão-de-obra não autorizada. Heppel, Spano e Torres (1993) descobriram que muitos trabalhadores jamaicanos na Virgínia Ocidental tinham licenças provisórias de trabalho prestes a expirar. Esses trabalhadores temiam sair do país e não conseguir vistos de entrada mais tarde. Já tendo estabelecido relações de trabalho, era mais provável que ficassem nos Estados Unidos como imigrantes ilegais, quando a melhor opção seria retornar a Jamaica fora da temporada.

Fonte: Heppel, Spano e Torre, 1993, Comissão sobre Trabalhadores Agrícolas, 1992.

importante em áreas de fronteira (Estados Unidos-México, Venezuela-Colômbia, Nicarágua-Costa Rica, Chile-Argentina), mas tem uma importância maior para o mercado de trabalho de economias pequenas, como as dos países da América Central e do Caribe. Uma grande parte dos fluxos migratórios está ligada à agricultura sazonal e a direção dos fluxos responde de perto às condições econômicas de cada país. A migração e as remessas internacionais proporcionam uma margem de estabilidade à

economia interna. Quando uma grande parte do mercado de trabalho está integrada ao mercado de trabalho de outros países, o preço da oferta de mão-de-obra é menos influenciado pelas condições locais. Assim, para entender os determinantes do salário real e do desemprego na Costa Rica, Jamaica, Nicarágua, Panamá e alguns países menores do Caribe é preciso um conjunto de variáveis que vão além da oferta e demanda de mão-de-obra nas economias domésticas.

Intervenções Atuais no Mercado de Trabalho e o Caminho da Reforma

A política trabalhista inclui as injunções do governo quanto às contribuições à previdência social, o apoio à coleta e disseminação de informação, os programas especiais de criação de emprego, os subsídios para treinamento de mão-de-obra e outros (Quadro 5). As reformas da política do mercado de trabalho podem ajudar a fortalecer a economia interna. A política trabalhista estabelece também uma estrutura para o cumprimento dos contratos coletivos e individuais, além de padrões trabalhistas básicos. A lei em geral garante aos trabalhadores o direito de formar sindicatos sob certas condições — que incluem geralmente um número mínimo de membros ou uma porcentagem mínima de trabalhadores por fábrica — e aos sindicatos o direito condicionado de representar trabalhadores em negociações coletivas. Estabelece também as obrigações condicionais dos empregadores nas negociações com os sindicatos.

As mais sérias distorções do mercado de trabalho na América Latina resultam da intervenção governamental na fixação de salários; dos altos custos das demissões, que reduzem a flexibilidade e tornam a reestruturação de empresas difícil e lenta; de impostos de previdência social altos, que reduzem o emprego formal e inibem a competitividade internacional de firmas locais; e da natureza das relações empregado-empregador, que encoraja o confronto e acordos de alto custo.

Um papel para o governo na fixação de salários?

A política governamental afeta os salários através da indexação — nos países com tradição de inflação — e dos salários mínimos. Com poucas exceções, os salários mínimos declinaram em toda a região nos últimos anos e tornaram-se em grande parte uma restrição não obrigatória. O Equador fixa o salário básico de mais de 100 ocupações. Mas dados os componentes que são adicionados ao salário básico, este representa uma pequena parcela do pagamento mínimo mensal requerido por lei. Recentemente fizeram-se propostas para racionalizar o salário mínimo no Equador, o que seria um passo na direção certa.

Em outros países, os critérios de tempo de serviço dominam a administração de pessoal. Estruturas rígidas estabelecidas em contratos coletivos determinam quem será treinado, promovido e a quem serão dadas responsabilidades de gerência e como suas funções serão delimitadas. No México, por exemplo, o capítulo 4 da Lei Federal do Trabalho estabelece que os contratos coletivos devem conter uma estrutura de cargos de acordo com o tempo de serviço.

Numa economia orientada pelo mercado, onde os empregadores são guiados por considerações de custo-benefício, os trabalhadores não podem ser pagos acima de sua contribuição marginal à produção. Os salários mínimos preestabelecidos ou serão irrelevantes (se a contribuição do trabalhador for maior) ou resultarão em menos empregos. Mais trabalhadores teriam então que ser autônomos ou encontrar trabalho alternativo no setor informal. O poder do trabalhador na determinação do salário em geral não aumenta em consequência de níveis mínimos ou ajustamentos fixados por lei, mas sim devido a oportunidades alternativas que permitem que os indivíduos escolham. A combinação de políticas macroeconômicas racionais e de uma orientação para o comércio aberto dá esperanças de recuperação econômica e aumento da demanda de mão-de-obra, mas as políticas trabalhistas não deixam muito espaço para estabelecer contratos (individuais ou coletivos) eficientes. É preciso reduzir a presença do governo na fixação de salários.

Como tratar as “demissões injustas”

A legislação trabalhista latino-americana tem uma longa tradição de proteção da estabilidade no emprego. Entre as medidas existentes estão as limitações severas à contratação temporária e os custos significativos — sob a forma de indenização — por demissões injustas. O impacto sobre o mercado de trabalho das leis de proteção do emprego depende em grande parte de como são interpretadas pelas empresas e pelos trabalhadores. Se normas específicas — como a indenização — forem vistas como um esquema de pagamento diferido, seus efeitos sobre as contratações e outras

Quadro 5. Mecanismos de cumprimento de leis trabalhistas soberanas

Com a crescente pressão para estabelecer vínculos entre acordos comerciais e práticas trabalhistas, tornou-se cada vez mais importante para os países em desenvolvimento ter leis trabalhistas explícitas e que possam ser cumpridas. As condições de trabalho, como a redução da pobreza e o desenvolvimento em geral, são uma área legítima de preocupação internacional. As atuais leis trabalhistas frequentemente concedem privilégios a poucos às custas de muitos. Em resposta a pressão internacional para enfrentar os problemas sociais, os países em desenvolvimento precisam criar padrões que sejam compatíveis com seu nível de desenvolvimento e mecanismos para que sejam implementados.

As convenções internacionais do trabalho são adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho depois de consultas aos países membros da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Da Conferência participam delegações de representantes de governo, empregadores e empregados de cada país.

Quando um Estado membro ratifica uma convenção, obriga-se a informar regularmente sobre a aplicação da convenção na lei e na prática. Organizações patronais e de trabalhadores também têm o direito de fornecer informação. Em essência, as convenções da OIT exercem pressão internacional para que os países cumpram suas próprias leis trabalhistas. Mas cada país é soberano e pode escolher suas próprias leis. Em geral existe uma correlação entre o texto das leis trabalhistas de um país e o das convenções da OIT ratificadas e implementadas pelo país. A média de convenções em vigor varia significativamente segundo a região, sendo a mais alta a dos países membros da OCDE (ver Figura acima).

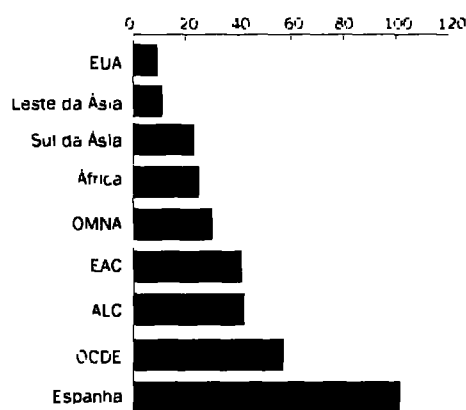
Depois da assinatura do Acordo Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) em 1994, os governos do

decisões serão mínimos. Mas a maior parte da legislação latino-americana que determina a responsabilidade do empregador em casos de demissões torna a indenização equivalente a um imposto sobre eles, desencoraja os pedidos de demissão voluntários e tem um efeito negativo sobre as relações empregado-empregador.

Grande parte da legislação de estabilidade no emprego na região restringe com severidade os contratos temporários e diferencia entre indenização "por justa causa" e "sem justa causa" (Tabela 8). A primeira pressupõe ofensa séria e na maior parte exclui considerações econômicas como dificuldades financeiras e aumento da concorrência externa. Em outras palavras, as firmas que estão se reestruturando são punidas. Demissões em massa são freqüentemente contestadas na justiça. Outro aspecto a destacar na legislação de proteção ao emprego é que as indenizações estão diretamente relacionadas ao tempo de serviço, em geral na forma de um número mínimo "x" de meses de salário por ano de serviço.

As convenções da OIT incentivam o cumprimento das leis trabalhistas

Número médio de convenções da OIT em vigor



Fonte: OIT, 1994.

Canadá, Estados Unidos e México assinaram o Acordo Norte-Americano de Cooperação no Trabalho. Este documento estabelece procedimentos para tratar de disputas que surjam na aplicação das leis trabalhistas dos três países. As diferenças na interpretação das leis serão levadas a um comitê de especialistas e no final a um painel de especialistas, o qual estabelecerá um plano de ação. As partes comprometem-se a promover um conjunto de princípios dentro da lei trabalhista de cada país

A legislação de estabilidade no emprego em muitos países da América Latina tenta cumprir dois objetivos de política — punir a demissão injusta e proporcionar seguro contra o desemprego — com o mesmo instrumento. O problema é que nenhum dos objetivos está sendo bem servido. As empresas encontram meios de reduzir os custos dos pagamentos forçados de indenizações e os empregados tentam transformar pedidos de demissão voluntários em demissões, a fim de receber indenização. A lei tem o efeito de tornar o trabalho um fator fixo. Devido a isso, as decisões sobre contratações e demissões estão sujeitas a demoras e os contratos temporários são informais.

A redução dos pagamentos associados aos litígios trabalhistas e a transformação das indenizações em um esquema de compensação postergada aumentaria a eficiência dos mercados de trabalho da América Latina. Reduzir os pagamentos de litígios requer a definição da obrigação do empregador em casos de

A legislação trabalhista latino-americana tem uma longa tradição de proteção da estabilidade no emprego

Tabela 8. Legislação de proteção ao trabalho em dez países latino-americanos

País	Restrições a contratos temporários	Período de experiência	Aviso prévio antes de demissão	Indenização, demissão por "justa causa" ^a	Indenização, demissão sem "justa causa"	Indenização, demissão por fatores econômicos
Argentina	2 anos, não renovável	3 meses	1-2 meses	sem indenização	S*T ^b	0,5*[S*T] ^b
Bolívia	renovável uma vez	3 meses	3 meses	sem indenização	S*T	
Brasil	2 anos, não renovável	12 meses	1 mês	FUNDO	1,4* [FUNDO]	
Chile	1 ano, não renovável	12 meses	1 mês	sem indenização	1,2 [S*T] ^{d,e}	S*T ^d
Colômbia	3 anos, não renovável	2 meses	45 dias	FUNDO ^c	FUNDO + [15 a 40 dias de salário]*T ^c	
Equador	2 anos, não renovável	3 meses	1 mês	0,25* [S*T] + FUNDO	0,25*[S*T] + FUNDO + 3S se T<3 S*T se 3<T<25 Pensão se T>25	
México	sem restrições	—	1 mês	S*3	[20 dias de salário]*T	
Nicarágua	2 anos, não renovável	12 meses	1-2 meses	S*T	2*[S*T]	
Peru	2 anos, não renovável	3 meses	—	FUNDO	FUNDO + S*T ^d	
Venezuela	renovável uma vez	3 meses	1-3 meses	[10 a 30 dias de salário]*T	2*[10 a 30 dias de salário]*T	

Nota: S representa o salário de um mês. T representa tempo de serviço em anos.

a. A legislação em geral enumera várias razões para demissão "por justa causa." Entre elas incluem-se conduta altamente inapropriada (absenteísmo, embriaguez), mas não exigências técnicas ou fatores econômicos.

b. A lei estabelece um S máximo.

c. Uma indenização mínima equivalente a 45 dias de salário é paga em caso de demissão.

d. A lei estabelece um T máximo.

e. O ônus da prova está com o empregador. Se este não conseguir provar as alegações de justa causa, a pena pode ser acrescida de até 50% da indenização normal (S*T).

demissão por causa econômica bem como em casos de demissão "sem justa causa". A Argentina e o Chile permitiram essa distinção em suas leis. Alguns países começaram a transformar os esquemas de pagamento de indenização em planos de compensação postergada. Na Bolívia, por exemplo, os trabalhadores têm acesso à mesma indenização caso peçam demissão ou sejam demitidos depois de cinco anos no emprego. Outros países, como Brasil, Colômbia e Peru, substituíram os acordos de indenização tradicionais (certo número de meses de pagamento por ano de serviço) por um fundo por tempo de serviço, que acumula uma fração do salário de cada empregado (8% no Brasil, 8,33% no Peru) e está disponível em caso de demissão "por justa causa" ou pedido de demissão. No Chile, os trabalhadores podem escolher este tipo de acordo em lugar da indenização tradicional depois de sete anos no emprego. Os empregadores devem depositar um mês de salário numa conta de poupança em nome do empregado.

Um sistema reformado de indenização garantiria um seguro ao trabalhador despedido. Um sistema nacional de seguro-desemprego — para os trabalhadores do setor formal — atingiria os mesmos resultados. Ambos os sistemas têm méritos, desde que cada um seja financiado pelos beneficiários em potencial. Isso é geralmente feito através de impostos de previdência social para trabalhadores do setor formal. Nos Estados Unidos, classificações baseadas na experiência criam uma ligação direta entre as contribuições do empregador e a probabilidade de desemprego. A implicação prática é que a taxa do seguro-desemprego sobe para os empregadores cuja reserva de seguro-desemprego foi consumida por ex-empregados. Se os sistemas de indenização na América Latina e no Caribe mudassem para fundos de contribuição definida, acessíveis nos casos de despedimento ou pedido de demissão do empregado, seu efeito econômico seria virtualmente o mesmo do sistema americano.

Contribuições à previdência social

Na maioria dos países latino-americanos, os empregadores são obrigados a contribuir para o sistema de previdência social, que em geral proporciona aos trabalhadores pensões, assistência médica e seguro contra acidentes. Programas desse tipo eram muito atraentes nos primeiros anos, mas à medida que envelheceram alguns benefícios foram racionados ou eliminados. Até recentemente, todas as empresas do setor formal eram obrigadas a contribuir para o sistema previdenciário, forçando os usuários a depender do sistema público.

Em termos de custo e equidade econômica, boa parte dos sistemas de previdência social na região apresentam problemas. Primeiro, a maioria dos fundos de pensão encoraja a aposentadoria antecipada, o que gera um sério ônus econômico quando os aposentados estão ainda em seus anos mais produtivos. Segundo, geralmente os benefícios das pensões não estão relacionados à contribuição individual do empregado ao sistema. Indivíduos de renda mais alta freqüentemente se beneficiam desproporcionalmente a suas contribuições. Terceiro, os sistemas de previdência social tendem a encorajar serviços de assistência médica caros, que enfatizam mais o tratamento curativo do que preventivo. Em muitos países, as contribuições ao componente da previdência social que cuida da saúde independem do estado civil, tamanho da família e idade, mas os benefícios se estendem automaticamente aos dependentes. Com a mudança na estrutura etária da população, os trabalhadores economicamente ativos estão cada vez menos dispostos a apoiar esses sistemas — como no Peru. Por fim, os segmentos pobres da sociedade são freqüentemente excluídos da previdência social. No Brasil, por exemplo, apenas 18% dos grupos de renda mais pobres — que representam mais de 40% da população — são cobertos pela previdência social.

Determinar se encargos tais como as contribuições para a previdência social são vistos como meros impostos ou como indenização postergada vai depender do vínculo existente entre as contribuições individuais e os benefícios que se espera receber no futuro. Na maioria dos países latino-americanos, os benefícios da previdência social — pensões e planos de assistência médica — não estão relacionados às contribuições individuais ao sistema. Mesa-Lago (1991) e Cox Edwards (1993) argumentam que essa falta de equilíbrio leva as pessoas a ver as contribuições como um mero imposto e os benefícios como direitos adquiridos. (Quadro 6). Além disso, os sistemas de previdência social em muitos dos países são financeiramente insolventes e impõem custos crescentes à economia como um todo.

Além dos problemas de solvência, os sistemas de previdência social com desconto em folha provocam distorções no mercado de trabalho devido aos pesados encargos previdenciários para as empresas do setor formal. Os benefícios da pensão básica são oferecidos a todos os aposentados, enquanto que apenas uma

fração dos participantes ativos da força de trabalho contribuem para o sistema. No Uruguai, a taxa de dependência (número de pensionistas em relação aos contribuintes) situa-se ao redor de 53% e a taxa de rendimento (benefício médio sobre salário médio) ao redor de 84%, enquanto no Brasil a porcentagem de aposentados em relação aos participantes ativos da força de trabalho aumentou de 10,4% em 1965 para 16,1% em 1995.

Desse modo, a reforma da previdência social é urgente em países como o Brasil e o Uruguai. Quase todos os países da região se beneficiariam de reformas dos sistemas de pensão, antes que eles se tornem insolventes.

Há várias reformas que poderiam melhorar a eficiência dos sistemas de previdência social. Os regimes de partilha sem ligação entre as contribuições e os benefícios deveriam ser substituídos por uma combinação de contas individuais e benefícios mínimos assegurados pelo governo (Banco Mundial, 1994). Esse tipo de sistema vem sendo usado no Chile desde o começo dos anos 80 e está sendo implementado na Argentina, Colômbia, México e Peru.

Os programas que oferecem compensação por acidentes e doenças do trabalho têm uma longa tradição. Os dois tipos básicos são sistemas de previdência social que usam um fundo público central e diversos acordos privados que são exigidos por lei. Cerca de dois terços dos países que adotam esses sistemas operam-nos a partir de um fundo público central. Entre os países que utilizam acordos privados, cerca de 20 — incluindo os Estados Unidos — exigem que o empregador forneça a seus empregados seguro contra acidentes no trabalho. Em cerca de metade desses, somente há à disposição seguro privado. Nos outros, existe um fundo público, mas os empregados podem optar por não utilizar o sistema público.

Os prêmios cobrados por companhias de seguro privadas ou de grupo para cobertura em caso de acidente de trabalho variam de acordo com o histórico de acidentes nas diferentes indústrias. Alguns países (em particular Noruega e Suécia) eliminaram o fator risco e todos os empregadores contribuem para o programa na mesma proporção. Na maior parte dos países da América Latina e do Caribe os padrões de segurança são em geral responsabilidade do Ministério do Trabalho. Os prêmios por risco são estabelecidos pela indústria.

Um acordo alternativo poderia fornecer benefícios — sob a forma de prêmios de seguro mais baixos — para empregadores que cumpram os regulamentos de segurança. Na maioria dos países da região esses prêmios são determinados por setor, o que significa, por exemplo, que todas as companhias de construção pagam o mesmo total pelo seguro contra acidentes de trabalho. As reformas podem expandir o papel de seguradoras especializadas na oferta de seguros contra acidentes de trabalho. No Chile, por exemplo, essas seguradoras têm mais conhecimento sobre práticas seguras e estabelecem prêmios de acordo com os padrões de segurança.

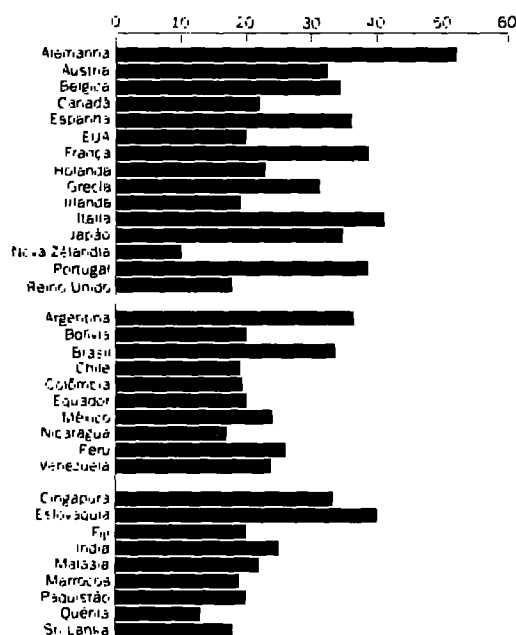
Quadro 6. O imposto de previdência social e seu impacto sobre os trabalhadores

Os impostos sobre o trabalho desvirtuam a distribuição de recursos porque reduzem o valor do tempo de trabalho em relação ao lazer e aumentam o custo da mão-de-obra e o custo de produção. Têm também efeitos redistributivos, já que o imposto de previdência social e os benefícios da receita provavelmente recairão com desigualdade sobre os diferentes grupos de renda. O imposto de previdência social é, em geral, alto nos países industrializados, particularmente na Europa, variando de 20% a 50% dos salários brutos. Mas é também alto em alguns dos países em desenvolvimento, particularmente na América Latina, onde varia de 20% a 40% dos salários brutos. Esses impostos reduzem o salário líquido que as firmas pagam aos trabalhadores no montante total do imposto menos o valor que os empregados dão aos benefícios fornecidos.

Os impostos de previdência são geralmente destinados para financiar programas que beneficiam os trabalhadores. O uso mais comum dessas contribuições é o financiamento de fundos de pensão, seguido de programas de assistência médica (geralmente limitados aos trabalhadores ou direcionados para os pobres, mas em alguns casos estendidos a toda a população). Terceiro em importância é o financiamento de benefícios por acidentes de trabalho. Em alguns países os impostos de previdência social também financiam programas de seguro-desemprego. Em vários países da América Latina e do Caribe os impostos de previdência social financiam institutos de treinamento.

Esses impostos são muitas vezes justificados com base em que os trabalhadores de outra forma não poupariam para sua aposentadoria ou seguro de saúde e que os empregadores não fariam seguro contra o risco de acidentes de trabalho nem forneceriam programas de treinamento. Esses tributos normalmente têm três componentes: um componente de poupança forçada, um de prêmio de seguro e um componente redistributivo.

Os sistemas mais fáceis de executar combinam apólices de seguro com programas de poupança forçada para fornecer um conjunto básico de benefícios. Programas excessivamente ambiciosos, que exigem grandes con-

Os impostos previdenciários são altos nos países industrializados e em alguns países em desenvolvimento**Impostos de previdência social como porcentagem de salários brutos**

tribuições, tendem a distorcer o mercado de trabalho e reduzir o emprego formal. Por exemplo, em sistemas de pensão com desconto em folha os impostos de previdência social são pagos ao longo de uma vida de trabalho. O nível da pensão baseia-se nas contribuições feitas nos últimos cinco anos antes da aposentadoria. Os trabalhadores não consideram sua contribuição mensal ao sistema de previdência social como parte de seus benefícios. Comparado a uma situação de ausência de imposto, este eleva o custo da mão-de-obra para os empregadores e reduz o salário que o trabalhador leva para casa.

Relações empregado-empregador

Grande parte da legislação trabalhista da América Latina é anterior às suas recentes reformas orientadas para o mercado e padece de duas deficiências. Primeiro, a maioria dos trabalhadores não pode escolher seus representantes nos litígios trabalhistas, já que o direito de representação é designado a sindicatos oficiais. Isso cerceou o desenvolvimento das organizações trabalhistas, que necessitam adaptar-se a um mercado de trabalho mais exigente. Segundo, as negociações coletivas são muito distanciadas das

forças de mercado. Com exceção do Chile, onde a reforma trabalhista foi implementada no começo dos anos 80, o processo é semelhante em toda a região. Os sindicatos propõem um contrato coletivo e os empregadores respondem. O Estado participa das negociações desde o começo e o acordo final se aplica a toda a categoria.

É ilustrativo o caso da negociação dos trabalhadores da indústria automobilística com a General Motors do Brasil em abril de 1995. Quando falharam as negociações entre a diretoria e o sindi-

cato, o caso foi mediado por um tribunal do trabalho, que deveria julgar e recomendar um aumento de salário. Este é um caso de mediação “de interesse”, em que o mediador determina os termos e condições de um novo acordo coletivo. As decisões do tribunal estão sujeitas aos estatutos do trabalho e freqüentemente também aos mandatos constitucionais.

As greves são, de modo geral, admitidas como expressão de pressões políticas — não obstante o impacto econômico sobre as empresas. Em teoria, cada parte deveria ter algo a perder no processo de negociação; assim, a demora em alcançar um acordo representaria um custo para ambas as partes, o que em princípio encorajaria uma resolução rápida e eficiente do conflito. Na América Latina, porém, na maioria dos casos o custo das greves para o trabalhador é baixo comparado ao custo para o empregador (Tabela 9).

Sindicatos

Como podem os elaboradores de política criar um ambiente que reduza os efeitos negativos dos sindicatos e ao mesmo tempo os encorage a contribuir para o crescimento econômico e a equidade? A experiência indica que um ambiente desse tipo, em geral, inclui mercados de produtos competitivos e quadros institucionais e normativos que protegem a liberdade de organização e associação do trabalhador (incluindo o direito de aderir ao sindicato de sua escolha ou não aderir a nenhum). Os regulamentos de muitos países também apóiam a negociação coletiva nos setores público e privado. A negociação descentralizada obriga os empregadores a negociar com os sindicatos de cada fábrica, mas não os impede de fazê-lo a nível mais centralizado, como por exemplo no plano dos sindicatos da indústria.

Os mercados de produtos competitivos limitam a capacidade dos sindicatos de obter salários mais altos para seus membros. A elevação salarial levaria à falência de empresas sindicalizadas, a não ser que o aumento dos salários se justificasse devido ao aumento da produtividade. Um levantamento de 20 indústrias no Brasil mostrou que a maior concorrência no mercado de produto, resultado da liberalização do comércio, levou essas empresas a introduzir técnicas e processos de incentivo à produtividade. A mão-de-obra, disposta a garantir a continuidade da competitividade, não insistiu em privilégios passados mas cooperou com a administração nesse processo.

Em ambientes menos competitivos, os sindicatos trabalhistas tentam obter rendas econômicas, aliando-se a empregadores e políticos que os ajudem a perpetuar essas rendas. Esse tipo de comportamento dos sindicatos é evidente nos países industriais, onde os salários sindicalizados mais altos estão em setores regu-

lados e indústrias concentradas. Nas economias em desenvolvimento, a oposição da mão-de-obra organizada à liberalização do comércio e à privatização é uma estratégia racional de manutenção de salários mais altos para o trabalhador sindicalizado no curto prazo em relação ao não sindicalizado. Se o Estado impuser normas para regulamentar o salário mínimo e restringir as contratações e demissões, o setor não sindicalizado operará com menor eficácia na restrição às demandas salariais dos sindicatos. A promoção da concorrência interna e a abertura aos mercados internacionais, portanto, ajudarão a restringir esses efeitos negativos.

Os regulamentos trabalhistas e o sistema de relações industriais

O comportamento dos sindicatos trabalhistas é condicionado pela estrutura da organização sindical e a cobertura dos acordos coletivos. Um princípio chave nas relações industriais é assegurar que as partes engajadas na negociação absorvam o custo de suas ações e não o transfiram a terceiros. Mas em alguns países a lei requer que os trabalhadores sejam pagos mesmo que estejam em greve — um claro desincentivo a que as partes cheguem a um acordo. Além disso, muitos governos evitam conceder empréstimos ou adiar o pagamento de impostos no caso de empresas em greve de trabalhadores ou patronal e não permitem que sejam contratados trabalhadores temporários. As negociações entre sindicatos e empresas públicas mostram como as organizações trabalhistas conseguem alcançar resultados distorcidos quando terceiros arcam com o ônus do custo de acordos negociados. Quando uma empresa pública que se encontra em dificuldades financeiras recorre ao governo em busca de subsídios e crédito fácil, o ônus dos aumentos negociados cai sobre os que têm que pagar preços ou impostos mais altos para cobrir os custos mais elevados da empresa, e não sobre os trabalhadores e a diretoria da firma que negociaram o aumento.

Quando os trabalhadores têm o direito de escolher seu próprio sindicato, este atua como representante genuíno do trabalhador na negociação coletiva. Além disso, se um sindicato puder ser contestado (isto é, se um novo sindicato pode ser organizado a qualquer momento), os sindicatos serão forçados a negociar com os empregadores para melhorar as condições de trabalho. A fragmentação e a rivalidade sindical, porém, podem ser destrutivas e os custos da negociação sobem quando os empregados têm muitos representantes. Essas questões são em geral enfrentadas mediante a cooperação entre sindicatos e empregadores. Legislação limitando o número de sindicatos por empresa é vista como uma violação dos direitos do trabalhador.

Na América Latina as greves em geral custam menos aos trabalhadores que aos empregadores

Tabela 9. Legislação para solução de litígios em dez países latino-americanos

País	Procedimento judicial baseia-se em:	Direitos do empregado			Direitos do empregador		
		Fazer greve	A salário quando em greve	Renunciar ao sindicato e voltar ao trabalho	Greve patronal	Substituir trabalhadores temporariamente	Duração máxima de uma greve
Argentina	Tribunais civis	Convocada por sindicato após exauridos canais de conciliação. Ministro do Trabalho determina se é legal.	Não, se trabalhadores não aceitam mediação. Sim, se houver greve patronal.	Não	Não, exceto se greve for ilegal.	Não	Não há máximo.
Bolívia	Tribunais do trabalho	Depois de falhar processo de arbitrio (requer 24 dias após apresentação de petição ao inspetor d trabalho). Maioria do sindicato ou dois terços dos trabalhadores precisam concordar.	Não. Greve suspende contratos de trabalho.	Sim	Sim	Não	Não há máximo. Apesar da lei, muitas greves começam antes de decisão do Tribunal.
Brazil	Tribunais do trabalho	Sim, no contexto de negociações coletivas de contrato. Exigência de quórum decidida por contagem de votos de membros do sindicato.	Não	Sim. Greve não suspende contratos de trabalho.	Requer autorização prévia.	Não, exceto se greve for declarada "abusiva" pelo tribunal.	Não há máximo.
Chile	Tribunais do trabalho têm jurisdição sobre questões que surgem a partir da aplicação da lei.	Sim, no contexto de negociações coletivas de contrato.	Não	Sim	Sim, se greve afeta mais de metade dos trabalhadores ou se interrompe trabalho essencial.	Sim, a partir do primeiro dia da greve se a última oferta for equivalente ao contrato prévio ajustado pelo índice de preço ao consumidor. De outro modo, só após 15 dias.	A greve acaba se mais da metade dos trabalhadores retornar ao trabalho.
Colômbia	Tribunal do trabalho. Dois dias após a declaração de greve, ministro do trabalho pode pedir arbitragem.	Depois de período de negociações diretas. Precisa ser aprovada por voto secreto de maioria absoluta dos empregados da fábrica.	Não. greve suspende contratos de trabalho.	Não	Não	Não, exceto se houver sério risco de danos às instalações.	60 dias
Equador	Inspetoria do trabalho.	Se negociações diretas falharem, desde que a maioria absoluta dos trabalhadores concordem. Permitidas greves de solidariedade.	Sim	Não	Não	Não	Quando o tribunal resolve, a greve acaba.
México	Tribunais do trabalho	Conselho tripartite precisa declará-la legal.	Não, a não ser que conselho decida que a greve é "imputável" ao empregador.	Não	Não	Não	Não há máximo.
Nicarágua	Tribunais civis	Sim, se maioria contada concordar. Não precisa ocorrer no contexto de acordo coletivo.	Sim	Trabalhadores podem voltar ao trabalho, mas salários são pagos em qualquer caso.	Sim, após conciliação, se autorizada por Inspetoria do Trabalho.	Não	Não há máximo.
Peru	Ministério do trabalho	Sim, se maioria aprovar. Poucas limitações.	Não. Greve suspende contratos de trabalho.	Não regulamentado.	Não	Sim	Não há máximo.
Venezuela	Inspetoria do trabalho	Se negociações diretas falharem, desde que a maioria absoluta dos trabalhadores concordem. Permitidas greves de solidariedade.	Não. Greve suspende contratos de trabalho.	Não	Sim	Sim	Não há máximo.

Fonte: Dertouzos e Karoly, 1992; Cox Edwards, 1993.

A Mudança do Papel do Estado

Os países da América Latina e do Caribe ainda não trataram do problema das burocracias ineficientes. Os esforços de descentralização muitas vezes transferiram responsabilidades sem outorgar a autoridade para gerar receita ou controlar contratações e salários. O problema dos serviços públicos e do desempenho dos funcionários vai além de mudanças organizacionais, corte de custos e melhores sistemas de recompensa. Os órgãos governamentais precisam aprender a ver uma ligação direta entre sua receita e suas responsabilidades.

Existem muitas maneiras de alcançar esse objetivo e todas envolvem um certo nível de autonomia para os órgãos, com tarefas claramente definidas, determinação centralizada das alocações orçamentárias e uma política definida de geração de receitas adicionais. A maior autonomia permitiria aos órgãos (ou governos locais) buscar a maneira mais eficiente de fornecer bens e serviços públicos, a exemplo da operação das instituições privadas, onde os bens e serviços são adquiridos ou contratados a não ser que haja vantagem comparativa em produzi-los internamente. Além disso, metas mensuráveis e incentivos que premiem trabalhadores e gerência são pré-requisitos para o bom desempenho do setor público.

Emprego e salários no setor público

Ao prestar serviços públicos, os governos não têm outra escolha a não ser confiar na capacidade administrativa dos gerentes locais. É preciso dar a eles autonomia para contratar, promover, treinar e despedir empregados, mas em geral eles não a têm. Frequentemente os cargos são predeterminados, os salários são pagos diretamente pelo governo central e os critérios de promoção são estabelecidos por estatuto. Isso torna as decisões de administração de pessoal de certa forma irrelevantes para as operações locais. Romper com esse modelo requer mais do que mudanças jurídicas nos estatutos que governam os órgãos individuais. Requer uma boa dose de vontade política, porque os sindicatos do setor público têm o poder de paralisar a administração.

O principal problema apresentado pelo sindicalismo do setor público é que as disputas tendem a ser onerosas, porque os mercados envolvidos são geralmente monopolistas. Por esse motivo, é natural buscar alternativas às greves. A mediação de terceiros é a alternativa óbvia e o mecanismo recomendado é a arbitragem

de “oferta final”, que força o mediador a escolher a oferta final da direção ou do sindicato.

Uma reforma bem-sucedida deve encontrar meios de isolar os órgãos públicos das forças políticas. Seu mandato precisa ser claro e seu desempenho mensurável. Naim (1955) observa que muitos países lograram êxito em manter entidades públicas importantes isoladas das manobras políticas, transformando-as numa ilha de administração eficiente com a atenção voltada para os resultados. Entre elas estão companhias petrolíferas como a Petroleos de Venezuela, a Companhia Nacional de Café da Colômbia, a companhia estatal de cobre no Chile e alguns organismos centro-americanos que supervisionam as exportações de banana.

Pode-se conseguir muito ao conceder mais autonomia aos órgãos públicos, mas essa abordagem não pode ser generalizada para todo o setor público. O capítulo anterior tratou das restrições à administração de pessoal que são parte integrante dos contratos coletivos em toda a região. Além dessas, existem muitas vezes estatutos especiais para trabalhadores nos setores sociais (educação, saúde e outros). Como mostrou a experiência dos anos 80, nem a legislação mais protecionista protege os empregados da recessão ou dos cortes orçamentários. A experiência também mostrou ao trabalhador que é melhor estar num sistema que o recompense por ser produtivo. Em resumo, conseguir que os serviços públicos tenham um desempenho mais eficiente requer uma abordagem pragmática que reconheça a importância da gestão local, compreenda os incentivos que cada entidade enfrenta e encontre meios de corrigi-los para que os objetivos sociais sejam consistentes com os da entidade local. A recente experiência da Nova Zelândia com as reformas administrativas do setor público oferece um padrão de medida interessante com o qual comparar as práticas de outros países.

Estabelecer prioridades e escolher melhores instrumentos de política

Os gastos sociais são sempre limitados por considerações orçamentárias. Ademais, a consideração mais importante para qualquer despesa social é a eficiência da alocação de fundos, medida pelos resultados em relação às metas iniciais. Os países latino-americanos mantêm estruturas burocráticas elaboradas e uma legislação complexa para governar o fornecimento de serviços

sociais. Esses países deveriam iniciar esforços de racionalização de suas instituições de serviço social. Os governos deveriam limitar-se à elaboração de política, controle, avaliação, supervisão e financiamento, deixando a execução dos programas a entidades descentralizadas como municipalidades, governos locais e organizações privadas.

Em termos de financiamento, os subsídios que atendem a demanda apresentam diversas vantagens em relação aos subsídios indiretos, do lado da oferta. Os subsídios em resposta à demanda são mais facilmente dirigidos aos grupos mais necessitados e atraem co-financiamento mais facilmente. Esse princípio aplica-se a todas as áreas em que o setor público esteja envolvido profundamente com financiamento e produção de serviços. Dois casos particularmente importantes para este relatório são educação e treinamento de mão-de-obra.

Financiamento da educação

A educação superior na América Latina tem sido tradicionalmente subsidiada do lado da oferta. Essa escolha beneficia os que se qualificam para a educação universitária, independentemente de sua capacidade de pagar, o que reduz os recursos disponíveis para os segmentos mais pobres da sociedade. Não há dúvida de que a educação tem que melhorar para que continue o impulso dos últimos anos orientado para as exportações. Mudar a maneira pela qual são alocados os fundos para educação superior ajudaria a ampliar a cobertura. A maioria dos que se formam nas universidades adquirem uma capacidade de auferir renda que lhes permitiria pagar por sua educação. Ampliar o acesso de novas instituições aos fundos públicos daria ao Estado mais pelo mesmo dinheiro, porque as velhas e novas instituições teriam que competir pelos fundos. A criação de bolsas de estudo e de sistemas de empréstimo aumentaria o acesso às universidades, ao mesmo tempo em que permitiria a recuperação de custos. O Chile adotou este princípio para mudar a fórmula de concessão de fundos às universidades, e desde então ocorreu um crescimento considerável na cobertura do sistema de educação superior.

Treinamento do trabalhador

As instituições de treinamento público na América Latina e no Caribe, com exceção de Argentina e México, baseiam-se no modelo brasileiro do Senai, um órgão público autônomo financiado por contribuições de 1% a 2% da folha de pagamento e admi-

nistrado em conjunto por governo, trabalhadores e representantes dos empregadores. Essas instituições desempenharam um importante papel durante o período de industrialização baseada na substituição de importações e a maioria continua a fornecer o mesmo treinamento que sempre forneceu.

Mas os países sofreram mudanças drásticas em suas políticas econômicas, ocorreram mudanças significativas em tecnologia e a demanda por pessoal treinado tornou-se menos previsível. As instituições de treinamento precisam adaptar-se para ser eficazes. Algumas já começaram a mudar. Em alguns casos, as pressões das reformas jurídicas privaram-nas de suas fontes tradicionais de financiamento (Bolívia, Colômbia, Costa Rica); em outros, as pressões originaram-se da maior exposição à concorrência por financiamento público (Chile). Empresários foram convidados a participar mais de perto do desenvolvimento de programas, como no Brasil, ou assumir a administração do sistema, como no Peru (de Moura Castro, 1994).

As exigências de mão-de-obra estão mudando rapidamente; apesar disso, muitas instituições continuam oferecendo treinamento tradicional em eletricidade ou mecânica. A maioria dos estudantes do sistema na última década tornaram-se empreiteiros independentes ou juntaram-se ao setor informal. Assim, o financiamento do sistema tornou-se um imposto para o setor moderno de mão-de-obra e uma transferência para o setor informal. O Chile eliminou esse imposto para fins específicos e usa o imposto de renda de base ampla para subsidiar apenas o setor informal de treinamento. No setor formal, as empresas podem obter um crédito no imposto de até 1% da folha de pagamentos se usarem essa quantia em treinamento de empregados, o qual pode ser organizado no local de trabalho ou através de instituições de treinamento públicas e privadas.

Alguns institutos de treinamento tradicionais estão se transformando em centros de transferência de tecnologia. Diversas escolas assumiram essa função e oferecem uma variedade de cursos para empresários privados. Os cursos de treinamento tradicionais continuam como parte do currículo mais amplo. Essa tendência é não apenas um meio importante de divulgar as inovações tecnológicas, mas também uma ferramenta útil para que os institutos de treinamento se antecipem às necessidades empresariais. Essas atividades adicionais ampliaram a fonte de financiamento desses institutos, aumentando sua autonomia e criando uma relação clara entre receita e responsabilidades.

A Perspectiva para os Trabalhadores

Muitos países latino-americanos iniciaram reformas que produzirão ganhos importantes para os trabalhadores nos próximos anos. Entre os reformadores mais avançados, alguns (Chile, Colômbia) estão dando sinais de progresso sustentado para os trabalhadores.

Para abrir o mercado de mão-de-obra formal é necessário:

- Substituir a legislação de estabilidade no emprego por um sistema que proteja os trabalhadores quando eles mudam de emprego. Isso não requer necessariamente que sejam criados novos programas de seguro-desemprego; pode ser feito com a melhoria do sistema de pagamento de indenizações em países que carecem da capacidade para administrar um esquema de seguro-desemprego.
- Recontratar a previdência social, diminuindo os impostos previdenciários e tornando as pensões uma função das poupanças individuais. Isso não significa que o Estado deva quebrar as promessas feitas aos que contribuíram para o sistema ou aos que dependem das pensões. A reforma tampouco é inconsistente com o estabelecimento de programas de transferência para os pobres idosos. Mas a reforma pode encorajar os empregados a poupar para a aposentadoria. As condições iniciais em cada país determinarão o nível de direitos adquiridos que continuarão a ser obrigação do setor público.
- Assegurar a liberdade de escolher a representação trabalhista e os mecanismos de resolução de disputa que estimulem a participação do empregado e do empregador na fábrica.
- Transferir os subsídios à educação e ao treinamento para o lado da demanda. Essa mudança criará institutos de treinamento mais bem habilitados a responder às exigências de mão-de-obra em rápida transformação, particularmente em países que estão se integrando à economia mundial. Muitos países concentram seu investimento em treinamento em pessoas que terminaram o nível secundário, por isso o apoio público ao treinamento geralmente não é em favor dos pobres. Subsídios baseados na demanda podem não apenas acomodar o treinamento no local de trabalho, mas também ser direcionados para grupos específicos.

Dois cenários globais desenvolvidos para o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1995* ilustram o que é possível e os perigos à frente para cada uma das principais regiões do mundo.

O primeiro cenário, baseado em grande parte nas tendências passadas, projeta as atuais políticas no longo prazo. É um cenário de crescimento vagaroso e de divergência, que implica uma ampliação das diferenças entre algumas regiões e da desigualdade dentro de alguns países. O segundo cenário, de inclusão e convergência, explora o potencial de uma ação de política interna forte em todas as partes do mundo, combinada a uma integração internacional mais profunda. Ambos os cenários são apenas ilustrativos — as projeções baseiam-se em muitas suposições e não representam uma previsão. Mas são um guia plausível para as conseqüências do êxito e do fracasso e levam em consideração tendências prováveis tanto no que se refere aos efeitos no plano econômico quanto na integração internacional.

O cenário de divergência parte do princípio de que continuarão as tendências recentes do investimento ou que o investimento se deteriorará, que uma parcela considerável dos que estão hoje na escola a abandonarão prematuramente e que a produtividade geral do trabalho não aumentará rapidamente. O cenário de convergência parte do princípio de que as taxas de investimento se acelerarão, que as taxas de matrícula se estabilizarão nos níveis atuais e que as de evasão declinarão, e que investimentos em infra-estrutura, transferências tecnológicas e melhorias na qualidade do governo contribuirão para a produtividade do trabalho. O cenário de convergência precisa ser apoiado por taxas mais altas de poupança, déficits fiscais mais baixos nos países industrializados e quantias razoáveis de fluxos internacionais, incluindo assistência ao desenvolvimento.

No cenário de divergência, partimos do princípio de que o protecionismo não desaparecerá e que os países ou retardarão a implementação do acordo da Rodada Uruguai ou compensarão os ganhos numa área com protecionismo de algum outro tipo. Nele, o crescimento das exportações será lento e haverá pouca mudança na divisão internacional do trabalho. No cenário de convergência, a Rodada Uruguai estará completamente implementada e haverá um progresso ainda maior na liberalização do comércio — incluindo a agricultura — nos planos regional e multilateral. A integração global combinar-se-á ao investimento interno em capital e recursos humanos para produzir amplos ganhos líquidos. A América Latina lucrará com uma melhor combinação de especializações no crescente mercado global, recuperará sua força na

mineração e agricultura e entrará no mercado de bens mais sofisticados do ponto de vista tecnológico (Tabela 10).

Ambos os cenários partem do princípio de que a tendenciosidade tecnológica que favorece trabalhadores qualificados continuará. No cenário de divergência, essa tendenciosidade reforça a acumulação lenta e o comércio mundial estagnado e resulta em crescimento vagaroso do PIB em muitas regiões e crescente desigualdade entre as regiões e dentro delas, incluindo a América Latina e o Caribe. Em contraste, o cenário de convergência descreve o aumento da renda e a queda da desigualdade. A rápida acumulação de mão-de-obra qualificada reduz o número de trabalhadores não qualificados, aumentando assim a demanda de seus serviços. Ademais, as áreas rurais ganham com as condições externas e a demanda de mão-de-obra não qualifi-

cada na agricultura e nos serviços cresce. Todos esses fatores contribuem para a diminuição da desigualdade.

O êxito desses esforços dependerá tanto das políticas internas quanto das condições internacionais. A política trabalhista tem sido negligenciada e isso é um erro. A capacidade da economia de modernizar-se, voltar-se para as exportações, adaptar-se a novas tecnologias, melhorar o fornecimento de serviços reside na utilização mais aperfeiçoada dos recursos e num setor produtivo mais eficiente. Melhor compreensão da ligação entre política governamental e desenvolvimento do setor privado aumentará as chances de recuperação sustentada e de uma guerra contra a pobreza mais eficaz na região. Os mercados de trabalho precisam ser liberalizados a fim de expandir as oportunidades de emprego em todos os setores.

O cenário de convergência mostra aumento da renda e queda da desigualdade

Tabela 10. As perspectivas para a América Latina e o Caribe, 1994–2010 (porcentagem)

Variável	Atual	Cenário de divergência	Cenário de convergência
<i>Fatores no processo de crescimento</i>			
Parcela do investimento no PIB	(1992) 20,0	22,0	25,0
Média de anos de escolaridade	(1992) 4,9	5,6	6,1
Crescimento anual em	(1960–87) 0,0	0,6	1,6
<i>Crescimento anual</i>			
Crescimento do PIB per capita	(1970–90) 1,7	1,4	3,3
Crescimento das exportações	(1980–90) 2,4	3,8	7,0
<i>Aumento total dos salários</i>			
Salários não qualificados		-3,0	58,0
Salários qualificados		45,0	62,0

Fonte: Banco Mundial, 1995; Lewis, Robinson, e Wang, 1995.

Referências

- Ahuja, V., e Filmer, D. 1995. "Educational Attainment in Developing Countries: New Estimates and Projections Disaggregated by Gender." Documento de informação básica para o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1995*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1993a. *Human Resources in Latin America and the Caribbean. Priorities in Action*. Escritório Regional da América Latina e do Caribe. Washington, D.C.
- . 1993b. *Latin America and the Caribbean: A Decade After the Debt Crisis*. Escritório Regional da América Latina e do Caribe. Washington, D.C.
- . 1994. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford University Press, New York.
- . 1995. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1995: O Trabalhador e o Processo de Integração Mundial*. Washington, D.C.
- Banerji, A. 1995. "Workers in the Informal Sector in Developing Countries." Documento de informação básica para o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1995*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Calvo, G., Leiderman, L., e Reinhart, C. 1993. "The Capital Inflows Problem: Concepts and Issues." Documento do FMI de Análise e Avaliação de política. Fundo Monetário Internacional, Washington, D.C.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). 1992. *El perfil de la pobreza en America Latina a comienzos de los años 90*. Santiago, Nações Unidas LC/L. 716.
- . *Economic Survey of Latin America*. Vários números.
- Comissão de Trabalhadores Agrícolas. 1992. *Report of the Commission on Agricultural Workers*. Washington, D.C.
- Cortazar, R. 1994. "Labor Policy in Democratic Chile." Estudo apresentado no Foro Internacional sobre as Perspectivas da América Latina. Paris, 2–4 de novembro, BID, Centro de Desenvolvimento da OCDE.
- Cox Edwards, A. 1993. "Labor Market Legislation in Latin America and the Caribbean." Relatório de Estudos Regionais 31. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Cox Edwards, A., e Roberts, J. 1994. "Macroeconomic Influences on Female Labor Force Participation: The Latin American Evidence." *Estudios de Economía* 20: 89–106.
- de Moura Castro, C. 1994. "La formación profesional en América Latina: Nuevos remedios para un nuevo paciente." *Planeación y Desarrollo* 25 (edição especial):237–56.
- Dertouzos, J.N., e Karoly, L.A. 1992. *Labor-Market Responses to Employer Liability*. Santa Monica, Califórnia: Rand, the Institute for Civil Justice.
- Erzan, Refik, Kuwahara, Kiroaki, Marchese, Saratino, e Vossenar, Rene. 1989. "The Profile of Protection in Developing Countries." *UNCTAD Review* 1(1).
- Grosh, M. 1992. "From Platitudes to Practice: Targeting Social Programs in Latin America." Relatório da Divisão de Recursos Humanos da América Latina e do Caribe 10720. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Hamermesh, D. 1993. *Labor Demand*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Heppel, M., Spano, J., e Torres, L. 1993. "The 1992 Apple Harvest in West Virginia." Relatório preparado para os Programas do Gabinete de Emprego da Virgínia Ocidental. The Inter-American Institute on Migration and Labor, Washington, D.C.
- Kaufman, D. 1991. "The Forgotten Rationale for Policy Reform: The Productivity of Investment Projects." Documento de informação básica para o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1995*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Krueger, A. 1983. *Trade and Employment in Developing Countries, vol. 3: Synthesis and Conclusions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Marcouiller, D., Ruiz de Castilla, V., e Woodruff, C. 1995. "Formal Measures of the Informal Sector Wage Gap in Mexico, El Salvador and Peru." Estudo apresentado nas reuniões da Associação Econômica da América Latina e do Caribe. Washington, D.C., 5 de janeiro.
- Mesa-Lago, C. 1991. *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*. Documento de Trabalho 140 do Banco Mundial. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Morley, S. 1992. "Macroeconomic Conditions and Poverty in Latin America." Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C.
- Mosley, P. 1993. "Metamorphosis from NGO to Commercial Bank: The Case of Bancosol in Bolivia." Documento de Trabalho 4, Departamento de Economia, Universidade de Reading, Reading.
- Naim, M. 1995. "Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy." Documento Ocasional 62. International Center for Economic Growth. San Francisco.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho). 1989. *Summaries of International Labor Standards*. Washington, D.C.

- . 1994. *List of Ratifications by Convention and by Country* (em dezembro de 1993). Genebra.
- Pencavel, John. 1995. "The Role of Labor Unions in Fostering Economic Development." Documento de informação básica para o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1995*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Pessino, C., e Giacchini, L. 1994. "Rising Unemployment in Argentina: 1974–1993." CEMA, Buenos Aires.
- Psacharopoulos, G., e Patrinos, H., eds. 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Psacharopoulos, G., Morley, S., Fiszbein, A., Le, H., e Wood, B. 1992. *Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s*. Relatório de Estudos Regionais 27. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Summers, R., e Heston, A. 1991. "The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950–1988." *Quarterly Journal of Economics* 106 (2): 32–68.
- Syrquin, M. 1991. "A Comparative Analysis of Structural Transformation in Latin America." Em M. Urrutia, ed., *Long-Term Trends in Latin American Economic Development*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C.
- Vial, I., e Valdés, A. 1993. "Targeting and Decentralization of Health and Nutrition Programs: The Chilean Experience." Em I. Serageldin e P. Landell-Mills, eds., *Overcoming Global Hunger: Proceedings of a Conference on Actions to Reduce Hunger Worldwide*. Banco Mundial, Washington, D.C.

2025/83
033256390

033256390

507369-4001



BANCO MUNDIAL

SEDE

1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Telefone: (202) 477-1234
Fax: (202) 477-6391
Telex: MCI 64145 WORLDBANK
MCI 248423 WORLDBANK
Endereço telegráfico: INTBAFRAD
WASHINGTONDC
World Wide Web: <http://www.worldbank.org>
E-mail: books@worldbank.org

ESCRITÓRIO NA EUROPA

66, avenue d'Iéna
75116 Paris, France

Telefone: (1) 40.69.30.00
Fax: (1) 40.69.30.66
Telex: 640651

ESCRITÓRIO EM TÓQUIO

Kokusai Building
1-1 Marunouchi 3-chome
Chiyoda-ku, Tokyo 100, Japan

Telefone: (3) 3214-5001
Fax: (3) 3214-3657
Telex: 26838

0002-1

LSD Library,
L 3600



ISBN 0-8213-3502-2