

Uma Nova Agenda Econômica e Social
para a América Latina



**Recomendações de Política para os Mercados de
Trabalho e Geração de Empregos na América
Latina: Instrumentos, Consensos e Dissensos**

Rudi Rocha

2008

Este trabalho foi escrito entre 2007 e 2008 como contribuição ao projeto *Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina*, realizado pelo iFHC – Instituto Fernando Henrique Cardoso e pela CIEPLAN – Corporación de Estudios para Latinoamérica. O projeto foi realizado graças ao apoio da AECI – Agencia Española de Cooperación Internacional, BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. As informações e opiniões apresentadas pelos autores são de sua responsabilidade pessoal e não representam necessariamente nem comprometem as instituições associadas ao projeto.

Coordenadores do projeto: Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

Equipe Executiva: Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

Copyright ©: iFHC/CIEPLAN. 2008. São Paulo, Brasil, e Santiago de Chile.

O texto, em parte ou em sua totalidade, pode ser reproduzido para fins não comerciais dentro dos termos da licença de Creative Commons 3.0
<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/deed.pt>



Recomendações de Política para os Mercados de Trabalho e Geração de Empregos na América Latina: Instrumentos, Consensos e Dissensos

Rudi Rocha¹

1. Introdução

Partindo do consenso generalizado de que as economias latino-americanas têm gerado nos últimos anos empregos em pouca quantidade e de baixa qualidade, este artigo responderá a dois objetivos. Em primeiro lugar, apresentará um panorama geral dos diferentes instrumentos de política disponíveis para o enfrentamento destas dificuldades e para o melhor funcionamento dos mercados de trabalho na região. Neste ponto incluem-se tanto políticas de geração de emprego, as políticas ativas e passivas de mercado de trabalho, como também a questão da regulação trabalhista. O segundo objetivo será o de descrever os principais consensos e dissensos que existem na literatura em torno de cada um dos instrumentos apresentados, identificando a partir desta análise seus *trade-offs* de política.

Em grande medida este estudo se utilizará de citações baseadas em um conjunto de documentos representativos das principais agendas de recomendações de políticas direcionadas aos problemas de mercado de trabalho na América Latina. As principais referências estão no Panorama Laboral da OIT de 2005, no estudo de Weller (2005), incluído na Série Macroeconomia del Desarrollo da CEPAL, no informe de Progreso Económico e Social de 2004 do BID e no artigo de Saavedra (2003). Não obstante, contará também com referências bibliográficas de apoio, estudos sobre tópicos específicos de mercado de trabalho.

O artigo está organizado da seguinte forma. Na próxima seção apresentam-se as interpretações sobre os determinantes do desempenho dos mercados de trabalho latino-americanos ao longo dos anos 1990 e início dos 2000. Na seção 3 descrevem-se os instrumentos de intervenção de mercado de trabalho e as políticas disponíveis para fazer frente a suas dificuldades. Na quarta seção apresentam-se os consensos e dissensos em torno de cada tipo de instrumento. A quinta seção traz os comentários finais deste trabalho.

2. Desempenho Recente dos Mercados de Trabalho e do Emprego na América Latina: Fatos Estilizados e Interpretações de Determinantes

São aproximadamente 19 milhões de trabalhadores desocupados nos centros urbanos latino-americanos, o que equivale a uma taxa de desemprego aberto de cerca de 10%, superior àquela

¹ Agradeço às sugestões e ao apoio de Jaime Saavedra, Jurgen Weller, Adalberto Cardoso e Patrício Meller. Este trabalho se beneficiou também das discussões realizadas no âmbito do curso sobre economias latino-americanas da CEPAL, coordenado por Mario Cimoli e Annalisa Primi, entre os meses de julho e setembro de 2006, bem como das reuniões e workshops realizados pelo CIEPLAN, ao longo do mesmo período. Este trabalho não seria possível sem o apoio e a generosidade do iFHC, IETS e CIEPLAN, instituições envolvidas diretamente na coordenação do projeto *Em Busca de uma Nova Agenda de Desenvolvimento para a América Latina*.

que iniciou os anos 1990, de pouco acima dos 7% (OIT, 2005)². A depender do país, as taxas de desemprego entre mulheres tendem a ser entre 30% e 50% maiores que as taxas masculinas, enquanto que o desemprego entre os mais jovens é cerca de três vezes superior àquele em nível médio nacional³.

Encontram-se grandes diferenças entre as performances sub-regionais ao longo dos anos 1990. Na região norte, onde se incluem México, Istmo Centro-americano e parte do Caribe, as taxas de desemprego caíram tanto entre os anos 1990-1997, como entre 1997-2002 – no México, por exemplo, mantendo-se sempre inferiores a 5% ao longo da década. Os países Andinos apresentaram, em média, um aumento moderado do desemprego nos dois períodos enquanto que este indicador cresceu fortemente nos países do Cone Sul e Chile, em especial a partir de 1997 (Weller, 2005).

Apesar da heterogeneidade de performances verificada entre os países, existem alguns fatos estilizados relativamente comuns a todos os casos. Dentre os mais destacados está a queda do número de trabalhadores com acesso à seguridade social – em termos de cobertura, em vários países a proporção de trabalhadores ocupados assalariados sem acesso à proteção social já é inferior a 50% do total: para dados de 2004, têm-se Bolívia, 31%; Equador, 47%; Nicarágua, 40%; Paraguai, 26%; Peru, 48% (OIT, 2005). Esta tendência de diminuição da proteção social está diretamente relacionada ao aumento da informalidade, assim como a outros indicadores que apontam para uma deterioração da qualidade dos postos de trabalho e para a transferência dos riscos inerentes ao ciclo econômico das firmas aos trabalhadores – como, por exemplo, o aumento da rotatividade e do número de ocupados sob contratos temporários e a queda da duração média do emprego⁴.

Também, dentre os fatores demográficos, destacam-se como fatos estilizados o declínio da taxa de crescimento da população em idade ativa e o significativo aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho ao longo dos anos 1990, chegando ao patamar médio de 50% na região e levando a um crescimento da taxa de participação global nos mercados de trabalho latino-americanos (Duryea e Székely, 1998; Saavedra, 2003). Parte deste fenômeno pode ser atribuída à queda nas taxas de fertilidade ou a mudanças no status social feminino (Berry e Mendez, 1999).

Nos documentos produzidos pelas agências multilaterais ou por analistas destacados existem panoramas das trajetórias recentes dos mercados de trabalho latino-americanos bastante completos e com um alto grau de convergência quanto à interpretação dos indicadores – e, por este motivo, esta seção preocupa-se apenas em identificar seus fatos estilizados mais marcantes. Por outro lado, nem sempre a interpretação dos determinantes da performance destes mercados é consensual. Embora exista um conjunto de determinantes que são invariavelmente mencionados nos textos, a importância de cada um deles é ponderada de distintas formas e nem sempre as conclusões apontam para uma mesma direção.

² Devem-se ter em conta os ajustes metodológicos sobre o cálculo das taxas de desemprego implementados no Brasil e Argentina no início dos anos 2000, levando a um crescimento das taxas de desemprego agregadas para a região.

³ Estas diferenças são relativamente grandes mesmo em uma análise comparativa internacional (BID, 2004).

⁴ Essas três tendências são descritas em Saavedra (2003).

Talvez o maior grau de consenso esteja em torno do baixo crescimento e da alta volatilidade macroeconômica como determinantes da fraca performance dos mercados de trabalho e da capacidade limitada destes mercados de gerarem postos de trabalho em quantidade e de qualidade. No entanto, mesmo destacando-se em todas as análises sobre o tema a relevância deste determinante encontra-se ponderada de diferentes modos.

Para Weller (2005), o comportamento de emprego e produto continua sendo pró-cíclico nos anos 1990 e a correlação torna-se mais estreita a partir de 1997, embora exista uma tendência dual, em alguns momentos anti-cíclica e em outros pró-cíclica, com respeito ao emprego por conta-própria. Para este autor o crescimento é uma variável chave na determinação do nível de emprego – e assim o baixo crescimento observado ao longo dos anos 1990 na América Latina é uma forte explicação para o aumento do desemprego na região. Nas palavras de Weller (2005; p. 12): *no hay una desvinculación entre el crecimiento económico y la generación de empleo, pero tampoco una acentuación de la elasticidad empleo-crecimiento, como se esperaba que ocurriera como consecuencia de las reformas (...). Por lo tanto, en el periodo 1990-2004 el deficiente crecimiento económico fue la principal causa de la escasa generación de empleo.* A relevância do crescimento como determinante é enfatizada também pela OIT (2005), Ros (2005), Tokman (2004) e Stallings e Peres (2000).

O documento do BID (2004), por sua vez, em seu capítulo dedicado à descrição da performance recente dos mercados de trabalho na América Latina, apresenta a causalidade da relação entre crescimento e geração de empregos de forma mais cautelosa. De acordo com a publicação, *in Latin America, much of the rise in unemployment occurred after 1994 and again after 1998, coinciding with periods of low economic growth. Indeed (...) throughout the 1980s and the 1990s, periods of low economic growth tended to be accompanied by increased unemployment.* No entanto, o documento trata com maior profundidade o tema quando analisa o impacto da volatilidade macroeconômica sobre os mercados de trabalho, destacando não apenas a conexão teórica entre produto e emprego, como também apresentando algumas limitações empíricas desta relação: *although macroeconomic volatility and low growth play an important role in explaining unemployment in the region, they cannot fully explain the behavior of unemployment. A simple way to show this is to look at the share of the variance of unemployment that is explained by the cyclical component of GDP. In a sample of 15 Latin American countries for which data are available, the business cycle explains more than 50 percent of the variance of unemployment in seven countries, but plays a limited role in explaining unemployment in the other eight countries.* Finalmente, quando analisa as instituições de mercado de trabalho, o documento descarta uma grande relevância do impacto dos custos da seguridade social sobre o nível de emprego durante os anos 1990 na América Latina e enfatiza a importância do crescimento baixo e volátil como determinante do aumento das taxas de desemprego.

Diretamente relacionado à questão do crescimento encontra-se o impacto das reformas estruturais sobre a performance dos mercados de trabalho – e neste ponto está em jogo não apenas a geração do desemprego em si, como também o desempenho da estratégia reformista de maneira geral. Segundo Stallings e Peres (2000), ao mencionarem a estabilidade da elasticidade emprego-produto, *na medida em que a década de 1990 refletiu o impacto das reformas, pode-se inferir que estas não afetaram – nem positivamente nem negativamente – a relação quantitativa entre crescimento e emprego. O que mais sobressai com relação à última década são as taxas mais baixas de crescimento, que se traduziram em uma lenta criação de emprego.* Com relação ao impacto das reformas,

os autores continuam: *a expansão da produção está intimamente relacionada à criação de emprego. A hipótese é de que o aumento do PIB representa o principal mecanismo de transmissão entre as reformas e a dimensão quantitativa do emprego. A consequência disso é que as taxas deficientes de crescimento causaram boa parte do problema ocupacional.*

Em contraponto a Stallings e Peres (2000) a publicação do BID (2004) afirma que: *critics claimed that reforms brought sizable losses in employment, particularly in small and medium-size firms and good public sector jobs, as well as losses in the quality of jobs because many employers stopped offering benefits as the pressure to remain competitive increased. The reality is that, contrary to the critics' predictions, employment losses were small and when they occurred they had no discernable effects on the unemployment rate. There were no massive losses in employment because, surprisingly, contrary to the reformers' predictions, there were limited shifts in resources to potentially more efficient sectors, which may explain why productivity and earnings increased at such a slow pace.*

Ainda com respeito ao impacto das reformas sobre o mercado de trabalho, o argumento de Saavedra (2003) busca identificar quem ganhou ou perdeu com as mudanças de composição setorial e oportunidades de emprego. Para o autor, *the interactions of a set of structural reforms in Latin America had important effects on the operation of the labor market, even if many of the long-run effects are not yet clear. Market friendly reforms, together with economic integration, influence modes of production, adoption rates of new technologies, human resource policies and labor demand patterns whose long-term effects are not yet known. Yet, even in the short-run, trade reform, public-sector downsizing, privatization and reduction in unionization have had large and profound effects on the labor market opportunities of specific demographic and occupational groups* (Saavedra, 2003; p. 229). Neste sentido, as oportunidades de emprego diminuíram para os trabalhadores mais velhos, particularmente homens, do setor manufatureiro, da administração pública e para os sindicalizados. O peso das reformas recaiu basicamente sobre a classe-média.

Para muitos autores, o comportamento de variáveis macroeconômicas, como a taxa de câmbio e a formação bruta de capital físico, assim como o padrão de especialização dos países latino-americanos foram determinantes ao desempenho dos mercados de trabalho e para a fraca geração de emprego, particularmente no que tange a influência destes elementos sobre o crescimento econômico. Para Ros (2005, p. 23), *el surgimiento de desempleo masivo en varios países sudamericanos y la persistencia de alto desempleo en otros de esta parte del hemisferio sería el resultado de un lento proceso de acumulación de capital, de una tendencia a la apreciación real del tipo de cambio y de un patrón de especialización orientado hacia productos intensivos en recursos naturales.* Weller (2005, p. 21), em um exercício de estimação do impacto de variáveis selecionadas sobre o nível de emprego assalariado, encontra que *a nivel agregado, la generación de empleo se vio beneficiada por altas tasas de crecimiento y un tipo de cambio elevado, mientras las diferencias en las pautas de la integración comercial (...) no parecen haber jugado un papel significativo al respecto.*

Para o BID (2004, p. 140) a relação entre câmbio e emprego não é incondicional: *fluctuations in the real exchange rate can impact real activity and employment through different channels. On the one hand, sectors that export can benefit from the relative price adjustment, increasing their production and employing more labor. In economics jargon, this is known as a competitiveness effect and is derived from standard Mundell-Fleming types of models. However, there is a large and growing literature on how currency and maturity mismatches affect firms' balance sheets and the overall level of economic activity. The main point in the*

literature is that a real devaluation increases the domestic currency value of dollar debt and, by weakening firms' balance sheets, prevents firms from having access to finance, thus reducing investment, labor hiring, and output. Empirical results suggest that the impact of real exchange rate fluctuations on employment varies substantially depending on the degree of liability dollarization. Using various econometric techniques and measures of liability dollarization, (one can show) the net effect of devaluation on employment growth for a sample of five Latin American countries for which data are available (Argentina, Brazil, Chile, Colombia, and Peru). The effect can turn from positive to negative once liability dollarization exceeds 25 percent. This finding may be quite relevant, given that the average degree of liability dollarization in the sample is around 40 percent.

Algumas análises exploram centralmente o modo como os mercados de trabalho ajustam-se frente a flutuações do ciclo econômico (via preços ou quantidade) e o impacto do ajuste sobre o nível de emprego; já em outros estudos este tema é tratado com descrição ou sequer é mencionado – como em Ros (2005) ou Weller (2005). Para Saavedra (2003), uma mudança importante nos anos 1990 consistiu na queda da inflação, na rigidez dos salários reais e na menor capacidade de ajuste dos mercados de trabalho via preços. Segundo o autor, *despite country differences, lower inflation has meant that almost everywhere wages have stopped being an important adjustment mechanism. González (1999) finds some evidence that in countries that carried out price stabilization programs (...) the response of employment to output shocks increased during the 1990s, while the wage response fell* (Saavedra, 2003; p. 219). Para o BID (2004; p. 133) esta é uma tendência recente no comportamento dos mercados de trabalho latino-americanos, embora possa ser considerada como um determinante do aumento do desemprego pós-crisis de 1997: *the high level of wage flexibility that characterized Latin America during 1980-2000 was due to high levels of inflation and poor enforcement of labor regulations. The disinflation process that characterized the region during the 1990s, together with a process of institutional reforms aimed at increasing institutional quality and improving respect for the rule of law, are likely to remove the margins of flexibility (...) and, hence, may increase the unemployment cost of recessions.*

A questão da flexibilidade dos mercados de trabalho e dos mecanismos de ajuste frente ao ciclo econômico recai diretamente em um tema bastante controverso na literatura e de alto grau de dissenso: a influência da regulação trabalhista. Neste ponto existem análises sustentando que o aumento da *flexibilidade* na regulação trabalhista ao longo dos anos 1990 contribuiu para o aumento do desemprego e para a deterioração da qualidade dos postos de trabalho na região. Ao mesmo tempo, tendo de início o pressuposto básico em direção contrária, outros estudos sustentam que o aumento da *rigidez* na regulação trabalhista no período gerou o mesmo efeito.

Destacando as palavras da OIT (2005, p.68), *los problemas del mercado laboral se generan por la actuación de factores de diferente naturaleza ligados al comportamiento de la oferta y demanda de la mano de obra y el marco jurídico institucional que regula el funcionamiento del mercado de trabajo. En el contexto de bajo crecimiento económico en la región de los últimos quince años y de la puesta en marcha de reformas del mercado laboral (caracterizadas por una mayor flexibilización de relaciones contractuales en algunos países), la tasa de ocupación registró más descensos que aumentos, mientras que la tasa de participación ha tendido a aumentar (...). El resultado fue que la tasa de crecimiento del empleo no fue suficiente para absorber el crecimiento de la oferta. (...) La flexibilización del mercado laboral y el incumplimiento de las normas laborales contribuyeron a agravar el déficit de trabajo decente.*

Para Ros (2005; p. 24), *las instituciones del mercado de trabajo parecen haber tenido en el mejor de los casos un papel secundario en la diversidad de experiencias de empleo y desempleo en la región, aunque las tasas de desempleo aparecen correlacionadas en un corte transversal entre países con los pagos por seguro de desempleo.*

Já de acordo com Saavedra (2003), as reformas trabalhistas implementadas na América Latina variaram de profundidade ou mesmo direção, não obstante podendo ser consideradas modestas em geral. Para o autor os mercados de trabalho nos países da região continuam sendo muito pouco flexíveis e o custo do trabalho, fora de linha com o nível de produtividade de seus trabalhadores.

Em geral, a depender da metodologia utilizada nos estudos dedicados a compreender o impacto da regulação trabalhista e proteção ao trabalhador sobre o nível e a composição do emprego, as conclusões são distintas⁵. Neste mesmo sentido, de acordo com o BID (2004; p.217), *although some studies suggest that reducing job security in Latin America holds the promise of higher employment and lower unemployment rates, others do not. These results may imply that the effects of labor market deregulation differ across countries, depending on the circumstances accompanying such reforms.*

Por fim, muitos estudos analisam em que medida as tendências demográficas, particularmente o aumento na taxa de participação feminina, influenciaram o nível de emprego nos países da região a partir de mudanças no nível e composição da oferta laboral. Para Saavedra (2003), tendo como referência o estudo de Duryea e Székely (1998), *in part, the lower employment growth during the 1990s was due to demographic factors. As is pointed out by Duryea e Székely (1998), the rate of growth of the working age population has begun to decline, falling from 3 percent per year in the 1980s to 2,5 percent in the 1990s. The increase in the labor force participation during recent decades can mainly be explained by the increase in female participation* (Saavedra, 2003; p. 219).

Para Weller (2005; p. 10), por outro lado, *históricamente, el crecimiento demográfico ha ejercido una fuerte presión en los mercados de trabajo de la región, a los que cada ano se incorporaron cohortes etarias cada vez más grandes en búsqueda de empleo. Sin embargo, la transición demográfica de las últimas décadas ha contribuido a mitigar esta presión y en los últimos anos también a reducirla. (...) A partir de este mismo decenio (1990), el aumento de la población en edad de trabajar se reduce incluso en términos absolutos, de un máximo de 38,7 millones de personas en el quinquenio 1995-2000 a una cifra proyectada en 38,1 millones para el quinquenio 2000-2005.* Ainda, segundo o autor, o aumento da taxa de participação feminina nos anos 1990 é contrabalançado por outras forças demográficas e pelo comportamento contra-cíclico da taxa de participação, o que levou a frear o crescimento da oferta de trabalho.

Já para o BID (2004; p.2), *the growth in the supply of labor is not the cause of the increase in unemployment or unregulated employment. Nor are the changes in the characteristics of the labor force that are taking place in the process. The labor force is becoming older, more gender balanced, more urban, and more educated, but there is no basis to argue that any of these changing patterns is an important explanation for the ills of the labor market.*

⁵ Para um panorama destes estudos ver Heckman e Pagés (2004), Saavedra (2003) e BID (2004).

Enfim, embora exista um consenso generalizado de que o desempenho dos mercados de trabalho latino-americanos foi fraco de maneira geral, tanto em termos de geração de empregos em quantidade como de qualidade, não existe um diagnóstico único sobre seus determinantes. Frente a um período de grande volatilidade da atividade econômica, de reformas econômicas profundas e de reformas trabalhistas erráticas é natural encontrar dificuldades na interpretação dos fatos. Em geral pode-se dizer que existe um conjunto de fatores que atuaram sobre a dinâmica dos mercados de trabalho ao longo dos últimos 15-20 anos e cujos impactos serão ainda mais bem precisados com o passar do tempo. Dentre estes, em síntese, pode-se dizer que se destacam a questão do crescimento e de seus determinantes, as mudanças em termos de mecanismos de ajuste ao ciclo econômico, as reformas trabalhistas implementadas e os fatores estruturais que se manifestam por trás da oferta de trabalho.

3. Instrumentos de Intervenção: Políticas de Emprego, Políticas de Mercado de Trabalho e Regulação Trabalhista

Existem basicamente três canais de intervenção pelos quais os governos podem atuar de modo a melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho e gerar empregos.

Em primeiro lugar, desde uma perspectiva ampla de políticas públicas, as políticas de emprego incluem os instrumentos macroeconômicos e de incentivos setoriais que incidem sobre o nível e a composição do produto e, por conseguinte, do emprego. Estas políticas se relacionam diretamente ao contexto econômico e social de um país e estão inseridas na condução de uma determinada estratégia de desenvolvimento. Atuam direta ou indiretamente sobre a demanda de trabalho via a política fiscal e monetária, de controle de preços e tributação, bem como de regulação, de desenvolvimento tecnológico ou regional. Pelo lado da oferta de trabalho, atuam a médio e longo prazo sobre as tendências demográficas e sobre o capital social, particularmente via políticas de educação, proteção social e saúde. Estas políticas pressupõem a mobilização multidisciplinar de distintos setores e níveis de governos e da sociedade civil⁶.

O segundo canal de intervenção refere-se às políticas passivas e ativas de mercado de trabalho, que se justificam na literatura pela necessidade de correção de falhas de mercado, relacionadas, por exemplo, à restrição de crédito, assimetrias de informação ou problemas na intermediação de mão-de-obra.

As políticas passivas de mercado de trabalho referem-se à transferência de renda via prestações pagas à população desempregada, consistindo basicamente no seguro-desemprego. Nos países da OCDE cerca de 2% a 3% do PIB são direcionados às políticas ativas e passivas de mercado de trabalho, sendo 2/3 dos recursos canalizados aos programas de seguro-desemprego, com um comportamento pró-cíclico em relação às taxas de desocupação (OCDE, 2001 apud. Samaniego, 2005). Na América Latina a incidência de políticas passivas é reduzida, sendo a cobertura e os benefícios do seguro-desemprego muito limitados.

⁶ Descrição baseada em Samaniego (2005).

No início dos anos 1990, com a elevação dos níveis de desemprego em todo o mundo, os programas de seguro-desemprego passaram a ser alvo de críticas, tanto pela sustentabilidade fiscal deste tipo de ação, como também por questões de desenho de incentivos – incluindo, por exemplo, a questão da dependência entre beneficiários e benefícios e do desincentivo à busca de trabalho. Neste contexto, enquanto uma série de reformas tornava mais restritos os critérios para a elegibilidade do beneficiário aos programas, ganhou força uma corrente de apoio às chamadas políticas ativas de mercado de trabalho. Segundo Samaniego (2005, p. 13), *en un sector de la opinión pública cobró fuerza la idea de que un “trampolín” podría ser más efectivo que una “red de seguridad” para abatir el desempleo.*

As políticas ativas de mercado de trabalho (PAMT) incluem uma gama ampla de instrumentos e atividades, destinadas tanto a melhorar a qualidade da oferta de mão-de-obra, a gerar demanda por trabalho, como também a intermediar o *matching* entre ofertantes e demandantes. De acordo com Samaniego (2005), as PAMT podem ser classificadas em três tipos de programas. Em primeiro lugar destacam-se os Serviços Públicos de Emprego, que incluem principalmente programas dedicados à intermediação de mão-de-obra: como de assistência à busca de emprego, preparação de currículo e certificação de competências e habilidades, produção e divulgação de feiras de emprego temáticas, consolidação de banco de empregos, assessoria legal a empregadores, informação estatística sobre o mercado de trabalho, dentre outros.

Em segundo lugar destacam-se os programas de capacitação do trabalhador, que de acordo com os grupos sociais e tipos de treinamento focalizados, se orientam a três vertentes de oferta de serviços: (i) capacitação de adultos desempregados e de população em risco de desemprego, que talvez constitua a categoria mais importante, através de treinamento via institutos públicos de capacitação, de bolsa ou apoio financeiro ao treinamento, de informação sobre o mercado, dentre outros serviços; (ii) capacitação de adultos ocupados, justificada pela necessidade de ajuste a novas tecnologias ou ao treinamento em geral de trabalhadores ocupados e pouco qualificados; (iii) programas de aprendizagem e capacitação de jovens.

Por fim, apresentam-se os programas de criação direta de emprego, que podem funcionar (i) via subsídios ao emprego gerado no setor privado – muitas vezes implementados com o propósito de apoiar grupos sociais em desvantagem; (ii) via aumento da demanda por trabalhadores a partir de iniciativa direta do setor público ou de organizações não lucrativas – por exemplo, através de obras-públicas e; (iii) via apoio ao desenvolvimento de micro e pequenas empresas e geração de auto-emprego, principalmente a partir da oferta de crédito e assistência técnica.

O terceiro canal de intervenção pelo qual os governos podem atuar de modo a influenciar o funcionamento dos mercados de trabalho refere-se à regulação trabalhista, o que compreende instituições que atuam em torno da relação entre empregado e empregador, disposições sobre a garantia de direitos trabalhistas e os custos e aspectos normativos que regem os contratos. Alguns dos principais temas neste quesito consistem na proteção do emprego via custos de

demissão e restrição de modalidades contratuais, na regulação da seguridade social e dos custos não trabalhistas e na definição do salário mínimo⁷.

Um dos objetivos da legislação trabalhista consiste em garantir a estabilidade do emprego e assegurar ao trabalhador uma suavização da queda em sua renda em caso de demissão. Para tanto, são estabelecidos mecanismos que tornam a demissão uma opção custosa aos empregadores e menos penosas aos trabalhadores. Existem regras que estabelecem a necessidade de aviso prévio à demissão, de especificação de suas causas, assim como a definição de compensações ao empregado, que variam de acordo com a natureza da demissão. Outra forma de atuar neste sentido é limitando ou proibindo os contratos temporários ou estabelecendo consulta prévia e compulsória às autoridades em caso de demissão coletiva. A multa pela demissão, além de funcionar como um custo a mais para o empregador atua como um seguro-desemprego para o empregado, que pode se utilizar dos recursos para amenizar a perda de renda.

Uma parte importante da política trabalhista refere-se ao estabelecimento de padrões mínimos para as condições de trabalho e determina os parâmetros das contribuições calculadas sobre a folha salarial e que financiam a seguridade social. Em ambos os casos definem-se transferências pagas pelos empregadores aos seus funcionários. Por um lado, essas transferências estão associadas a férias remuneradas, licença maternidade ou ao pagamento de horas extras, por exemplo; por outro, financiam os serviços públicos de saúde e pensões, de capacitação profissional e seguro-desemprego.

O estabelecimento de um salário mínimo envolve uma série de impactos tanto distributivos, entre firmas e trabalhadores pouco qualificados, como sobre custos de produção, emprego, gasto público e níveis de pobreza. Por este motivo o debate sobre a definição de seu valor repercute tangenciando temas e argumentos às vezes antagônicos. De maneira geral o salário mínimo é justificado pela necessidade de controlar o poder de mercado que as firmas podem exercer sobre o trabalhador, que em muitos casos não tem acesso à informação sobre o mercado de trabalho, influência sobre a definição de preços ou meios de encontrar um posto de trabalho melhor. Em termos normativos, o salário mínimo também pode ser interpretado como um patamar abaixo do qual é socialmente inaceitável existir uma relação assalariada de trabalho (BID, 2004).

4. Recomendações de Políticas para o Mercado de Trabalho e Geração de Empregos: Consensos e Dissensos.

Esta seção terá como base bibliográfica quatro pacotes de recomendações de políticas para o mercado de trabalho e geração de empregos na América Latina: os artigos de Saavedra (2003) e Weller (2005) e os relatórios do BID (2004) e da OIT (2005). Embora cada um destes documentos apresente objetivos particulares e limitações deliberadas de escopo, acredita-se que sirvam como uma excelente amostra de idéias e argumentos sobre recomendações para política. Ademais, o objetivo desta seção consiste em mapear os consensos e dissensos que

⁷ Outro tema importante e que não será abordado neste artigo consiste na influência dos mecanismos de negociação coletiva, conflitos trabalhistas e da ação dos sindicatos sobre o funcionamento dos mercados de trabalho.

existem em torno dos principais instrumentos disponíveis para lidar com os problemas de mercado de trabalho na região; ou seja, não se pretende aqui tomar posições ou tampouco criticar estes documentos, suas idéias e recomendações. Quando for possível o aprofundamento em um tópico específico da discussão, serão citados artigos complementares aos quatro anteriormente mencionados.

4.1 Competitividade Sistêmica, Crescimento e Políticas Exógenas ao Mercado de Trabalho

Uma primeira questão que serve de guia para compreender o posicionamento de cada pacote de recomendações sobre o tema refere-se à relevância do próprio mercado de trabalho, de seus componentes e instituições, para a resolução de problemas de quantidade e qualidade do emprego: ou seja, em última instância, os problemas de mercado de trabalho são solucionados dentro ou fora deste mercado?

Evidentemente nenhuma agenda de recomendações de políticas abrirá mão de instrumentos que estejam dentro ou fora da esfera dos mercados de trabalho. No entanto, as agendas trazem em geral características e orientações programáticas próprias e que têm como fundamento hipóteses e estratégias distintas.

A OIT (2005), por exemplo, posiciona-se de forma bastante clara na ponderação entre competitividade sistêmica e competitividade ao nível do mercado de trabalho: *las estrategias de los países para ganar competitividad no deben descansar en la reducción de los costos absolutos o totales de la mano de obra, una alternativa con la que sólo se obtienen resultados de corto plazo. Una opción más sostenible en el largo plazo es la diferenciación de la producción y de las formas de producir. Esto requiere contar con mano de obra de calidad, métodos de organización del trabajo que promuevan la creatividad y un ambiente socioeconómico capaz de fomentar la innovación. Al mismo tiempo, un aumento de la productividad suele ir acompañado por aumentos salariales en el mediano y largo plazo, sin afectar la competitividad de la empresa* (OIT, 2005; p79).

Explicitando a importância do crescimento e da competitividade para a geração de empregos de qualidade, o documento da OIT (2005) oferece um pacote de recomendações de políticas em nível macro, meso e microeconômico. Do ponto de vista macro, em síntese, recomenda-se uma política monetária de controle inflacionário, uma política fiscal prudente e com características contra-cíclicas e uma política cambial de flexibilidade administrada, que mantenha o câmbio em um patamar competitivo e estável. Do ponto de vista meso-econômico sugere o desenvolvimento de clusters industriais e de redes produtivas locais, o fortalecimento da integração regional e dos acordos comerciais, a orientação exportadora, o fortalecimento do marco jurídico e de incentivos ao investimento e o desenvolvimento dos setores financeiros, de turismo, de serviços, rural e agroflorestal. Entre as políticas que incidem sobre a rentabilidade estão as microeconômicas, orientadas a elevar a produtividade total dos fatores. De acordo com a OIT, estas políticas incluem (i) o acesso às inovações tecnológicas e sua difusão; (ii) a melhoria do acesso e da qualidade da educação básica e de formação técnica; (iii) promoção da institucionalidade laboral e desenvolvimento de modelos de negociação; (iv) apoio à articulação das pequenas e médias empresas com redes produtivas

e; (v) difusão de estratégias para incrementar a produtividade e qualidade do emprego na pequena e média empresa.

Mesmo quando menciona e justifica a importância das políticas de mercado de trabalho, o documento da OIT (2005) utiliza o argumento da expansão da demanda agregada e da condicionalidade da eficácia destas políticas à trajetória dos instrumentos exógenos ao mercado de trabalho. Citando o próprio texto: *tanto las políticas activas de empleo y mercado de trabajo orientadas a promover un mejor funcionamiento del mercado laboral y a establecer programas de empleo en diversas áreas prioritarias, como las políticas de inclusión social y reducción de las desigualdades (...), son fundamentales para expandir la demanda agregada, dado que permiten elevar el poder adquisitivo de las familias y su consumo. Las políticas activas de empleo constituyen poderosas herramientas para una diversidad de objetivos: (...). Sin embargo, en economías menos desarrolladas como las de muchos países de América Latina y el Caribe, los resultados de las políticas dirigidas al mercado laboral no pueden disociarse de la trayectoria de la macroeconomía y de las tendencias mesoeconómicas y microeconómicas determinantes en el ritmo de creación de nuevos empleos y mejora de los preexistentes. En este escenario, los resultados de estas políticas son fuertemente condicionados por las variaciones en la tasa de crecimiento y las fluctuaciones y shocks registrados en la economía* (OIT, 2005; p.82).

Neste sentido, mesmo admitindo a importância das políticas de mercado de trabalho, está claro para o documento da OIT o papel central das políticas indutoras de crescimento econômico e de competitividade sistêmica para a geração de empregos. Já em relação às reformas na legislação trabalhista, o documento posiciona-se criticamente: os ganhos de competitividade devem se originar não sobre o corte nos custos da mão-de-obra, mas sobre a diferenciação da produção e das formas de se produzir.

Para o relatório do BID (2004; p. 242), *the labor market fulfills two parallel functions – allocation of resources and allocation of incomes – at the center of everyday market exchanges. All kinds of policies affect the labor market and, in turn, labor market performance affects outcomes in other policy areas. Growth is a fundamental force affecting the performance of the labor market; after all, the demand for labor is derived from the demand for the goods and services labor produces.* O documento afirma que o desempenho dos mercados de trabalho latino-americanos tem sido em grande medida resultado de fatores e políticas que se situam fora destes mesmos mercados – como a volatilidade macroeconômica, o papel das reformas estruturais e das mudanças tecnológicas. Por outro lado, destaca a existência de dois elementos que impactam inevitavelmente a performance dos mercados de trabalho e que estão ao alcance de políticas públicas específicas. Em primeiro lugar, a legislação trabalhista e seu impacto sobre as decisões dos agentes de demandar e ofertar trabalho. Em segundo lugar, argumenta-se que existe um fluxo muito grande de criação e destruição contínua de empregos e que é neste processo de alocação de recursos que as políticas de mercado de trabalho podem cumprir um papel fundamental. Citando o próprio documento, *most of the action in the labor market happens around the flows of job creation and destruction, and it is at this level that labor policies need to operate. These flows involve a vastly larger number of workers than those who are unemployed; typically, relocation involves one-fourth of the total number of jobs in each period, a much larger number than the average 10 percent unemployment rate that is usually observed in the region* (BID, 2004; p.244).

4.2 Eficiência Alocativa e Políticas Ativas de Mercado de Trabalho

Devido à carência de estudos de avaliação de impacto e limitações de natureza metodológica, pouco se sabe sobre o resultado efetivo da implementação de políticas ativas de mercado de trabalho na América Latina (Samaniego, 2005)⁸. Apesar disso, e contando com um número pequeno embora crescente de estudos de avaliação, esses programas têm ocupado um papel não apenas relevante nos programas para o mercado de trabalho, como também de caráter cada vez mais permanente.

Segundo outro documento da OIT, específico às políticas ativas de mercado de trabalho (OIT, 2006; p. 3), *el cambio es una realidad constante del desarrollo económico. De ahí que sea imprescindible dar un carácter permanente a las políticas que garantizan que el cambio no provoque un aumento del desempleo, la pobreza y el deterioro económico, y que redunde más bien en formas activas de desarrollo. Las PAMT (y las políticas del mercado de trabajo en general) no deberían limitarse a frenar los efectos negativos que los cambios tienen en el mercado laboral, sino que deberían servir también para transformar dichos cambios en una oportunidad para el desarrollo.*

Neste sentido há um grau elevado de consenso relativo às políticas ativas de mercado de trabalho, não apenas com respeito à justificativa e necessidade de implementação como também em torno do desenho destes programas. Tanto com relação aos serviços de intermediação como aos de capacitação e treinamento, as principais recomendações em destaque e temas em discussão referem-se à complementaridade entre os setores público e privado, descentralização e a integração de programas, avaliação e monitoramento de seus resultados, à questão do financiamento e da necessidade de vinculação estreita com as necessidades do próprio mercado.

Com respeito às políticas de geração de empregos, há restrições na literatura quanto à utilização de subsídios à contratação privada direcionada a determinados grupos sociais em desvantagem. Argumenta-se que este instrumento gera distorções ao mercado de trabalho (BID, 2004), é caro em termos de custo-benefício e que repercute em efeitos de substituição de mão-de-obra e na demissão do contratado ao fim do período programado pelo subsídio⁹. Já de acordo com Weller (2005; p.31), *este modelo (de subsidios a los salarios) tiene el riesgo de ser poco eficaz en períodos de bajas expectativas (...) y poco eficiente en períodos de auge (...). Sin embargo, en comparación con otros – como programas de empleo de emergencia – tiene la ventaja potencial de fomentar una inserción más duradera en el mercado de trabajo.*

O documento da OIT (2005) é o que traz em maiores detalhes uma agenda de desenvolvimento para as micro e pequenas empresas. De acordo com a publicação, um fator decisivo para aumentar a produtividade destas empresas consiste em inseri-las em redes, clusters, cadeias produtivas ou formas associativas variadas, que induzam e facilitem a melhoria de produtos e processos, assim como da qualidade. Citando diretamente o documento: *entre las políticas e instrumentos útiles para desarrollar esta articulación destacan aquellas relacionadas con los programas de fomento de proveedores, de información de mercados, de aumento de la productividad, de capacitación y de formación, así como de acceso al sistema de innovaciones tecnológicas y al crédito. Una necesidad análoga de mayor articulación se observa en el sector informal, especialmente en el caso de las microempresas informales. En síntesis, en materia de políticas para la articulación, desarrollo y productividad de las pequeñas y micro empresas, las principales recomendaciones de la OIT son: (i) apoyar la*

⁸ Com respeito à avaliação das políticas ativas de mercado de trabalho em países desenvolvidos, as estimativas mostram que os resultados são em geral positivos, mas de impacto muito limitado (OIT, 2006).

⁹ Ver Samaniego (2005) para uma resenha de argumentos a favor e contra os subsídios ao salário.

creación de estas empresas y dar prioridad a su inserción en redes, clusters, cadenas productivas u otras formas de interacción y asociatividad; (ii) fomentar la subcontratación de las mismas por parte de empresas grandes o medianas, a nivel nacional, y abrir o ampliar programas de desarrollo de proveedores; (iii) difundir información de mercado en estas empresas con apoyo de las organizaciones de empleadores y los programas que se dirigen hacia ellas; (iv) promover programas de aumento de la productividad total y de apoyo a innovaciones entre formas asociativas de estas empresas; (v) establecer o ampliar sistemas de buenas prácticas a nivel nacional a fin de acceder a las mejores prácticas empresariales para estas empresas; (vi) facilitar el acceso a la capacitación en gestión, con énfasis en la productividad y calidad, y (vii) coordinar políticas y programas a nivel nacional y regional, a través de mesas de políticas hacia estas empresas, que involucren a las principales entidades públicas y privadas que operan en este ámbito (OIT, 2005; p.82).

4.3 Políticas Passivas de Mercado de Trabalho: Discussões sobre o Seguro Desemprego

Segundo Saavedra (2003; p.257), *the application of unemployment insurance systems in Latin America is at best complicated, and they are not that common in the region. Where they exist at all, these programs are usually small and cover only a fraction of the formal sector.*

Para Weller (2005; p.33), *hay que desarrollar un sistema de protección de los ingresos, acorde a las condiciones de la región. En América Latina y el Caribe, las políticas pasivas, con diferentes modalidades de transferencia de ingresos a los cesantes, tradicionalmente han sido débiles. De todas maneras, existe un reconocimiento creciente de que, (...), la tradicional aspiración a la estabilidad laboral tendería a darle paso al diseño de seguros de desempleo.*

As duas citações indicam que os países latino-americanos estão em geral muito distantes de um sistema estruturado de seguro-desemprego. Na região, poucos países oferecem alternativas de seguridade contra a interrupção do recebimento de salários em caso de perda de emprego. A opção frequentemente utilizada, cujo acesso está restrito somente aos trabalhadores com vínculos contratuais formalizados, refere-se ao pagamento pelo empregador de uma multa rescisória pela demissão ao empregado demitido. Este instrumento também funciona como um mecanismo de proteção do emprego, na medida em que aumenta o custo da demissão. As críticas e alternativas a este modelo serão discutidas a seguir.

4.4 Proteção ao Emprego, Custos de Demissão e Contratos Temporários

A proteção do emprego, em particular via o estabelecimento de custos de demissão é objeto de muitas críticas, principalmente sob o argumento de que aumenta o custo da mão-de-obra em geral e diminui a probabilidade de abertura de novos postos de trabalho (Saavedra, 2003).

Segundo o BID (2004), as análises empíricas não são completamente conclusivas a respeito dos impactos da proteção ao emprego e dos custos de demissão sobre a performance do mercado de trabalho¹⁰. Por um lado, não se comprovam efeitos sobre a diminuição da rotatividade. Por outro, alguns estudos apontam para indícios de influência da proteção sobre o aumento na duração do emprego e do desemprego, apesar de não haver uma sinalização

¹⁰ Para uma crítica à metodologia de análises de impactos da regulação trabalhista sobre a performance do mercado de trabalho, ver também Bensusán et al (a ser publicado).

clara sobre os efeitos da proteção sobre o nível geral de empregos. Por final, existem evidências que apontam para impactos distributivos e sobre a composição do emprego, na medida em que favorece trabalhadores qualificados em detrimento aos não qualificados¹¹.

Uma alternativa utilizada em muitos países latino-americanos à proteção ao emprego e aos custos de demissão tem sido a regulamentação de contratos temporários. Esta manobra é consensualmente interpretada pela literatura como uma opção paliativa, que gera distorções e é pouco eficaz. De acordo com o BID (2004; p. 220), *temporary contracts may have perverse effects by increasing firms' incentives to hire more workers at the entry level, employ them for a short while, and then dismiss them without giving them permanent jobs. This increases rotation, particularly among the young, but does not necessarily increase employment rates or reduce unemployment because the effect of more workers hired is outweighed by the effect of increased layoffs. Moreover, the use of fixed-term contracts for some workers might strengthen the bargaining position of permanent workers because they know that there is a buffer of temporary workers that will be laid off first in the face of adverse economic conditions. This stronger bargaining position might result in higher wages for permanent workers relative to a situation without temporary contracts, and lower overall employment rates. The evidence from both developing and developed countries suggests that these alternative contracts tend to account for a large share of employment creation, and that they are concentrated among the young. The evidence also suggests that turnover increases, but there is no evidence that unemployment declines as a result of this measure.*

Para Tokman (2004; p. 50), a orientação das políticas em direção ao aumento da flexibilidade com proteção ao trabalhador deveria, primeiramente, *limitar la flexibilización en el margen, esto es, la introducción de contratos atípicos, y concentrar las posibilidades de flexibilización en el contrato por tiempo indefinido. Ello porque, utilizados de manera exagerada, los contratos atípicos han mostrado que la flexibilidad trae aparejada costos económicos y sociales altos. Una opción complementaria consiste en flexibilizar el contrato por tiempo indefinido. De hecho esa ha sido una de las orientaciones de las reformas laborales, al introducir topes en las indemnizaciones o ampliar los causales de despido. Más recientemente, y vinculado al reconocimiento de la ineficacia de la flexibilización en el margen, se innova relacionando ambos movimientos.*

Ademais, o autor complementa que *una segunda área de políticas consiste en trasladar la protección del puesto de trabajo al individuo, lo que asegura la protección en caso de despido y promueve la movilidad voluntaria. La combinación del cambio en la forma de protección con políticas laborales activas, como la recalificación, asegura la empleabilidad de los desempleados contribuyendo a reducir los periodos de transición, reconvirtiendo las capacidades y manteniendo la protección* (Tokman, 2004; p. 51).

Estas orientações não se afastam completamente da posição de Saavedra (2003), que sustenta o desenho dos custos de demissão como parte dos mecanismos de proteção ao trabalhador e sua renda e não como elemento de rigidez do mercado de trabalho. Neste sentido, para o

¹¹ Para Heckman e Pagés (2003; p.5), por outro lado, *the evidence (...) challenges one prevailing view that labor market regulations affect only the distribution of labor incomes and have minor effects on efficiency. The results presented in this (study) suggest that mandated benefits reduce employment and that job security regulations have a substantial impact on the distribution of employment and on turnover rates. The most adverse impact of regulation is on youth, marginal workers, and unskilled workers. Insiders and entrenched workers gain from regulation but outsiders suffer. As a consequence, job security regulations promote inequality among demographic groups. Most of the individual country studies demonstrate that regulations promoting job security reduce covered worker exit rates out of employment and out of unemployment, and on net reduce employment.*

autor, *even if there are ways for firms to adjust to rigid regulation and incorporate more flexibility into their use of labor, it would be more efficient for all parties to have low firing costs* (Saavedra, 2003; p. 256).

Para o BID (2004), haveria três tipos de reformas que preservam as propriedades de seguro ao desemprego presentes nos mecanismos de proteção ao emprego sem a necessidade de imposição de custos sobre a demissão. Em primeiro lugar, pode-se converter a multa rescisória em contas individuais de poupança (como existe no Peru, Equador, Colômbia e, em certa medida, Brasil), onde é depositada regularmente pelo empregador uma fração do salário do trabalhador. A desvantagem deste instrumento está principalmente na individualização do risco da demissão (não existe compartilhamento coletivo do risco). Uma segunda alternativa consiste em converter a multa rescisória em uma conta coletiva de poupança, onde contribuições regulares a um fundo comum permitiriam o compartilhamento do risco. Uma terceira opção é encontrada em mecanismos tradicionais de seguro desemprego em países desenvolvidos, baseados em fundos coletivos, mas não baseados em um formato de tipo *lump-sum*. Segundo o BID (2004; p.221), *this system provides two layers of insurance: payments are less dependent on contributions and workers that suffer longer unemployment spells receive payments for a longer period (up to a maximum). Most developed countries provide a third layer of insurance against systemic risk, as the state adds resources to the collective account in case of financial imbalances.*

4.5 Seguridade Social e Custos Salariais

Uma elevada proporção dos custos do trabalho na América Latina não corresponde aos custos salariais em si, mas são associados a programas de seguridade social e outros benefícios direcionados aos trabalhadores.

Alguns argumentos sempre associados aos debates sobre as reformas ou sobre limites às reformas da seguridade social referem-se ao impacto destes custos sobre a performance do mercado de trabalho, à informalidade e financiamento do sistema de proteção social.

De acordo com o BID (2004) existem evidências empíricas de que a incidência deste tipo de transferências, em última instância, não é determinada pela legislação trabalhista, mas pelas forças do mercado de trabalho. Neste argumento, a maior parte dos custos é assumida pelos trabalhadores, já que os empregadores são em geral capazes de transferir o peso das contribuições ao encargo de seus empregados na forma de salários mais baixos. O documento também destaca que o custo desses benefícios também traz implicações em termos de níveis de emprego mais baixos. Neste sentido, encontra-se nas recomendações do BID (2004; p. 208) que (i) *countries should examine whether the level (and bundling) of benefits prescribed by their national labor code is optimal, with the understanding that more is not necessarily better. Thus, benefits that are too ambitious in relation to workers' level of productivity and wages may force many workers and firms to opt out and remain or become uncovered;* (ii) *unbundling the contributions to these programs could be a way to extend protection to uncovered workers e;* (iii) *finally, it is important to mention that, contrary to what is often argued, shifting the financing of social security systems from payroll contributions to income or consumption taxes is not likely to reduce the employment costs of such programs.*

Para Weller, por outro lado, (2005; p.31), *dado que estos pagos representan un beneficio real para los trabajadores, una reducción de grandes proporciones es poco factible y tampoco deseable. No obstante, se puede mejorar la eficiencia de los sistemas de protección social, lo que tendría consecuencias favorables en sus costos. De todas maneras, la repercusión de este tipo de medidas en el nivel del empleo parece limitada, dado que por lo menos una parte de los aumentos y reducciones de las contribuciones cargadas a las empresas suele tener un*

efecto opuesto en los salarios. Sí, es recomendable identificar los costos laborales no salariales no vinculados con la relación contractual laboral y eliminarlos, o financiarlos con otras fuentes.

Quanto ao formato do financiamento e da incidência de contribuições e benefícios, tendo em vista a importância de se incluir o setor informal da economia, Saavedra (2003) sustenta a importância de que os países continuem movendo-se em direção à conexão cada vez mais estreita entre contribuições e benefícios e afastando-se de sistemas do tipo *pay-as-you-go*¹². O autor também destaca o fato de que: *we need to learn more about the possibility of de-linking these social benefits from labor status. At present, all good things come together: job protection, health services, savings for retirement. All are linked to labor status, so either one has the productivity required to pay for everything or one does not have anything* (Saavedra, 2003; p. 258).

5. Comentários Finais

Os mercados de trabalho latino-americanos passam por problemas sérios, tanto em termos de capacidade limitada de geração de empregos em quantidade como de qualidade. Os instrumentos disponíveis aos governos para o enfrentamento destas dificuldades são muitos, embora cada um implique em *trade offs* de políticas complexas e muitos envolvam algum grau de dissenso.

É fato consensual que o crescimento econômico consiste em um elemento fundamental para a boa performance dos mercados de trabalho. Neste sentido, tornam-se cruciais as políticas que estão *fora* destes mercados, mas que cumprem um papel central não apenas ao crescimento como também à qualidade deste crescimento: políticas macroeconômicas, industrial e de inovação, para as pequenas e médias empresas, de desenvolvimento regional e local, de regulação, de comércio exterior, dentre outras. O grau de centralidade da questão do crescimento em cada pacote de diagnósticos e recomendações, por outro lado, repercute no grau de importância relativo conferido aos outros canais de intervenção disponíveis aos governos, como é o caso das políticas de mercado de trabalho e da legislação trabalhista.

Deixando de lado a ponderação da importância de cada um destes canais de intervenção, em certa medida abstrata e condicional ao escopo próprio de cada agenda, pode-se destacar o grau de consenso que existe em torno de cada grupo de políticas. Neste caso, existe na literatura consenso sobre a necessidade de implementação de políticas ativas de mercado de trabalho – embora a eficácia destas políticas, em geral, ainda não seja empiricamente comprovada. Destacam-se particularmente os serviços de intermediação de mão-de-obra, de treinamento e capacitação e de apoio às micro e pequenas empresas.

Quanto à regulação trabalhista, o grau de dissenso aumenta – e, em grande medida, ainda reflete a contenda que existe entre os analistas que defendem o corte dos custos não salariais, da multa rescisória e a diminuição da rigidez contratual para um melhor funcionamento dos mercados de trabalho e aqueles que sustentam a competitividade sistêmica e fatores exógenos a estes mercados como elementos centrais para a geração de empregos. Em realidade, este debate sofisticou-se e agora avança sobre a qualidade das instituições e do *enforcement* das leis

¹² O autor chama atenção para o fato de que o desenho de um mecanismo que relacione contribuições e benefícios não permite a diversificação de risco entre seus usuários e que, por isso, deve ser objeto de regulação apropriada.

na compreensão dos problemas pelos quais passam os mercados de trabalho latino-americanos.

De fato, ainda há muitos nós a serem desatados sobre o tema, não apenas pelo ponto de vista do desenho, da implementação e avaliação de políticas, como também da compreensão do funcionamento dos mercados de trabalho e de suas instituições na América Latina.

6. Bibliografía

Auerbach, P; Genoni, M. E e Pagés, C. (2005). Social security coverage and the labor market in developing countries. Working Paper n. 537, Washington: BID. 47 p.

Bensusán, G. (org) (2006). Desenho legal e desempenho real das instituições trabalhistas na América Latina. (livro a ser publicado)

Berg, J.; Ernst, C. e Auer, P. (2006). Enfrentando el desafío del desempleo: Argentina, Brasil y Mexico en una economía globalizada. OIT, mimeo (borrador).

Berry e Mendez, 1999

BID (2004). Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe, 2004, v.1.

Bucheli, M. (2005). Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones. Serie Estudios y Perspectivas n. 2. Montevideo: CEPAL, 2005. 37 p.

Burniaux, J., Padrini, F. e Brandt, N. (2006). Labor market performance, income inequality and poverty in OECD countries. Economics Department Working Paper n. 500. OECD, 2006. 49 p.

Cardoso, A. e Lage, T. (2006). As normas e os fatos: desenho e efetividade das instituições de mercado de trabalho no Brasil.

Duryea, S. e Székely, M. (1998). Labor markets in Latin America: a supply-side story. Working Paper n. 374, Washington: IADB. 77 p.

Duryea, S., Jaramillo, O e Pagés, C. (2003). Latina American labor markets in the 1990s: deciphering the decade. Working Paper n. 486, Washington: IADB. 59 p.

Gonzalez (1999)

Heckman, J. e Pagés, C. (2004). Law and employment: lessons from Latina America and the Caribbean. NBER, Working Paper n. 10129.

Mazza, J. (2003). Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL, n. 80, agosto 2003, p. 165-183.

OCDE (2001).

OIT (2005). Panorama Laboral 2005: América Latina y Caribe (avance primer semestre). Lima: OIT, 2005. 118 p.

_____. (2003). Políticas Activas de Mercado de Trabajo. Comisión de Empleo y Política Social. Ginebra: OIT, 20 p.

Pautassi, L. C.; Faur, E. e Gherardi, N. (2004). Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad. Serie Mujer y Desarrollo, n. 56. Santiago: CEPAL, 123 p.

Rocha, R. (2005). Novas agendas de desenvolvimento para a América Latina: páginas de consensos, dissensos e espaços vazios. IETS e iFHC, Rio de Janeiro (mimeo).

Ros, J. (2005). El desempleo en América Latina desde 1990. Serie Estudios y Perspectivas n. 29. México DF: CEPAL, 31 p.

Saavedra, J (2003). Labor markets during the 1990s. *In*: Kuczynski, P-P e Williamson, J. (eds). After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America. Insittute of International Economics, Washington DC. 2003.

Samaniego, N. (2002). Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. Serie Macroeconomía del Desarrollo, n. 19. Santiago: CEPAL, 2002. 83 p.

Stallings, B. e Peres, W. (2000). Growth, employment and equity: the impact of the economic reforms in Latin America and the Caribbean. Brookings Institution Press e CEPAL, Washington DC.

Tokman, V. (2004). Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad. Serie Financiamiento del Desarrollo, n. 150. Santiago: CEPAL, 2004, 84 p.

Weber, R. A. (1994). ¿Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo? Revista de la CEPAL, n. 54, diciembre 1994, p. 81-95.

Weller, J. (2005). Problemas de empleo, tendencias subregionales y políticas para mejorar la inserción laboral. Serie Macroeconomía del Desarrollo, n. 40. Santiago: CEPAL, 2005. 50 p.

_____. (2004). En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación. Santiago: CEPAL/LOM Ediciones, 2004. 244 p.

_____. (1998). Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo en América Latina. Serie Reformas Económicas n. 10. Santiago: CEPAL, 1998. 55 p.

Vos, R. (2005). Globalization, rising labor inequality and poverty in Latin America. In: Ocampo, J. A. (ed.) Beyond reforms: structural dynamics and macroeconomic vulnerability. Washington, DC: World Bank/Stanford University Press, 2005.