

COMO CRIAR EMPREGOS?

*Fernando B. Meneguim*¹

Com a elevação da taxa de desemprego e com a discussão sobre terceirização no mercado de trabalho, a pergunta sobre como criar empregos ganhou força novamente no debate sobre a política econômica. Há argumentos defendendo que o desemprego crescente no Brasil é fruto principalmente da rigidez das normas trabalhistas em vigor. Pesquisadores também pregam que o desemprego é consequência do ambiente macroeconômico adverso e das taxas de juros crescentes. Mas será que existe uma única resposta para a pergunta do nosso título?

Deixando de lado o aspecto passional do tema, há consenso de que existem sérios problemas no mercado de trabalho brasileiro: desemprego aumentando, postos de trabalho com baixa produtividade, condições laborais ruins, grande rotatividade, mercado informal crescente, etc.

Para contribuir com a discussão, pretende-se neste texto apresentar sucintamente e de forma clara os principais tópicos relacionados a esses assuntos.

Primeiramente, há que se falar sobre o funcionamento do mercado de trabalho. Sua função é fazer a ponte entre a procura por mão de obra e a oferta de trabalho. É de suma importância, portanto, que esse vínculo esteja funcionando perfeitamente. Caso contrário, mesmo em uma situação de crescimento econômico, pode-se não conseguir impacto positivo suficiente sobre os empregos ou, ainda, os investimentos em educação e as novas tecnologias podem não significar ganhos de produtividade e melhores salários.

Para que tenhamos um bom funcionamento do mercado de trabalho, este deve ser apenas um facilitador do encontro entre oferta e demanda de mão de obra. Não

¹ Mestre e Doutor em Economia. Consultor-Geral Adjunto, Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Pesquisador do *Economics and Politics Research Group* – EPRG, CNPq/UnB.

se deve pensar no mercado de trabalho como um agente que influencie a redistribuição de recursos.

O funcionamento do mercado de trabalho pode ser afetado de três formas:

- a) pelas instituições, como os tribunais trabalhistas;
- b) pelas regulamentações, a exemplo das normas que regem a demissão de trabalhadores;
- c) pelas intervenções, como os programas de seguro-desemprego.

As instituições que regem os litígios trabalhistas e a negociação coletiva sofreram pouca mudança desde que foram estabelecidas na década de 40. O Brasil precisa manter o que está funcionando e alterar o que não está.

É indiscutível o fato de nossas leis trabalhistas, que provavelmente foram bastante apropriadas para as condições das décadas de 50 e 60, estarem apresentando sinais de obsolescência. A regulamentação para esse mercado é necessária para garantir condições justas nos contratos de trabalho. Algumas regulamentações destinam-se a garantir o pagamento mínimo e a segurança do emprego, mas, quando obrigam trabalhadores e empregadores a contratos demasiadamente restritivos, podem acabar prejudicando a capacidade do mercado de trabalho de se ajustar com flexibilidade para promover o emprego e a produtividade.

Além de regulamentações corretas e instituições adequadas, não se pode menosprezar o uso de intervenções do governo. Elas são necessárias especialmente quando a situação macroeconômica não está favorável. Por exemplo, o treinamento público de assistência ao desempregado pode melhorar o nível de emprego e a produtividade. Nesse aspecto, o Estado brasileiro ainda deixa a desejar. O Brasil precisa encontrar a dosagem certa de regulamentações e intervenções, além de um desenho institucional correto, para atingir os objetivos de emprego, produtividade e segurança.

Importa frisar que nem toda queda no crescimento do emprego é explicada pela ineficiência do mercado de trabalho. Existem outros fatores decorrentes da conjuntura macroeconômica, como as baixas taxas de crescimento do PIB. Se o crescimento econômico acontece a uma taxa menor do que a soma das variações da

população economicamente ativa e da produtividade, os salários deveriam declinar para que não houvesse mais desemprego.

A ineficiência do mercado de trabalho brasileiro fica caracterizada também pelo alto setor informal. A taxa de informalidade média da população ocupada está em torno de 32%².

O mais grave do setor informal está no fato de que essas pessoas não contribuem para a previdência social, têm pouco ou nenhum acesso a programas de apoio à renda e ao seguro-desemprego e enfrentam um grau de incerteza muito mais alto quanto à sua renda futura. Em suma, o trabalho informal é responsável por um grande contingente de pessoas que não gozam formalmente de nenhum tipo de proteção social. Esse enorme segmento da sociedade precisa ser assistido por políticas públicas, que oneram o Estado. Há que se ponderar, entretanto, que parte significativa dos postos de trabalho informal decorre dos elevados custos de formalização. Nesse caso, o setor informal funciona como uma válvula de escape, de forma que, sem ele, haveria maior taxa de desemprego e maior demanda por políticas públicas.

Outra distorção é a grande rotatividade da mão de obra. Segundo estudo do DIESSE em conjunto com o Ministério do Trabalho e Emprego³, a taxa de rotatividade global chegou a 63,7%, em 2013. Apesar de a rotatividade ser inerente a qualquer mercado de trabalho, ela gera custos. Se esses custos são altos, os empregadores, na expectativa de ter sua força de trabalho renovada constantemente, têm menos incentivos para investir no treinamento individual dos trabalhadores, o que traz sérios prejuízos nos ganhos de produtividade.

Por fim, as relações de trabalho são altamente afetadas pela Justiça Trabalhista. Conforme informações do Conselho Nacional de Justiça⁴, tramitaram na Justiça do Trabalho, em 2013, 7,9 milhões de processos, sendo que 4 milhões representam casos novos, que ingressaram no Judiciário no decorrer daquele ano. Com essa forte litigância, as empresas assumem o custo das frequentes disputas judiciais,

² Boletim Mercado de Trabalho, Conjuntura e Análise nº 57, 2014. IPEA.

³ <http://www.dieese.org.br/notaaimprensa/2014/numerosRotatividadeBrasil.pdf>

⁴ <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62109-aumento-de-produtividade-na-justica-trabalhista-impede-crecimento-de-estoque-processual>

mas o maior custo resulta do fato de as empresas se tornarem mais cautelosas no tocante às novas contratações, reduzindo assim o emprego formal.

Feito esse esboço sobre o cenário do mercado de trabalho, cabe comentar a teoria econômica existente que explica o desemprego.

No modelo neoclássico, a oferta de trabalho (quantidade de mão de obra disponibilizada pelas pessoas) depende da escolha entre trabalho e lazer (este entendido como toda atividade não mercantil). A teoria neoclássica considera que trabalhar não traz bem-estar, ao contrário do lazer. As pessoas estariam dispostas a sacrificar tempo de lazer, porque, ao se empregarem, estariam sendo remuneradas e, assim, teriam recursos para comprar bens e serviços, o que geraria bem-estar. Quanto maior a remuneração paga aos trabalhadores, mais eles estariam dispostos a renunciar lazer e oferecer sua força laboral às firmas (considerando que prevaleceria o efeito-substituição⁵). E a demanda? Por que as firmas contratam empregados? As empresas precisam de empregados que viabilizem o processo produtivo. Elas contratarão um número de pessoas tal que seu lucro seja o maior possível. Essa maximização do lucro acontece quando o salário real do último trabalhador contratado seja igual ao valor da produção-extra gerada por ele. Vamos supor que a remuneração do trabalhador seja R\$ 1.000,00. O empresário só contratará novos trabalhadores se eles gerarem uma produção que valha mais do que R\$ 1.000,00. Na hora em que a produção-extra por trabalhador for inferior ao salário real, o empresário não arregimentará mais ninguém.⁶

Sob esse enfoque, observamos que, se o objetivo é ampliar o nível de emprego, o salário real tem que ser reduzido. Isso pode ocorrer por diminuição do valor absoluto (o que é praticamente impossível dado dispositivo constitucional que garante a irredutibilidade salarial, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo⁷) ou pela inflação (aumento generalizado do nível de preços que corrói o poder de compra dos salários).

⁵ Poderia prevalecer o efeito-renda. Nesse caso, aumento do salário real faria diminuir a oferta de trabalho. As pessoas já teriam atingido um nível de consumo tão elevado que requereriam mais tempo livre (lazer).

⁶ Cabe enfatizar que a produção marginal (produção-extra) é decrescente, ou seja, cada novo trabalhador gerará uma produção menor do que o contratado imediatamente antes.

⁷ Inc. VI do art. 7º da Constituição Federal.

Outra maneira de pensar é a seguinte: se estivermos num ambiente de inflação controlada (nível de preços fixo), um aumento do salário nominal fatalmente gerará desemprego, a menos que a produtividade dos trabalhadores aumente devido a avanços tecnológicos.

Alguns temas bem cotidianos podem ser relacionados à teoria neoclássica. A existência do seguro-desemprego pode elevar a taxa de desemprego na medida em que garante uma renda ao desocupado e, assim, faz com que ele seja mais seletivo na procura de um posto de trabalho.

A fixação de um salário mínimo, utilizando o arcabouço teórico neoclássico, não traz boas consequências, pois obstrui o livre jogo da oferta e da demanda. Se o mínimo for superior ao salário de mercado, teremos uma oferta de trabalho maior do que a demanda e, por conseguinte, desemprego. Em geral, o salário mínimo é fixado pelo governo num patamar mais alto do que o de mercado porque as autoridades públicas entendem que é preciso obrigar as empresas a oferecer uma remuneração que, no mínimo, permita ao trabalhador empregado adquirir uma determinada quantidade de produtos. Troca-se um mal – salário de mercado baixo – por outro – desocupação. Pior ainda porque o desemprego atinge os empregados de menor qualificação, justamente os que deveriam ser beneficiados pela fixação do salário mínimo. Se o objetivo é criar políticas sociais que beneficiem as camadas mais pobres da população, têm-se duas alternativas. A primeira é utilizar-se de transferência de renda para as pessoas mais carentes, pois haveria uma melhora desse estrato sem haver intervenção no mercado de trabalho. A outra, de longo prazo, é incrementar a produtividade da população carente, por meio, por exemplo, de educação. O aumento da produtividade refletirá automaticamente em maiores salários.

Podemos relaxar algumas hipóteses do modelo neoclássico mais tradicional, e supormos que a produtividade do trabalhador depende do salário que recebe. Assim, um trabalhador tenderá a produzir mais se receber um salário maior. Por exemplo, em situações de limiar de pobreza, um salário mais alto permite ao trabalhador ter melhor alimentação, o que impacta positivamente sua produtividade. Outro modelo, bastante popular, prevê que o indivíduo trabalhará com mais afinco se souber que, caso perca o emprego, terá maior perda salarial. Nesse caso, empregados que recebem acima do salário de mercado irão se esforçar mais pois, se forem demitidos, passarão a ganhar um



salário menor. Já aqueles empregados que recebem de acordo com o mercado, sabem que, se forem demitidos, encontrarão outro emprego que lhes paga a mesma remuneração.

Portanto, o salário real a ser pago não é definido pelo mercado, é escolhido pela firma de forma a tornar máximo o seu lucro. Ou seja, admitem-se salários superiores aos que equilibram a oferta e a demanda de trabalho. Mais ainda, a existência de desempregados não exercerá pressão para uma queda nos salários reais. A lógica desse modelo consiste no fato de que maiores remunerações se traduzem em maior produtividade, o que beneficia a firma.

A teoria do capital humano, por sua vez, continua admitindo que os salários são determinados pela produtividade marginal. No entanto, considera que as pessoas possuem características (inteligência, habilidades natas, saúde, etc.) que as individualizam. Além disso, o trabalhador pode conseguir mais diferenciais por meio da educação, adquirindo habilidades que fazem aumentar sua produtividade.

O trabalhador tem a opção de se aperfeiçoar (aumentar seu capital humano), incorrendo em custos para isso, mas esperando elevar seus rendimentos futuros, ou o trabalhador decide não estudar, permanecendo com seu atual salário. Essas duas alternativas serão avaliadas e o trabalhador escolherá a que trouxer mais benefícios para ele.

Essa teoria explica a pobreza como consequência da baixa produtividade que, por sua vez, é explicada pelo baixo investimento em capital humano. Essa afirmação leva ao seguinte questionamento: por que as pessoas não passaram mais tempo na escola sabendo que isso elevaria seus ganhos salariais?

Há várias explicações para isso. Uma consiste no fato de que as famílias cujo rendimento total esteja abaixo da linha da pobreza necessitem de qualquer potencial incremento na renda que possa ser obtido no curto prazo. Não dá para trabalhar menos e estudar mais hoje, com vistas a ter mais renda no futuro, se o fato de trabalhar menos implicar dificuldades para sobreviver. Isso faz com que as crianças entrem precocemente no mercado de trabalho, prejudicando a qualidade da sua formação escolar. O problema é que se cria um ciclo vicioso: a pobreza das gerações atuais pode ser entendida ou explicada pela pobreza de seus antepassados. Para combater esse ciclo, existem os programas tipo “bolsa-escola” em que a família

carente recebe uma transferência de renda do governo se garantir a assiduidade de suas crianças nas salas de aula.

A má qualidade do ensino é também uma explicação para o não investimento em capital humano. Não é o número de anos na escola, *per si*, que leva à acumulação de capital humano e, portanto, permite aumentar a produtividade e o rendimento do trabalho. É necessária quantidade e qualidade. Se as famílias percebem que a qualidade do ensino é ruim, podem achar mais vantajoso tirar o filho da escola e colocá-lo trabalhando ou, alternativamente, manter o filho em dupla jornada, estudando e trabalhando, ainda que isso prejudique seus estudos.

Por fim, não podemos descartar questões culturais. Muitos jovens trabalham para ter um tênis de marca ou um celular mais moderno, contribuindo pouco para o orçamento familiar. É necessário que as famílias tenham real noção da importância da educação para o futuro de seus filhos.

A teoria do capital humano também ajuda a explicar a má distribuição de renda no Brasil. Uma sociedade na qual observamos uma elevada concentração do capital humano apresentará um perfil distributivo muito mais concentrado quando comparada a outra em que se verifica uma quantidade uniforme de anos de estudo para a maioria de seus indivíduos.

Por fim, há o modelo keynesiano, que contraria totalmente o pensamento neoclássico quando afirma ser o nível de emprego dependente do nível de atividade e não o contrário. Ou seja, enquanto a teoria neoclássica prevê que o salário e o nível de emprego são determinados no mercado de trabalho, surgindo daí um nível de produção correspondente, a teoria keynesiana mais tradicional entende que há uma demanda por bens. Para satisfazer essa demanda, os empresários contratam mão de obra, e é isso que determina o nível de emprego. Se o nível de desemprego tem origem numa demanda agregada insuficiente, ou seja, num desempenho macroeconômico fraco, só por meio de ferramentas macroeconômicas será possível reverter a tendência à desocupação.

De acordo com a teoria neoclássica, para incentivar o emprego deve-se deixar o mercado de trabalho funcionar livremente (o que pode ser obtido com flexibilização das leis trabalhistas, queda do poder dos sindicatos, etc.), pois a interação entre oferta e demanda por mão de obra induzirão ao salário real de equilíbrio e à plena ocupação da mão de obra. Já a teoria keynesiana defende que o nível de empregos

aumentará com redução da taxa de juros, pois isso aquecerá a demanda agregada. Observe-se, contudo, que mesmo para parcela significativa de economistas keynesianos, há limites para a política de redução de juros fazer efeito sobre a demanda agregada e, conseqüentemente, sobre o nível de emprego. Dependendo da credibilidade das políticas fiscal e monetária, redução da taxa de juros pode levar somente a mais inflação, desorganização do sistema econômico e pouco impacto sobre o mercado de trabalho.

O que fazer então para conseguir gerar empregos? Pode-se inferir dos modelos econômicos apresentados três diagnósticos sobre a origem do desemprego. O primeiro tem por base o pensamento keynesiano, que afirma ser a demanda de trabalho dependente do patamar de crescimento. Assim, as causas do desemprego situam-se fora do mercado de trabalho.

O segundo diagnóstico vem do modelo neoclássico. A persistência da elevada taxa de desemprego deve-se a algum fator institucional, como a existência de sindicatos, ou legal, como o estabelecimento de um salário mínimo, que não permite a perfeita flexibilidade dos salários-reais.

Por fim, uma terceira interpretação das causas do desemprego, que pode ser incorporada tanto ao modelo neoclássico quanto ao keynesiano, enfatiza o papel do marco regulatório ineficiente, ou seja, problemas nas instituições e na legislação fazem crescer a desocupação.

Tendo em mente essas explicações para o desemprego, existem algumas políticas públicas para alavancar o emprego.

Primeiramente, cabe dividir as políticas de emprego em ativas e passivas. As políticas ativas procuram elevar a demanda por trabalho, aumentando a chance dos trabalhadores de garantirem sua empregabilidade, ou seja, fazem com que os empregadores contratem mais. São exemplos desse tipo de política: criação de cargos pelo setor público, subsídio às novas contratações, oferta de crédito às pequenas e micro empresas, incentivo ao trabalho autônomo, etc. No entanto, há que se comentar que a criação de cargos pelo setor público ou subsídios às novas contratações, ao elevarem os gastos públicos e requererem maior carga tributária, podem acabar por reduzir a demanda agregada por emprego. O ideal seria enfatizar as políticas macroeconômicas, que estimulem o investimento e a atividade econômica, bem como o aumento de produtividade.

As políticas passivas caracterizam-se por diminuir o número de desempregados reduzindo a oferta de trabalho, ou seja, fazendo com que menos pessoas procurem emprego. Como exemplo temos: indução à aposentadoria dos trabalhadores com dificuldade de se reintegrar ao mercado de trabalho, adiamento da entrada de jovens no mercado de trabalho com incentivos para passarem mais tempo no sistema escolar e redução das horas trabalhadas (há apenas que mencionar que se a redução das horas trabalhadas elevar o custo do trabalho – e é razoável que isso ocorra, pois há custos fixos com contratação, o resultado final pode ser aumento do desemprego).

A política ativa mais popular consiste na formação profissional, principalmente porque as firmas requerem cada vez mais qualificação de seus trabalhadores. Dessa maneira, deveria haver uma reciclagem dos desempregados oriundos dos setores ou regiões em decadência. No caso dos jovens, a escolaridade deles deveria ser acrescida de inter-relações do sistema educacional formal com o mundo do trabalho.

Outra política de emprego reside na intermediação de mão de obra. Sucintamente, consiste na ajuda ao desempregado em termos de colocação, divulgação das ofertas de emprego, acompanhamento do mercado de trabalho, etc. No Brasil, essa política vem sendo executada pelos estados, por meio de agências de emprego, e por entidades da sociedade civil, basicamente organizações sindicais.

Pode-se pensar também em medidas cujo foco seja a concessão de subsídios à criação de empregos. O problema desses programas é que, por falta de fiscalização ou de uma avaliação prévia do setor que se quer incentivar, é frequente um elevado desperdício de recursos. Portanto, caso se opte por esse tipo de política pública, é fundamental uma análise criteriosa para não haver utilização errada do orçamento público.

Existem ainda programas de ajuda ao emprego autônomo, cooperativas e pequenas firmas. Em suma, combina-se ajuda financeira com apoio técnico e organizacional.

Todas essas políticas públicas são importantes, principalmente no curto prazo e em momentos de crise; no entanto, um mercado de trabalho corretamente azeitado será conseguido pelo empreendimento de reformas trabalhistas que permitam determinar corretamente o preço da mão de obra e que promovam o crescimento do

emprego, além de alinhar os incentivos de que os trabalhadores precisam para aumentar a produtividade da mão de obra e os salários. Um incentivo particularmente pernicioso é o FGTS, que encarece a mão de obra, estimula sua rotatividade e reduz os incentivos para aumento de produtividade. Obviamente, esse é somente um exemplo, mas, mesmo estudos mais superficiais são capazes de detectar incentivos errados na nossa legislação trabalhista, que merecem revisão. O mercado de trabalho deve ser mais flexível. Serão bem-vindas todas as alterações que se façam para que os contratos reflitam as condições específicas da empresa empregadora, desobrigando as firmas e os trabalhadores de seguirem um modelo que não atende à realidade ou ainda que gere grave insegurança jurídica no mercado de trabalho.

Há de se frisar, contudo, que não há política pública geradora de emprego que seja suficiente se persistirem as baixas taxas de crescimento econômico apresentadas atualmente. Nesse sentido, uma política monetária e fiscal saudável é o principal instrumento para o crescimento do emprego no longo prazo. Independentemente da teoria em que se acredita, deve-se ter em mente que não há mágicas em economia. No curto prazo, políticas localizadas podem aliviar ou remediar algum problema, mas, no longo prazo, não há como escapar da necessidade de se adotar políticas macroeconômicas responsáveis. E antes de se parafrasear Keynes, argumentando que, no longo prazo todos estaremos mortos, não custa lembrar o caso da Argentina e da Coreia do Sul que, em pouco mais de uma geração, aconteceu um forte empobrecimento da primeira e, em relação à segunda, um forte enriquecimento.

O ideal que se vislumbra é uma combinação de várias frentes, com medidas baseadas nos diversos modelos teóricos, conseguindo a união de vários segmentos da sociedade, todos visando a combater esse mal social que é o desemprego.

Maio/2015

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal
Ala Filinto Müller, Gabinete 4
CEP: 70165-900 – Brasília – DF
Telefone: +55 61 3303-5879
E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:
www.senado.leg.br/estudos

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

MENEGUIN, F. B. Como criar empregos? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, maio/2015 (**Boletim do Legislativo nº 29, de 2015**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 4 de maio de 2015.