

## Resenha

### **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade\***

---

*Raul Luís Assumpção Bastos\*\**

O livro é o resultado de um projeto de cooperação técnica denominado **Modernização das Instituições de Trabalho**, desenvolvido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) do Brasil, tendo sido organizado por Anne Caroline Posthuma, com a colaboração de Marilís Lemos de Almeida. Além do **Prefácio** e da **Introdução**, ele é composto de partes, que tratam de diferentes aspectos do mercado de trabalho no Brasil e das políticas públicas de emprego.

A primeira parte do livro é denominada **Abertura e Ajuste do Emprego**, contendo três artigos. E. Amadeo trata das transformações do mercado de trabalho brasileiro e do papel do MTE. Em seu texto, são delineadas as tendências recentes do mercado de trabalho no País; posteriormente, são sumariadas as políticas de emprego que vêm sendo desenvolvidas pelo MTE; e, finalmente, são esboçadas as iniciativas em termos de modernização das relações de trabalho. No que se refere a este último tópico e, em particular, à instituição dos contratos temporários de trabalho, a posição do autor é: "No longo prazo, minha opinião é a de que modalidades contratuais diferenciadas são indesejáveis. (...) No caso do contrato temporário, o trabalhador beneficiado é justamente aquele que tem uma relação temporária, possivelmente mais precária, com seu empregador" (p. 57).

---

\* Organização de Anne Caroline Posthuma.  
Brasília: OIT e MTE; São Paulo: Ed. 34, 1999, 471 páginas.

\*\* Economista, Técnico da FEE e Professor do Departamento de Economia da PUCRS.

O autor agradece os comentários de Guilherme Xavier Sobrinho e de Ilaine Zimmermann a uma versão preliminar desta Resenha.

O artigo de L. Coutinho, P. Baltar e F. Camargo aborda a indústria e o emprego sob a política de estabilização dos anos 90. De acordo com os autores, a política econômica praticada durante o Plano Real possui um viés antiprodução local, tendo como corolário um aumento do grau de vulnerabilidade externa da economia brasileira. Em sua visão, essa questão deveria ser enfrentada com uma política de promoção da competitividade da estrutura produtiva doméstica, o que viabilizaria a criação de empregos de qualidade, a retenção e a ampliação no País de atividades que agregam mais valor. Encerrando essa parte do livro, o artigo de R. Bonelli, com base em inquéritos realizados no âmbito da CNI e do Senai, contempla a visão empresarial da reestruturação produtiva e o mercado de trabalho. O autor reconhece que as causas da redução do emprego industrial na presente década são apenas parcialmente conhecidas, embora evidências indiquem que ajustes ocasionados pela adoção de mudanças, principalmente organizacionais, pelas empresas conduziram à diminuição de seus quadros de pessoal.

A segunda parte do livro trata de aspectos do mercado de trabalho no Brasil, na década de 90, contendo três artigos. O estudo de G. Reinecke tem como tema a qualidade de emprego e as formas de emprego atípicas no País. Inicialmente, o autor esboça aspectos conceituais sobre a qualidade de emprego, que encerra elementos relacionados à renda, à proteção social, à jornada de trabalho, ao risco de acidentes, às possibilidades para o desenvolvimento de qualificações profissionais, etc., do que se depreende que ela é multifacetada. Por sua vez, o emprego atípico é definido por contraste com o emprego típico, que se caracteriza por um único empregador, pela existência de contrato de trabalho, por dia de trabalho integral e por acesso à seguridade social. Conforme as evidências proporcionadas pelo estudo, a participação crescente de empregados sem carteira no emprego total, na década de 90, constitui-se em indicador de redução da qualidade de emprego no mercado de trabalho do País. Quanto a uma forma de emprego atípica, o trabalho em tempo parcial, é apontado que 36% das mulheres e 12% dos homens ocupados no emprego não agrícola, em 1995, trabalhavam menos de 35 horas por semana em seu emprego principal, enfrentando adversidades relevantes em algumas dimensões relacionadas à qualidade de emprego.

M. E. Valenzuela aborda a discriminação por raça e gênero no mercado de trabalho do País, bem como as políticas de igualdade de oportunidades. Ela sustenta que as desigualdades que se estabelecem no mercado de trabalho não se devem a diferenças biológicas e individuais, mas sim a uma clivagem que é feita socialmente. Além de trabalhar inúmeras evidências que confirmam sua compreensão, a autora apresenta um elenco de iniciativas e políticas com o objetivo de avançar em termos de igualdades de oportunidades no mercado de

trabalho. Por sua vez, L. Lavinias trata as políticas públicas de emprego no País com ênfase em uma análise por gênero. Ela mostra que os anos 90 geraram uma situação aparentemente paradoxal para a força de trabalho feminina, pois esta obteve algum avanço em termos de ocupação, não obstante tenha sido relativamente mais afetada pelo desemprego do que a masculina. Isto se deve à expansão da participação das mulheres no mercado de trabalho e afirma a necessidade de que o sistema público de emprego contemple uma abordagem que dê conta da dimensão gênero em suas ações, o que praticamente não se observa até o momento.

O tema enfocado na terceira parte do livro são as instituições laborais. M. C. Cacciamali associa a legislação trabalhista vigente no País com o processo de ajuste do mercado de trabalho. Conforme sua visão, a presente década caracteriza-se por um descompasso entre as transformações do mercado de trabalho e a legislação trabalhista, o que estaria acentuando a heterogeneidade estrutural desse mercado. Isto conduz Cacciamali a propugnar uma renovação das instituições de trabalho do País, o que não implica a retirada do Estado das funções de regulação das relações de trabalho. O artigo de I. Silva *et alii* tem como tema a jornada de trabalho e o debate sobre sua extensão. São esboçados aspectos históricos da experiência internacional, contemplando evidências sobre a evolução da jornada de trabalho em inúmeros países. No âmbito internacional, no período recente, é identificada a existência de propostas de “modulação da jornada de trabalho”, que procuram compatibilizar oscilações da atividade econômica com o número de horas efetivamente trabalhadas, iniciativas recebidas com reservas pelos autores. No que se refere ao caso brasileiro, o tema é abordado em perspectiva histórica e no período recente; são apresentadas evidências sobre a redução da jornada de trabalho através das negociações coletivas, bem como as propostas de mudanças na legislação defendidas por entidades dos trabalhadores e dos empresários.

Encerrando a terceira parte do livro, o artigo de A. Santos e M. Pochmann faz uma síntese do debate sobre encargos sociais e flexibilização do mercado de trabalho no País. São identificadas duas vertentes no debate, denominadas tradicional e crítica. A vertente tradicional tem uma visão favorável a alterações na legislação trabalhista que visem à redução dos encargos sociais e, conseqüentemente, do custo do trabalho, considerando-as instrumento efetivo de combate ao desemprego. A vertente crítica rejeita tal entendimento, argumentando que a redução dos encargos sociais tornaria, *grosso modo*, as condições de trabalho mais precárias, posição que se articula com o entendimento de que o mercado de trabalho no País é flexível, não se constituindo sua institucionalidade obstáculo à redução do desemprego.

A parte quatro do livro é denominada **Novas Iniciativas em Políticas Públicas de Emprego**, contendo cinco artigos. A. Teixeira e B. Azeredo analisam os impactos sobre o emprego dos programas que utilizam recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Assim, são apresentadas e comentadas evidências dos Programas de Seguro-Desemprego e de Geração de Emprego e Renda, bem como do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador. Conforme os autores, faz-se necessária uma maior articulação entre os diferentes programas, o que tornaria mais satisfatória a proteção aos desempregados combinada à sua recolocação no mercado de trabalho. M. Tomei avalia o Programa de Geração de Emprego e Renda do MTE, o qual fornece crédito para unidades produtivas do setor informal, para pequenas e microempresas do setor moderno e para pequenos produtores rurais. Sem deixar de reconhecer os méritos do Programa, a autora afirma que se verifica afastamento de seus objetivos devido a limitações de grande parte dos SINEs, a fragilidades institucionais existentes nos municípios e a inflexibilidades do setor bancário quanto à liberação de empréstimos. A. C. Posthuma aborda a experiência do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador do MTE, que se constitui em uma série de iniciativas em termos de educação profissional. Considera-o inovador pelo fato de procurar, na sua consecução, articular atores e instituições em nível local, o que coloca a necessidade de estabelecimento de parcerias sólidas para a efetividade de uma política que se orienta pela descentralização.

A. Urani relata a experiência da Secretaria Municipal do Trabalho do Rio de Janeiro, criada em 1997. Suas políticas são desenvolvidas em duas grandes linhas, uma mais genérica — denominada de “horizontal” —, que contempla educação básica, melhora dos postos de trabalho e qualidade das relações de trabalho, e outra mais focalizada — denominada “vertical” —, que dá conta, dentre outras dimensões, de jovens em situação de risco social, do apoio ao trabalhador autônomo e à microempresa e do combate à pobreza em comunidades de baixa renda. Para respaldar sua consecução, a Secretaria montou um sistema de informações e tem apoiado o desenvolvimento de projetos de pesquisa sobre o mercado de trabalho do Rio de Janeiro. Encerrando a parte quatro do livro, Arruda *et alii* abordam as políticas públicas de emprego no Ceará. São analisadas as políticas de intermediação de mão-de-obra para o emprego, de seguro-desemprego e de qualificação profissional. No que se refere à primeira delas, as atividades desenvolvidas pelo SINE do Estado tiveram um desempenho bastante favorável; quanto à segunda, entre 1990 e 1995 o Ceará foi um dos estados que mais conseguiu inserir seus trabalhadores no programa; e, no que diz respeito à terceira, o Plano Estadual de Qualificação atingiu suas metas quantitativas em números de treinandos no triênio 1996-98; não obstante, constata-se que a maior parte dos cursos oferecidos contemplam ocupações vincu-

ladas ao paradigma taylorista-fordista, que estão, portanto, em processo de obsolescência.

Na última parte do livro, intitulada **Reflexões sobre as Políticas Públicas de Emprego**, é apresentado o documento *Perspectivas Para o Futuro*, de autoria da OIT. No que se refere à reforma da institucionalidade do mercado de trabalho, a posição da instituição é a de que “O fortalecimento da proteção social, dentro do processo de reforma do mercado de trabalho, contribui para evitar a expansão de ocupações precárias, com salários mais baixos, e a redução ou eliminação de benefícios sociais” (p. 457). Finalmente, são feitas sugestões de políticas para segmentos mais vulneráveis do mercado de trabalho, bem como de medidas para integrar de forma efetiva o sistema público de emprego do País.

Com base no exposto ao longo desta resenha, percebe-se, claramente, que **Abertura e Ajuste do Mercado de Trabalho no Brasil** constituirá referência relevante na área de estudos do trabalho e para a formulação de políticas de geração de emprego e renda no País.