

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 784

**OS INCENTIVOS ADVERSOS E A
FOCALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE
PROTEÇÃO AO TRABALHADOR NO BRASIL***

Ricardo Paes de Barros**
Carlos Henrique Corseuil***
Miguel Nathan Foguel**

Rio de Janeiro, abril de 2001

* Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no seminário O Sistema Brasileiro de Proteção Social ao Desempregado realizado em novembro de 1999 na cidade de São Paulo. Gostaríamos de agradecer aos participantes desse seminário pelos seus comentários, em especial ao debatedor do trabalho, Renato Frageli. Agradecemos também a Roberta Guedes pela elaboração dos resultados aqui contidos.

** Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.

*** Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA e da Ence.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Martus Tavares - Ministro

Guilherme Dias - Secretário Executivo



Presidente

Roberto Borges Martins

DIRETORIA

Eustáquio José Reis

Gustavo Maia Gomes

Hubimaier Cantuária Santiago

Luís Fernando Tironi

Murilo Lôbo

Ricardo Paes de Barros

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e disponibiliza, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir de estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

Texto para Discussão tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 103 exemplares

DIVISÃO EDITORIAL

Supervisão Editorial: Helena Rodarte Costa Valente

Revisão: Alessandra Senna Volkert (estagiária), André Pinheiro, Elisabete de Carvalho Soares, Lucia Duarte Moreira, Luiz Carlos Palhares e Miriam Nunes da Fonseca

Editoração: Carlos Henrique Santos Vianna, Rafael Luzente de Lima, Ruy Azeredo de Menezes (estagiário) e Roberto das Chagas Campos

Divulgação: Libanete de Souza Rodrigues e Raul José Cordeiro Lemos

Reprodução Gráfica: Edson Soares e Cláudio de Souza

Rio de Janeiro - RJ

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 — 14º andar - CEP 20020-010

Tels.: 3804-8116 e 3804-8118 – Telefax: (21) 220-5533

Caixa Postal: 2672 – E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília - DF

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10º andar - CEP 70076-900

Tels.: 3315-5336 e 3315-5439 – Telefax: (61) 315-5314

Caixa Postal: 03784 – E-mail: editsbs@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

ISSN 1415-4765

© IPEA, 2000

É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

| | |
|--|----|
| 1 - INTRODUÇÃO | 1 |
| 2 - BREVE DESCRIÇÃO DOS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO AO TRABALHADOR NO BRASIL..... | 1 |
| 3 - INCENTIVOS: PROGRAMAS DE PROTEÇÃO, COMPORTAMENTO DOS AGENTES E DESEMPENHO DO MERCADO DE TRABALHO | 3 |
| 3.1 - Período de Experiência..... | 3 |
| 3.2 - FGTS | 4 |
| 3.3 - Multa por Demissão | 5 |
| 3.4 - Aviso Prévio | 10 |
| 3.5 - Seguro-Desemprego | 11 |
| 4 - PROTEÇÃO SOCIAL | 12 |
| 4.1 - Avaliando o Grau de Focalização..... | 13 |
| 4.2 - Possíveis Justificativas para a Falta de Focalização..... | 22 |
| 5 - CONCLUSÕES E SUGESTÕES | 23 |
| BIBLIOGRAFIA | 25 |

RESUMO

Neste trabalho investigamos em que medida os programas brasileiros de proteção ao trabalhador protegem de fato os trabalhadores e favorecem um desempenho adequado do mercado de trabalho. As instituições avaliadas incluem o *abono salarial*, o *seguro-desemprego* e o *Fundo de Garantia do Tempo de Serviço* (FGTS). Investigamos também a importância e a utilidade da *multa pela demissão sem justa causa*, do *aviso prévio* e do *período de experiência*. Não é objetivo deste trabalho abordar as políticas ativas de geração de emprego e renda.

A análise realizada leva a duas conclusões básicas. Em primeiro lugar, o estudo demonstra que, embora certos segmentos da população possam estar de fato sendo adequadamente atendidos, esses programas definitivamente não estão servindo de proteção aos trabalhadores mais carentes.

Em segundo lugar, este estudo demonstra que, além de mal focalizado, o desenho dos programas brasileiros de proteção social podem estar tendo impactos negativos importantes sobre o desempenho do mercado de trabalho, induzindo um alto grau de informalidade e de rotatividade da força de trabalho, com conseqüências negativas sobre a duração das relações de trabalho, investimento em capital humano específico, produtividade e nível salarial.

ABSTRACT

In this paper we evaluate the social programs that deals with worker protection. First we try to show which kind of incentives are induced by these programs. Then we check if the targeting correspond to the poor workers. The programs considered are: *abono salarial*, *seguro-desemprego* (*unemployment insurance*) and *Fundo de Garantia do Tempo de Serviço* (FGTS). We also discuss issues related to *multa pela demissão sem justa causa* (*charge for firing*), *aviso prévio* (notification for separation in advance) and *período de experiência* (*trainee period*).

1 - INTRODUÇÃO

Em 1998 a taxa de desemprego aumentou significativamente no Brasil, principalmente nas regiões metropolitanas.¹ Desde então, essa mudança de patamar ainda não foi revertida.² Além de gerar muita discussão a respeito de suas causas, esse fenômeno também motivou um debate sobre a eficácia do sistema de proteção ao trabalhador. A preocupação com a eficiência desse sistema é compreensível visto que, por um lado, cresce a demanda por essa proteção e, por outro, cresce também a pressão por um orçamento equilibrado.³

Neste trabalho buscamos avaliar o papel de algumas instituições do mercado de trabalho brasileiro como formas de proteção do emprego e da renda dos trabalhadores. As instituições a serem avaliadas incluem o *abono salarial*, o *seguro-desemprego* e o *Fundo de Garantia do Tempo de Serviço* (FGTS). Investigamos também a importância e a utilidade da *multa pela demissão sem justa causa*, do *aviso prévio* e do *período de experiência*. Não é objetivo deste trabalho abordar as políticas ativas de geração de emprego e renda.⁴

A avaliação do papel dessas instituições é realizada em três etapas. Na primeira, correspondente à Seção 2, descrevemos o funcionamento dessas instituições. Na segunda (Seção 3), investigamos os incentivos às empresas e aos trabalhadores gerados por essas instituições, em particular aqueles que têm reflexos sobre a taxa de rotatividade, o investimento em capital humano específico e o grau de informalidade. Na terceira etapa (Seção 4), investigamos quem são os beneficiados. O objetivo principal é mostrar se há uma correspondência entre a parcela mais carente da população (pobres) e os beneficiados. Por fim, na Seção 5 apresentamos nossas conclusões, bem como algumas sugestões para o redesenho de um sistema alternativo de proteção ao trabalhador.

2 - BREVE DESCRIÇÃO DOS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO AO TRABALHADOR NO BRASIL

Antes de passarmos à análise propriamente dita da focalização e dos incentivos associados aos programas de proteção ao trabalhador, apresentamos uma descrição sucinta desses programas. Em linhas gerais, o sistema brasileiro de proteção ao trabalhador contempla três programas e dois dispositivos básicos. O primeiro programa é o FGTS, que foi criado em 1966 em substituição ao regime

¹ A taxa de desemprego para as seis principais regiões metropolitanas passou de 5,6% em setembro de 1997 para 7,7% em setembro de 1998, chegando a alcançar 8,2% em março de 1998 [IPEA/MTb (1998)].

² Em setembro de 1999 a mesma taxa era de 7,4%.

³ Zylberstajn (1999) aponta que somente o pagamento com o seguro-desemprego e os saques do FGTS chegam a 2% do PIB brasileiro.

⁴ Ver a esse respeito Chahad (2000), que analisa inclusive a (falta de) integração dessas políticas com as instituições aqui analisadas.

de indenização por rescisão do contrato de trabalho.⁵ O FGTS é formado pelo saldo das contas vinculadas e individuais dos trabalhadores, nas quais é depositada mensalmente pelo empregador a quantia correspondente a 8% do salário mensal do trabalhador. Esses depósitos são remunerados pela combinação da correção monetária com uma taxa de juros de 3% a.a. Assim, como a contribuição mensal é de 8% do salário do trabalhador, o FGTS se acumula à taxa de aproximadamente um salário para cada ano trabalhado em um determinado emprego. Os trabalhadores podem sacar os recursos acumulados em suas contas *a)* quando são demitidos sem justa causa; *b)* para aquisição de seu imóvel residencial; ou *c)* por seus dependentes em caso de falecimento do trabalhador. É importante assinalar que, assim como os demais programas e dispositivos de proteção ao trabalhador, o FGTS só abrange os trabalhadores protegidos pela legislação trabalhista, ou seja, os trabalhadores formais.

O segundo programa é o seguro-desemprego, a que faz jus todo empregado demitido sem justa causa que comprove ter recebido seis salários no período imediatamente anterior a sua dispensa, e que tenha estado empregado durante pelo menos seis meses nos últimos 36 meses que antecederam sua demissão. O benefício do seguro-desemprego é concedido por um período variável (três a cinco meses), dependendo do tempo de vínculo empregatício do trabalhador (seis a 11 meses: três parcelas; 12 a 23: quatro parcelas; e mais de 24 meses: cinco parcelas). O valor do benefício possui um teto, sendo calculado com base na média salarial do trabalhador dos três meses anteriores à dispensa. O programa de seguro-desemprego também estabelece que o trabalhador só pode requerer novamente o benefício a cada período aquisitivo de 16 meses da data da dispensa. É importante notar que, devido aos critérios estabelecidos pelo programa de seguro-desemprego, somente os trabalhadores formais têm tido direito a receber os benefícios do programa. Embora o benefício não possa ser concedido aos trabalhadores que obtiverem um novo emprego, esse impedimento não tem sido efetivo, uma vez que sua fiscalização é bastante custosa.

O terceiro programa é o abono salarial, que concede um salário mínimo por ano aos trabalhadores que tenham recebido de empregadores que contribuem para o PIS/Pasep até dois salários mínimos médios de remuneração mensal no período trabalhado. Para fazer jus ao benefício, o trabalhador tem de ter estado cadastrado no PIS/Pasep há pelo menos cinco anos. Tal como em outros programas de proteção ao trabalhador, o abono salarial só é concedido aos trabalhadores formais.

O primeiro dispositivo é a indenização por demissão sem justa causa, que tem como base de cálculo o montante acumulado de FGTS pelo trabalhador durante a vigência do contrato de trabalho na empresa. Até 1988, essa indenização era igual a 10%, tendo aumentado para 40% após a promulgação da Constituição de 1988.

⁵ Até então, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) determinava que a indenização ao trabalhador demitido fosse baseada num salário mensal por ano trabalhado. Além disso, estabelecia a estabilidade no emprego após 10 anos de trabalho na mesma empresa, com o trabalhador podendo ser demitido somente no caso de falta grave ou em circunstâncias de força maior.

Assim, atualmente são necessários cerca de dois anos e meio para que a penalidade decorrente da indenização represente um salário mensal do trabalhador. Antes da Constituição de 1988, esse período era de aproximadamente 10 anos.

O segundo dispositivo é o aviso prévio de um mês, no qual o trabalhador tem duas horas por dia para procurar um novo emprego, sem nenhuma redução no salário. No entanto, como a produtividade do trabalhador tende a cair bastante durante o período de aviso prévio, é comum o empregador dispensar imediatamente o trabalhador, pagando-lhe um salário integral.

3 - INCENTIVOS: PROGRAMAS DE PROTEÇÃO, COMPORTAMENTO DOS AGENTES E DESEMPENHO DO MERCADO DE TRABALHO

Nesta seção investigamos os impactos potenciais dos programas mencionados sobre o desempenho do mercado de trabalho. Serão considerados também os dois dispositivos básicos de proteção (multa por demissão e aviso prévio), bem como um outro dispositivo, o período de experiência, que, embora não faça parte do sistema, interage fortemente com alguns dos seus componentes.

Nossa investigação será preponderantemente em cima de impactos potenciais considerados de forma teórica/conceitual. Resultados empíricos que identificassem o impacto efetivo tornariam esta análise mais completa. No entanto, a inexistência de resultados empíricos sobre o impacto desses componentes do sistema torna essa tarefa mais difícil. De fato, somente a multa por demissão terá sua análise complementada com resultados. Vale dizer que parte dessa escassez de resultados se deve ao fato de alguns componentes não terem sido criados/alterados num período em que se tem informação sobre a *performance* do mercado de trabalho anterior e posterior à criação/alteração dessas regulações.

3.1 - Período de Experiência

A principal função do período de experiência é reduzir o custo de contratação tendo em vista que uma série de características do trabalhador é melhor avaliada observando-se seu comportamento no local de trabalho do que inferindo ou antecipando essas características a partir de testes, entrevistas ou referências de empregadores anteriores.

Na medida em que reduz o custo de admissão, o período de experiência tende a favorecer a formação de “casamentos” de melhor qualidade entre trabalhadores e empresas, aumentando a expectativa de duração do emprego daqueles que superam o período de experiência. Esse aumento na duração esperada incentiva o investimento em capital humano específico por parte das firmas e dos trabalhadores, reforçando ainda mais a tendência a relações de trabalho mais estáveis.

Além disso, como a redução no custo de admissão para a empresa não representa um custo para o trabalhador, o período de experiência tende a reduzir a informalidade e elevar o nível salarial.

3.2 - FGTS

Uma vez que os impactos do FGTS em si são bem distintos dos impactos da multa por demissão, vamos estudar estes dois fatores separadamente. Nesta subseção, tratamos do impacto do próprio FGTS. Na próxima, dos impactos da multa do FGTS.

O FGTS é um fundo de propriedade do trabalhador ao qual, entretanto, só tem acesso quando demitido. O fato de o acesso do trabalhador ao seu FGTS ser restrito leva a que esse fundo seja um ativo com baixa liquidez. A baixa liquidez e a baixa remuneração financeira recebida pelo FGTS reduzem o valor que cada trabalhador atribui ao seu fundo. Essa subvalorização tem duas conseqüências importantes. Por um lado, leva a que cada R\$ 1 depositado pela empresa no FGTS do trabalhador seja percebido como valendo algo inferior a R\$ 1 pelo trabalhador. Dessa forma, como o benefício para o trabalhador é inferior ao custo para a empresa, a presença do FGTS torna-se uma fonte de ineficiência e, portanto, de elevação do custo do trabalho. A ineficiência induz a informalidade, uma vez que empregados e empregadores têm preferência por um contrato no qual, em vez de depositar recursos no FGTS do empregado, o empresário lhe faz uma transferência direta. Surge daí o incentivo à informalidade. Cumpre ressaltar que o aumento no custo do trabalho não é uma decorrência do FGTS em si, mas sim da existência de uma diferença entre o benefício para o trabalhador e o custo para a empresa. Esse aumento no custo leva também a uma queda na demanda por trabalho e, por conseguinte, a um aumento no desemprego e/ou a uma queda no nível salarial.

Por outro lado, a subvalorização do FGTS pelo trabalhador leva a um crescimento na taxa de rotatividade, na medida em que uma das principais formas de o trabalhador assumir o controle sobre o seu fundo é ser demitido ou simular a sua demissão. De fato, como a subvalorização do FGTS cresce à medida que o fundo cresce — sendo portanto proporcional à duração da relação de trabalho —, relações de trabalho mais longas passam a ser desincentivadas. Em outras palavras, à medida que o FGTS se acumula, o incentivo para o trabalhador ser demitido ou simular uma demissão cresce, uma vez que essa é uma das principais formas de tornar líquido o seu FGTS ou obter o controle do seu fundo, de forma que possa garantir a ele um rendimento financeiro a taxas de mercado. Esse aspecto negativo do FGTS tem sido insistentemente mencionado por diversos autores [veja, por exemplo, Macedo (1985) e Amadeo e Camargo (1996)]. A Tabela 1 apresenta algumas evidências baseadas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1990 e na Pesquisa Mensal de Emprego (PME) de 1998 de que existe uma forte demanda dos empregados por assumirem o controle sobre o seu FGTS. De fato, essa tabela revela que mais de 2/3 dos empregados com carteira que pediram para sair do seu emprego atual simularam uma demissão para poder ter acesso ao seu FGTS. Essas estimativas revelam apenas que os trabalhadores têm grande interesse em assumir o controle sobre o

seu fundo. Entretanto, elas não indicam qual o impacto do FGTS sobre a rotatividade. Para isso seria necessário determinar quanto das demissões simuladas são ou não de fato conseqüência do interesse dos trabalhadores por controlar pessoalmente seu fundo. Assim, embora essa informação não permita estimar a magnitude do impacto sobre a rotatividade, ela documenta claramente a existência de incentivos para os trabalhadores induzirem separações e, portanto, elevarem a taxa de rotatividade acima do desejável.

Tabela 1

Percentagem dos Trabalhadores Desempregados que Retiram FGTS

| Regiões Metropolitanas | Total | Pediram Demissão | Foram Demitidos |
|------------------------|-------|------------------|-----------------|
| PME de 1998 | | | |
| São Paulo | 85 | 64 | 89 |
| Rio de Janeiro | 84 | 66 | 88 |
| Belo Horizonte | 81 | 70 | 85 |
| Porto Alegre | 81 | 68 | 84 |
| Salvador | 82 | 74 | 83 |
| Recife | 81 | 65 | 84 |
| PNAD de 1990 | | | |
| Brasil | 79 | 62 | 88 |

Fonte: Construída com base na PME de 1998 e PNAD de 1990.

Por fim, tem-se que, como o FGTS dá aos trabalhadores incentivos para induzirem a sua demissão, tanto trabalhadores como empresas têm expectativas de que a relação de trabalho será curta, levando a que ambos tenham muito pouco incentivo para investir em capital humano específico, o que, por sua vez, leva a que a relação seja pouco duradoura, aumentando novamente a taxa de rotatividade. Em outras palavras, expectativas de que as relações de trabalho não serão duradouras reduzem os incentivos a investimentos na relação, o que acaba por elevar ainda mais a taxa de rotatividade.

3.3 - Multa por Demissão**3.3.1 - Aspectos teóricos**

A multa por demissão tem duas características que influenciam sobremaneira o comportamento de trabalhadores e empresas. Por um lado, ela é paga pela empresa apenas na eventualidade de uma demissão sem justa causa. Por outro, essa multa é apropriada pelo trabalhador e também apenas na eventualidade de uma demissão sem justa causa. Essas características da multa levam a que ela tenha uma série de conseqüências sobre o comportamento do mercado de trabalho. Por exemplo, visto pelo lado da empresa, a existência da multa leva a que ela seja mais cautelosa quanto às demissões que pretende realizar após o período de experiência.

Vale notar, entretanto, que a existência da multa pode ter impacto também nas admissões. À medida que as empresas considerarem o período de experiência

insuficiente para observar o desempenho do trabalhador, elas tenderão a investir mais no processo de recrutamento. O resultado seria um aumento no custo das admissões, talvez acima do que seria eficiente, uma vez que as empresas procurarão identificar e antecipar características do trabalhador que seriam mais facilmente observáveis durante o seu período já como trabalhador na empresa.⁶

Além de elevar o custo de admissão, um alto custo de demissão pode induzir a prática de discriminação, na medida em que, dado o alto custo de experimentar com um determinado trabalhador, as empresas podem vir a recorrer a todo tipo de indicador que possa estar de alguma forma correlacionado com alguma de suas características pessoais observáveis, tais como gênero e cor.

Como resultado de um processo mais cuidadoso de seleção, os casamentos entre trabalhadores e empresas serão melhor selecionados, levando a aumentos na produtividade e provavelmente nos salários. Além disso, a melhor qualidade do casamento e a existência da multa alimentam as expectativas de que a relação de trabalho será mais longa, o que, por sua vez, induz maiores investimentos em capital humano específico. Esses investimentos adicionais em capital humano específico aumentam a produtividade e os salários e também reduzem as possibilidades de demissão.

Em suma, a existência da multa, pelo seu impacto sobre o comportamento das empresas, pode levar a uma queda na rotatividade com um aumento na duração das relações de trabalho e uma melhoria na produtividade, em decorrência tanto da escolha mais cuidadosa dos trabalhadores por parte das empresas, quanto de um maior volume de investimentos em capital humano específico. Os salários devem se elevar devido ao aumento na produtividade. Entretanto, a existência da multa eleva o custo da mão-de-obra, reduzindo a demanda por trabalho com conseqüentes quedas no salário. Assim, o impacto final sobre os salários depende da importância relativa desses dois fatores.

Finalmente, vale ressaltar que o impacto sobre o nível do emprego é incerto, uma vez que declinam tanto as demissões quanto as contratações. Se, por um lado, durante um período recessivo declinam as demissões, por outro, numa recuperação, reduz-se o número de novas contratações. O efeito líquido sobre o nível do emprego depende da tecnologia de produção, da forma do custo de ajuste e das regras associadas ao pagamento da multa.⁷ Por exemplo, se a tecnologia e o custo de ajuste, incluindo a multa, forem quadráticos, um aumento na multa não terá qualquer impacto sobre o nível de emprego, influenciando apenas a duração média das relações de trabalho.

⁶ Caso as firmas considerem o período adequado para a finalidade mencionada, haveria uma intensificação no processo de observação/avaliação do trabalhador nesse período. Nesse caso, é de se esperar que a firma antecipe para o período de experiência demissões que ocorreriam posteriormente se não houvesse a intensificação no processo mencionado.

⁷ Hamermesh e Pfann (1996) mostram qual seria o efeito sob diversas alternativas de tecnologia e custo de ajuste.

A multa, entretanto, tem também conseqüências sobre o comportamento dos trabalhadores. Note-se que ela é paga diretamente ao trabalhador demitido e não a um fundo, do conjunto dos trabalhadores, voltado para financiar, por exemplo, um programa de seguro-desemprego ou treinamento. Assim, no sistema atual, o trabalhador demitido apropria-se privadamente da multa, o que passa a ter um importante impacto sobre o seu comportamento. Neste caso, todas as considerações valem para trabalhadores empregados por mais de três meses na firma empregadora atual.

A existência de uma multa privadamente apropriada pelo trabalhador gera interesses antagônicos entre trabalhadores e empresas. De fato, num momento de recuperação da economia, quando existem boas possibilidades de obter emprego em outras empresas, o trabalhador tem incentivo a induzir sua demissão, uma vez que só assim é capaz de coletar a multa. Quer dizer, do ponto de vista do trabalhador a multa é um benefício que cresce a cada dia que permanece na empresa, mas que ele só tem acesso caso seja demitido. Por isso, a multa gera um antagonismo de interesses entre trabalhadores e empresas, na medida em que durante uma recuperação da economia os trabalhadores podem estar interessados em induzir a sua demissão e as empresas em evitá-la.

Na medida em que os trabalhadores são capazes de induzir a sua própria demissão, a existência da multa estará reduzindo a duração média das relações de trabalho e aumentando a taxa de rotatividade. Assim, se os trabalhadores e as empresas percebem essa tendência a uma taxa maior de rotatividade, declinam os incentivos para trabalhadores e empresas investirem em capital humano específico, reduzindo assim a produtividade, os salários e, portanto, também a duração do emprego.

Em suma, por um lado o fato de a multa ser paga pela empresa leva a uma queda na rotatividade e, por conseguinte, a aumentos na qualidade do casamento, de maiores investimentos em capital humano específico e de aumentos nos salários e na duração do emprego. Por outro lado, o fato de a multa ser apropriada pelo trabalhador tem efeitos opostos: eleva a rotatividade e reduz os investimentos em capital humano específico, levando a quedas na produtividade e nos salários.

A questão de qual desses dois efeitos é dominante não pode ser determinada teoricamente, sendo, portanto, uma questão empírica. O aumento substancial ocorrido na multa proporcionado pela Constituição de 1988 fornece um experimento natural para responder essa questão. A seguir descrevemos os resultados obtidos por dois estudos recentes que investigaram essa questão empiricamente.

3.3.2 - Evidência empírica

O efeito da multa sobre a rotatividade foi investigado empiricamente em dois trabalhos recentes: Barros, Corseuil e Gonzaga (1999) e Barros, Corseuil e Bahia (1999). Os trabalhos diferem em relação à metodologia empregada, à base de dados e ao universo de trabalhadores analisados.

O primeiro [Barros, Corseuil e Gonzaga (1999)] reporta estimativas mensais para os parâmetros da demanda por trabalho no período 1986/97. Um dos parâmetros investigados está relacionado ao nível de rotatividade. Esse parâmetro reporta quão significativo é o nível de emprego do mês anterior para a determinação do nível de emprego do mês corrente.⁸ Caso a multa tenha de fato algum efeito sobre a rotatividade, é de se esperar que o valor desse parâmetro tenha sido alterado após o aumento no valor da multa estipulada pela Constituição de 1988 (de 10% para 40% do saldo do FGTS acumulado pelo trabalhador durante seu período na empresa). O sentido dessa alteração dependerá da atitude dos trabalhadores e firmas ante essa regulação, tal como mencionado na subseção anterior.

Usando microdados no nível da firma para o setor industrial, os autores estimaram a relação entre o nível de emprego demandado pelas firmas (n_t) e seus determinantes segundo um modelo teórico de demanda por trabalho, em que se leva em consideração os custos de ajustamento do nível de emprego.⁹ De acordo com esse modelo, os determinantes podem ser reduzidos ao próprio nível de emprego defasado de um período (n_{t-1}) e ao salário (w_t), controlando-se pelo subsetor da indústria a que a firma pertence (s). A equação utilizada pelos autores para a estimação da influência de cada uma dessas variáveis é a seguinte:

$$\Delta n_i(t) = \Delta \alpha(t) + \sum_{s=1}^m \Delta \varphi_s^*(t) I_{is} - \delta^*(t) \Delta w_i(t) + \lambda \Delta n_i(t-1) + \Delta U_i^*(t)$$

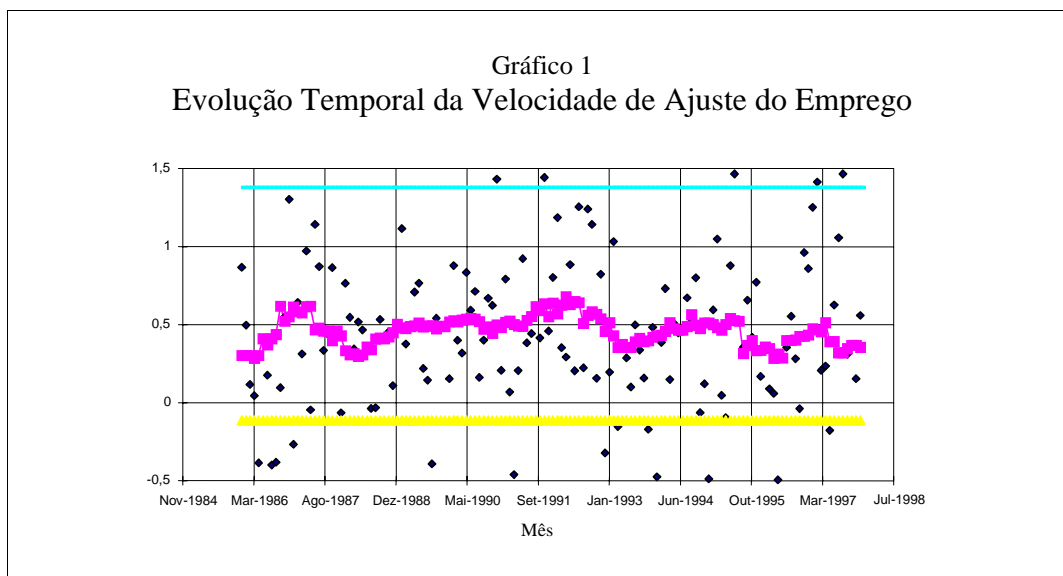
onde o subscrito i denota a firma observada e Δ a primeira diferença em relação a instantes consecutivos (t e $t - 1$). I corresponde a *dummies* setoriais e U a um termo residual estocástico.

Aumentos (diminuições) na rotatividade correspondem a diminuições (aumentos) no valor do coeficiente de emprego defasado, λ . O Gráfico 1 (correspondente ao Gráfico 3.1B do trabalho mencionado) não fornece nenhuma evidência de que o nível de rotatividade foi significativamente afetado pela mudança constitucional de 1988. De acordo com esse gráfico, a relação entre o nível de emprego de um determinado mês e o do mês anterior se manteve em torno de uma média estável ao longo de todo o período analisado. Cumpre mencionar, porém, que as estimativas para λ têm o sinal correto e são estatisticamente significativas.¹⁰

⁸ Valores próximos de 0 (1) indicam alta (baixa) rotatividade na medida em que revela que o emprego do mês corrente tem pouca (muita) relação com o do mês anterior.

⁹ Os dados utilizados são provenientes da Pesquisa Industrial Mensal (PIM) do IBGE.

¹⁰ Os valores estimados do coeficiente em cada mês corresponde aos pontos dispersos na área do gráfico. A linha contínua corresponde a uma média móvel das estimativas ponderada pela respectiva precisão.



O segundo trabalho [Barros, Corseuil e Bahia (1999)] reporta estimativas da probabilidade de separação entre o trabalhador e seu posto de trabalho condicionada à duração dessa união (*hazard rates*). Obviamente, maiores valores dessa probabilidade estarão associados a maiores níveis de rotatividade. Estimativas desses valores foram computadas em dois instantes do tempo: pré e pós-Constituição (1986/87 e 1991/92).

A fim de isolar os efeitos de outros fatores — que não os advindos da alteração no valor da multa — sobre essas probabilidades, computaram-se essas estimativas do nível de rotatividade para grupos afetados (tratamento) e não afetados pela multa (controle). Admitindo que ambos os grupos são afetados na mesma intensidade por todos os outros fatores que determinam a probabilidade mencionada, a evolução do grupo de controle descreveria a evolução do grupo de tratamento caso não houvesse alteração no valor da multa no período considerado.

Portanto, o contraste da evolução das *hazard rates* estimadas para ambos os grupos nos indica o impacto do aumento do valor da multa sobre a rotatividade. Esse método é conhecido por diferenças-em-diferenças e pode ser representado pela seguinte equação:

$$D = (Y_1^r - Y_0^r) - (Y_1^c - Y_0^c)$$

onde o primeiro termo entre parênteses representa a evolução da *hazard rate* (Y) para o grupo de tratamento (r) e o segundo termo se refere ao grupo de controle (c).

Foram implementadas três partições alternativas: formal *versus* informal, desligamentos voluntários *versus* demissões, e período de experiência (três primeiros meses) *versus* período efetivo (mais de três meses). No entanto, a partição desligamentos voluntários *versus* demissões não se mostrou adequada

uma vez que se encontraram evidências de que ambos os grupos são afetados de forma distinta por fatores macroeconômicos.

Uma outra dimensão que gera diversidade de resultados é a base de dados. Na primeira alternativa faz-se uso de informações provenientes de pesquisas domiciliares (PME) que cobrem toda a força de trabalho. As demais alternativas são baseadas também em registros administrativos do Ministério do Trabalho e Emprego (Rais e Caged), que só cobrem o setor formal da economia.

A Tabela 2 mostra os resultados para cada uma das alternativas implementadas. Os números reportados correspondem à estimativa de D medida em pontos percentuais. Nessa tabela podemos ver que o efeito sobre os empregos de três a seis meses é bem definido. A probabilidade de ocorrer uma separação nesse período caiu após a alteração do valor da multa. No que diz respeito aos demais períodos, os resultados são mais difíceis de interpretar visto que há uma certa variação conforme a partição implementada entre grupos de tratamento e de controle.

Tabela 2

Diferenças-em-Diferenças de *Hazard Rates* — Tratamento-Controle

| Base de Dados | Controle | | |
|--------------------|-----------|----------|--------------------|
| | 0-3 Meses | Informal | Saídas Voluntárias |
| Rais e Caged | | | |
| 3-6 Meses | -0,9 | - | -2,7 |
| 6-12 Meses | 1,5 | - | -0,3 |
| 12-24 Meses | 1,5 | - | -0,3 |
| PME (Setor Formal) | | | |
| 3-6 Meses | -0,5 | -0,9 | -1,7 |
| 6-12 Meses | 0,6 | -0,4 | -0,7 |
| 12-24 Meses | 1,2 | 0,0 | -0,1 |

Fonte: Barros, Corseuil e Bahia (1999).

A probabilidade de ocorrer a separação em empregos cuja relação dura mais de seis meses aumentou se considerarmos o período de experiência como controle. Entretanto, se o informal for tomado como o grupo de controle mais adequado a probabilidade em questão teria diminuído.

Quer dizer, as evidências são compatíveis com a hipótese de que as demissões foram inibidas no período imediatamente posterior ao de experiência. No entanto, essa inibição pode ter sido compensada por uma indução maior a desligamento em empregos de duração mais longa.

3.4 - Aviso Prévio

O aviso prévio, tanto na forma de redução da carga horária como na forma de pagamento de um salário adicional, representa apenas mais um custo relacionado à demissão. Em termos dos incentivos que desencadeia, o aviso prévio tem,

portanto, o mesmo impacto que a multa por demissão sobre o comportamento de trabalhadores e empresas e, conseqüentemente, sobre o desempenho do mercado de trabalho. Por conseguinte, toda a análise da subseção anterior pode ser aplicada ao aviso prévio. O único ponto que diferencia esses dois componentes do sistema de proteção no que diz respeito aos incentivos gerados é que o custo do aviso prévio não depende da duração do emprego.

3.5 - Seguro-Desemprego

Com vistas a compreender os incentivos gerados pelo seguro-desemprego, é importante notar que este é um benefício recebido pelo trabalhador demitido sem justa causa que, entretanto, não se constitui num custo para a empresa que demitiu. De fato, no Brasil, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, a história da empresa com demissões não tem impacto sobre o imposto que ela deve pagar para formar o fundo de onde saem os benefícios do seguro-desemprego.

Do ponto de vista do trabalhador o seguro-desemprego funciona como uma fonte de renda adicional no momento em que é demitido. Nesse sentido, um dos impactos dessa fonte adicional de renda é permitir que o trabalhador desempregado seja mais seletivo na escolha de seu próximo emprego. De fato, a existência dessa fonte adicional de renda eleva o seu salário de reserva e, em decorrência, aumenta o seu período de busca, mas também a qualidade do emprego finalmente aceito. Por conseguinte, por um lado o seguro-desemprego tende a elevar a taxa de desemprego na medida em que eleva a duração do desemprego. Por outro, melhora a qualidade dos casamentos e, portanto, a produtividade e o nível dos salários dos trabalhadores ocupados. A melhoria na qualidade do casamento tem também o efeito de elevar a durabilidade do emprego. Isso aumenta os incentivos a investimentos em capital humano específico, levando a maior produtividade, maiores salários e relações de trabalho de mais longa duração.

Se para os trabalhadores desempregados o seguro-desemprego significa a possibilidade de uma busca mais cuidadosa, para os trabalhadores empregados ele significa a possibilidade de buscar um emprego melhor. Nesse sentido, o seguro enfraquece as relações de trabalho, em particular, em períodos em que a economia entra em um processo de recuperação. A presença do seguro-desemprego leva a que os trabalhadores sejam menos avessos aos riscos de buscar um emprego melhor do que o que atualmente detêm. Sob esse ângulo, o seguro-desemprego representa um subsídio à busca por trabalho, induzindo a intensificação e o alargamento do processo de busca, o que leva a um aumento na taxa de desemprego e a uma queda na duração das relações de trabalho, com todas as já repetidamente mencionadas conseqüências sobre o investimento em capital humano específico, produtividade e salários.

Em suma, o seguro-desemprego para os desempregados significa a oportunidade de buscar cuidadosamente um novo emprego, o que provoca uma melhora na qualidade do casamento e, portanto, incentiva investimentos em capital humano específico. Por outro lado, para o trabalhador empregado o seguro-desemprego

representa um subsídio à busca por um trabalho melhor ao qual teria acesso apenas quando demitido sem justa causa. Nesse sentido, o seguro-desemprego incentiva a demissão induzida, principalmente durante períodos de recuperação econômica. Essa redução na duração da relação de trabalho tem então impactos negativos sobre os investimentos em capital humano específico, produtividade e nível salarial. É de se esperar que os impactos positivos do seguro-desemprego sobre a duração das relações de trabalho dominem, mas esta questão é, em última instância, mais empírica do que teórica.¹¹ De qualquer forma, é inequívoco que o seguro-desemprego leva a um aumento na duração do desemprego e, provavelmente, também a uma elevação na taxa de desemprego.

Do ponto de vista da empresa, e ao contrário do que ocorre no sistema americano, o seguro-desemprego não representa um custo. De fato, nos Estados Unidos o seguro-desemprego funciona como uma multa adicional por demissão, na medida em que eleva a contribuição da empresa para o fundo desse seguro. Assim, no sistema americano, o seguro-desemprego dá às empresas um incentivo adicional para não demitir. No caso brasileiro esse incentivo não existe uma vez que a contribuição da empresa para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) independe da sua contribuição para o desemprego.

Finalmente, vale ressaltar que, como o recebimento do seguro-desemprego é interrompido no momento em que o trabalhador aceita um emprego no segmento formal da economia, existe um incentivo para os trabalhadores e as empresas engajarem-se em relações informais de trabalho durante o período em que o trabalhador recebe esse seguro. Esta indução à informalidade é importante uma vez que, como vimos na Seção 3, quase 50% daqueles que recebem o seguro-desemprego declaram já estar ocupados.

4 - PROTEÇÃO SOCIAL

Em princípio, os programas de abono salarial, do seguro-desemprego e do FGTS têm como meta fundamental garantir uma renda mínima aos trabalhadores. Não há uma definição explícita sobre quem deveria ser o público-alvo desses programas. Em se tratando de políticas que visam à promoção de bem-estar social um candidato natural a público-alvo desses programas corresponde àqueles mais pobres.

Entretanto, na medida em que os beneficiários são apenas os trabalhadores do setor formal e os benefícios e os beneficiários são determinados independentemente da renda familiar *per capita*, nada garante que esses benefícios estejam bem

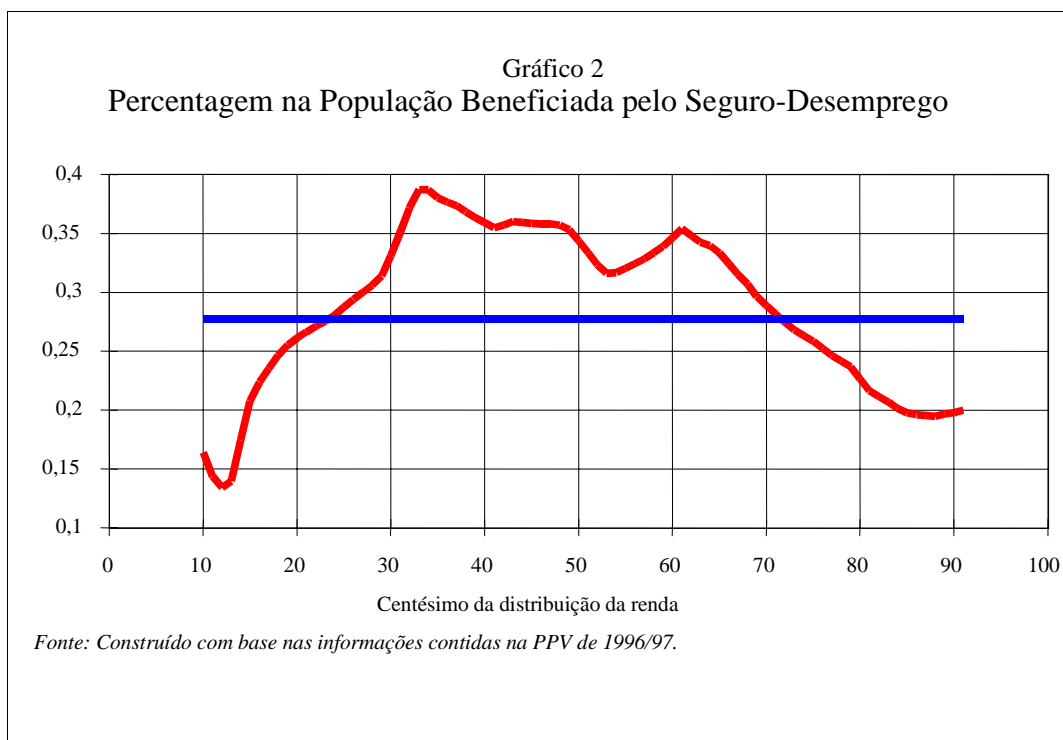
¹¹ No Brasil, não dispomos de nenhuma avaliação sobre o efeito do seguro-desemprego sobre a duração das relações de trabalho. Não dispomos nem mesmo de estimativas do efeito desse mecanismo sobre a duração do desemprego, embora haja disponibilidade de dados e metodologia desenvolvida em estudos para países desenvolvidos.

focalizados no público-alvo mencionado. Na verdade, é possível que uma parcela significativa dos beneficiários não seja de pobres e, portanto, que uma parcela significativa dos benefícios atinja famílias com renda acima da linha de pobreza.

A seguir investigamos em que medida os recursos do programa atingem de fato os trabalhadores mais pobres e desempregados. Após demonstrar que grande parte dos recursos do programa não atinge as famílias mais pobres, discutimos quais as possíveis razões que justificariam a falta de focalização dos recursos do programa nas camadas mais pobres da população.

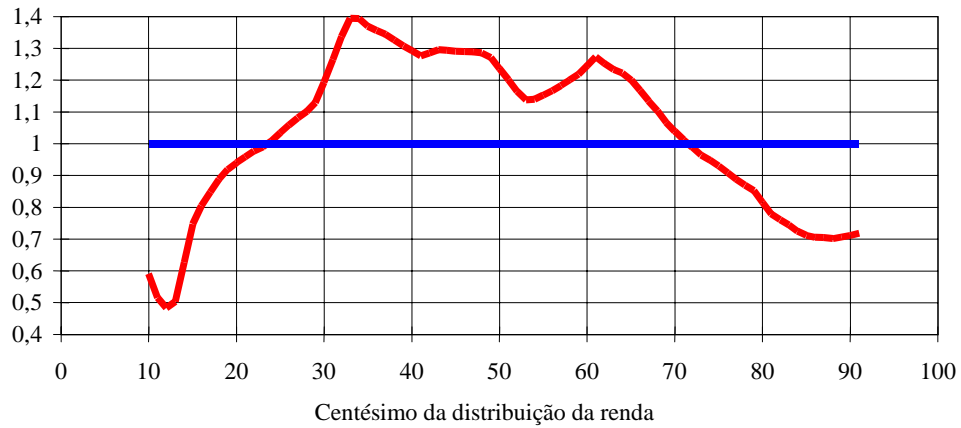
4.1- Avaliando o Grau de Focalização

Os Gráficos 2 a 6, construídos com base nas informações da Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996/97), apresentam de variadas formas evidências sobre o grau de focalização do programa do seguro-desemprego. Em todos esses gráficos, o universo de análise inclui toda a população brasileira coberta pela pesquisa,¹² com as pessoas sendo ordenadas segundo a renda familiar *per capita*, na qual não se incluiu a renda proveniente do seguro-desemprego.



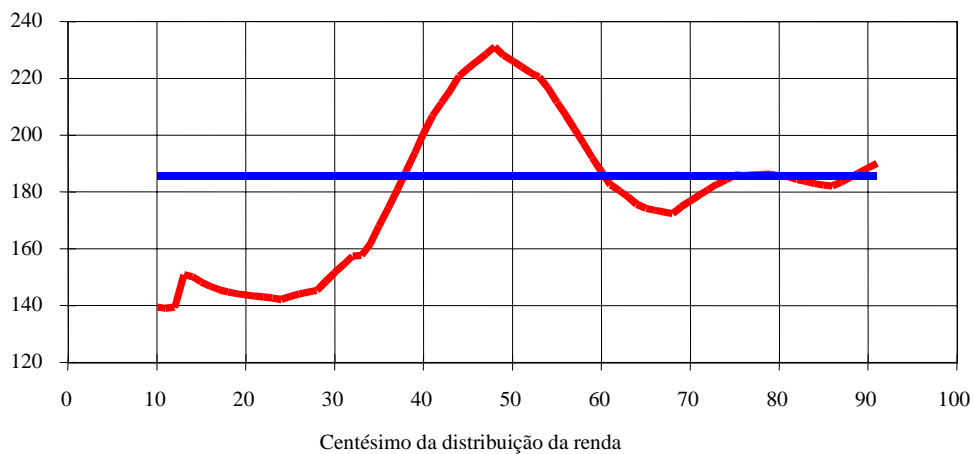
¹² Esta pesquisa cobre as regiões Sudeste e Nordeste, representando cerca de 65% da população brasileira.

Gráfico 3
Distribuição por Beneficiários do Seguro-Desemprego

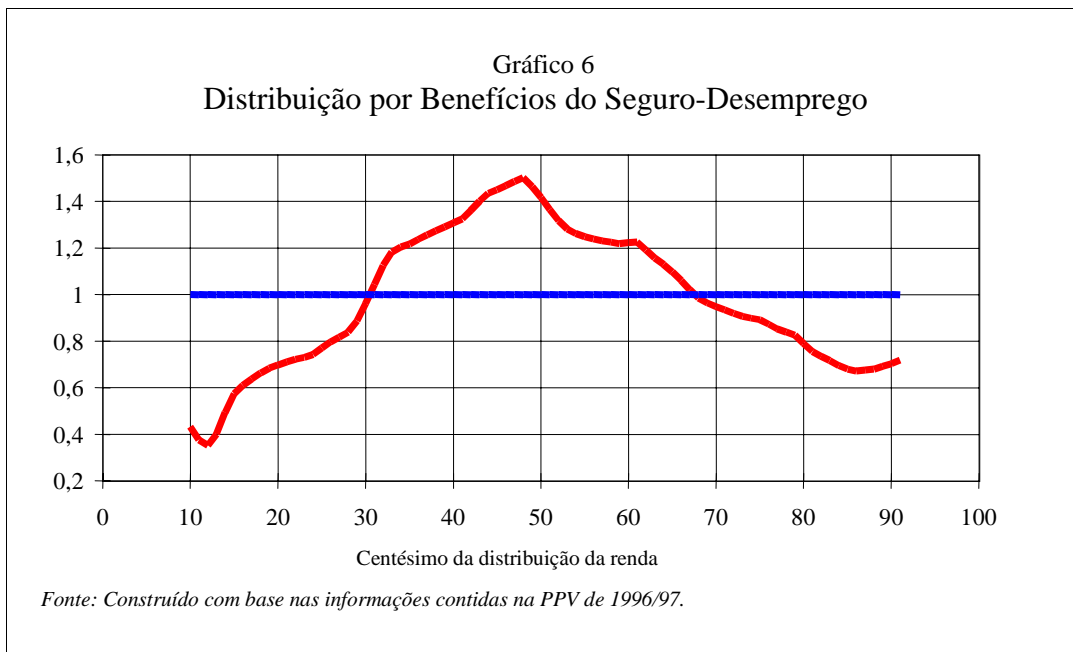
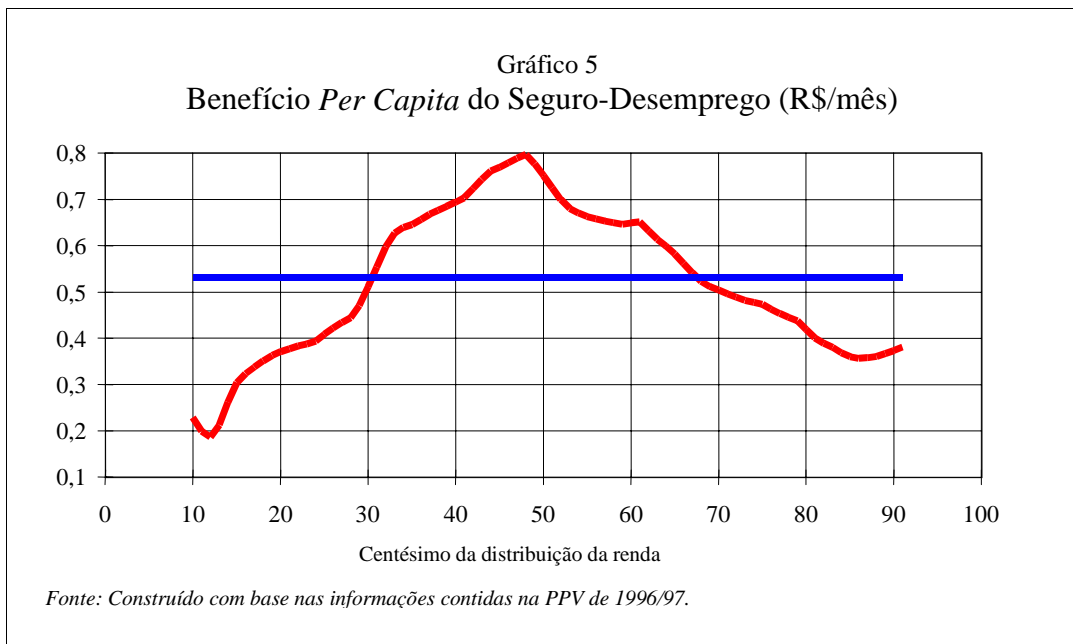


Fonte: Construído com base nas informações contidas na PPV de 1996/97.

Gráfico 4
Benefício Médio por Beneficiário do Seguro-Desemprego (R\$/mês)



Fonte: Construído com base nas informações contidas na PPV de 1996/97.



O Gráfico 2 mostra como a proporção de pessoas que recebem o seguro desemprego, D , varia ao longo dos centésimos da distribuição da renda familiar *per capita*, C . O Gráfico 3 mostra como aqueles que recebem o seguro-desemprego se distribuem entre os centésimos da distribuição. É fácil verificar que a informação apresentada no Gráfico 3 é apenas um reescalonamento daquela apresentada no Gráfico 2, uma vez que os Gráficos 2 e 3 apresentam como

$P[D = 1 | C = i]$ e $P[C = i | D = 1]$, respectivamente, variam com i , e que $P[C = i | D = 1].P[D = 1] = P[D = 1 | C = i].P[C = i]$

Esses gráficos revelam com clareza que uma parcela substancial dos beneficiários do seguro-desemprego não se encontra nos centésimos mais pobres da população. Na verdade, não existe nem mesmo uma tendência de os beneficiários do seguro-desemprego estarem concentrados entre os centésimos mais pobres da população. De fato, utilizando-se como linha de pobreza e de indigência os valores propostos por Barros e Mendonça (1999), obtém-se que apenas 32% dos beneficiários do seguro-desemprego são pobres e que apenas 7% são indigentes (Tabela 3). Em suma, tem-se que a vasta maioria dos beneficiários do seguro-desemprego vive em famílias não-pobres.

Tabela 3

Indicadores do Grau de Focalização dos Programas de Proteção ao Trabalhador no Brasil

| Indicador | Pobreza | | Indigência | | Representatividade (por Mil Pessoas) |
|---|---------|------------|------------|----------------|--------------------------------------|
| | Pobres | Não-Pobres | Indigentes | Não-Indigentes | |
| PPV | | | | | |
| População Total (%) | 25 | 75 | 10 | 90 | – |
| Beneficiários do Seguro-Desemprego (%) | 32 | 68 | 7 | 93 | 2,8 |
| Benefícios com Seguro-Desemprego (%) | 23 | 77 | 5 | 95 | – |
| Valor Médio do Benefício (R\$ Mês) | 135 | 215 | 134 | 193 | 189 |
| Desempregados (%) | 40 | 60 | 17 | 83 | 36,0 |
| Desempregados com mais de 24 Anos (%) | 45 | 55 | 19 | 81 | 16,0 |
| Desempregados que Recebem Seguro-Desemprego (%) | 63 | 37 | 26 | 74 | 0,6 |
| Proporção dos Beneficiários que Estão Desempregados (%) | 41 | 12 | 80 | 17 | 21,0 |
| Proporção dos Beneficiários que Estão Ocupados (%) | 28 | 53 | 12 | 48 | 45,0 |
| Proporção dos Beneficiários que Estão Inativos (%) | 31 | 35 | 8 | 36 | 34,0 |
| Proporção da Renda Pessoal dos Beneficiários Representada pelos Benefícios do Seguro-Desemprego (%) | 70 | 34 | 96 | 37 | 39,0 |
| Proporção da Renda Familiar dos Beneficiários Representada pelos Benefícios do Seguro-Desemprego (%) | 33 | 14 | 74 | 15 | 16,0 |
| Proporção da Renda Pessoal dos Beneficiários Ocupados Representada pelos Benefícios do Seguro-Desemprego (%) | 48 | 67 | 90 | 36 | 36 |
| Proporção da Renda Familiar dos Beneficiários Ocupados Representada pelos Benefícios do Seguro-Desemprego (%) | 31 | 32 | 45 | 14 | 14 |

continua

continuação

| Indicador | Pobreza | | Indigência | | Representatividade (por Mil Pessoas) |
|--|---------|------------|------------|----------------|--------------------------------------|
| | Pobres | Não-Pobres | Indigentes | Não-Indigentes | |
| PNAD de 1990 | | | | | |
| População Total (%) | 46 | 54 | 23 | 77 | – |
| Desempregados que Retiraram o FGTS (%) | 51 | 49 | 29 | 71 | 8,1 |
| PNAD de 1997 | | | | | |
| População Total (%) | 39 | 61 | 18 | 82 | – |
| Desempregados (%) | 51 | 49 | 26 | 74 | 39,2 |
| Desempregados com Mais de 24 Anos (%) | 54 | 46 | 31 | 69 | 18,9 |
| Beneficiário do Abono Salarial (%) | 36 | 64 | 10 | 90 | 51,6 |

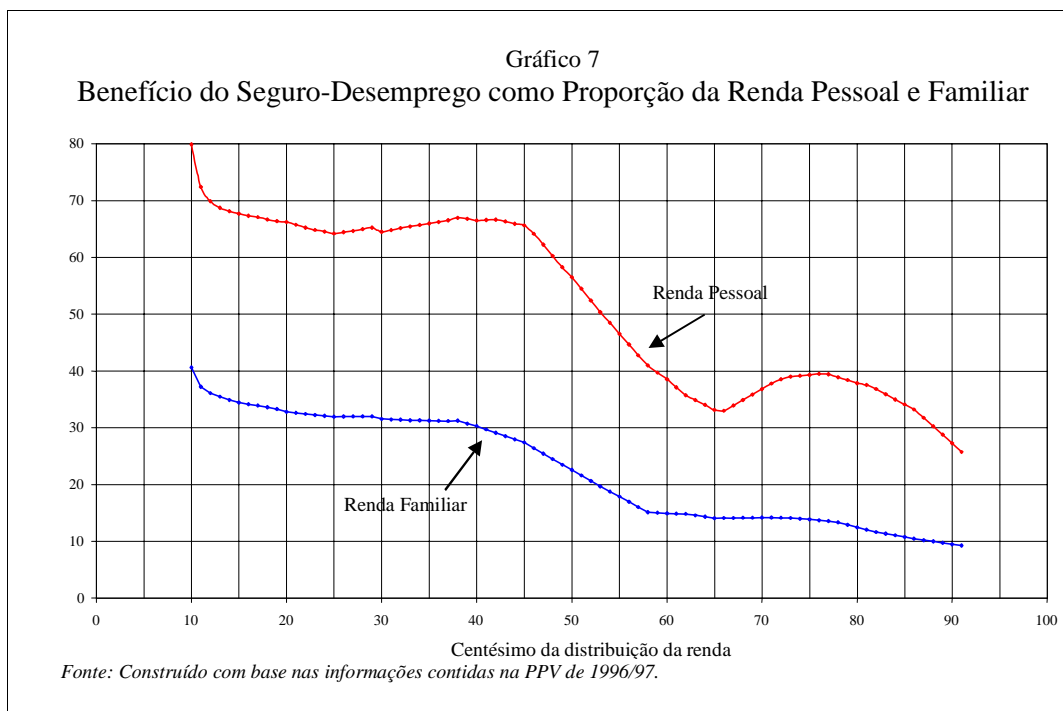
Fonte: Construída com base na PPV de 1996/97 e PNAD de 1990 e 1997.

Investigamos anteriormente o grau de focalização do acesso ao seguro-desemprego. Como nem todos os beneficiários recebem o mesmo benefício, o grau de focalização dos gastos com o seguro não é necessariamente igual ao do acesso. Assim, os Gráficos 4, 5 e 6 apresentam indicadores do grau de focalização dos gastos com seguro-desemprego. O Gráfico 4 mostra como o benefício por beneficiário varia ao longo dos centésimos da distribuição. Esse gráfico revela que não há evidência de que os benefícios sejam maiores entre os mais pobres. Na verdade a evidência é de que o benefício médio entre os mais pobres esteja abaixo da média. De fato, a Tabela 3 revela que, enquanto o benefício médio entre os pobres é de apenas R\$ 135 por mês, entre os não-pobres é de R\$ 215 por mês.

O Gráfico 5 mostra como o benefício por pessoa, seja ela beneficiária ou não do seguro-desemprego, varia com os centésimos da distribuição. Finalmente, o Gráfico 6 apresenta a distribuição dos benefícios do seguro-desemprego por centésimo da distribuição. Como no caso dos Gráficos 2 e 3, também as informações do Gráfico 6 podem ser obtidas simplesmente reescalando as estimativas apresentadas no Gráfico 5. Esses gráficos revelam que os benefícios do seguro-desemprego estão pelo menos tão mal focalizados quanto o acesso ao seguro. De fato, conforme a Tabela 3 revela, apenas 23% dos benefícios do seguro-desemprego favorecem os pobres e 5%, os indigentes.

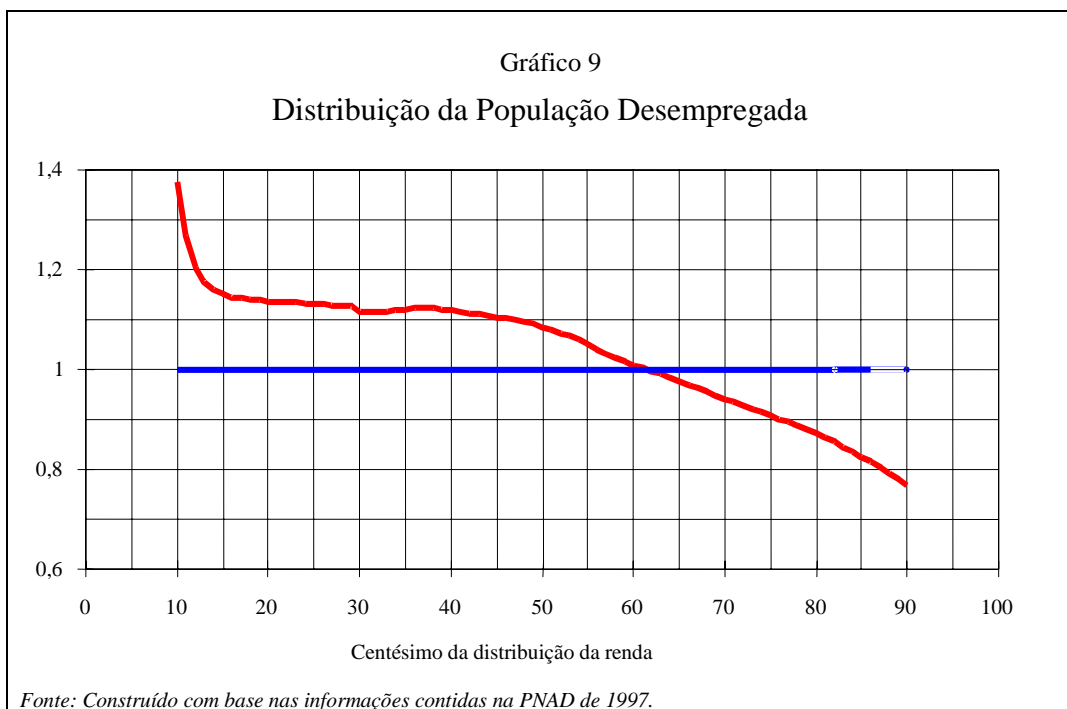
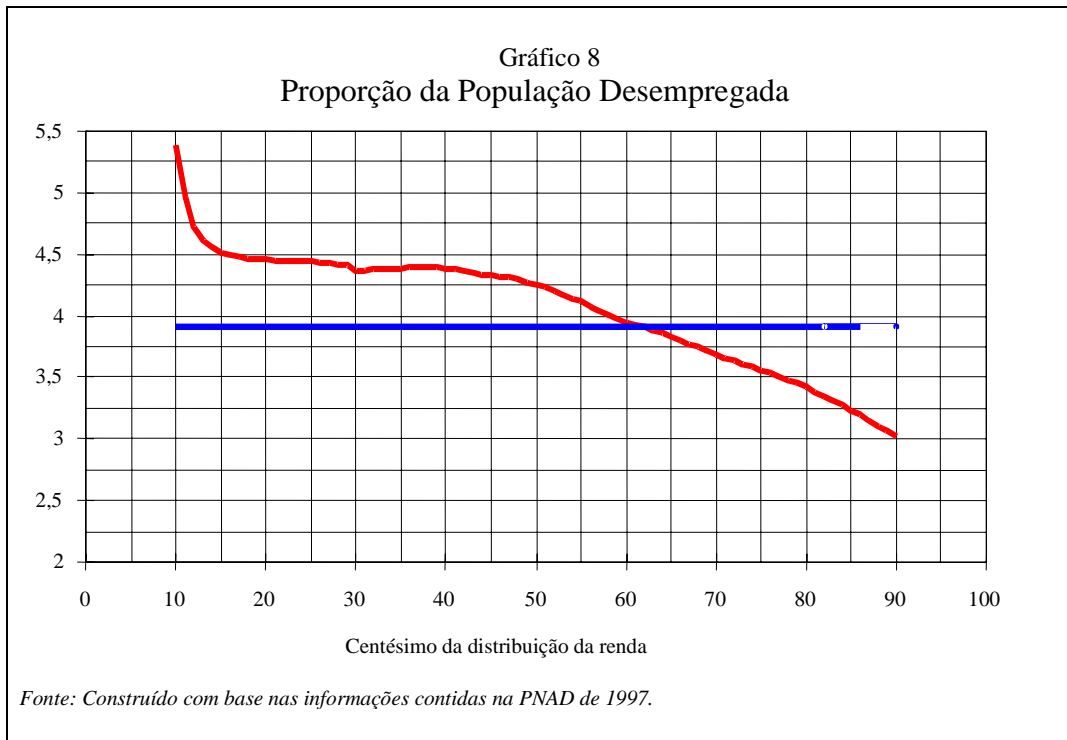
Existem duas possibilidades para o baixo grau de focalização do seguro-desemprego: ou ele advém do fato de a renda dos demais membros da família dos desempregados ser elevada, ou de a própria renda do beneficiário ser elevada. Este aspecto é ilustrado no Gráfico 7, onde mostramos como a composição da renda das famílias com beneficiários do seguro-desemprego varia ao longo dos centésimos da distribuição. Esse gráfico revela que o benefício do seguro-desemprego não representa mais de 40% da renda das famílias com beneficiários do programa. Em termos da proporção da renda pessoal dos beneficiários, o Gráfico 7 mostra que o benefício representa perto de 70% da renda dos indivíduos pobres e aproximadamente 40% da renda dos não-pobres. A Tabela 3 resume essas evidências na medida em que apresenta a composição da renda familiar das famílias pobres e não-pobres que tenham um beneficiário do seguro-desemprego

presente. Essa tabela revela que o seguro-desemprego representa 33% da renda familiar das famílias pobres com algum beneficiário presente, enquanto entre as famílias não-pobres com algum beneficiário o seguro-desemprego representa apenas 14% da renda familiar.



Todas essas evidências revelam que em grande medida o seguro-desemprego encontra-se mal focalizado simplesmente porque os desempregados não vivem, em sua maioria em famílias pobres. Com vistas a demonstrar este fato, os Gráficos 8 e 9 mostram como a proporção de desempregados varia ao longo dos centésimos da distribuição da renda familiar *per capita* e a distribuição dos desempregados por centésimo da distribuição. Esses gráficos corroboram com nitidez o fato de que grande parte dos desempregados não vive em famílias pobres. De fato, apenas 40% dos desempregados são pobres e apenas 17% são indigentes.

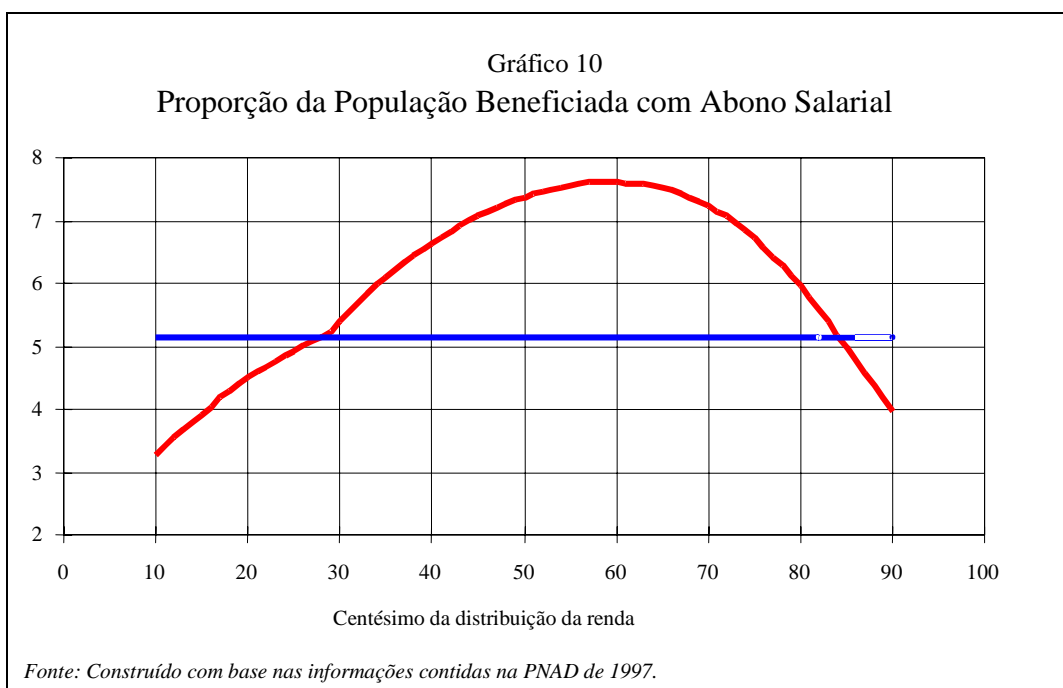
É importante notar que esse fato não se deve apenas à elevada taxa de desemprego de adolescentes vivendo em famílias não-pobres, uma vez que, mesmo quando restringimos a análise a desempregados com mais de 24 anos ou a desempregados que recebem seguro-desemprego, a concentração entre os pobres e indigentes continua baixa (Tabela 3).

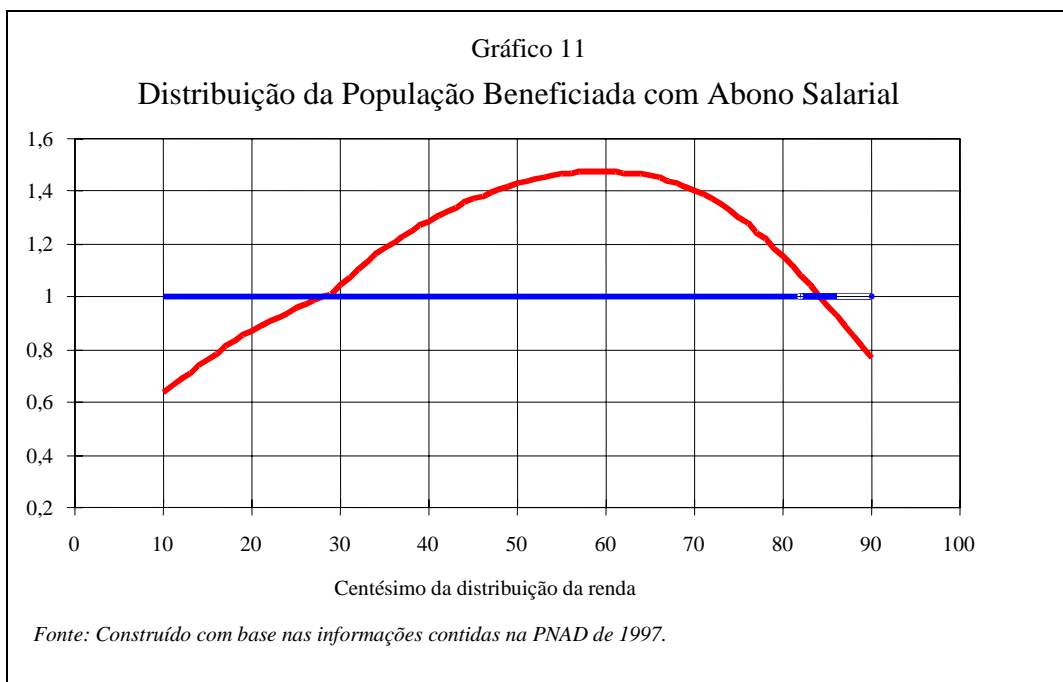


O fato de o benefício do seguro-desemprego representar apenas 39% da renda pessoal dos beneficiários mostra que deve existir uma proporção significativa de beneficiários que, apesar de continuarem recebendo o seguro, já obtiveram um novo trabalho. Com vistas a verificar esta hipótese, apresentamos na Tabela 3 a

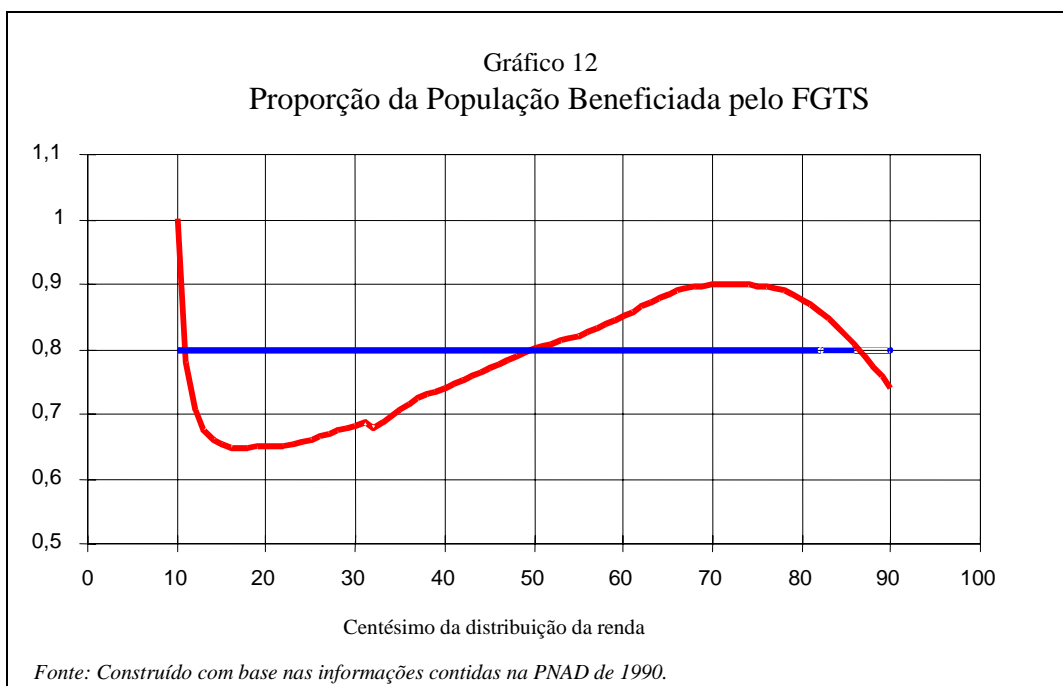
proporção de beneficiários pobres e não-pobres que se encontram desempregados, ocupados e inativos. Essa tabela revela fatos verdadeiramente alarmantes. Apenas 20% dos beneficiários do seguro-desemprego encontram-se desocupados e buscando trabalho de forma sistemática, e quase 50% encontram-se ocupados auferindo uma renda em torno de 2,8 vezes superior ao seguro-desemprego. Em suma, grande parte dos benefícios do seguro-desemprego beneficia trabalhadores já ocupados e vivendo em famílias não-pobres, para os quais o valor desse seguro representa apenas 36% da sua renda pessoal e 14% da renda familiar.

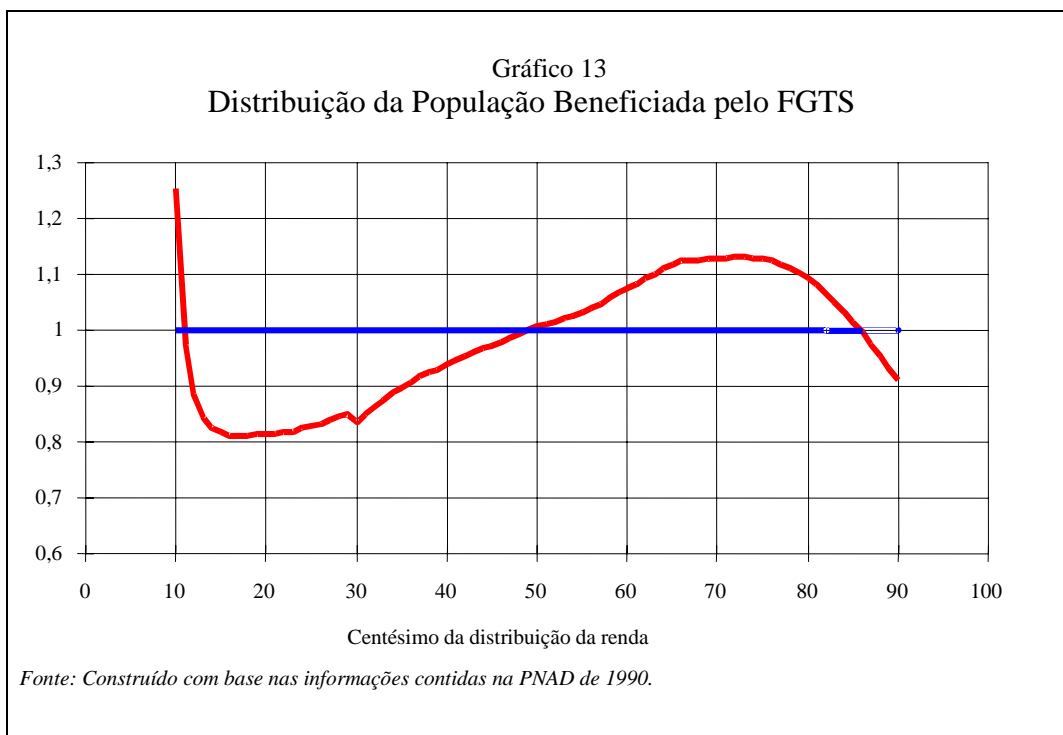
Na medida em que o programa de abono salarial cobre apenas os trabalhadores formais, não é surpreendente que o seu grau de focalização seja similar ao do programa de seguro-desemprego. Com vistas a verificar esse fato, apresentamos nos Gráficos 10 e 11 indicadores de acesso ao abono salarial por centésimo da distribuição da população total segundo a renda familiar *per capita*, excluindo-se o benefício do abono salarial. O Gráfico 10 mostra como a proporção da população que recebe o abono salarial varia ao longo dos centésimos da distribuição de renda. O Gráfico 11 apresenta a distribuição da população que recebe o abono salarial por centésimo da distribuição de renda. Ambos os gráficos revelam que o grau de focalização do programa chega a ser pior que o do seguro-desemprego. De fato, esses gráficos revelam que o acesso dos 30% mais pobres ao programa é inferior à média nacional. A Tabela 3 apresenta algumas estatísticas sumárias sobre o grau de focalização. Ela revela que apenas 36% dos beneficiários do programa encontram-se entre os pobres e que apenas 10% encontram-se entre os indigentes.





Por fim, os Gráficos 12 e 13 apresentam indicadores do grau de focalização no acesso ao FGTS. O Gráfico 12 mostra como a proporção de pessoas que retiraram o FGTS varia ao longo dos centésimos da distribuição da renda familiar *per capita*, enquanto o Gráfico 13 apresenta a distribuição dos beneficiários do FGTS por centésimo da distribuição. Esses gráficos revelam que a vasta maioria dos beneficiários do FGTS não vive em famílias pobres. De fato, como mostra a Tabela 3, apenas 51% dos beneficiários são pobres e apenas 29% são indigentes.





4.2 - Possíveis Justificativas para a Falta de Focalização

Uma vez que um dos principais objetivos do seguro-desemprego e do FGTS é garantir uma renda mínima às famílias de trabalhadores que perderam seu emprego involuntariamente, é de se esperar um certo grau de má focalização na distribuição dos beneficiários e dos benefícios desses programas. Entretanto, como esse não é o único objetivo dos programas, podem existir outros fatores responsáveis pela suas deficientes focalizações. A seguir procuramos especular sobre quais poderiam ser esses fatores.

Talvez o mais importante dos fatores capazes de justificar a má focalização desses programas advinha do papel que se espera que esses programas devam desempenhar na viabilização de transformações econômicas que, apesar de não serem Pareto ótimas, trazem benefícios agregados que em muito superam seus custos. De fato, a viabilidade de uma sociedade implementar uma transformação que, apesar de ter benefícios agregados bem acima dos custos, não beneficia todos os indivíduos na sociedade depende da capacidade de a sociedade possuir mecanismos que permitam potenciais beneficiados com a transformação compensarem aqueles que com ela irão perder. Apenas na presença de mecanismos e instituições capazes de efetuar tais transferências, transformações com saldo líquido positivo mas que não são Pareto ótimas podem obter consenso e serem implementadas. Nesse caso, o objetivo das transferências não é reduzir a pobreza e, portanto, atingir as famílias mais pobres, mas sim beneficiar aqueles grupos mais afetados negativamente pela transformação econômica. Como os grupos mais afetados pela transformação não são necessariamente os

originalmente mais pobres, não existe razão para as transferências neste caso serem particularmente focalizadas nos grupos mais pobres.

Além dessa justificativa básica pode-se introduzir dois argumentos adicionais para justificar a focalização desses programas nos empregados no setor formal da economia. Por um lado, pode-se utilizar uma argumentação keynesiana de que o consumo desses trabalhadores representa uma parcela importante da demanda agregada, e que, portanto, uma queda abrupta na sua renda poderia trazer quedas adicionais no nível de produção e emprego, gerando mais desemprego e pobreza. Segundo essa argumentação, as transferências geradas por esses programas teriam como função minimizar flutuações na demanda agregada, na medida em que representam uma fonte de renda altamente contracíclica.

Por outro lado, pode-se argumentar que o capital humano específico da força de trabalho do segmento formal da economia tem um elevado valor social, bem superior ao seu valor privado. Nesse caso, na eventualidade de uma recessão torna-se socialmente desejável subsidiar o período de desemprego desse segmento da força de trabalho, uma vez que, caso contrário, esses trabalhadores se incorporariam ao setor informal, depreciando seu capital humano e minimizando as chances de voltar ao segmento formal ao final da recessão. Seja porque o valor privado desse capital humano específico é inferior ao seu valor social, seja porque os trabalhadores desempregados passam a ter uma taxa de desconto bem mais elevada que a social, eles não teriam os incentivos corretos para preservar seu capital humano específico caso não tivessem acesso a transferências durante seu período de desemprego.

Em suma, o combate à pobreza pode não ser a única motivação — e talvez nem mesmo a principal — por trás do programa de seguro-desemprego ou do FGTS. Entretanto, é difícil imaginar qual a motivação para o abono salarial que não seja o combate à pobreza, o que torna difícil justificar a má focalização desse programa. Mesmo no caso do seguro-desemprego e do FGTS, apesar de existirem justificativas que expliquem uma certa falta de focalização, é difícil argumentar que essas sejam mais importantes que o combate à pobreza. Em outras palavras, na medida em que o combate à pobreza deve ser a preocupação fundamental da política social, fica difícil argumentar a favor da alocação de gastos sociais com outros objetivos antes que a questão básica da pobreza se encontre equacionada.

5 - CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Neste trabalho investigamos em que medida os programas brasileiros de proteção ao trabalhador protegem de fato os trabalhadores e favorecem um desempenho adequado do mercado de trabalho.

A análise realizada leva a duas conclusões básicas. Em primeiro lugar, o estudo mostra que, embora certos segmentos da população possam estar de fato sendo adequadamente atendidos, esses programas definitivamente não estão servindo de proteção aos trabalhadores mais carentes. Por exemplo, tem-se que apenas 36%

dos beneficiários do programa de abono salarial vivem em famílias pobres, e que 32% dos beneficiários e 23% dos benefícios do seguro-desemprego atingem as famílias pobres. Além disso, apenas 50% daqueles que recebem o seguro-desemprego encontram-se desocupados. Por fim, mostramos que apenas 51% dos desempregados que retiram o FGTS a cada mês vivem em famílias pobres.

Quando a análise se centra nos mais pobres entre os pobres (isto é, os indigentes), a situação mostra-se ainda mais preocupante. Apenas 10% dos beneficiários do abono salarial vivem em famílias abaixo da linha de indigência, 7% dos beneficiários e 5% dos benefícios do seguro-desemprego atingem famílias neste grupo, e 29% dos desempregados que retiram o FGTS a cada mês vivem em famílias indigentes.

Embora existam algumas justificativas importantes para a baixa focalização de alguns desses programas (veja discussão na Subseção 3.2), fica difícil argumentar por que essas justificativas são mais importantes que o combate à pobreza, principalmente num país com um grau de desigualdade e de pobreza como o do Brasil. A situação é particularmente crítica no caso do abono salarial, que é o programa com o pior grau de focalização e para o qual é mais difícil encontrar justificativas para a má focalização.

Em segundo lugar, este estudo mostra que, além de mal focalizado, o desenho dos programas brasileiros de proteção social pode estar tendo impactos negativos importantes sobre o desempenho do mercado de trabalho, induzindo um alto grau de informalidade e de rotatividade da força de trabalho, com conseqüências negativas sobre a duração das relações de trabalho, investimento em capital humano específico, produtividade e nível salarial.

A principal questão que se coloca a respeito do desenho dessas políticas é, sem dúvida, a tendência que esses programas têm na direção de aumentar a taxa de rotatividade. Fundamentalmente, essa tendência advém do fato de o sistema dar incentivos para os trabalhadores induzirem sua demissão, em particular, em momentos de recuperação econômica. Esse incentivo se origina da existência de uma série de benefícios que o trabalhador só tem acesso em caso de demissão, como é o caso da multa do FGTS, do aviso prévio e do seguro-desemprego. O FGTS propriamente dito é um pouco distinto, apesar de as conseqüências serem as mesmas. Nesse caso, o trabalhador não perde o benefício se pedir demissão ou continuar no mesmo emprego. Assim, o que incentiva a demissão no caso do FGTS é a falta de liquidez e a baixa remuneração do fundo. Quer dizer, em face da falta de liquidez e da baixa remuneração, os trabalhadores passam a buscar acesso a seu fundo por meio da demissão.

Em suma, na medida em que a legislação cria uma situação onde os trabalhadores só têm acesso a determinados benefícios em caso de uma demissão sem justa causa, a legislação dá incentivos aos trabalhadores para induzirem sua demissão, reduzindo a duração das relações de trabalho e aumentando a taxa de rotatividade. A queda na duração das relações de trabalho, por sua vez, reduz os incentivos para investimentos em capital humano específico, o que reduz ainda mais a expectativa

sobre a duração da relação. A diminuição no investimento em capital humano específico leva também a uma queda na produtividade e nos salários e, portanto, a quedas na qualidade dos postos de trabalho e aumento no grau de pobreza.

Em vista das suas limitações atuais, duas questões básicas sobre o sistema atual de proteção dos trabalhadores se colocam. Em primeiro lugar, tem-se que, se o sistema não tem por objetivo primordial combater a pobreza, por que então não baseá-lo num sistema de seguro privado? Isto é, se o principal objetivo do sistema é assegurar trabalhadores que não são necessariamente os mais pobres, por que não deixar que cada trabalhador e seu empregador construam um fundo particular como o FGTS, capaz de assegurar o trabalhador em caso de demissão? Cumpre ressaltar que um sistema de seguro privado como este poderia ser desenhado sem que viesse a ter significativas conseqüências sobre o comportamento dos trabalhadores e empresas, em particular, todo o incentivo à rotatividade poderia ser eliminado. Em suma, se o objetivo não é o combate à pobreza, então por que subsidiar o seguro de cada trabalhador? Por que não permitir que trabalhadores e empresas construam seus próprios fundos capazes de assegurar os trabalhadores na eventualidade de uma demissão?

A segunda questão fundamental é: por que contar com dois sistemas de proteção ao trabalhador como o FGTS e o seguro-desemprego? Não seria mais apropriado investigar as vantagens e desvantagens de cada um deles e optar por um dos dois? Pela natureza dos incentivos que geram, a análise conduzida neste estudo mostra que a opção pelo FGTS seria a mais adequada. A melhor opção talvez seja utilizar o FGTS como proteção básica ao desemprego complementada pelo seguro-desemprego apenas para aqueles trabalhadores demitidos cuja duração do último emprego não foi longa o suficiente para gerar um fundo de magnitude suficiente para satisfazer suas necessidades enquanto desempregado.

BIBLIOGRAFIA

- AMADEO, E., CAMARGO, J. M. Instituições e o mercado de trabalho brasileiro. In : CAMARGO, J. M. (ed.). *Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- BARROS, R. P. de, CORSEUIL, C. H., BAHIA, M. *Labor market regulations and the duration of employment in Brazil*. Rio de Janeiro: IPEA, out. 1999 (Texto para Discussão, 676).
- BARROS, R. P. de, CORSEUIL, C. H., GONZAGA, G. *Labor market regulations and the demand for labor in Brazil*. Rio de Janeiro: IPEA, jul. 1999 (Texto para Discussão, 656).
- BARROS, R. P. de, FOGUEL, M. N. Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- BARROS, R. P. de, MENDONÇA, R. *Uma caracterização das condições de pobreza e de desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, set. 1999, mimeo.

CHAHAD, J. P. Z. As transformações no mundo do trabalho e o futuro do seguro-desemprego no Brasil. *Economia Aplicada*, v. 4, n.1, jan./mar. 2000.

HAMERMESH, D., PFANN, G. A. Adjustment costs in factor demand. *Journal of Economic Literature*, v. 34, Sep. 1996.

IPEA/MTb. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, n.10, 1998.

MACEDO, R. B. M. Diferenciais de salários entre empresas privadas e estatais no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 39, n. 4, out./dez. 1985.

MACHADO, D. C., SILVA, A. F. R. E., URANI, A. *Uma avaliação do sistema de seguro-desemprego no Brasil*. MTb/IPEA, dez. 1996, mimeo.

MEYER, B. D. Lessons from the U.S. unemployment insurance experiments. *Journal of Economic Literature*, v. 33, n. 1, Mar. 1995.

ZYLBERSTAJN, H. Seguro-desemprego, FGTS e a proteção ao desempregado. São Paulo: Fipe/USP, nov. 1999, mimeo.