

A intervenção do Estado no mercado de trabalho: a Lei de Fomento ao Emprego*

CECILIA GARAVITO**

A reforma trabalhista iniciada no Peru no final de 1991 tem gerado um novo contexto no mercado de trabalho. O objetivo deste artigo é analisar o efeito da mudança na legislação trabalhista sobre o ajuste do mercado de trabalho limenho. Através da análise da estrutura do desemprego e do seu tempo de duração, encontramos que a redução dos custos da rotatividade da mão-de-obra, por não afetar o elevado grau de segmentação da estrutura do mercado de trabalho limenho, tem determinado que o ajuste venha sendo substancialmente lento, e não necessariamente eficiente. Assim sendo, apesar de o período de duração do desemprego ter sido reduzido, as taxas de desemprego continuam elevadas e as diferenças entre os diversos segmentos persistem.

1 - Introdução

A mudança na legislação trabalhista iniciada em novembro de 1991 com a Lei de Fomento ao Emprego (LFE) tem gerado um novo contexto no mercado de trabalho. Conseqüentemente, o comportamento dos agentes econômicos envolvidos também tem mudado, afetando desta forma o funcionamento da economia. O objetivo deste trabalho é analisar o efeito da mudança na legislação trabalhista¹ sobre o ajuste do mercado de trabalho. Partimos da hipótese de que a redução dos custos de contratação e demissão, através da LFE, ao não afetar o alto grau de segmentação da estrutura do mercado de trabalho limenho, tem determinado que o ajuste continue sendo substancialmente lento, e não necessariamente eficiente.

Este documento está dividido em quatro seções. Na segunda seção apresentamos o marco conceitual do trabalho, discutindo aspectos peculiares das instituições trabalhistas numa economia em desenvolvimento. Na terceira seção, com base em uma caracterização da estrutura trabalhista limenha, analisamos a LFE e discutimos seus efeitos sobre o

* Este trabalho faz parte do projeto Reforma Trabalhista e Mudanças na Forma de Inserção da Força de Trabalho, no âmbito das atividades do Consórcio de Pesquisa Econômica (PUCP, Desco, EP, Grade e Ciup), com o financiamento do Centro Internacional de Pesquisa para o Desenvolvimento (CIPD) e a Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (ACDI).

A autora agradece os comentários de A. Berry, J. Nunura e de dois pareceristas anônimos. Como é de costume, a responsabilidade pela versão final do artigo é inteiramente da autora.

** Professora associada do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Peru.

¹ Referimo-nos de fato à LFE estabelecida em novembro de 1991, haja vista que os dados disponíveis nos permitem analisar seus primeiros efeitos. As modificações recentes da referida lei (julho de 1995) não serão levadas em consideração neste trabalho, exceto como indicadores de tendência.

ajuste do mercado de trabalho. Finalmente, na quarta seção apresentamos as conclusões do trabalho.

2 - Instituições trabalhistas numa economia em desenvolvimento

As instituições que se desenvolvem numa economia são o resultado de sua evolução histórica e das políticas que são sucessivamente implementadas, visando ao crescimento e ao desenvolvimento econômicos. Entendemos por instituições o conjunto de normas formais e informais e os mecanismos de cumprimento de contratos que constituem o núcleo do funcionamento de um determinado sistema econômico [North (1992 e 1994)]. Nestes termos, as instituições refletem o processo histórico de negociação entre os atores sociais, o qual afeta o funcionamento dos mercados. Numa economia de mercado, com custos de transação elevados e com agentes econômicos que operam num ambiente de incerteza, a alocação dos recursos através do mercado não é necessariamente eficiente [Coase (1960) e North (1992 e 1994)].

O papel das instituições tem sido minimizado pela análise neoclássica segundo a lógica de que num mundo de agentes racionais, com perfeita informação e custos de transação nulos, as instituições geradas serão aquelas que ensejam um funcionamento eficiente da economia. Se deixarmos de lado a hipótese de custos de transação nulos, a solução do mercado será afetada pela estrutura de propriedade. Desta forma, conforme assinalado por Coase (1960) em seu trabalho pioneiro, a presença de custos de transação elevados leva o mercado a gerar uma alocação ineficiente de recursos. Neste contexto, a organização das transações no interior de uma empresa e ainda a intervenção do Estado constituem um mecanismo para reduzir os custos de transação. Outro aspecto que tem sido debatido intensamente na literatura é a importância das premissas de racionalidade e perfeita informação. A análise das decisões e escolhas dos agentes econômicos é baseada agora na hipótese de indivíduos com racionalidade limitada [North (1992 e 1994)], o que implica dizer que eles não necessariamente conhecem com perfeição as atitudes que devem tomar para lograr seus objetivos. Mesmo assim, contempla-se, em alguns casos, um comportamento *oportunist*a [Williamson (1989)] em que o indivíduo *tira proveito* dos demais quando lhe é possível. É assim que os agentes econômicos se comportam em um contexto de incerteza e custos de transação elevados. Desta forma, as instituições surgem com a finalidade de minimizar os custos de transação e reduzir a incerteza.

Quanto à mudança institucional, esta se dá por meio da interação das instituições com as organizações. Estas últimas são agrupamentos de indivíduos com um objetivo comum e que buscam *aproveitar-se* das oportunidades do sistema institucional; não obstante, a estratégia de busca da satisfação dos próprios objetivos inclui a alteração das regras do jogo. Uma vez que a capacidade de alterar tais regras depende do seu poder de mercado, a mudança de uma ordem institucional para outra nem sempre implica um movimento no sentido de um sistema mais eficiente.

No caso do mercado de trabalho,² as instituições têm como objetivo principal regular as relações trabalhistas, o que compreende aspectos como a contratação e demissão de trabalhadores,³ a determinação de remunerações e condições de trabalho, o espaço para a atuação das organizações sindicais e de empregadores, assim como a intervenção direta do Estado. A interação entre empregados e empregadores implica negociar as condições segundo as quais os serviços de um ativo altamente específico como é a força de trabalho serão postos à disposição do empregador. A especificidade deste ativo induz, então, ambas as partes a terem fortes incentivos para se protegerem da interrupção abrupta do contrato acertado [Williamson (1989)]. Neste contexto, a intervenção do Estado através da legislação trabalhista e dos mecanismos existentes para a solução de conflitos, permite reduzir a incerteza e os custos de transação implícitos. Isto quer dizer que ela não restringe o mercado trabalhista, mas sim propicia uma melhora na sua eficiência.

Por outro lado, as instituições trabalhistas são o reflexo do processo histórico de formação da força de trabalho e do processo de acumulação de capital. Numa economia capitalista, em função do trabalhador somente ter condições de subsistir através do arrendamento da sua capacidade de trabalho, seu poder de barganha individual diante do empregador é reduzido. É por esta razão que se desenvolvem instituições e organizações que permitam melhorar esta capacidade de negociação. Nos países desenvolvidos, instituições como o seguro-desemprego e a assistência social permitem ao trabalhador subsistir no período entre um emprego e outro, oferecendo-lhe a oportunidade de procurar um posto de trabalho que esteja de acordo com a habilitação; isto permite que a alocação do fator trabalho de atividades pouco produtivas para outras mais produtivas torne-se mais fluida. Da mesma forma, organizações como os sindicatos permitem equilibrar o poder de mercado dos trabalhadores em relação ao dos empregadores, possibilitando assim a redução para ele dos custos gerados por uma interrupção do contrato de trabalho.⁴

Em países em desenvolvimento, com uma estrutura de mercado de trabalho altamente segmentada, é necessário avaliar a importância desta teoria em relação ao contexto real. Nestes países, devido ao tamanho reduzido do setor moderno,⁵ somente uma parte da força de trabalho se encontra nele empregada, enquanto o resto dos trabalhadores se ocupa no que chamaremos de setor tradicional.⁶ Neste contexto, a posse da qualificação adequada não garante o acesso a um emprego no setor moderno, o que acaba por afetar a alocação eficiente da força de trabalho nas ocupações em que ela seja mais produtiva. Apesar disso, a redução dos custos de contratação e demissão pode flexibilizar o mercado no interior de cada segmento, mesmo sem atacar, de forma direta, as causas da segmentação.

2 Entendemos por mercado de trabalho o que Hicks (1989) chama de o mercado estabelecido, ou seja, a situação em que a relação trabalhista pressupõe certa continuidade, a qual é determinada por um contrato.

3 Referimo-nos tanto a normas formais quanto informais. Em Assaad (1993) pode-se observar um caso de contratação de trabalhadores da construção civil por mecanismos informais.

4 Sobre o papel dos sindicatos no funcionamento do mercado de trabalho ver também Figueroa (1993).

5 Um modelo em que o tamanho do setor moderno está limitado pela demanda pode ser encontrado em Dancourt (1990).

6 Definimos este setor como sendo o conjunto de unidades econômicas com menos de 10 trabalhadores, sem contar os profissionais liberais. Para uma discussão teórica a este respeito, ver Portes (1992).

Por outro lado, esta segmentação do mercado de trabalho implica um ambiente institucional também segmentado. Em primeiro lugar, temos o mercado de trabalho do setor moderno, que podemos tornar semelhante ao mercado estabelecido de Hicks (1989). Este setor é diretamente afetado pela legislação trabalhista vigente, embora existam regras informais que relativizam a efetividade de tal legislação.⁷ Em segundo lugar, existe o emprego *tradicional*, cujas regras formais são um tanto distintas das que regem o setor moderno, e que opera basicamente com normas informais de contratação, demissão e remuneração. Esta segmentação se deve primordialmente ao tamanho reduzido do setor moderno, mas também colabora para gerar outro tipo de barreiras. Em primeiro lugar, os trabalhadores do setor tradicional não são substitutos perfeitos para os trabalhadores do setor moderno, uma vez que mesmo com o mesmo nível de qualificação formal o treinamento obtido no trabalho (*on-the-job-training*) implica uma diferença de produtividade tanto para trabalhadores qualificados como para não-qualificados. Em segundo lugar, existe a discriminação no acesso às distintas ocupações para determinados grupos, tais como as mulheres [Garavito (1990 e 1994), Scott (1986) e Tello (1989)], o que constitui outra fonte de ineficiência. Estes mecanismos de segmentação não são afetados pela redução dos custos de contratação e demissão e, além do mais, implicam uma reduzida mobilidade da força de trabalho entre os segmentos.

Por outro lado, a possibilidade de se ocupar num setor tradicional também está limitada pela demanda do mercado a que este setor serve, [Dancourt (1990) e Garavito (1995b)], o que faz com que uma percentagem da força de trabalho fique desempregada. Devido ao fato de que na maioria dos países em desenvolvimento não existem instituições com seguro-desemprego, a subsistência destes trabalhadores se dará fundamentalmente através do setor tradicional. Ao funcionar como um setor de chegada ao invés de um setor de transição, acaba por afetar a realocação destes trabalhadores para atividades em que sua produtividade seja maior. Isto ocorre porque, na ausência de um mecanismo de compensação social que permita a subsistência temporária, a procura do emprego acaba tendo como objetivo principal resolver o problema da subsistência imediata ao invés de encontrar o emprego que corresponda ao próprio custo de oportunidade.

Observamos assim que um processo de reforma trabalhista que procure flexibilizar o mercado de trabalho, em uma economia segmentada e sem mecanismos de compensação social diante do desemprego, não necessariamente traz em seu bojo uma alocação eficiente dos recursos trabalhistas. O principal mecanismo de segmentação, a insuficiência de capital em ambos os setores, não é afetado e se realimenta ao *criar* trabalhadores com distintos níveis de qualificação.

3 - Reforma trabalhista e ajuste do mercado de trabalho

A reforma trabalhista implementada a partir de novembro de 1991 tem determinado uma flexibilidade maior do mercado de trabalho, sem afetar os mecanismos de

⁷ Como por exemplo a preferência pela contratação de trabalhadores de um determinado sexo em certas ocupações, principalmente por normas sociais em relação às ocupações "adequadas" para cada sexo.

segmentação mencionados na seção anterior. Na Subseção 3.1 mostraremos uma caracterização da estrutura trabalhista na Lima Metropolitana como base para a análise. A seguir, na Subseção 3.2 apresentaremos uma análise da LFE e discutiremos seus efeitos sobre o ajuste do mercado de trabalho.

3.1 - A estrutura do mercado de trabalho da Lima Metropolitana

A estrutura trabalhista peruana tem se caracterizado por uma persistente segmentação [Garavito (1995a)]. A existência de um setor moderno cuja expansão é relativamente lenta, aliada a um setor tradicional que abriga grande parte da força de trabalho,⁸ tem determinado a existência de duas realidades institucionais: o contexto moderno, em que as regras formais têm relativa proeminência, e o contexto tradicional, no qual as regras informais são a norma. Analisaremos o caso da Lima Metropolitana, que, além de compreender cerca da terça parte da população, constitui a região onde o setor moderno é mais disseminado e dispõe de uma série de dados trabalhistas relativamente contínua que nos permite uma análise mais completa do que no caso do país como um todo.

Na Tabela 1 adiante podemos encontrar dados sobre a estrutura do mercado de trabalho da Lima Metropolitana para o período 1989/93. A informação para o ano de 1990 não será considerada devido ao fato de que no período julho/agosto daquele ano, meses em que é conduzida a pesquisa domiciliar utilizada, houve a mudança de governo, a qual veio acompanhada de um choque de preços que elevou a taxa de inflação mensal de agosto para 400%, com efeitos não previsíveis a respeito do comportamento dos agentes econômicos.

Definimos como *setor moderno* o segmento que engloba os assalariados de empresas com 10 ou mais trabalhadores e os profissionais autônomos. O *setor tradicional* inclui os assalariados de empresas com menos de 10 trabalhadores, os autônomos não-qualificados e os trabalhadores familiares não-remunerados. É importante mencionar que as legislações trabalhista e tributária a que estão sujeitas as empresas diferem tanto de acordo quanto ao número de trabalhadores que estas empregam como no que tange ao valor de vendas faturado num determinado período. Por outro lado, a maior parte dos não-assalariados do setor tradicional escapa da aplicação de tais leis, tanto pelo caráter precário ou eventual de suas atividades como pelo alto custo de controlá-las.

Na Tabela 1 podemos observar que houve uma mudança na estrutura do mercado de trabalho da Lima Metropolitana entre 1989 e 1991. Em 1989, o setor moderno ainda era majoritário, o que muda a partir de 1991. Nos anos seguintes esta nova estrutura é mantida, e até se acentua. Se considerarmos que o setor moderno é majoritariamente assalariado e o setor tradicional não-assalariado, podemos dizer que é a alteração na composição assalariado/não-assalariado da força de trabalho que acarreta a mudança na estrutura do mercado. Assim, observamos que a mudança se explica porque a

8 Ver Garavito (1995a). Em 1993 a força trabalhista ocupada de maneira assalariada constituía 47% da força trabalhista peruana e 62,4% da força limenha.

TABELA 1

Lima Metropolitana: estrutura ocupacional — 1989/93^a

(Em %)

	1989	1991	1992	1993
Setor moderno	46,3	45,3	41,0	41,4
Assalariados	43,7	41,7	37,8	37,3
Não-assalariados	2,6	3,6	3,2	4,1
Setor tradicional	45,8	48,8	49,6	48,7
Assalariados	9,8	12,3	13,0	14,2
Não-assalariados	36,0	36,5	36,6	34,5
Desempregados	7,9	5,9	9,4	9,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Número de casos	3.320	3.045	3.352	3.474
Valores expandidos	2200552	2402815	2525995	2760523

FONTE : Elaboração própria com base nas Encuestas de Hogares da Lima Metropolitana, promovidas pelo Ministerio del Trabajo y Promoción Social.

^a Inclui os trabalhadores domiciliares e os aprendizes.

percentagem de assalariados do setor moderno se reduz, enquanto no setor tradicional a percentagem de não-assalariados se mantém relativamente estável, elevando-se a percentagem de assalariados em empresas com menos de 10 trabalhadores.

Cumpra chamar a atenção para outro elemento, que é a elevação da percentagem de desempregados no período. Com exceção da queda do desemprego ocorrida em 1991, associada a uma queda da População Economicamente Ativa (PEA), a tônica parece ser uma redução na capacidade do setor moderno de absorver a oferta de trabalho e uma crescente dificuldade do setor tradicional de cumprir seu papel de *amortecedor* para o problema. É neste contexto que se aplica a série de reformas trabalhistas, cujo primeiro passo é a LFE de novembro de 1991.

3.2 - O ajuste do mercado de trabalho

A velocidade do ajuste do mercado de trabalho é afetada pela maior ou menor facilidade para ajustar o tamanho da força de trabalho às variações da demanda. Um mercado de trabalho em que o custo de rotatividade da mão-de-obra (contratação e demissão de trabalhadores) é reduzido, mas onde os trabalhadores não são substituídos imediatamente e no qual não há um mecanismo que garanta um piso social mínimo, pode determinar que o ajuste seja mais lento do que o esperado, e não necessariamente eficiente.

O ajuste do mercado de trabalho é diretamente influenciado pelas normas sobre a estabilidade trabalhista e sobre os tipos de contratos de trabalho possíveis, o que afeta os custos de contratação e demissão das empresas. O processo da reforma trabalhista iniciou-se no Peru no final de 1991 com a LFE, após um programa de estabilização implementado em agosto de 1990 pelo governo, com o propósito de acabar com a hiperinflação desencadeada no período anterior [Dancourt (1995b)]. No segundo semestre de 1990 aconteceram ainda medidas trabalhistas cujo objetivo era restringir o ajuste dos salários nos setores privados e público. Desta forma, proibiu-se a fixação de cláusulas de indexação de salários e/ou salários nos contratos e convênios coletivos das empresas do setor privado. Foi suspenso, ainda, o aumento das remunerações nas empresas estatais sujeitas ao regime da atividade privada. Estas medidas foram acompanhadas de bonificações especiais para compensar variações no custo de vida, dadas uma única vez, com o objetivo de minorar os efeitos iniciais do programa de estabilização. A LFE foi estabelecida em novembro de 1991, num ambiente de redução lenta da inflação e relativo crescimento do nível de atividade,⁹ determinando a partir desse momento as novas condições segundo as quais se desenvolvem as relações trabalhistas.

Esta lei protege os trabalhadores que têm carga horária de pelo menos quatro horas diárias e que estão sujeitos ao Regime Trabalhista da Atividade Privada — Regimén Laboral de la Actividad Privada (RLAP). Um primeiro ponto a ser destacado diz respeito à estabilidade da relação trabalhista. A lei anterior (Lei 24.514, de junho de 1986) estipulava um período de experiência de três meses, após o qual era adquirida a estabilidade absoluta. A LFE mantém o período de experiência de três meses para trabalhadores não-qualificados e estende esse período a seis meses para os qualificados e até um ano para trabalhadores com cargos de direção e cargos de confiança, buscando com isso reduzir os custos de demissão.¹⁰ Adicionalmente, é eliminada a proteção absoluta diante da demissão injustificada, uma vez que agora é um juiz trabalhista quem decide se procede a indenização ou a reposição do trabalhador. E, no caso das empresas com menos de 20 trabalhadores, a indenização passa a ser a única alternativa.¹¹

Um segundo elemento que reduz os custos de demissão, facilitando o término do contrato por parte do empregador, é o fato de ter sido acrescentado um maior número de justas causas para demissão, relacionadas com a conduta do trabalhador, às já existentes na legislação anterior. Finalmente, foi criada também a figura da suspensão coletiva, a qual se justifica por motivos de força maior, causas tecnológica e econômicas, dissolução da empresa e suas necessidades de funcionamento.¹² É assim que a estabilidade

9 Referimo-nos ao Decreto-Lei 728 (Lei de Fomento ao Emprego) estabelecida em novembro de 1991 e suas modificações imediatas (Decreto-Lei 765). Em julho de 1995, a Lei 26.513 volta a modificar a Lei de Fomento ao Emprego.

10 Na Lei 26.513 de julho de 1995 o período de experiência para trabalhadores de confiança passa a ser de seis meses. Deve-se observar que a Constituição de 1979, vigente naquele momento, consagrava a estabilidade trabalhista como um direito do indivíduo. Isto deixa de ser assim na Constituição de 1993, em vigor atualmente.

11 De acordo com a recente modificação da Lei de Fomento ao Emprego, a única proteção contra a demissão injustificada é a indenização. Somente a demissão declarada sem valor é que permite a reposição do trabalhador.

12 Neste último caso não poderia afetar mais de 5% do pessoal e as vagas deveriam ser preenchidas num prazo máximo de 60 dias. Na nova versão da LFE eliminaram-se “as necessidades para funcionamento da empresa” como justificativa para a suspensão coletiva.

trabalhista absoluta vigente até 1991 se relativiza com a LFE flexibilizando o mercado de trabalho. Isto determina uma incerteza maior do ponto de vista dos trabalhadores com respeito à continuidade da relação trabalhista, e não tem os efeitos esperados sobre o emprego.¹³

Outro fator que atinge tanto os custos de demissão quanto os de contratação¹⁴ é o fato de a LFE ter ampliado o âmbito e os tipos de contratos temporários possíveis.¹⁵

Com isso, o empregador pode contratar trabalhadores de acordo com as necessidades de sua atividade, com liberdade para determinar a duração da relação de trabalho dentro dos limites estabelecidos pela lei. Isto implica a possibilidade de recontratar o mesmo trabalhador sem a necessidade de indenizá-lo no caso de não se necessitar mais dos seus serviços, uma vez que basta esperar o término do contrato para que a relação trabalhista também termine. Adicionalmente, existem os contratos de Capacitação de Trabalho, os quais na prática permitem a contratação da força de trabalho com pouca ou nenhuma experiência sem gerar através dele um vínculo empregatício. Em primeiro lugar há a Formação Trabalhista Juvenil, que engloba os jovens entre 16 e 21 anos, destinada àqueles que não tenham terminado os seus estudos ou, em tendo terminado, não se tenham especializado. A LFE estabelece que os contratos de Formação Trabalhista Juvenil não devem durar mais que um ano e meio na mesma empresa¹⁶ e que a remuneração não seja inferior ao salário mínimo (remuneração mínima vital) quando cumprido o horário habitual da empresa. Ainda assim, o número de jovens em formação não poderá exceder a 15% do quadro de pessoal da empresa (atualmente pode chegar a 30% do total). Uma vez que não se estabelece um vínculo trabalhista, a remuneração não está sujeita a retenções nem a qualquer pagamento por parte do empregador. Em segundo lugar há as Práticas Pré-profissionais, que são destinadas aos estudantes recém-formados, de qualquer idade, de uma universidade ou instituição de ensino superior. Ao não estabelecer um vínculo empregatício a remuneração também não está sujeita a retenções nem a qualquer pagamento por parte da empresa. Finalmente existe o Contrato de Aprendizagem, destinado aos indivíduos maiores de 14 e menores de 24 anos que tenham terminado pelo menos o primário. Mediante este contrato, o aprendiz presta serviços a uma empresa por tempo determinado, em troca dessa empresa proporcionar-lhe os meios de se habilitar e conceder-lhe uma remuneração mensal respectiva (não menor que o salário mínimo) e tampouco gera vínculo empregatício. As modificações recentes nos prazos destes contratos decorrem do fato de que o desemprego, especialmente o juvenil, não diminuiu.

A implementação da LFE acarretou a redução dos custos de contratação e, sobretudo, de demissão no setor moderno, o que contribui para diminuir os custos de variações súbitas na demanda para as empresas. Não obstante, haja vista que aumenta a incerteza,

13 O emprego nas empresas de 100 ou mais trabalhadores reduz-se de forma contínua nesse período, não existindo valores confiáveis sobre o emprego nas unidades de menor tamanho [ver Garavito (1993)].

14 Não consideraremos os custos trabalhistas não-salariais, os quais podem ser — e no caso do mercado trabalhista limeno tem sido assim — modificados independentemente da LFE [ver Francke (1995)].

15 Os contratos podem ser de Natureza Temporária, de Natureza Acidental e de Obra ou Serviço.

16 Atualmente a Formação Trabalhista Juvenil estende-se até os 25 anos e pode durar até três anos na mesma empresa.

sob a ótica do trabalhador ela introduz um elemento de ineficiência na relação de trabalho, já que o trabalhador empregará parte do seu tempo — e de sua capacidade produtiva — para se *proteger* diante de um possível término do contrato. Este maior nível de incerteza não somente não ataca as causas da segmentação da estrutura do mercado de trabalho, como tampouco constitui um incentivo ao investimento em capital humano por parte das empresas ou dos trabalhadores [Amadeo e Camargo (1993)]. A literatura sobre os processos de reforma do mercado de trabalho nas economias latino-americanas mostra que o impacto inicial tem sido um aumento do desemprego e uma queda da produção, naquilo que tem sido chamado de *período de transição*.¹⁷ Após este período, a situação do emprego deveria melhorar. Ainda assim, para a realocação intersetorial da força de trabalho ser efetiva, as causas da segmentação de sua estrutura devem ser atacadas, ponto que não é tratado diretamente no caso chileno. No caso do nosso estudo, os dados da Tabela 1 não parecem indicar uma tendência para uma menor segmentação.

Vale notar que num período como o estudado é difícil ainda vislumbrar o efeito final que esta lei terá no ajuste do mercado de trabalho, ainda mais por se tratar de um período predominantemente recessivo. Uma forma de avaliar aproximadamente o efeito da LFE sobre o ajuste do mercado é através da análise da evolução da taxa de desemprego e da sua duração, tanto para a Lima Metropolitana como um todo, quanto para os distintos segmentos deste mercado. Os dados da Tabela 2 nos revelam que no período em estudo a taxa de desemprego aumentou de 7,9% em 1989 para 9,9% em 1993, o que é esperado como um impacto inicial da reforma trabalhista. Se comparamos a evolução do desemprego com a evolução do Produto Interno Bruto de Lima-Callao, vemos que o desemprego diminuiu em 1991, enquanto a economia limenha cresce, e aumenta em 1992, enquanto o PIB limenho diminui. Isso significa que não é possível isolar o efeito da LFE do efeito do ciclo econômico. No caso de 1993, apesar de não haver dados do PIB de Lima-Callao para esse ano, podemos admitir que este aumentou,¹⁸ o que contrasta com o crescimento da taxa de desemprego para 1993. Elementos importantes para o comportamento atípico do desemprego e o produto em 1993 têm sido a desindustrialização e a privatização de empresas públicas¹⁹ no quadro das reformas estruturais aplicadas na economia. Sob o amparo da nova legislação trabalhista, o ajuste diante desta situação tem se dado através da demissão de um sem-número de trabalhadores.

Um aspecto importante para ser analisado em relação ao ajuste do mercado de trabalho é a duração do desemprego. Os dados apresentados na Tabela 2 referem-se à duração média do desemprego (em semanas). Cumpre notar que a forma de codificar os dados conduz a algumas imprecisões. Em primeiro lugar, aqueles que estão procurando emprego há menos de uma semana são reportados como procurando emprego há uma semana; em segundo lugar, grande parte dos desempregados é reportada como procurando emprego há 99 semanas, o que inclui ainda os que procuram emprego por um prazo maior. Não obstante, os números nos dão uma idéia referencial em relação ao tempo que os trabalhadores desempregados levam procurando emprego. Observamos que a média

17 Ver os trabalhos de García (1991 e 1993). Este período dependeria do grau de distorção prévia na economia. No Chile o processo teve uma duração de uns 10 anos, incluindo a crise do setor financeiro.

18 O PIB nacional aumentou 6,5% neste ano.

19 Sobre as causas deste comportamento atípico do desemprego e o produto, ver Dancourt (1995a).

de duração do desemprego se reduz no período analisado, o que, associado à elevação da taxa de desemprego, nos indica um crescimento da taxa de rotatividade. Para 1992, que é um ano de recessão, existe um ligeiro aumento da duração do desemprego em relação a 1991. É interessante analisar o comportamento desta variável nos anos anteriores à LFE (1989 e 1991) e nos posteriores (1992 e 1993). Observamos desta forma que os anos de recessão estão associados a uma dificuldade maior para se achar emprego do que os anos de crescimento do PIB real, independentemente da reforma trabalhista.

Para se compreender melhor os dados da Tabela 2, analisaremos a evolução da taxa de desemprego e de sua duração média desagregadamente, em termos dos critérios de segmentação mencionados na Seção 2 deste trabalho. Desta maneira veremos que tais critérios continuam sendo importantes, mesmo depois de iniciada a reforma trabalhista.

O primeiro critério a se analisar é a segmentação por sexo. Podemos ver, na Tabela 3A, que a evolução das taxas de desemprego para mulheres e homens é similar à evolução da taxa total entre 1989 e 1992. Já em 1993, a taxa de desemprego das mulheres se mantém estável, enquanto a dos homens aumenta. Se levarmos em conta que as taxas de atividade de mulheres e homens elevam-se em 1993, isto implicaria uma dificuldade maior de encontrar emprego por parte dos homens, o que representa uma mudança em relação aos anos anteriores. Esta conjectura é corroborada pelos dados da Tabela 3B, onde pode ser visto que em 1993 a duração média do desemprego dos trabalhadores masculinos se eleva em relação ao ano anterior, enquanto para as mulheres ela se reduz. Isto quer dizer que a redução dos custos de contratação e demissão não somente não tem levado a um aumento do emprego, mas também afetou de forma distinta mulheres e homens. Embora a taxa de desemprego das mulheres continue sendo maior que a dos homens, estes últimos têm enfrentado maior dificuldade em termos do tempo de procura de uma ocupação.

O segundo critério de segmentação diz respeito à inserção setorial prévia dos trabalhadores disponíveis (deixando de lado os que estão ingressando no mercado). O setor prévio de inserção, seja o setor moderno ou o tradicional, nos diz algo sobre a qualificação anterior do trabalhador e sobre suas possibilidades de se inserir novamente no mercado de trabalho. Assim, na Tabela 4A podemos ver que as taxas de desemprego dos trabalhadores disponíveis do setor moderno são mais altas do que aquelas relativas aos trabalhadores desempregados que provêm do setor tradicional. Além disso, é a taxa de desemprego dos primeiros a que continua se elevando em 1993, apesar da reativação da economia. Se considerarmos que são os custos do trabalho assalariado do setor moderno que se têm reduzido, vemos que este fato não se traduz num efeito sobre o emprego dos trabalhadores disponíveis deste setor. Na Tabela 4B podemos observar também que a duração do desemprego dos trabalhadores disponíveis do setor moderno é em média maior do que a duração do desemprego daqueles trabalhadores que vêm do setor tradicional. De forma similar ao comportamento da duração do desemprego por sexo, a partir de 1992 a duração do desemprego dos trabalhadores do setor tradicional diminui e a duração do desemprego dos disponíveis do setor moderno aumenta.

Outro critério de segmentação a ser considerado é o nível de educação. Num mercado trabalhista flexível, aqueles com maior grau de instrução deveriam competir eficientemente por um posto de trabalho perante os trabalhadores com menor instrução.

Na Tabela 5A vemos que a taxa de desemprego por nível de escolaridade acompanha a evolução da taxa geral até 1992. Em 1993, contudo, são as taxas de desemprego das pessoas com instrução secundária incompleta, secundária completa ou superior completa as que aumentam. Por outro lado, ao longo do período, são os trabalhadores com altos níveis de qualificação os que apresentam taxas de desemprego mais altas, assim como os trabalhadores com níveis de instrução superior e nível secundário, fato que está relacionado com a segmentação do mercado. Em 1993, com a LFE já em vigor, os trabalhadores com instrução superior (universitária) incompleta somam-se aos grupos com maiores taxas de desemprego. Na Tabela 5B podemos observar que são precisamente os indivíduos com níveis de instrução superior e secundária que permanecem desempregados por mais tempo. Destacam-se entre eles os desempregados com instrução superior não-universitária, que parecem experimentar crescentes dificuldades para se estabelecer no mercado.

Por fim, é importante analisar o desemprego por grupos etários, já que ele tem estado concentrado entre os jovens, provavelmente por falta de experiência, o que os impede de competir com trabalhadores mais velhos e mais qualificados. Na Tabela 6A podemos observar que a evolução da taxa de desemprego dos distintos grupos é semelhante em termos gerais, à evolução da taxa global. Somente o grupo de 45 a 55 anos experimenta uma elevação persistente de sua taxa de desemprego durante o período. Quanto aos níveis de desemprego, observamos que o grupo de 14 a 24 anos experimenta as taxas mais elevadas, seguido do grupo de 55 ou mais anos de idade e o de 25 a 34 anos. Na Tabela 6B podemos observar que um efeito da LFE parece ser uma redução do tempo de desemprego que os jovens experimentam, com as maiores durações do desemprego ocorrendo nos grupos de mais idade. Se considerarmos que os trabalhadores de mais idade são precisamente os mais qualificados do ponto de vista da experiência profissional, concluiremos que eles estão sendo substituídos por trabalhadores mais jovens e de maior qualificação formal.

TABELA 2

Lima Metropolitana: variação do PIB real, taxa de desemprego e sua duração — 1989/93

	1989	1991	1992	1993
Variación do PIB real (%) (s/ 1979)	-19,3	3,5	-3,2	n.d.
Taxa de desemprego (%)	7,9	5,9	9,4	9,9
Duração média do desemprego (semanas)	23,2	14,6	21,2	15,7

FONTES : Elaboração própria com base nas Pesquisas Domiciliares da Lima Metropolitana do Ministerio del Trabajo y Promoción Social e Inei (1994).

n.d.: não-disponível.

TABELA 3A

Lima Metropolitana: taxa de desemprego por sexo — 1989/93

	(Em %)			
	1989	1991	1992	1993
Mulheres	10,7	7,3	12,5	12,2
Homens	6,0	4,8	7,5	8,3

FONTE: Pesquisas Domiciliares da Lima Metropolitana do Ministerio del Trabajo y Promoción Social.

TABELA 3B

Lima Metropolitana: duração do desemprego por sexo — 1989/93

	(Em semanas)			
	1989	1991	1992	1993
Mulheres	22,2	17,5	16,7	14,2
Homens	24,5	11,8	12,9	17,2

FONTE: Elaboração própria com base nas Pesquisas Domiciliares da Lima Metropolitana do Ministerio del Trabajo y Promoción Social.

TABELA 4A

Lima Metropolitana: taxa de desemprego segundo o setor prévio de inserção — 1989/93

	(Em %)			
	1989	1991	1992	1993
Mulheres	7,8	6,2	10,0	11,4
Homens	4,5	3,2	8,7	8,5

FONTE: Elaboração própria com base nas Pesquisas Domiciliares da Lima Metropolitana do Ministerio del Trabajo y Promoción Social.

TABELA 4B

Lima Metropolitana: taxa de desemprego segundo o setor prévio de inserção — 1989/93

(Em semanas)

	1989	1991	1992	1993
Setor moderno	22,0	19,3	19,5	19,6
Setor tradicional	18,3	12,1	11,1	11,6

FONTE: Elaboração própria com base nas Pesquisas Domiciliares da Lima Metropolitana do Ministerio del Trabajo y Promoción Social.

TABELA 5A

Lima Metropolitana: taxa de desemprego por grau de instrução — 1989/93

(Em %)

	1989	1991	1992	1993
Sem instrução	5,9	0,0	6,1	3,2
Primário incompleto	6,5	2,9	6,4	4,7
Primário completo	5,5	4,8	9,1	8,3
Secundário incompleto	9,7	7,0	10,0	13,0
Secundário completo	9,1	7,2	10,0	11,4
Superior incompleto	6,6	6,0	12,4	11,1
Superior completo	4,8	3,7	5,5	7,3
Superior não-universitário incompleto	13,8	7,2	14,5	9,5
Superior não-universitário completo	7,1	5,2	12,2	8,0

FONTE: Pesquisas Domiciliares da Lima Metropolitana do Ministerio del Trabajo y Promoción Social.

TABELA 5B

Lima Metropolitana: duração do desemprego por grau de instrução — 1989/93

	(Em semanas)			
	1989	1991	1992	1993
Sem instrução	26,3	-	3,0	7,0
Primário incompleto	10,9	15,0	13,3	22,4
Primário completo	15,9	15,8	15,0	13,5
Secundário incompleto	24,1	12,4	17,3	10,6
Secundário completo	22,3	13,5	15,7	15,2
Superior incompleto	22,0	17,3	13,0	24,9
Superior completo	27,9	24,3	16,2	25,6
Superior não-universitário incompleto	35,4	16,0	20,5	5,6
Superior não-universitário completo	30,3	9,6	-	16,1

FONTE : Pesquisas Domiciliares da Lima Metropolitana do Ministerio del Trabajo y Promoción Social.

TABELA 6A

Lima Metropolitana: taxa de desemprego por grupo etário — 1989/93

	(Em %)			
	1989	1991	1992	1993
14-24 anos	15,3	11,2	15,8	16,2
25-34 anos	7,7	5,9	9,0	8,4
35-44 anos	3,6	1,7	5,5	5,8
45-54 anos	2,8	3,2	6,4	7,5
55 ou + anos	4,7	4,6	8,5	9,8

FONTE: Pesquisas Domiciliares da Lima Metropolitana do Ministerio del Trabajo y Promoción Social.

TABELA 6B

Lima Metropolitana: duração do desemprego por grupo etário — 1989/93

(Em semanas)

	1989	1991	1992	1993
14-24 anos	20,8	12,1	11,9	7,1
25-34 anos	26,6	13,0	14,0	17,9
35-44 anos	20,8	25,6	16,3	27,8
45-54 anos	49,9	9,9	22,8	18,3
55 ou + anos	17,8	34,2	20,4	30,9

FONTE: Elaboração própria com base nas Pesquisas Domiciliares da Lima Metropolitana do Ministerio del Trabajo y Promoción Social.

4 - Conclusões

O objetivo deste trabalho foi fazer uma análise do efeito da mudança na legislação trabalhista peruana sobre o ajuste do mercado de trabalho da Lima Metropolitana. Mais concretamente, tratava-se de analisar a LFE à luz da evolução da taxa de desemprego e a duração deste.

A LFE permite, de fato, uma flexibilização do mercado ao diminuir a estabilidade no emprego. Deste modo, as maiores facilidades para a contratação de mão-de-bora temporária permitem às empresas enfrentar as mudanças na demanda com custos de rotatividade da mão-de-obra reduzidos. Contudo, a presença da forte segmentação na estrutura do mercado de trabalho limenho, que não foi alterada pela redução dos custos de contratação e demissão, relativiza os efeitos esperados da reforma trabalhista.

A estrutura do mercado parece caminhar rumo a uma concentração maior do emprego no setor tradicional, processo que se inicia antes da reforma trabalhista. A segmentação desta estrutura decorre do reduzido tamanho do setor moderno, cuja causa é a escassez relativa de capital na economia, sendo que a maior concentração da força de trabalho nas atividades de baixa produtividade depende, no curto prazo, bem mais do nível de demanda efetiva do que dos custos trabalhistas em geral.

Por outro lado, as taxas de desemprego não parecem reduzir-se em consequência do novo contexto das relações trabalhistas. As segmentações por sexo e setorial parecem estender-se aos trabalhadores desempregados de tais categorias. Com isso, são os trabalhadores homens e provenientes do setor moderno que parecem enfrentar maiores dificuldades para reingressarem no mercado de trabalho. A tendência em direção ao emprego tradicional parece se confirmar pelas menores taxas de desemprego e de duração média do mesmo para os trabalhadores deste setor.

Por outro lado, são os trabalhadores com graus de instrução formal médio e superior que experimentam as maiores taxas de desemprego, o que é um indicador adicional de que a segmentação não só não tem sido diretamente afetada pela reforma trabalhista, como também que, mesmo com custos trabalhistas menores que antes, estes trabalhadores experimentam crescentes dificuldades para conseguir um emprego. Ademais, a LFE parece ter reduzido a duração do desemprego para as mulheres e os jovens, apesar de ambos continuarem a experimentar as taxas de desemprego mais elevadas do mercado de trabalho.

Abstract

The labor reform which began in Peru in 1991 has generated a new labor context. The aim of this article is to analyze the effect of the change in labor legislation on the labor market adjustment process of Lima Metropolitana. Through the analysis of unemployment structure and spell, we find that the reduction in labor turnover costs, since it does not affect the segmentation of labor structure, has determined that labor market adjustment process continues to be slow and not necessarily efficient. Therefore, even though the spell of unemployment has gone down, unemployment rates remain high and there still are differences among its segments.

Bibliografía

AMADEO, E., CAMARGO, J. M. *Labor flexibility, productivity and adjustment*. Santiago de Chile: Iiel-Prealc, 1993.

ASSAAD, R. Formal and informal institutions in the labor market, with applications to the construction sector in Egypt. *World Development*, v. 21, n. 6, 1993.

COASE, R. H. The problem of social cost. Reimpresso em Coase (1988). *The firm, the market and the law*. The University of Chicago Press, 1960.

DANCOURT, O. Notas sobre desempleo y pobreza en Lima Metropolitana. In: VALCÁRCEL, M. (ed.). *Pobreza urbana. Relaciones económicas y marginalidad religiosa*. Lima: Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1990.

_____. *Empleo y producto agregados: notas sobre el caso limeño*. 1995a mimeo.

_____. Estabilización y deuda externa. Experiencia y perspectivas. In: PORTO-CARRERO, G. y VALCÁRCEL, M. (eds.). *El Perú hacia el siglo XXI*. Lima: Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995b.

- FIGUEROA, A. *La naturaleza del mercado laboral*. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1993 (Documento de Trabajo, 113).
- FRANCKE, P. El efecto de los costos laborales no salariales sobre el mercado de trabajo. 1995, mimeo.
- GARAVITO, C. Sobre el diferencial de salarios por sexo. *Economía*, v. XIII, n. 26, Dic. 1990.
- _____. *Mercado laboral e intervención del Estado: 1986-1992*. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1993 (Documento de Trabajo, 108).
- _____. Participación de la mujer en el mercado laboral y diferencial de ingresos por sexo. In: ELÍAS, L., GARAVITO, C. *La mujer en el mercado de trabajo*. Lima: Asociación Laboral para el Desarrollo (Adec/ATC), 1994.
- _____. Desempleo y bajos ingresos: el mercado laboral peruano. In: PORTOCARRERO, G., VALCÁRCEL, M. (eds.). *El Perú hacia el siglo XXI*. Lima: Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995a.
- _____. *Distribución del excedente laboral entre autoempleo y desempleo*. Aceito para publicação na Revista *Economía*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995b.
- GARCIA, N. Reestructuración económica y mercado de trabajo en América Latina. In: OIT-IIEL (eds.). *Reestructuración y regulación internacional del mercado de trabajo en América Latina*. Ginebra, 1991.
- _____. *Ajuste estructural y mercado de trabajo (Chile: 1973-1992)*. Documento presentado no seminário internacional Instituciones laborales frente a los cambios en América Latina. Santiago do Chile: Iiel-Prealc, 1993.
- HICKS, J. *A market theory of money*. Oxford: Clarendon Press, 1989.
- INEI. *Compêndio estatístico 1993/94*. Saima-Callao, 1994.
- NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Massachusetts: Cambridge University Press, 1992.
- _____. Economic performance through time. (Nobel Lecture) *The American Economic Review*, v. 84, n. 3, June 1994.

- PORTES, A. *Paradoxes of the informal economy: the social basis of unregulated entrepreneurship*. Documento escrito para a Conferência de Sociologia Econômica e para o Handbook of the Economic Sociology, The John Hopkins University, 1992.
- SCOTT, A. Economic development and urban's women work: the case of Lima, Peru. In: ANKER, R., HEIN, C. (eds.). *Sex inequalities in urban employment in the third world*. Londres: MacMillan Publishing Company, 1986.
- TELLO, G. La segregación por género en el mercado laboral (Lima: 1974-1987). In: PAREDES, P., TELLO, G. *Los trabajos de las mujeres*. (Lima: 1980-1987). Lima: Adoc/ATC, 1989.
- WILLIAMSON, O. *Las instituciones económicas del capitalismo*. México D. F.: Fondo de la Cultura Económica, 1989.

(Originals recebidos em janeiro de 1996. Revisos em fevereiro de 1997.)