

# As Instituições do Mercado de Trabalho no Mercosul à Luz da Experiência na União Européia

Elson L. S. Pires\*

**Resumo:** Que mudanças institucionais dos mercados de trabalho e da relação salarial na Europa têm variações diferentes daquelas que são típicas do capitalismo nos Estados Unidos e na América Latina? Quais os efeitos da diversidade de modos de regulação do trabalho e do emprego para os diferentes países nos processos de integração regional? Este artigo procura resposta para estas questões apresentando uma análise comparativa sobre as lógicas nacionais das formas institucionais dos mercados de trabalho, e, em especial, da relação salarial nos países da União Européia nos anos noventa, com o objetivo de contribuir para o debate desta questão no Mercosul. Nesse contexto, são avaliadas as implicações das teses dominantes segundo as quais as performances dos mercados de trabalho na Europa e na América Latina dependeriam da desregulamentação, do grau de flexibilidade do trabalho e da jornada flexível. Para comparação entre os países foram escolhidas as principais instituições do mercado de trabalho como as formas de regulamentação do emprego, os modos de fixação dos salários, os determinantes dos salários mínimos, as políticas de emprego e o seguro desemprego.

**Palavras-chave:** Emprego, Instituições Laborais, Integração Regional, Mercado de Trabalho, Políticas de Emprego, Salários, Trabalho.

**Abstract:** Which institutional changes in the labor markets and the salary ratio in Europe have different variations from those that are typical of capitalism in the United States and Latin America? What are the effects of the diversity in the means of regulating labor and jobs for different countries undergoing regional integration processes? This article seeks an answer to these questions presenting a comparative analysis about the national logic in the institutional forms of the labor markets and especially the salary ratio in the European Union countries in the 1990's, with the objective of contributing to the debate about this issue in Mercosur. In this context, the implications of the dominant theses are evaluated and therefore, the performances of the labor markets in Europe and in Latin America would depend on the deregulation, the degree of flexibility of the job and flexible work days. To compare countries, the main institutions in the labor market were chosen as well as the types of job regulation, the means of salary setting, the determinants of minimum salary, the employment policies and unemployment insurance.

**Keywords:** Job, Labor Institutions, Regional Integration, Labor Market, Employment Policies, Salaries, Labor.

---

\* Professor Livre Docente do Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento e do Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista (Unesp), Campus de Rio Claro. O autor agradece às contribuições de Maria Cristina Cacciamali (FEA/PROLAM-USP). *E-mail:* elsonlsp@rc.unesp.br

## 1. A regulamentação da proteção do emprego

### •A natureza da regulamentação

É plausível supor, como definido pela OCDE, que uma regulamentação do emprego existe “quando um empregador não pode, mesmo em acordo com os assalariados, utilizar certas formas de organização do trabalho ou de contrato de trabalho sem arriscar as sanções legais ou a invalidação dos dispositivos do contrato em causa” (GRUBB; WELLS, 1993).

Deste ponto de vista, a noção de proteção do emprego deve levar em conta a regulamentação aplicável à contratação (duração do trabalho e custos associados, disposições em favor do contrato de categorias desvantajadas, condições de recursos aos contratos temporários ou à duração determinada, obrigações em matéria de formação, etc.) e aos licenciamentos (procedimentos de licenciamento, prazo de aviso prévio e indenizações de licenciamentos obrigatórios, disposições especiais aplicáveis aos licenciamentos coletivos e ao trabalho em horas reduzidas, etc.). Diversos outros mecanismos institucionais, além da legislação do trabalho, podem intervir na maneira de atuação da proteção do emprego: as convenções coletivas, a interpretação pelos tribunais dos dispositivos legislativos e contratuais, a estrutura de cotização e das prestações de seguridade social. Algumas formas de regulamentação *de fato* podem ser adotadas na ausência de legislação, simplesmente porque os trabalhadores e as empresas tiram certas vantagens do estabelecimento de relações de trabalho inscritas na jornada. Desta forma, a avaliação do grau de rigor ou de rigidez que resulta da regulamentação do emprego deve considerar estes múltiplos aspectos (OCDE, 1999, p. 52; IRES, 2000, p. 51).

Ainda que os fundamentos da regulamentação antecedam a Segunda Guerra mundial (por exemplo, os prazos legais de aviso prévio na Alemanha, as regras negociadas nos Estados Unidos, o controle estrito pelo Estado das relações de trabalho em Portugal ou na Espanha), a maioria das regras de proteção do emprego atualmente em vigor foi adotada entre os anos 50 e os anos 70. A recessão que seguiu ao choque do petróleo de 1973 induziu os poderes públicos e os parceiros sociais a adotarem novas medidas de proteção, notadamente no domínio dos licenciamentos coletivos. Desde então, a tendência geral na maioria dos países da Europa consistiu em desregular e flexibilizar o mercado de trabalho, salvo algumas exceções (OCDE, 1986, 1999, p. 53).

A análise da legislação da proteção do emprego (LPE) foi inicialmente realizada por Grubb e Wells (1993), que propuseram um método de avaliação fundado sobre a classificação dos países com base em diferentes critérios, a partir dos quais é calculado um *ranking* médio para caracterizar o grau de rigor da legislação. O último estudo da OCDE

(1999) permite uma comparação com a análise desses autores e propõe um método mais aprofundado para 22 indicadores. O indicador do nível global de proteção do emprego é uma síntese de três indicadores que tratam da proteção dos trabalhadores regulares ou permanentes, da regulamentação do trabalho temporário e dos licenciamentos coletivos.

## **•O rigor e a flexibilidade da regulamentação**

Os estudos empíricos revelam uma grande variabilidade de regulamentações nacionais. Os países se distinguem por uma regulamentação relativamente rigorosa como da Europa Meridional, encabeçada por Portugal e Grécia, a exemplo do que ocorre na Itália, na França e na Alemanha. Em sentido oposto, a regulamentação é particularmente flexível nos Estados Unidos e no Reino Unido, além da Irlanda e da Dinamarca (Tabela 1). Nestes países cujas taxas de desemprego baixaram, há claramente regulamentações do emprego muito desiguais (muito flexível no Reino Unido, pouco flexível na Irlanda e na Dinamarca, menos restrita na Holanda, como no Japão).

Nos casos de licenciamento coletivo, a quase totalidade dos países tem imposto obrigações suplementares aos empregadores. Estas são pouco flexíveis na França, Alemanha e na Espanha, e não deixam de ser significativas na Suécia, na Itália e na Bélgica. Por outro lado, as disposições da regulamentação representam um ligeiro melhoramento com relação à proteção acordada com os assalariados em caso de licenciamento individual (OCDE, 1999, p. 67).

Entre o final dos anos 80 e o fim dos anos 90, as práticas de proteção do emprego apresentaram queda significativa de rigor na maioria dos países. Uma mudança notável concerne às condições de recursos aos contratos de duração determinada e ao funcionamento das agências de trabalho provisório ou temporário, largamente liberalizadas em vários países. As trajetórias nacionais mais freqüentes mantiveram o mesmo grau de rigor ou uma ligeira flexibilidade das normas de proteção do emprego. Muitos países têm adotado dispositivos mais rigorosos em certos domínios, como a França e a Espanha, diferentemente do que ocorre na Itália. A França, por exemplo, se destaca principalmente pelas novas restrições impostas em matéria de contratos de duração determinada e de empregos temporários. Na Espanha houve reforço das restrições sobre o recurso aos contratos por duração determinada, mas ao mesmo tempo em que flexibilizou a LPE para os empregos regulares e para o trabalho temporário. A Itália é o único país que manteve praticamente intacto os contratos de empregos temporários, mas flexibilizou o recurso aos contratos por duração determinada em termos de convenções coletivas (OCDE, 1999, p. 54-55).

<p align="center"><b>Tabela 1</b>  <b>Rigor da legislação sobre a proteção do emprego</b>  <b>Média global, emprego regular, emprego temporário, licenciamentos coletivos</b>  <b>fim dos anos 80 - início dos anos 90</b></p>					
País	Rigor Global da Legislação		Emprego Regular	Emprego Temporário	Licenciamentos Coletivos
	Fim dos 80	Fim dos 90	Fim dos 90	Fim dos 90	Fim dos 90
Portugal	4,1	3,7	4,3	3,0	3,6
Grécia	3,6	3,6	2,4	4,8	3,3
Itália	4,1	3,3	2,8	3,8	4,1
Espanha	3,7	3,1	2,6	3,5	3,1
Alemanha	3,2	2,5	2,8	2,3	3,1
França	3,2	2,5	2,8	2,3	3,1
Suécia	3,5	2,2	2,8	1,6	4,5
Áustria	2,2	2,2	2,6	1,8	3,3
Bélgica	3,1	2,1	1,5	2,8	4,1
Holanda	2,7	2,1	3,1	1,2	2,8
Finlândia	2,3	2,0	2,1	1,9	2,4
Dinamarca	2,1	1,2	1,6	0,9	3,1
Irlanda	0,9	0,9	1,6	0,3	2,1
Reino Unido	0,5	0,5	0,8	0,3	2,9
Estados Unidos	0,2	0,2	0,2	0,3	2,9
Japão	,,,	2,4	2,7	2,1	1,5
Fontes: OCDE, 1999:68.					
Nota: Os níveis sintéticos vão de 0 a 6. Os valores aumentam com o rigor da regulamentação					

## • A regulamentação do emprego e performances dos mercados de trabalho

A regulamentação do emprego pode ter vários tipos de impactos sobre o mercado de trabalho, mas estes podem ser agrupados em duas situações. De um lado, a regulamentação afeta a rapidez e a amplitude do ajustamento quantitativo do emprego em atividade. Os custos de contratação, de formação e de licenciamento determinam uma zona de insensibilidade de emprego às variações de salário. De outro lado, a regulamentação influencia a estrutura de emprego ao encorajar relativamente o desenvolvimento de formas mais flexíveis, menos regulamentadas. A regulamentação inibe os empregos em duração indeterminada, mais os empregos com duração determinada que são susceptíveis de constituir uma forte proporção das contratações (IRES, 2000, p. 52-53).

A ligação entre a regulamentação do emprego e a performance do mercado de trabalho, decorrente de múltiplas experiências culturais e históricas, é caracterizada na maioria dos estudos como um certo número de vantagens e de custos decorrente dos interesses dos atores sociais com respeito à aplicação da legislação de proteção do emprego (LPE). Em cada país estes interesses têm valores diferentes para os assalariados, para a empresa, para a coletividade e para o Estado, dando origem aos conflitos e às negociações locais em torno do direito no mercado de trabalho.

De uma maneira geral, os estudos recentes da OCDE (1999, p. 85, p. 92) concordam com a predição da teoria segundo a qual uma LPE rigorosa está associada a uma menor fluidez do mercado de trabalho. As análises estatísticas permitem concluir que a LPE tem sem dúvida mais repercussões sobre a evolução e a estrutura do desemprego que sobre seu nível.

Nos países que aplicam uma LPE rigorosa os níveis de emprego e de atividade são mais fracos. Segundo Nickell (1997) e Nickell e Layard (1998), os resultados poderiam comportar um viés na medida em que existe uma correlação “parasita” entre uma fraca taxa de atividade feminina e uma LPE rigorosa, duas características típicas dos países da Europa meridional (caso da Itália).

Os efeitos da LPE parecem ter pouco significado na determinação do nível global do desemprego, mas a análise empírica sugere claramente que ela afeta sua dinâmica. Uma proteção rigorosa do emprego estabiliza e diminui os fluxos de entrada e de saída do desemprego, mas aumenta a sua duração (BENTOLILA; BERTOLA, 1990; BÜCHTEMANN, 1993; NIKELL, 1997; NICKELL; LAYARD, 1998). Os estudos indicam que uma LPE rigorosa introduz uma baixa das taxas de supressão do emprego nas empresas que ficam em atividade, mas provoca um alongamento das durações do desemprego consecutivas aos licenciamentos (ALBAECK et al, 1998).

No nível macroeconômico, observa-se que em presença de uma LPE rigorosa, como na França e na Itália, há uma grande persistência do desemprego e uma diminuição da rapidez do ajustamento do mercado de trabalho (JACKMAN et al, 1996). Uma das explicações avançadas é que em caso de alta consecutiva do desemprego uma LPE rigorosa atenua o efeito moderador sobre os salários que decorreria de uma taxa de desemprego elevada.

A LPE também parece modificar a composição do emprego e do desemprego. Como um “erro de recrutamento” pode custar mais caro para as empresas quando a legislação é mais rigorosa, estas evitam recrutar trabalhadores enquanto não estejam certas de evitarem esse risco (salvo se os salários são suficientemente baixos para compensá-lo). Esping-Anderson (1999) e Scarpetta (1996) concluem que os jovens formam o grupo mais duramente tocado por este fenômeno, em particular no contexto de compressão dos salários.

Além disso, uma LPE rigorosa aumenta a proporção de trabalhadores independentes a tempo parcial (GRUBB; WELLS, 1993; OCDE, 1999, p. 81). Esta conclusão faz pensar que o emprego independente é considerado como uma solução de reserva permitindo assim escapar aos custos de uma regulamentação rigorosa. A regulamentação aplicável ao emprego permanente parece ser a que mais estimula o crescimento do emprego independente.

Os custos de licenciamento mais elevados induzidos pela LPE podem conduzir as empresas a privilegiarem o ajustamento das horas de trabalho em relação àqueles efetivos para responder às flutuações de demanda. Bertola (1990) mostra que uma LPE rigorosa é acompanhada de uma grande estabilidade de emprego e de uma menor estabilidade das horas de trabalho. Abraham e Houseman (1993) mostram que a maior parte dos países da Europa, assim como no Japão, têm tendência a recorrer ao ajustamento da duração do trabalho tanto no curto quanto no longo prazo, ainda que os Estados Unidos tenham optado pelo ajustamento dos efetivos.

Finalmente, as razões pelas quais certos países chegam a conciliar uma regulamentação severa e um fraco nível de desemprego não estão ainda esclarecidas. Bertola e Rogerson (1997) constatam que mais ou menos flexibilidade dos mecanismos de determinação dos salários tem influência sobre o grau de correlação entre a regulamentação e o emprego e os mecanismos rígidos associados a uma LPE rigorosa podem constituir combinações desfavoráveis. Por sua vez, Elmeskov et al (1999) constatam que a incidência da LPE depende das estruturas de negociação coletiva.

## 2. O modo de fixação dos salários

### · Os determinantes dos salários

Uma configuração da relação salarial se define pela coerência de uma organização do trabalho, pelas modalidades de reprodução dos assalariados e por um princípio de remuneração. Nessa abordagem o salário não é apenas o preço do trabalho, mas é, sobretudo, o resultado dos conflitos entre o capital e o trabalho (AGLIETTA, 1976), mediados por um conjunto de regras e pela interpretação de regras negociadas entre patrões e empregados (FAVEREAU, 1993; REYNAUD, 1994; REYNAUD, 1995, p. 139). Interação na formação dos salários os fenômenos contextuais, históricos e as redes sociais (BOYER; ORLÉAN, 1991, 1994). Por outro lado, o reconhecimento da diversidade institucional do salário é condição necessária para demonstrar que as leis de formação dos salários, que são historicamente sucedidas, são um subproduto da relação salarial e do modo de regulação: as regras salariais são os procedimentos cuja aplicação e interpretação conduz a formação dos salários individuais; e, *in fine*, fundamental para a formação do salário médio no mercado de trabalho (REYNAUD, 1995, p. 136). Desta forma a renda salarial *direta* - como um dos cinco componentes que caracterizam a relação salarial - decorre *de fórmulas salariais* que são, nesse caso, as modalidades de reprodução dos assalariados e das regras que caracterizam cada grande etapa da história do trabalho.

Os estudos empíricos mostram uma variabilidade do impacto das instituições sobre a formação dos salários em três níveis: nos espaços nacionais (BOYER, 1978; LEROY, 1995), no nível dos setores econômicos (CORIAT, 1982, 1990; TERTRE, 1995) e no nível das firmas e das categorias profissionais (REYNAUD, 1995) que têm sentido para as estratégias dos atores sociais.

Os estudos regulacionistas indicam dois tipos de determinantes institucionais que influenciam diretamente a formação e a evolução dos salários: de um lado, os sistemas de negociação coletiva, e de outro, a existência e o nível relativo do salário mínimo.

### · Os sistemas de negociação coletiva e as performances do mercado de trabalho

Os sistemas de negociação coletiva dos salários podem se desenrolar no nível nacional (sistemas centralizados), no nível de um ramo ou de uma profissão (sistemas intermediários) ou no nível da empresa (sistemas descentralizados). Conforme um dos tipos de negociação adotada, as conseqüências sobre o crescimento dos salários, do emprego e do

desemprego são diferentes entre países (CALMFORS; DRIFILL, 1988; BOYER; ORLÉAN, 1994; OCDE, 1997; IRES, 2000, p. 55).

A resultante das negociações coletivas depende basicamente do grau de coordenação dos parceiros sociais (ORLÉAN, 1994). A coordenação sinaliza para dois aspectos complementares: de um lado, a existência de uma coerência entre os objetivos dos diferentes níveis de negociação (OCDE, 1994) e, de outro, a existência de um consenso entre os parceiros sociais (OCDE, 1997).

A relação entre sistemas de negociação coletiva e performance do mercado de trabalho depende da importância relativa dos *efeitos externos* na negociação e dos *efeitos da concorrência*.

No primeiro caso, os efeitos ocorrem através das externalidades produzidas, isto é, através das conseqüências dos aumentos do salário negociado sobre a renda dos indivíduos não beneficiados pela negociação (CALMFORS, 1993). Isto porque um aumento do salário pode induzir uma alta dos preços, reduzindo desta forma a renda real dos indivíduos que não foram beneficiados pela negociação. Este tipo de externalidade pode deslançar processos de ajustamento nefastos ao emprego. Os sistemas de negociação descentralizados favoreceriam assim um processo de recuperação dos salários, forçando tensões inflacionárias. Por conseqüência, um sistema centralizado provavelmente internalizaria os efeitos externos e as performances do mercado de trabalho seriam então melhores do que num sistema descentralizado. Além disso, a centralização das negociações permite estruturar as antecipações dos atores e evitar as derrapagens ligadas à falta de sincronização das negociações (IRES, 2000, p. 55).

No segundo caso, as reivindicações salariais expressam os quadros das negociações coletivas serão ainda mais fortes quando a concorrência entre os produtos é alterada. No quadro das negociações centralizadas, os sindicatos podem se beneficiar de uma relação de forças mais vantajada que no caso de negociações descentralizadas. Eles seriam desta forma incitados a exigir aumentos salariais mais altos. Por outro lado, as conseqüências para o emprego das reivindicações salariais dependem do grau de concorrência que sofrem os produtos beneficiados pela negociação e em particular da possibilidade de substituição por outros produtos. Assim, a pressão da concorrência pode incentivar uma moderação salarial no caso de negociações descentralizadas (IRES, 2000, p. 55).

A hipótese de um modelo que avalia a relação entre o grau de centralização e o nível do salário real corresponde à idéia de que um nível intermediário de negociação acumula os inconvenientes dos dois níveis extremos.

## • Os sistemas de negociação coletiva na Europa

As características do grau de coordenação dos sistemas de negociação coletiva no final dos anos noventa na Europa apresentam a Alemanha, a Áustria, a Finlândia e a Itália como países onde predominam os sistemas de negociações centralizadas. Em sentido oposto, apenas no Reino Unido à exemplo do que ocorre nos Estados Unidos - predomina o sistema de negociações descentralizadas. Entre estes dois extremos estão a grande maioria dos países europeus, onde predomina os sistema de negociações intermediárias, como na Holanda, Bélgica, Dinamarca, Suécia, França, Espanha e Portugal (OCDE, 1994, 1997).

No entanto as características dos sistemas de negociação evoluíram em alguns países de maneira bastante diferente entre 1980 e 1990. O grau de centralização diminuiu na Dinamarca e na Suécia, e, neste último, a situação persistiu até o final dos anos 90. Em compensação, a centralização aumentou para uma situação intermediária na França e em Portugal e, na Itália, de um sistema descentralizado/pouco coordenado para um sistema centralizado/coordenado. Estes resultados parecem indicar uma certa convergência dos sistemas de negociações para uma centralização e uma coordenação média a forte, exceto no Reino Unido (Quadro 1).

Todavia, outros estudos (CADIOU et alii, 1998; PASSET; JESTAZ, 1998) apresentam divergências de apreciação do grau das negociações para certos países. É o caso do sistema sueco, mais associado à uma centralização e à uma coordenação forte. A Holanda e a Bélgica são países considerados tanto de sistemas intermediários quanto de sistemas centralizados/coordenados. Na Itália, único caso de mudança radical de sistema nos anos noventa, as divergências de configuração são conseqüências do peso da reforma da negociação em 1993 (PALOMBARINI, 1997, 1999).

Quando se trata de indicadores do porte das negociações coletivas, como a taxa de sindicalização e a taxa de cobertura convencional, todos os países europeus conheceram mudanças diferenciadas no curso dos anos oitenta e noventa. Alguns estudos indicam uma baixa generalizada da taxa de sindicalização entre 1980 e 1990, mas esta baixa é, sobretudo marcada na França, na Holanda, na Itália, em Portugal e no Reino Unido. Em meados dos anos noventa, contrariamente uma maior quantidade de países passou a apresentar um maior progresso nas suas taxas de sindicalização. Quanto às variações da taxa de cobertura, estas parecem mais evidentes nos anos 80 do que em meados dos anos 90, mas são diferentes em todos os países. Os países europeus se caracterizam por uma taxa de cobertura convencional elevada, à exceção do Reino Unido (IRES, 2000, p. 58).

Frente à este quadro inicial e complexo pela sua natureza, todos os estudos estão de acordo quanto às dificuldades de caracterizar os sistemas de negociação, como também

de avaliar com precisão o impacto dos diferentes sistemas sobre as performances em termos de emprego e de desemprego. Desde o final dos anos 80, os resultados de alguns estudos (OCDE, 1997; CAHUC; ZYLBERBERG, 1997) não permitem concluir definitivamente sobre a existência de uma relação entre as performances macroeconômicas e as características dos sistemas de negociação coletiva, como se tratasse de uma relação linear ou de uma relação em “curva de sino”.

<b>Quadro 1</b>			
<b>Sistemas de negociação coletiva</b>			
<b>graus de coordenação da negociação: 1980-1994</b>			
	1980	1990	1994
<b>Centralizados/Coordenados</b>	Alemanha	Alemanha	Alemanha
	Áustria	Áustria	Áustria
	Finlândia	Finlândia	Finlândia
	Suécia	Suécia	Itália
	Dinamarca		
<b>Intermediários</b>	Bélgica	Bélgica	Bélgica
	Espanha	Espanha	Espanha
	Holanda	Holanda	Holanda
	Japão	Japão	Japão
		Dinamarca	Dinamarca
		França	França
		Portugal	Portugal
			Suécia
<b>Descentralizados/pouco coordenados</b>	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos
	Reino Unido	Reino Unido	Reino Unido
	Itália	Itália	
	França		
	Portugal		

Fonte: OCDE, 1997. *Perspective de l'emploi*.

Assim, a hipótese de uma melhor performance dos sistemas muito centralizados ou totalmente descentralizados aparece algumas vezes verificada, mas com fortes reservas (SCARPETTA, 1996), e outras vezes rejeitada (OCDE, 1997). Um aspecto significativo das análises é que os países centralizados/coordenados têm a mais frágil taxa de desemprego (OCDE, 1997). Outro aspecto a ser destacado é que os sistemas muito centralizados ou totalmente descentralizados aumentam sensivelmente a velocidade de ajustamento do desemprego (SCARPETTA, 1996).

Em compensação, os sistemas centralizados/coordenados ou intermediários são significativamente mais igualitários em termos de salários que os sistemas descentralizados (OCDE, 1997; SCARPETTA, 1996). Também uma forte taxa de sindicalização tende à reduzir as desigualdades salariais (IRES, 2000, p. 62).

Em outros casos, uma taxa de sindicalização importante tende a aumentar a taxa de desemprego, salvo se o grau de coordenação (entre empregadores e entre sindicatos de trabalhadores) é forte. As características do sistema de negociação parecem ter mais impacto sobre a taxa de desemprego dos jovens, sobre o desemprego de longa duração e sobre a taxa de não-emprego (SCARPETTA, 1996).

## • O modo de fixação do salário mínimo

O salário mínimo é frequentemente considerado como uma das instituições da relação salarial e do mercado de trabalho (SABÓIA, 1985; OCDE, 1998; IRES, 2000, p. 60-4). Ele existe desde início do século onde foi criado em 1909 no Reino Unido, em 1938 nos Estados Unidos, em 1940 no Brasil, em 1950 na França e em 1959 no Japão. Na maior parte dos países da Europa a criação do salário mínimo é relativamente recente, datando dos anos 60 e 70. As características institucionais do salário mínimo variam segundo os países (Quadro 2).

Segundo os poucos estudos de comparação internacional (OCDE, 1994, 1998; DOLADO et alli, 1996; IRES, 2000, p. 60), os sistemas existentes de salário mínimo podem ser caracterizados segundo três critérios: o modo de fixação do salário mínimo (poderes públicos, negociações coletivas nacionais, negociações coletivas de ramos), as suas modalidades de ajustamento (discricionário ou automático) e a importância da sua diferenciação no seio de um país.

Enquanto o salário mínimo é fixado nos Estados Unidos ao nível dos estados da federação, na Europa, o salário mínimo é fixado ao nível nacional pelos governos na França, na Espanha e em Portugal. O Reino Unido, em abril de 1999, vem juntar-se a este grupo, seguido da Irlanda em 2000. No entanto, na Bélgica e na Grécia existe igualmente um salário mínimo nacional, mas ele é fixado por uma convenção coletiva.

<b>Quadro 2</b> <b>Modalidades de salário mínimo: 1990-1999</b>				
	<b>Data</b>	<b>Modo de Fixação</b>	<b>Indexação</b>	<b>Nível*</b>
Reino Unido	1909/93	Alguns setores	sem indexação	41
	1999		automática	
França	1950	legal	preço e (em parte)	52
	1970		taxa de salário hora	
			"último recurso" discricionário	
Itália		Convencional, setorial		
Alemanha		Convencional, setorial		31 a 49
Áustria		Convencional, setorial		
Bélgica	1975	Convencional, nacional	Preço de consumo	43
Dinamarca		Convencional, nacional		
Espanha	1963	Legal	Preço e performance econômicas	35
	1976			
Finlândia		Convencional, generalizado de fato		
Grécia	1968 1990	Convencional, nacional	reavaliação discricionária 2 a 3 vezes por ano	52
Holanda	1968	Legal	Salário médio, com suspensão eventual	45
Irlanda		Setores muito específicos		
Portugal	1974	Legal	Preço e performances econômicas	45
Suécia		Convencional, generalizado de fato		
Estados Unidos	1938	Legal, ao nível dos Estados e ao Nível Federal	sem indexação, automática	39
Japão	1959	Legal	Preço e salários	
	1968			
* Em % do salário médio.				
Fonte: OCDE (1998); CSERC (1999), IRES (2000, p. 62).				

Diferentemente, em outros países como a Irlanda, Itália, Alemanha e Áustria, a fixação dos salários depende dos seus parceiros sociais ao nível dos setores.

O ajustamento do salário mínimo também difere entre os países. A evolução do seu nível depende largamente das revalorizações pontuais. Desde a metade dos anos sessenta, os salários mínimos em termos reais foram estagnados (Bélgica) ou foram diminuídos (Holanda, Espanha, Grécia e, sobretudo, Portugal). Apenas a França e Luxemburgo conhecem uma progressão do salário mínimo real, ainda que modesta na França desde o início dos anos oitenta (OCDE, 1998).

Em geral, o impacto do salário mínimo sobre os modos de fixação dos salários depende do seu nível e da proporção de assalariados beneficiados pelo sistema de proteção social. É o caso do Brasil, onde grande parte dos salários é regulada pelo sistema, além dos assalariados aposentados pela previdência social do Estado.

O efeito do salário mínimo sobre o emprego é bastante incerto na Europa. Seu nível é suscetível de limitar a demanda de trabalho e, portanto, de aumentar o desemprego. Em teoria o efeito sobre o emprego depende das características do mercado de trabalho. No caso de um mercado de trabalho concorrencial, a alta do salário mínimo além do salário de equilíbrio reduz efetivamente o emprego. No caso de um mercado monopsônico (um único empregador), a remuneração dos assalariados é inferior à sua produtividade marginal em valor. Portanto, a importância dos efeitos do salário mínimo sobre o emprego depende evidentemente da elasticidade da demanda de trabalho, de uma parte, e da oferta de trabalho, de outra. No caso de um salário de eficiência (incentivar os trabalhadores ao esforço produtivo), a baixa do salário mínimo é suscetível de reduzir a produtividade dos trabalhadores envolvidos, conduzindo à uma redução do emprego em razão da perda de competitividade da empresa. Logo, parece não existir uma conclusão teórica unívoca sobre os efeitos do salário mínimo sobre o emprego (IRES, 2000, p. 61).

No entanto, outros estudos empíricos mostram que o nível do salário mínimo não parece provocar impacto negativo significativo sobre o emprego, mesmo dos adultos (OCDE, 1998) Quanto à sua influência sobre o emprego dos jovens, ela também não é verdadeiramente colocada em evidência (DOLADO et alli, 1996).

### **3. As políticas ativas de emprego**

#### **·A natureza e os objetivos**

As políticas de emprego visam agir sobre o volume e a estrutura do desemprego, do emprego e da população ativa. O seu conjunto constitui uma instituição específica do mercado de trabalho, em geral dotada de poderes públicos.

Na definição da OCDE (1993), as políticas ativas do mercado de trabalho correspondem às medidas “que visam facilitar o acesso ao mercado de trabalho e ao emprego, assim como melhorar as qualificações profissionais e o funcionamento do mercado de trabalho”. Desta forma, a OCDE tem sustentado o desenvolvimento das políticas ativas a partir do começo dos anos noventa.

Dois tipos de questões estão na origem e na natureza das políticas de emprego: o seu campo de ação e os seus objetivos.

O campo de ação exato da política de emprego é amplo e difícil de precisar. Geralmente as definições propostas oscilam entre um critério de intencionalidade, que releva as ações cujo objetivo explícito é a ação sobre o emprego e uma delimitação residual. Isto é, situa a política de emprego em um intervalo limitado, de um lado, pela política macroeconômica e, de outro lado, pelas ações de assistência (Holcblat, 1997:4-7). Face ao crescimento e à persistência de um desemprego de massa na Europa nos anos noventa, o campo das políticas de emprego progressivamente se estendeu para complementar às políticas macroeconômicas, para aliviar sua falta de eficácia. Nesse caso as políticas de emprego têm por objetivo dobrar, independentemente da conjuntura, as regras de funcionamento do mercado de trabalho à fim de reduzir a distância entre o nível da população ativa e o nível de emprego (HOANG-HGOC, 2000).

Os objetivos visados pelas políticas de emprego são múltiplos, e o arsenal de medidas adotadas visa uma diversidade de ações. É possível distinguir na literatura seis objetivos principais que visam: 1. Os comportamentos de atividade: os pré-aposentados têm, por exemplo, como incidência uma retirada antecipada da população ativa; 2. O emprego com duas portas: o volume de trabalho (a redução do custo do trabalho tem como fim encorajar um maior recurso ao fator trabalho) e o número de empregos oferecidos frente ao volume de trabalho dado (é o objetivo da redução da duração legal do trabalho ou do encorajamento ao tempo parcial); 3. A qualificação da população ativa (formação, estágios): ao visar à formação tradicional (cujas modalidades são renovadas) são colocados os objetivos de inserção dos jovens, de formação dos desempregados e de facilitação da mobilidade profissional; 4. A empregabilidade das pessoas julgadas desfavorecidas do ponto de vista das chances de acesso ao emprego (ações alvos sobre os jovens ou os desempregados de longa duração); 5. Os modos de gestão da mão-de-obra que o Estado influencia pela modificação da regulamentação ou ao favorecer a negociação coletiva; 6. Os percursos individuais, notadamente dos jovens e dos desempregados de longa duração (DAYAN, 1995).

Na Europa dos anos noventa, o objeto convencional da política de emprego está progressivamente ligado ao conjunto dos dispositivos públicos e para-públicos que visam reduzir o *desemprego estrutural*. Esta definição admite a hipótese da existência de uma *taxa*

*de desemprego de equilíbrio* (ver Layard, Nickell, Jackman, 1991), que está na origem das recomendações da OCDE. Ela pressupõe a inutilidade da política macroeconômica no momento em que o desemprego conjuntural é inexistente. A reabsorção do desemprego de equilíbrio passa então por medidas passivas, cujo objetivo é reduzir o nível da população ativa, ou bem por medidas ativas, cujo objetivo é incentivar as empresas a empregar sua combinação produtiva mais rica em trabalho (HOANG-NGOC, 2000, p. 33).

## **·As despesas públicas para o emprego na Europa**

As comparações internacionais das políticas de emprego repousam geralmente sobre a análise das despesas públicas para o emprego.

As análises da evolução das despesas para o emprego feito pelos estudos da OCDE se apoiam na distinção entre despesas “ativas” e “passivas”. As despesas “ativas” representam as despesas para a administração e o serviço público de emprego, as despesas em favor da formação profissional dos adultos, sejam desempregados ou ocupados, as medidas em favor dos jovens, as medidas de ajuda à contratação (subvenções ao emprego no setor privado, empregos temporários no setor público ou associativo, ajudas ao desempregado criador de empresa), as medidas em favor dos trabalhadores com deficiências (medidas de formação, empregos protegidos). As despesas “passivas” (ou ainda de “garantia de renda”) representam os gastos com a indenização do desemprego e para as retiradas antecipadas financiadas pelos fundos públicos. A taxa de atividade da despesa é definida como a relação entre a soma das despesas “ativas” e o total da despesa para o emprego (ver OCDE, 1998).

Contudo, esta abordagem que simplifica a natureza das despesas suscita muitos problemas (ver EYDOUX *et alli*, 1996). Um problema importante consiste especialmente em delimitar o que realça as *políticas de emprego* do que realça as *políticas sociais* (GAUTIÉ, 1997, p. 95-6). Outro problema consiste em apreciar as disparidades nacionais em matéria de políticas de emprego, para além mesmo da simples dicotomia ativa/passiva.

Na Europa, a evolução das despesas “ativas” mostra um perfil regular desde os anos cinquenta. Na maior parte dos países seu crescimento precede o primeiro choque do petróleo ocorrido nos anos sessenta. Este período sucede a fase de reconstrução e se caracteriza pela emergência das “políticas de mão-de-obra” (ver EYDOUX *et alii*, 1996). Estas últimas visam racionalizar o funcionamento do mercado de trabalho, promovendo sua fluidez e procurando especialmente uma melhor adequação da oferta e da demanda por uma maior mobilidade profissional e geográfica da mão-de-obra. Este período é marcado pelo desenvolvimento ou pelo papel dos serviços públicos de emprego, de adoção de alocações à mobilidade e à reclassificação. Paralelamente, as preocupações mais sociais vão

desembocar na adaptação dos sistemas de indenização do desemprego e no surgimento dos “grupos especiais de trabalhadores” (com os deficientes, idosos e qualificações obsoletas), que são objeto de ajudas específicas. Desde esta época os contrastes das políticas entre os diferentes países da Europa começam a se firmar (GAUTIÉ, 1997, p. 98).

A partir da metade dos anos oitenta, segundo dados da OCDE (1998), as despesas ativas da política de emprego, em proporção do PIB, não pararam de crescer na grande maioria dos países da Europa, exceto no Reino Unido. Nos anos noventa a participação das despesas ativas no PIB cresceu novamente em quase todos os países, desta vez caindo na Espanha, e, quase pela metade, na Itália. Por sua vez, os países diferem fortemente, tanto pelas proporções das despesas no PIB quanto pelas taxas de atividade das despesas de emprego. No final dos anos noventa as grandes disparidades entre os diferentes países da Europa persistem (GAUTIÉ, 1997, p. 99; AUER, 1997; IRES, 2000, p. 65). De um lado, despontam a Suécia e a Dinamarca que atingem um nível particularmente elevado das despesas ativas no PIB. No outro extremo aparecem o Reino Unido, a Áustria e a Espanha que têm um nível de proporção baixo das despesas ativas no PIB. A França e a Itália ocupam uma posição intermediária, embora se diferenciem entre participação das despesas ativas no PIB e as taxas de atividade das despesas para o emprego (Tabela 2).

Países	Em % do PIB			Em % das despesas para o emprego
	1985	1990	1997	1997
Suécia	2,1	1,7	2,1	49,2
Dinamarca	1,1	1,1	1,8	31,0
Irlanda	1,5	1,4	1,7	40,8
Holanda	1,3	1,2	1,7	31,3
Finlândia	0,9	1,0	1,6	32,8
França	0,7	0,8	1,4	42,5
Bélgica	1,3	1,2	1,3	32,6
Alemanha	0,8	1,0	1,3	32,9
Itália	...	2,0	1,1	55,1
Portugal	0,4	0,6	0,9	49,2
Espanha	0,3	0,8	0,6	23,0
Áustria	0,3	0,3	0,5	26,0
Reino Unido	0,7	0,6	0,4	31,1
Grécia	0,2	0,4	0,4	41,2
Estados Unidos	0,3	0,2	0,2	41,9
Japão	0,2	0,1	0,1	17,3

Fonte: OCDE; IRES, 200:65

Estes dados permitem apenas estabelecer algumas ligações, mas não uma correlação direta, entre o esforço global fornecido (em % do PIB) e a natureza deste esforço (taxa de atividade da despesa) para os países analisados. De fato, em relação ao PIB, o esforço consagrado às despesas ativas é mais importante na Holanda (1,7%), que na França (1,4%) e na Itália (1,1%). Esta diferença parece ser característica de um sistema de indenização de desemprego pouco desenvolvido na Itália (55%), do que na França (42,5%) e na Holanda (31,3%) onde as taxas de atividade são mais baixas. No entanto, ainda assim seria arriscado demais julgar a performance de um país em matéria de política de emprego se referindo simplesmente à parte das despesas ativas nas despesas totais.

A partir destas estruturas das despesas para o emprego é possível distinguir três configurações de políticas, que podem ser apresentadas como três modelos distintos de política para o emprego na Europa (GAUTIÉ, 1997, p. 101-103; OCDE, 1996, 1998).

De um lado aparece o Reino Unido, exemplo do que ocorre nos Estados Unidos e no Canadá, onde o esforço global (% PIB) é relativamente baixo, consagrando entre dois terços e três quartos das suas despesas à indenização do desemprego. As despesas ativas são antes de tudo limitadas e concentradas para as medidas que visam promover a procura de emprego (a proporção das despesas para a administração e o serviço público de emprego é em média duas vezes mais elevada que nos outros países), e a aumentar o capital humano (formação dos adultos). Em compensação, as ações diretas sobre os preços (subvenções ao emprego no setor privado) ou sobre as quantidades (empregos públicos temporários e medidas visando reduzir a população ativa, como a retirada antecipada) são abandonadas. Na lógica liberal dominante nestes países, estas políticas supostamente introduzem distorções nocivas ao bom funcionamento do mercado de trabalho.

De outro lado, a França e a Itália se distinguem pela importância relativa das políticas de retiradas antecipadas, e, especialmente no caso da França, pelas políticas de subvenções ao emprego. Para estes dois países, mais particularmente para a Itália, pesam a proporção importante das despesas de inserção social e profissional dos jovens. Assim, as medidas de idade (em direção dos jovens e dos trabalhadores idosos) jogam um papel primordial nesse processo.

Finalmente, um terceiro modelo parece se destacar na Alemanha e, sobretudo, na Suécia. Nestes países, o esforço global é importante e diversificado. Se excluídas as medidas em favor dos jovens e as retiradas antecipadas (utilizadas um pouco na parte oriental da Alemanha, mas em bem menos proporções que na França e na Itália), o peso maior é particularmente sobre a formação profissional dos adultos e de ajuda ao emprego, onde o recurso aos empregos públicos temporários, desempenha tradicionalmente um papel importante, mais na Alemanha do que na Suécia. Os deficientes constituem também um público alvo prioritário. A proporção das despesas consagradas à administração e ao serviço

público do emprego é fraca na Suécia. Em proporção do PIB, estas despesas são da mesma ordem que nos países anglo-saxões e, especialmente mais elevadas nos Estados Unidos.

Deste ponto de vista, é interessante tomar como indicador de esforço consagrado ao melhoramento do funcionamento do mercado de trabalho (em termos de colocar em relação à oferta e à demanda) o número de pessoas empregadas nos serviços públicos reportado ao número de desempregados. Em 1994-1995, este número era da ordem de 25 para 1 000 na Alemanha, de 20 para 1 000 na Suécia e no Reino Unido, mas somente por volta de 5 para 1000 na Itália e na França (ECONOMIE EUROPÉENE, 1996).

Estes resultados demonstram que a eficácia das políticas de emprego remete a dois tipos de avaliação. De uma parte, às avaliações microeconômicas enfatizam os efeitos sobre as populações alvos assim como os efeitos diretos líquidos sobre o mercado de trabalho. De outra parte, as avaliações macroeconômicas enfatizam os efeitos globais em termos de emprego, de desemprego, de equilíbrio macroeconômico. Este segundo tipo de avaliação está diretamente ligado à procura de explicações das diferenças de desemprego e das diferenças dos mercados de trabalho (CALMFORS, 1994; DARES, 1997; IRES, 2000, p. 66-67).

Quase todos os estudos concluem que uma medida de política de emprego não pode ser estudada fora do seu contexto nacional/local. É necessário analisar a articulação das diferentes medidas entre si no seio da política de emprego. Esta deve estar associada às outras formas de intervenção públicas (política macroeconômica, política social, política de rendas, etc.), assim que em relação às modalidades de funcionamento do mercado de trabalho.

#### **4. A indenização do desemprego**

Todos os países industrializados dispõem de um sistema de indenização ou seguro desemprego, uma forma de instituição econômica que se situa na interseção da proteção social e da política de emprego dita “passiva”. Conseqüentemente, a proteção social constitui um dos componentes essenciais do “modelo social europeu”.

Os sistemas de indenização do desemprego em geral foram colocados em prática em uma época em que o desemprego era fraco e de curto prazo. Na Alemanha, após os primeiros seguros sociais instaurados sob Bismark, o seguro-desemprego obrigatório tomou sua plena extensão após a Segunda Guerra Mundial. No Reino Unido, na seqüência da declaração Beveridge de 1942, o princípio de seguros sociais proporcionais à renda foi introduzido em meados dos anos cinquenta, mas a reforma de 1980 causou uma profunda modificação. Na Itália, o regime de base do seguro-desemprego joga um papel menor e a indenização do desemprego repousa sobre a CIG, criada em 1945 para cobrir o desemprego técnico e do qual uma versão “extraordinária” foi colocada em prática em 1968. Na França, o sistema de seguro-desemprego obrigatório foi generalizado em 1958

na seqüência de um acordo interprofissional. A Espanha é uma exceção, pois o regime de indenização do desemprego é bem mais recente e data de 1984.

Embora tenham princípios gerais próximos, estes sistemas são bastante diferenciados. Em geral duas grandes diferenças são abordadas (MAZIER, 1999, p. 76; IRES, 2000, p. 68).

A primeira diferença concerne à combinação variável segundo os países entre regime de seguro-desemprego, que cobre o risco de perda de um certo nível de renda, e regime de solidariedade ou de assistência, que cobre o risco de ausência de renda, de onde se retoma a noção de salário mínimo (MAZIER, 1999, p. 76). Nesse caso, os regimes de seguro-desemprego são diferenciados conforme algumas características: condições de acesso, relação entre o montante de seguro sobre o montante do salário anterior (taxa de substituição), regressividade no tempo e a duração das prestações, duração da indenização, condições da indenização (em particular a duração do emprego anterior), existência de ajuda suplementares no nível regional ou local (ajudas alimentares, de habitação, ligadas à situação familiar do desempregado). Por outro lado certos dispositivos substituem a indenização: por exemplo, as subvenções ao desemprego parcial, programas de formação, pré-aposentadoria etc. (IRES, 2000, p. 68).

Na Europa, desde os anos setenta, face ao crescimento do desemprego, as condições de acesso ao seguro desemprego ficaram mais restritas. O caso extremo é o do Reino Unido onde, desde 1982, os desempregados recebem quantias mínimas, idênticas para todos, por uma duração máxima de um ano, o que tira o sistema do lado simples de regime de solidariedade. A modulação das prestações, segundo a antiguidade do desemprego, foi introduzida mais ou menos de forma precoce com o fim de economizar as despesas, mas também de incitar os desempregados a procurarem mais ativamente um emprego. Na França, a introdução de uma tal regressividade foi um componente importante da reforma de 1992. Ela também foi realizada na Espanha e, na Itália, ainda que neste último país apenas parcialmente. Porém, a regressividade não chegou na Alemanha (MAZIER, 1999, p. 76).

A segunda diferença entre os países concerne ao modo de financiamento dos regimes de seguro-desemprego. Nos sistemas da Alemanha, França e Espanha, o financiamento passa por cotizações assentadas sobre os salários. Na Itália, é em parte assegurado pelo Estado, enquanto que no Reino Unido não é individualizado e sim, integrado ao sistema mais amplo de seguridade social (MAZIER, 1999, p. 77).

Nos casos dos regimes de solidariedade, financiados pelos fundos públicos, as realidades nacionais são também diferentes. A Alemanha tem o sistema mais generoso, seguido da Espanha. Na França, onde o regime de solidariedade foi reintroduzido em 1984, as condições de acesso são mais restritivas, e somente os desempregados em fim de direitos e podendo justificar um período de filiação suficiente têm direito; os outros são orienta-

dos para o RMI. Na Itália e no Reino Unido não há regime de solidariedade propriamente dito. No caso do Reino Unido muitos desempregados não tendo tido acesso à prestação estabelecida passam para o sistema de renda mínima (MAZIER, 1999, p. 77).

A OCDE (1996) utiliza dois tipos de indicadores que fornecem uma base única de comparação entre os sistemas de indenização do desemprego: o esforço do sistema de indenização e a taxa bruta de substituição. De uma maneira geral, o esforço dos sistemas de indenização foi reduzido em quase todos os países, exceto na Dinamarca e na Irlanda. A redução do sistema de indenização foi maior na França do que na Itália. Quanto à taxa bruta de substituição, este indicador é pouco satisfatório, pois superestima a generosidade de indenização quando o crescimento do desemprego é acompanhado de uma degradação da proporção de desempregados indenizados e da taxa de substituição efetiva, em razão da progressão de desempregados em fraca duração de emprego anterior. Mais ainda, ele integra a possibilidade dada por alguns países de renovarem seus direitos à indenização a participarem em programas de política ativa. Somente três países, a Holanda, a Áustria e a Bélgica conheceram uma baixa sensível da taxa de substituição (Tabela 3).

O nível de indenização é suscetível de ter dois tipos de efeitos: de uma parte, sobre a duração da procura de emprego e, por conseguinte, sobre o nível de desemprego; de outra parte, sobre a qualidade da harmonia entre oferta e demanda de trabalho. Para os modelos de procura de emprego (*job search*), a indenização reduz o custo da procura e tende, por conseguinte, a ser prolongada. Ela teria assim efeito desincentivador ao trabalho. Estes efeitos dependem das condições de acesso à indenização. Para os modelos de harmonia (*job matching*), a indenização favorece a procura de emprego e permite obter uma melhor adequação entre oferta e demanda de emprego (IRES, 2000, p. 68-69).

Finalmente, os estudos empíricos fornecem resultados frágeis e discutíveis. Do ponto de vista microeconômico, o nível de indenização tem um impacto fraco sobre a duração do desemprego. Se a probabilidade de saída do desemprego aumenta no período que precede a redução das indenizações (ATKINSON; MICKLEWRIGHT, 1991), trata-se não somente da saída sobre o emprego, mas também da saída da inatividade. Do ponto de vista macroeconômico, nenhuma ligação é estável entre indenização e desemprego. As comparações internacionais mostram que a diminuição das indenizações de desemprego com relação à renda do trabalho tem um efeito significativo, mas fraco sobre o nível do desemprego no curto e médio prazo (LAYARD et alii, 1991; OCDE, 1996).

<b>Tabela 3</b>				
<b>Os Sistemas de seguro desemprego: 1991-1995</b>				
<b>Países</b>	<b>Intensidade do esforço de indenização</b>		<b>Taxa Bruta de substituição em %</b>	
	<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>1991</b>	<b>1995</b>
<b>Holanda</b>	0,44	0,44	51	46
<b>Dinamarca</b>	0,41	0,42	51	67
<b>Áustria</b>	,,	0,33	31	26
<b>Suécia</b>	0,27	0,26	29	27
<b>Alemanha</b>	0,27	0,25	29	26
<b>Finlândia</b>	0,25	0,24	39	43
<b>Bélgica</b>	0,30	0,21	42	39
<b>Irlanda</b>	0,19	0,21	29	26
<b>França</b>	0,15	0,12	37	37
<b>Portugal</b>	0,09	0,12	34	35
<b>Espanha</b>	0,17	0,11	33	32
<b>Reino-Unido</b>	0,12	0,10	18	18
<b>Itália</b>	0,07	0,06	2	20
<b>Grécia</b>	0,07	,,	12	15
<b>Estados Unidos</b>	0,06	0,08	11	12
<b>Japão</b>	0,11	0,12	10	10
Nota: A intensidade do esforço de indenização é a relação entre as despesas de indenização em % do PIB e a taxa de desemprego				
Fonte: OCDE, 1996.				

## **5. Considerações sobre as trajetórias do Brasil e da Argentina no Mercosul à luz da experiência dos países da União Européia**

No curso dos anos noventa, o movimento de desregulamentação do emprego foi estreitamente associado pelo Brasil e pela Argentina no processo de integração do Mercosul e da Alca. Entretanto, as medidas de liberalização dos regimes comerciais latino-americanos foram associadas à flexibilização do trabalho, mas também à redução dos direitos dos trabalhadores e à concentração da riqueza. A estabilização monetária consecutiva no

Brasil e na Argentina e uma liberalização acentuada da economia fizeram os dois países convergirem para um modelo econômico liberal pregado pelas organizações internacionais assentadas em Washington, mas ainda com diferenças marcantes nas estratégias e posições políticas entre os dois países na política econômica e na forma de inserção no regime internacional. No final dos anos noventa acentuam-se as divergências entre os dois países na condução das políticas macroeconômicas comprometendo ainda mais a integração regional e a necessidade de harmonização transnacional para a construção do Mercosul (PIRES, 2001, 2003a).

Na Argentina, apesar do forte crescimento no início dos anos noventa vai ocorrer um declínio do número de trabalhadores por unidade de produção na indústria manufatureira, na qual se combina uma evolução do número de horas trabalhadas por ativo e uma redução do salário-hora. A subordinação dos trabalhadores, da revalorização das remunerações colocadas pela política de estabilização, foi desde logo considerada como a chave do modelo de organização social que asseguraria seu sucesso. A política econômica criou as condições de uma mudança das normas que regulamentavam as relações entre o capital e o trabalho, onde o desmantelamento do sistema de seguridade do emprego e de remunerações do trabalho era uma condição básica da estabilização (LO VUOLO, 1999). Desde o programa de estabilização em 1991, as intervenções dos governos argentinos sublinham a insuficiência das reformas já realizadas em matéria de modificações da regulamentação do mercado de trabalho, e, por conseguinte, do grau de flexibilidade para resolver o problema do desemprego, que aumentou ao invés de diminuir. A regulamentação jurídica anterior repousava sobre o princípio do contrato de trabalho que instituiu uma relação à duração indeterminada. Em 1995, uma outra modificação do quadro jurídico colocou sobre as modalidades de contratação o tempo parcial. Esta forma flexível de recrutamento se difundiu rapidamente no setor assalariado formal (81,7% das novas contratações em 1997). Um estatuto especial para as pequenas e médias empresas foi instaurado segundo o qual as convenções coletivas estão daí em diante habilitadas a decidirem sobre questões da jornada de trabalho (BARBEITO, 1999, p. 49).

Nesse ambiente de mudanças, a reforma do direito do trabalho na Argentina, efetuada de urgência, foi então concebida para resolver as relações de conflito entre capital e trabalho, e se baseou essencialmente sobre três pontos: a reforma das relações individuais do trabalho (as modalidades de contratação, flexibilidade do trabalho, as políticas ativas de emprego), as relações coletivas (convenções coletivas de trabalho) e a mudança de lógica do direito do trabalho (as transformações das relações sociais no seio das pequenas e médias empresas, a reforma do Regime de Concursos e Falências e de sociedade anônima de trabalhadores). Desde então, o direito do trabalho é cada vez mais considerado como

um fator de “desenvolvimento da empresa”, dando lugar às convenções coletivas de empresas e não mais de ramos (PAUTASSI, 1999, p. 93).

Quanto à trajetória do Brasil, desde o Plano Real em 1994, mesmo quando o crescimento econômico foi positivo, a intensificação da concorrência e os novos procedimentos tecnológicos impulsionaram as grandes empresas a reduzirem o tamanho de suas unidades de produção, provocando uma redução significativa da mão-de-obra na indústria, particularmente no setor metalúrgico, automobilístico e bancário (PIRES, 1997; HUGO; WILSON, 1997). A destruição da base do trabalho assalariado fordista nas grandes empresas, devolve às pequenas e médias empresas não engajadas em rede a responsabilidade de resolver o problema da absorção de mão-de-obra, de sorte que uma quantidade crescente de trabalhadores disputa um mesmo posto de trabalho e a mesma renda disponível (DEDECCA, 2000). Desde então se multiplicam essas unidades de produção que se caracterizam por um baixo volume de capital, dispersão geográfica, horários de trabalho diferenciados, e pelo fracionamento do faturamento que lhes rendem menos tributação ao fisco (CACCIAMALI, 1990). Este agravamento da heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho brasileiro aparece assim como o traço dominante de sua evolução nos anos noventa, quando a nova dinâmica econômica valida o perfil de uma fraca qualificação da mão-de-obra nacional e baixos salários, ratificando a perversa distribuição de renda e agravando a estrutura social historicamente desigual. Esta evolução errática da relação salarial e do mercado de trabalho foi impulsionada pela política econômica de estabilização, que desde então não leva em conta uma coordenação das políticas de interesses sociais.

## 6. À guisa de conclusões

Apesar das reformas institucionais na direção da flexibilização do trabalho e da jornada flexível nos países da União Européia, mesmo considerando a diversidade entre países, ainda não se registra uma perspectiva de retomada do crescimento e muito menos do pleno emprego. Os resultados mostram um desemprego elevado na Europa, crescente nos Estados Unidos e mais ainda na América Latina.

Se considerarmos que os países da União Européia encontram-se em processo elevado de integração econômica regional, a regulamentação sobre a proteção do emprego é muito variável de um país a outro, tanto do ponto de vista do nível global do rigor da LPE no território nacional quanto da importância relativa dos diversos componentes das regulamentações nacionais.

Os estudos recentes concordam que uma legislação mais rigorosa está associada a uma menor fluidez do mercado de trabalho. No entanto, as razões pelas quais certos países chegam a conciliar uma regulamentação severa e um fraco nível de desemprego não estão esclarecidas.

Os estudos ainda não permitem concluir a existência de uma relação direta entre as performances macroeconômicas e as características dos sistemas de negociação coletiva.

Em compensação, os sistemas centralizados/coordenados ou intermediários são significativamente mais igualitários em termos de salários que os sistemas descentralizados. O efeito do salário mínimo sobre o emprego é bastante incerto na Europa, mas ele é significativo para muitos países da América do Sul, sobretudo para as pequenas e médias empresas e administrações públicas em regiões pouco desenvolvidas.

Parece não haver uma correlação direta entre o esforço global fornecido (em % do PIB) e a natureza deste esforço (taxa de atividade da despesa) quando o assunto se refere aos gastos das políticas públicas na geração de emprego. Seria muito arriscado julgar a performance de um país em matéria de política de emprego referindo-se simplesmente à parte das despesas ativas nas despesas totais. Entretanto, quase todos os estudos concluem que uma medida de política de emprego não pode ser construída à margem da legislação da proteção do emprego e do seu contexto local e nacional. É necessária a articulação da política econômica às outras medidas de intervenção públicas (política macroeconômica, política social, política de rendas, etc), assim como em relação às modalidades de funcionamento do mercado regional de trabalho.

Quanto à desregulamentação do mercado de trabalho concebida para assegurar um retorno do emprego na Europa e na América Latina, os resultados adquiridos estão longe de atingir os efeitos positivos esperados. Ao contrário, instituiu-se nos mercados de trabalho grandes focos de precarização e informalização na grande maioria dos países. Juntas, a política de flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho, sem definir compromissos precisos de proteção social, tornou-se imperfeita e injusta.

Na Europa, desde o Tratado de Amsterdã, apesar dos avanços adquiridos, inexistente a harmonização da relação salarial e do sistema de emprego transnacional que define por complementaridade as “formas institucionais” supranacionais, como as condições jurídicas que deveriam enquadrar um novo contrato de trabalho no interior da União. Mais ainda, a perspectiva de pleno emprego traçada na Cúpula de Lisboa não é garantida apenas pela manutenção do crescimento econômico, e não é uma questão que possa ser tratada apenas no aspecto quantitativo. As formas e a qualidade dos empregos são também desafios importantes, tanto quanto o número de empregos criados.

Não obstante, a questão da ausência de definição das estruturas políticas e de decisões supranacionais, compromete a coordenação econômica e a governança do Mercosul. Nesse caso, as fases para avançar o processo de integração do Cone Sul poderia, com relação à experiência europeia, colocar em prática uma cooperação e uma coordenação política institucionalizada. Sobre este ponto, as centrais sindicais do Mercosul reclamam, com uma certa insistência, a adoção de uma “carta social” em matéria de direitos sociais mínimos e de direito do trabalho. Em oposição, segundo a orientação econômica predominante, tanto das empresas quando dos governos, a flexibilidade da relação salarial e do

mercado de trabalho, do tipo anglo-saxão, são privilegiadas em relação a uma regulação dos direitos segundo um cenário otimista do modelo europeu.

Do ponto de vista institucional, o Mercosul impõe a questão da coordenação das políticas macroeconômicas assim como a taxa de câmbio unificada no seio da região. Sem esse cenário, se coloca cada vez mais a questão das chances de uma afirmação desta zona, ou da sua dissolução no projeto expandido do Nafta. Assim, o Mercosul que previa um mercado comum permanece balbuciante e duvidoso.

Para concluir, como as fortes especificidades nacionais da relação salarial e dos mercados de trabalho são consideradas como problemas nos processos de integração regional, em particular em termos de sistema de emprego e de proteção social, é plausível supor que a harmonização social parece uma prévia necessária para realizar sem restrições um mercado único na União Européia ou um mercado comum no Mercosul.

## Bibliografia

- ABRAHMAM, K.; HOUSEMAN, S. Job security and work force adjustment: how different are US and Japanese practices? In: Büchtemann C. F. (Org.) *Employment security and labor market behavior: interdisciplinary approaches and international evidence*. New York: ILR Press, Ithaca, 1993, p. 180-199.
- AGLIETTA M. *Régulation et crises du capitalisme*. Paris: Calmann-Lévy, Nouvelle Edition Odile Jacob, 1976.
- ALBAEK, K.; VAN AUDENRODE, M.; BROWNING M. *Employment protection and the consequences for displaced workers: a comparison of Belgium and Denmark*. Mimeo, 1998.
- AUER, P. L'activation de la politique de l'emploi dans l'Union européenne. Un résumé comparatif. *System Tendances*, n. 28, 1997.
- BARBEITO, A. C. Chômage et précarisation en Argentine: une vision macro-économique. *Cahiers des Amériques Latines*, n. 30, p. 45-63, 1999.
- BENTOLILA, S.; BERTOLA G. Firing costs and labour demand: how bad is eurosclerosis? *Review of Economic Studies*, p. 381-402, juillet. 1990.
- BERTOLA, G. Job security, employment and wages. *European Economic Review*, v. 34, n. 4, 1990.
- BERTOLA, G.; ROGERSON R. Institutions and labour reallocation. *European Economic Review*, p. 1147-1171, juin. 1997.
- BOYER R. Les salaires en longue période. *Économie et Statistique*, n. 103, sept. 1978.
- BOYER R.; ORLÉAN A. Les transformations des conventions salariales entre théorie et histoire. *Revue Économique*, n. 2, p. 233-272, mars. 1991.

- BÜCHTEMANN, C. F. *Employment security and labor market behavior: interdisciplinary approaches and international evidence*. New York: ILR Press, Ithaca, 1993.
- CACCIAMALI, M. C. Dégénérescence du droit du travail et ajustement sur le marché du travail au Brésil dans les années 1990. *Cahiers des Amériques Latines*, n. 30, p. 105-125, 1990.
- CADIOU, L., GUICHARD S. ; MAUREL M. La diversité des marchés du travail en Europe: quelles conséquences pour l'Union monétaire? *Document de Travail du CEPII*, n.10-11, 1999.
- CAHUC, P.; ZYLBERBERG A. À quel niveau faut-il négocier le salaire pour favoriser l'emploi. *Revue d'Économie Politique*, v. 107, n. 3, mai-juin. 1997.
- CALMFORS, L. Centralisation des négociations de salaires et performances macroéconomiques, une analyse. *Revue Économique de l'OCDE*, n. 21, 1993.
- CALMFORS, L. Politiques actives du marché du travail et chômage – Cadre d'analyse des aspects cruciaux de la conception des mesures. *Revue Économique de l'OCDE*, n.22, 1994.
- CALMFORS, L.; DRIFFILL, J. Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance. *Economic Policy*, n. 6, 1988.
- CORIAT, B. *L'atelier et le chronomètre*. Bougeois, Paris, 1982.
- CORIAT, B. *L'atelier et le robot*. Bourgeois, Paris, 1990.
- DAYAN, J.-L. Que faut-il attendre de la politique de l'emploi? *La Revue de l'IRE*, n. 18, printemps-été, 1995.
- DARES. *La politique de l'emploi*. Paris: Repères/La Découverte, 1997.
- DEDECCA, C. Réorganisation productive, absorption de main-d'oeuvre et qualification au Brésil. In: *Colloque Mondialisation Économique et Gouvernement des Sociétés: l'Amérique Latine, un laboratoire?* Paris: Colloque organisé par le GREITD, l'IRD et les Universités de Paris 1 (CRI-IEDES), Paris 8 et Paris 13, 2000.
- DOLADO, J.; KRAMARZ, F.; MACHIN, S.; MANNING, A.; MARGOLIS, D.; TEULINGS, C. The economic impact of minimum wages in Europe. *Economic Policy*, n. 23, octobre. 1996.
- ECONOMIE EUROPÉENNE. D'une politique passive à une politique active du marché du travail. *L'Emploi en Europe*, 1996.
- ELMESKOV, J.; MARTIN, J. P.; SCARPETTA, S. Key lessons for labour market reforms: evidence from OECD countries experience. *Swedish Economic Policy Review*, 1999. (paraître)
- ESPING-ANDERSON, G. Who is harmed by employment regulation?. In: ESPING-ANDERSON, G.; REGINI, M. (Coords.). *Why de-regulate labour markets?* Oxford: Oxford University Press, 1999.
- EYDOUX, A.; FAUGÈRE, J.-P.; GAUTIÉ, J.; GRAZIER, B. Les politiques de l'emploi dans les pays de l'OCDE: une perspective de long terme. In: *40 ans*, 1996.

- FAVEREAU, O. Suggestions pour reconstruire la théorie des salaires sur une théorie des règles. Notes pour le séminaire CNAM. *Le travail: marché et organisation*, 2 avril, Ronéotypé, Université Paris-X-Nanterre, 1993.
- GAUTIER, J. Les politiques de l'emploi dans les pays de l'OCDE: quelques éléments de comparaison internationale. In: DARES. *La politique de l'emploi*. Paris: Repères/La Découverte, 1997.
- GRUBB, D.; WELLS, W. La réglementation de l'emploi et les formes de travail dans les pays de l'OCDE. *Revue économique de l'OCDE*, n. 21, p. 7-58, 1993.
- HOLCBLAT, N. La politique de l'emploi en perspective. In: DARES. *La politique de l'emploi*. Paris: Repères/La Découverte, 1997.
- HOANG-HGOC, L. *Les politiques de l'emploi*. Paris: Seuil. 2000.
- HUGO, E. A. da Gama Cerqueira; WILSON, A. Costa de Amorim. Evolução e características do emprego no setor bancário. In: CARLEIAL, L.; VALLE, R. (Coords.). *Reestruturação produtiva e mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- IRES. *Les marchés du travail en Europe*. Paris: Coll. Rèperes/La Découverte, 2000.
- JACKMAN, R.; LAYARD, R.; NICKELL, S. *Combating unemployment: is flexibility enough?* Centre for Economic Performance Discussion Paper, n. 293, 1996.
- LAYARD, R.; NICKELL, S.; JACKMAN, R. *Unemployment: macroeconomic performance and the labour market*. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- LEROY, Claude. *Les salaires en longue période*. In: BOYER, Robert; SAILLARD, Yves (Éds.), p. 115-123, 1995.
- MAZIER, J. *Les grandes économies européennes*. Paris: Rèperes/La Découverte, 1999.
- NICKELL, S. Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America. *Journal of Economic Perspectives*, v. 11, n. 3, 1997.
- NICKELL, S.; LAYARD, R. Labour market institutions and economic performance. Centre for Economic Performance, Discussion Paper n. 407. In: ASHENFELTER, O.; CARD, D. (Coords.) *Handbook of Labor Economics*, North Holland, Amsterdam, v. 3, 1998 (à paraître).
- LO VUOLO, R. M. Les paradoxes de l'évidence: les relations de travail dans l'Argentine de la convertibilité. *Cahiers des Amériques Latines*, n. 30, p. 65-84, 1999.
- OCDE. *La flexibilité du marché du travail: le début aujourd'hui*. Rapport technique, Paris: 1986.
- OCDE. *Perspectives de L'Emploi de L'OCDE*, Paris, juin. 1986.
- OCDE. *Perspectives de L'Emploi de L'OCDE*, Paris, juin, 1994.
- OCDE. *Perspectives de L'Emploi de L'OCDE*, Paris, juin, 1996.
- OCDE. *Perspectives de L'Emploi de L'OCDE*, Paris, juin, 1997.
- OCDE. *Perspectives de L'Emploi de L'OCDE*, Paris, juin, 1998.
- OCDE. *Perspectives de L'Emploi de L'OCDE*, Paris, juin, 1999.

- ORLÉAN, A. (Éd) *Analyse économique des conventions*. Paris: PUF, 1994.
- PALOMBARINI, S. La crise italienne de 1992: une lecture en terme de dynamique endogène. *L'Année de la Régulation*, n. 1, p. 229-261, 1997.
- PASSET, O.; JESTAZ, D. *Flexibilité et performances comparées des marchés du travail dans les pays de l'OCDE*. IRES-Agence d'objectifs, 1998.
- PAUTASSI, L. C. La réforme libérale de l'intervention sociale de l'État en Argentine: des droits sociaux aux droits du consommateur. *Cahiers des Amériques Latines*, n 30, p. 85-103, 1999.
- PIRES, E. L. S. Crise econômica, reestruturação produtiva e emprego: transformações nas montadoras da indústria automobilística no Brasil. In: CARLEIAL, L.; VALLE, R. (Corrds.) *Reestruturação produtiva e mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- PIRES, E. L. S. L'internationalisation et les transformations du rapport salarial et des systèmes d'emploi dans la constitution de zones d'intégration régionale: une comparaison des trajectoires nationales en France, en Italie, au Brésil et en Argentine. In: *Forum de la Régulation*, Paris, 11-12 octobre, 2001.
- PIRES, E. L. S. Crise de regulação e possibilidades da relação salarial no capitalismo contemporâneo. In: SILVA, J. P. da; SANTOS, M. S. dos; RODRIGUES, I. J. (Orgs.) *Crítica contemporânea*. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2002.
- PIRES, E. L. S. Internacionalização e transformação da relação salarial e do mercado de trabalho na constituição de zonas de integração regional. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, v. 11, 2003a.
- PIRES, E. L. S. As instituições do mercado de trabalho na União Européia: diversidades e convergências nos anos noventa. In: *Anais do VIII Encontro Nacional de Estudos do Trabalho – ABET*. São Paulo: Annablume, 2003b.
- REYNAUD, B. *Les théories du salaire*. Paris: Coll. Repères, La Découvert, 1994.
- REYNAUD, B. *Diversité et changement des règles salariales*. In: BOYER, R.; SAILLARD, Y. (Éds.) p. 135-143, 1995.
- SABÓIA, J. *Salário mínimo: a experiência brasileira*. Porto Alegre: LPM, 1985.
- SCARPETTA, S. Le rôle des politiques du marché du travail et des dispositions institutionnelles concernant le chômage: une comparaison internationale. *Revue économique de l'OCDE*, n. 26, p. 43-98, 1996.
- TERTRE, C. *La dimension sectorielle de la régulation*. In: BOYER, R.; SAILLARD, Y. (Éds.) p. 313-322, 1995.