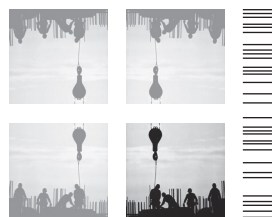




Os mercados de trabalho, a proteção dos trabalhadores e a aprendizagem continuada em uma economia global:



EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS DA AMÉRICA LATINA E O CARIBE



SESSENTA ANOS COM A AMÉRICA LATINA E O CARIBE

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK





Este documento foi elaborado sob a direção de José Luis Machinea, Secretário Executivo da CEPAL, e redigido por Jürgen Weller, Divisão de Desenvolvimento Econômico. Na preparação deste documento participaram os consultores José Paulo Chahad, Andrew Downes, Adrián Goldín, Henning Jørgensen, Clemente Ruiz Durán, Víctor Tokman, Jorge Toyama e Mario Velásquez, cujas contribuições — tanto com seus documentos específicos, como nos debates realizados no âmbito do projeto — foram extremamente valiosas. Para a realização do estudo contou-se com recursos do orçamento ordinário da CEPAL e do Governo da Dinamarca.

Distr.: Geral • LC/L.2880 • Abril de 2008 • Original: espanhol
© Nações Unidas • Impresso em Santiago do Chile





Índice

Apresentação	5
1. Introdução - A economia global e os desafios para os mercados de trabalho.....	9
2. Situação e evolução dos mercados de trabalho na América Latina e o Caribe	13
3. As instituições laborais	21
4. A regulação do mercado de trabalho	27
5. A proteção perante o desemprego	33
6. As políticas ativas do mercado de trabalho.....	37
7. <i>Flexiguridade</i> e aprendizagem continuada.....	45
8. A <i>flexiguridade</i> e os desafios da região.....	53
9. Alguns aspectos estratégicos para o aperfeiçoamento da institucionalidade laboral	65







Apresentação

Apesar da expansão que a economia mundial mostrou nos últimos anos, a situação em matéria de trabalho permanece incerta, porquanto ainda é constatada uma elevada percentagem da força de trabalho em situação de desemprego ou com ocupações que não permitem sair da pobreza. Na América Latina e o Caribe, as taxas de crescimento recentes – relativamente elevadas na comparação histórica, embora inferiores às de outras regiões do mundo – tiveram um impacto favorável na geração do emprego, na redução do desemprego e na queda da incidência da pobreza; contudo, persistem graves problemas de desemprego, subemprego e precariedade, bem como obstáculos para o acesso ao emprego produtivo de determinados setores da população, principalmente no caso dos menos qualificados, contando-se, entre estes, os jovens e as mulheres.

É amplamente sabido que o crescimento econômico sustentado é necessário, mas não suficiente, para a geração de emprego de qualidade e que, por sua vez, este constitui a base material de uma vida digna para a grande maioria da população bem como da coesão social da América Latina e o Caribe.

Por um lado, o desempenho do mercado do trabalho obedece ao crescimento econômico que, segundo as suas características, altera a magnitude e a composição da demanda de trabalho.

Não obstante, por outra parte, o trabalho deve ser considerado um insumo para o processo produtivo, de tal maneira que suas particularidades e a forma em que se insere nesse processo incidem nas suas características.

As características de ambos os vínculos, entre o trabalho e o emprego, por um lado, e o processo produtivo e o crescimento econômico, pelo outro, são determinadas em grande medida pela institucionalidade laboral, cujo último fim é gerar emprego de boa qualidade. Com esse propósito, deve perseguir o duplo objetivo de assegurar o funcionamento eficiente do mercado de trabalho e a proteção dos atores estruturalmente menos fortes.



Como todas as instituições, as de trabalho são produtos históricos, resultados de interações sociais, políticas, econômicas e culturais num espaço e um momento específicos. O cumprimento dos objetivos citados depende, principalmente, da maneira como se desenvolvem respostas aos desafios colocados por um contexto econômico, social, político e cultural concreto.

Como é ressaltado no presente documento, os desafios atuais provêm de economias abertas e voláteis, que se diferenciam profundamente das pautas de crescimento e desenvolvimento vigentes no pós-guerra. A elevada pressão competitiva e as contínuas mudanças tecnológicas exigem que as economias da região aumentem a sua capacidade de ajuste em muitas áreas, entre elas a da institucionalidade laboral. Também devem contar com uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo que estimule a competitividade sistêmica, para o qual são essenciais a educação e a capacitação permanente da força de trabalho. Por outro lado, são enfraquecidos os antigos mecanismos de proteção aos trabalhadores – centrados na estabilidade dos postos de trabalho – e as antigas formas de melhorar a inserção no trabalho ao longo do tempo, baseadas precisamente na acumulação de antiguidade numa posição de trabalho estável. Dessa forma surge o desafio de se criar mecanismos para proteger os trabalhadores e favorecer trajetórias de trabalho ascendentes no novo contexto do trabalho. Por último, é preciso fomentar a expansão da cobertura da institucionalidade laboral com a finalidade de incluir os grandes segmentos da força de trabalho que não desfrutam dos seus benefícios nem cumprem com as suas obrigações.

Com o apoio do Governo da Dinamarca, CEPAL elaborou o estudo “Os mercados de trabalho, a proteção dos trabalhadores e a aprendizagem continuada em uma economia global: experiências e perspectivas da América Latina e o Caribe”, cujo objetivo é contribuir ao debate nos países da região, para estimular a busca de soluções criativas para os problemas – tanto antigos como novos – que eles enfrentam no contexto atual.

Nesse documento, que consta de nove seções, apresentam-se de maneira sintética os principais resultados do estudo. Após breve seção introdutória, na segunda seção descreve-se a situação e a evolução recente dos mercados de trabalho da região, refletindo o contexto macroeconômico favorável dos últimos anos, embora sigam persistindo graves problemas para uma elevada proporção da força de trabalho. Na terceira seção são examinadas as características da institucionalidade laboral e nas três seções seguintes são resumidas as mudanças introduzidas nas últimas décadas nos seus três

pilares: a regulação do mercado de trabalho, a proteção diante do desemprego e as políticas ativas do mercado de trabalho. Enfatiza-se o fato de não ter havido nenhum enfoque único para aprimorar essa institucionalidade diante dos desafios mencionados e que grandes deficiências persistem nas três áreas. Na sétima seção faz-se referência a um enfoque de institucionalidade laboral com o que, num contexto muito diferente daquele da nossa região, os países da União Européia enfrentam os desafios surgidos na atual fase do desenvolvimento econômico mundial, a saber, a *flexigüridade*. Na oitava seção são analisados os obstáculos que irão encontrar os países latino-americanos e do Caribe para modificar sua institucionalidade, levando em conta as orientações básicas da *flexigüridade*, e formulam-se algumas propostas para reformar as três áreas da institucionalidade laboral. Na última seção expõem-se algumas considerações sobre aspectos estratégicos de um processo de reformas negociadas para o aprimoramento da institucionalidade laboral dos países da região.

Entre as conclusões do estudo ressalta-se que, embora os desafios enfrentados pelos países sejam similares, as soluções têm que ser variadas, segundo as características próprias de cada país, com a finalidade de se chegar a um consenso suficientemente amplo para possuir legitimidade e, conseqüentemente, sustentabilidade social para a institucionalidade laboral. Com esse objetivo, o diálogo social – embora complexo e difícil, devido aos antecedentes por trás do fundo histórico dos nossos países – continua a ser o instrumento mais idôneo. Considerando a experiência histórica da região, para que esse diálogo possa ser frutífero é preciso um processo de geração de respeito, reconhecimento e confiança mútuos. Portanto, embora as reformas nas três áreas da institucionalidade laboral devam ser consideradas como complementares, um procedimento gradual é o que promete maior sucesso em termos de legitimidade e sustentabilidade social. Por último, é preciso destacar que o debate sobre a institucionalidade laboral deve ser inserida num âmbito mais amplo, a fim de que seja desenhada uma estratégia de desenvolvimento dos países da região em cujo âmbito fiquem definidos os objetivos em termos de geração de emprego e suas características. A institucionalidade laboral deve contribuir para os objetivos assim definidos.

José Luis Machinea
Secretário Executivo
Comissão Econômica para a
América Latina e o Caribe (CEPAL)





1

Introdução - a economia global e os desafios para os mercados de trabalho

As transformações experimentadas pela economia global nos últimos anos geraram novos desafios para todas as sociedades e economias do mundo. O incremento do intercâmbio de bens, serviços e informação, os elevados fluxos de capital e o caráter massivo da migração internacional representam aquilo que foi identificado como uma segunda onda de globalização. Ao mesmo tempo que se beneficiam dos aspectos positivos dessa integração de mercados, as economias mais abertas enfrentam o custo decorrente do ajuste contínuo a um contexto econômico volátil e difícil de se prever.

Enquanto os países, para otimizarem o aproveitamento dos possíveis benefícios, precisam melhorar sua competitividade sistêmica a fim de limitar os custos de enfrentar um entorno volátil e distribuí-los da forma mais equitativa possível, eles também devem estabelecer mecanismos eficientes de ajuste e sistemas de segurança social para proteger as pessoas afetadas por esses ajustes.

Nesse contexto, as empresas exigem flexibilidade nas regulamentações dos mercados para poder se adaptar rapidamente às mudanças da demanda, bem como a redução dos custos das transações econômicas (Banco Mundial, 2007). Entretanto, para se manterem competitivas no longo prazo, as empresas também devem projetar estratégias destinadas ao incremento da produtividade, para o qual a inovação de processos e produtos e a qualificação da força de trabalho são elementos-chave.



As transformações registadas tiveram uma extraordinária repercussão nos mercados de trabalho. Fatores como a mudança tecnológica, que flexibiliza os processos produtivos, a crescente mobilidade de capitais e tecnologias e a adoção de estratégias empresariais em resposta à mudança de contexto tendem a diversificar e polarizar as pautas do emprego. Além disso, a abertura das economias asiáticas e dos países da ex-União Soviética incidiu na “grande duplicação” (Freeman, 2005a) da força de trabalho integrada no mercado mundial. A força de trabalho dos países da América Latina e o Caribe, em particular, enfrentam tanto a concorrência da mão-de-obra qualificada proveniente dos países altamente industrializados quanto a dos trabalhadores com menor nível educacional que competem com baixos salários. Neste contexto, os trabalhadores exigem maiores níveis de proteção e mais oportunidades que favoreçam trajetórias de laborais ascendentes. Na hora de satisfazer essas demandas, os mecanismos de proteção do passado, centrados na estabilidade do emprego, tendem a perder vigência. Devido a que na América Latina e o Caribe uma grande proporção da força de trabalho está excluída da institucionalidade laboral, apresenta-se uma demanda adicional: conseguir que essa institucionalidade inclua, cada vez mais, esse segmento da população.

A finalidade primordial da institucionalidade laboral é gerar emprego de boa qualidade. Tal como expressam tanto os empresários quanto os trabalhadores nas suas reivindicações, as mudanças socioeconômicas em andamento requerem ajustes nos três pilares da institucionalidade laboral: a regulação do mercado de trabalho, os sistemas de proteção contra o desemprego e as políticas ativas do mercado de trabalho. Nas últimas décadas foram realizadas reformas nessas três áreas, em muitos países da América Latina e o Caribe. Contudo, muitas dessas reformas não conseguiram obter consistência, nem no tempo nem entre elas, devido principalmente à ausência de um consenso básico sobre a reorientação da institucionalidade laboral no seu conjunto.

Para fazer frente a seus próprios desafios em matéria de ajuste da institucionalidade laboral, alguns países europeus que, embora sendo similares apresentam contextos socioeconômicos muito diversos, elaboraram uma resposta que consiste na combinação de regulamentações laborais flexíveis com sólidos mecanismos de proteção ao desempregado, tanto mediante subsídios financeiros diretos quanto mediante políticas ativas do mercado de trabalho. Essa resposta é resumida sob o conceito de *flexiseguridade*. Por



razões múltiplas, as experiências de outras latitudes não podem servir como modelo para as transformações que deveriam ser aplicadas nos países da região da América Latina e o Caribe. Não obstante, algumas lições dessas experiências podem ser úteis, tais como a necessidade de adaptar a institucionalidade laboral a um novo contexto econômico e social mais dinâmico e em mutação; a obtenção de uma adaptação negociada para que a nova institucionalidade seja sustentável no tempo; a importância de uma visão integrada que perceba os diferentes componentes da institucionalidade como sendo complementares; e a inserção da institucionalidade do trabalho numa estratégia de desenvolvimento de longo prazo.







2

Situação e evolução dos mercados de trabalho na América Latina e o Caribe

Historicamente, o crescimento demográfico sempre exerceu forte pressão sobre os mercados de trabalho da região, aos quais cada ano se incorporaram números maiores de faixas etárias a procurando emprego. Contudo, a transição demográfica experimentada nas últimas décadas contribuiu para mitigar essa pressão e, nos anos mais recentes, também colaborou para a sua redução. Enquanto que no início dos anos setenta a população em idade de trabalhar na região, definida como o conjunto de pessoas de 15 anos e mais, mostrava um incremento anual de 2,9%, esse indicador descerá a 1,8% no quinquênio 2005-2010. No decênio 2000-2010, o aumento da população em idade de trabalhar será reduzida, inclusive em termos absolutos, de um máximo de 37,7 milhões de pessoas no período 2000-2005 para um número projetado em 37,0 milhões no atual quinquênio (CEPAL, 2004a).

Essa tendência é ainda mais marcada nas zonas urbanas. Como conseqüência das fortes correntes migratórias, no primeiro quinquênio dos anos setenta a população urbana em idade de trabalhar registrou um incremento anual de 4,2%, cifra que foi reduzida para 2,4% 30 anos depois e que, de acordo com as projeções, irá diminuir para 2,1% no quinquênio 2005-2010.

Juntamente com as tendências demográficas, a mudança da taxa de participação (percentagem da população em idade de trabalhar inserida no mercado de trabalho) é mais um elemento que incide sobre o aumento



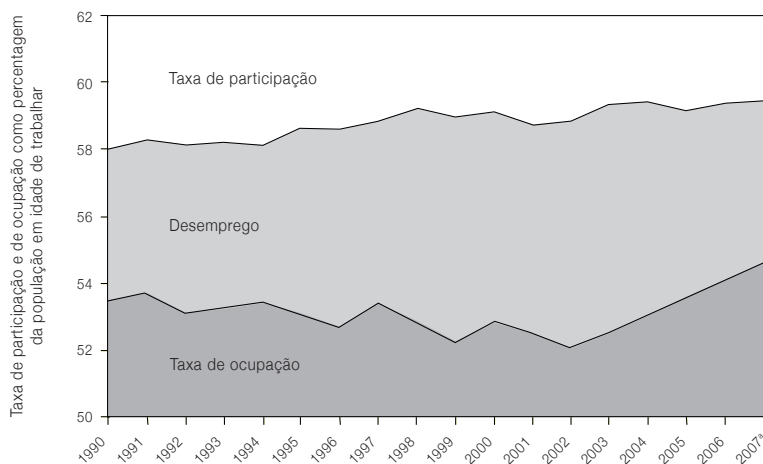
da oferta de trabalho. Nesse sentido, as seguintes tendências foram determinantes no médio e longo prazo:

- Nas últimas décadas foi registrado um forte incremento da taxa de participação das mulheres, embora se tenha mantido uma importante disparidade com relação à taxa de participação dos homens.
- A maior permanência dos homens no sistema educacional tende a travar o aumento da taxa de participação masculina. Embora em muitos países as mulheres jovens tenham conseguido superar o nível educacional dos homens, a sua participação não se reduziu, visto que já era inferior à dos homens; o que diminuiu foi a percentagem de mulheres dedicadas aos afazeres domésticos.
- A participação laboral tende a diminuir quando as pessoas chegam à idade da aposentadoria, principalmente quando existem sistemas de proteção social com boa cobertura. O incremento do número de pessoas com mais de 65 anos geralmente detem o aumento da participação laboral, especialmente nas zonas urbanas.
- Visto que a primeira dessas tendências foi a mais acentuada na maioria dos países, o aumento da taxa global de participação prevaleceu mesmo tendo sido registradas oscilações de curto prazo na oferta de trabalho, a qual costuma reagir ao contexto macroeconômico.¹

Apesar da redução da pressão da oferta de trabalho devido às tendências demográficas, o desemprego aumentou durante os anos noventa e no início da presente década. De acordo com o gráfico 1, até 2003 a geração de empregos não foi suficiente para compensar a expansão da oferta de trabalho e o desemprego, que no gráfico aparece como a diferença entre a taxa de participação e a taxa de ocupação, aumentou ao longo do período. Isso ocorreu principalmente a partir de 1995, quando as sucessivas crises econômicas tiveram um extraordinária repercussão no desemprego, que se manteve num nível historicamente elevado devido à falta de crescimento econômico sustentado. O desemprego regional diminuiu somente a partir de 2004, graças principalmente à recuperação da geração do emprego, e em 2007 a taxa de desemprego regional desceu para 8,0%, do máximo de 11,0% registrado no período 2002-2003 (CEPAL, 2007a).

¹ A reação da oferta de trabalho ao ciclo varia entre os diversos países, veja Machinea, Kacef e Weller (2007).

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA E O CARIBE (16 PAÍSES): EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E DO EMPREGO, 1990-2007
(Taxas médias ponderadas)



Fonte: Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), sobre a base de cifras oficiais dos países.

^a Dados preliminares.

Convém destacar que o elevado e persistente nível de desemprego aberto registado a partir de 1995 constitui um fenómeno sem precedentes na região porque, embora as crises económicas anteriores provocassem geralmente um aumento do desemprego, este sempre tornava a descer com certa rapidez, inclusive num contexto de crescimento económico fraco, como foi o dos anos oitenta. Nessas circunstâncias, após o desemprego aberto seguia-se uma etapa de maior disponibilidade de empregos em setores de baixa produtividade, processo que não registrou igual magnitude no período indicado².

² Para instrumentar a medição do setor de baixa produtividade, no cálculo baseado nas pesquisas nacionais por amostra de domicílios esse sector inclui os empregadores e assalariados das microempresas, o serviço doméstico e os trabalhadores autônomos sem qualificação profissional ou técnica.



Nos últimos tempos, a evolução do emprego nos setores de baixa produtividade e de produtividade média e alta foi variada. Entre 1990 e 2002, o setor de produtividade média e alta da região aumentou levemente a sua participação no emprego urbano (de 58,9% a 59,6%). Contudo, esse incremento não foi generalizado e em 12 de 17 países a participação desse setor mostrou uma redução, enquanto a do setor de baixa produtividade aumentou (CEPAL, 2007c, p. 133).³ Entre 2002 e 2005, foi registada uma melhora na composição do emprego, sendo que a proporção do setor de produtividade média e alta aumentou em 8 de 15 países e de 59,6% para 62,6% da média regional.

Um outro fator importante é a forte corrente migratória da região. Além da emigração de longa data de mexicanos, centro-americanos e caribenhos para os Estados Unidos, constatou-se um forte incremento da emigração extra-regional devida às graves crises econômicas. Reforçadas pelas diferenças nos níveis de vida entre países vizinhos, essas crises também estimularam as migrações intra-regionais. Segundo estimativas da CEPAL, 11 países da região têm um saldo migratório líquido anual de 2 para cada 1.000 ou mais⁴.

A qualidade do emprego é mais um problema dos mercados de trabalho que tem sido agravado. Um componente notável desse fator é a redução da cobertura da segurança social, que reflete a maior precariedade do emprego. A percentagem de empregados que contribuem para o sistema previdenciário diminuiu de 63,3% em 1990 para 55,5% em 2002 e foi registado um pequeno incremento nos anos seguintes, com 56,7% de empregados incluídos no sistema em 2005 (CEPAL, 2007c, p. 136). Convém enfatizar que essa redução nos níveis de proteção também atingiu os assalariados, entre os quais a percentagem de contribuintes foi reduzida de 72,4%, em 1990, para 68,2%, em 2005. Um outro indicador que refletiu a deterioração da qualidade do emprego na década de noventa foi a significativa proporção de empregos assalariados sem contrato ou com contrato de curto prazo (CEPAL, 2007c, p. 135), para o qual pode ter contribuído o aumento da subcontratação de pessoal. Em termos gerais, é constatada uma crescente precariedade do emprego.

³ Entre os países onde a participação dos setores de baixa produtividade se reduziu, encontra-se o Brasil, explicando assim, em grande parte, a descida da média ponderada regional.

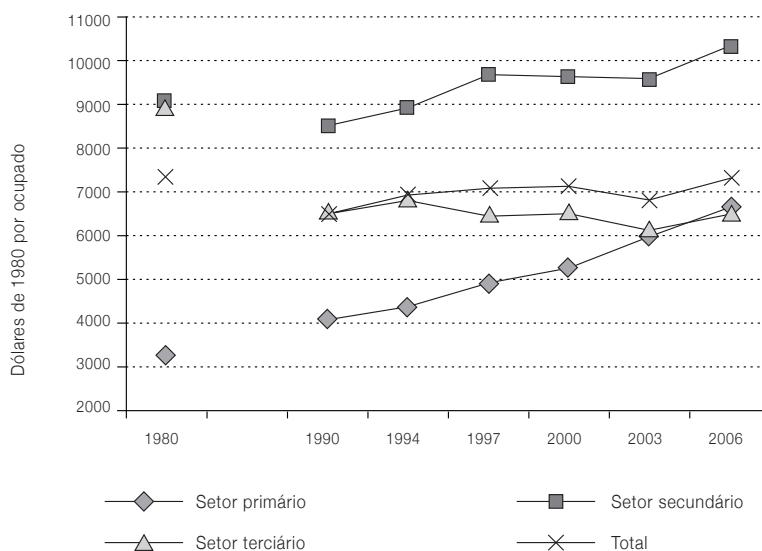
⁴ Trata-se — em ordem decrescente — da Guiana, Suriname, Santa Lúcia, Jamaica, Guatemala, Equador, Nicarágua, México, Trindade e Tobago, Haiti e Peru (CEPAL, 2004a).



Ao nível regional, a média de salários reais do setor formal mostrou uma evolução que varia de acordo com o método de medição utilizado. O índice elaborado a partir das medianas das taxas médias de crescimento salarial anual dos países mostra que, no período 1990-2007, os salários aumentaram 30% (1,5% anual) e recuperaram-se da perda de 11% sofrida na década de 1980. Entretanto, se o índice representa a média ponderada das taxas de crescimento salarial, observa-se que o incremento acumulado nos últimos 17 anos foi de apenas 12%, o que corresponde a um crescimento anual de 0,6%. Dessa forma, os aumentos salariais ficaram situados um pouco abaixo do produto por empregado, que entre 1990 e 2006 aumentou aproximadamente 0,8% ao ano.

No gráfico 2 observa-se que, após a drástica redução da produtividade média do trabalho na década de 1980, o produto por empregado foi aumentando aos poucos até 1997, mas sem conseguir chegar ao valor

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA E O CARIBE:
EVOLUÇÃO DA PRODUTIVIDADE DO TRABALHO, 1980-2006



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), sobre a base de cifras oficiais dos países.

de 1980. Essa evolução é atribuída ao notável aumento da produtividade dos setores primário e secundário no contexto dos processos de abertura comercial. Embora seja uma variável difícil de medir, foi constatado também que a produtividade média do setor terciário apenas cresceu durante alguns anos, voltando a retrair-se nos últimos momentos da “crise da tequila” como reflexo da expansão da informalidade urbana que se concentra em algumas áreas do setor terciário.

Entre 1997 e 2003, a produtividade média do trabalho permaneceu estagnada. Apenas o setor primário continuou a mostrar uma produtividade média do trabalho crescente, principalmente devido à modernização da agricultura empresarial, baseada no uso intensivo de capital, na exclusão da mão-de-obra de alguns setores da economia camponesa e na expansão da exploração de minas. A partir de 2004, a melhora das condições macroeconômicas foi refletida numa maior produtividade em todos os setores, embora, até 2006, esta ainda não tivesse retornado ao nível de 1980.

De fato, as dificuldades dos países da América Latina e o Caribe para aumentar a produtividade e, conseqüentemente, a competitividade e o crescimento econômico, constituem fatores-chave que explicam as deficientes melhoras das condições do trabalho na região. Essa deficiência também é refletida na acentuada diminuição da produtividade total dos fatores sofrida por grande número de países nas últimas décadas, embora tenham havido algumas experiências mais favoráveis na década de 1990. (CEPAL, 2004c, cap. V).

A baixa produtividade do trabalho reflete-se na alta incidência da pobreza entre os ocupados. Embora, logicamente, essa incidência seja menor entre os ocupados do que entre a população como um todo, é preciso ter em conta que a renda de 27% dos ocupados urbanos e 48% dos ocupados rurais é demasiado baixa para manter o total da renda *per capita* de seus lares acima da linha da pobreza.⁵

Por último, a evolução dos mercados de trabalho não afeta todos os grupos por igual. As causas dessa desigualdade podem ser atribuídas a fatores externos ao mercado de trabalho, como a desigualdade de oportunidades de acesso a uma boa educação, os problemas relativos à institucionalidade

⁵ Média simples de 18 países para ocupados urbanos e 15 países para ocupados rurais; cálculo baseado em dados extraídos da CEPAL (2007c).

do mercado de trabalho, os mecanismos de discriminação e o viés da demanda de trabalho no sentido de favorecer certo tipo de mão-de-obra. Indicadores como o aumento da taxa de desemprego, procura de emprego mais prolongada, dificuldade em aceder a certos empregos, diferenças de pagamento pelo mesmo tipo de trabalho e o importante e crescente hiato salarial entre certos setores da força de trabalho indicam a necessidade de contar com medidas específicas destinadas a fomentar a inserção laboral dos grupos mais atingidos. Nessa categoria destacam-se as mulheres e os jovens, sobretudo aqueles de baixo nível educacional, e as minorias étnicas. Por outro lado, a desigualdade está ligada à marcada heterogeneidade estrutural da região, que se expressa nas grandes diferenças de produtividade e na concentração dos ocupados pobres no setor de baixa produtividade.

Como já foi mencionado, o dinamismo econômico registrado na região a partir de 2004, com um crescimento anual de 5,5% entre 2004 e 2007, teve um efeito favorável no desempenho do trabalho. A seguir, é apresentado um resumo dos fatos mais destacados desse período⁶:

- a taxa de emprego cresceu continuamente e em 2007 superou a média da década de 1990 em 1,5 pontos percentuais;
- a taxa de desemprego desceu três pontos percentuais entre 2003 e 2007 e com 8,0% chegou aos níveis do início da década de 1990;
- a geração de emprego concentrou-se no emprego assalariado, refletindo, assim, uma demanda de trabalho dinâmica e uma elasticidade crescimento-emprego assalariado em torno de 0,7 entre 2004 e 2007;
- o emprego formal teve uma expansão que se mediu tanto sobre a base da estrutura do mercado de trabalho quanto sobre a base das filiações aos sistemas de segurança social e respectivas contribuições;
- as relações contratuais mais instáveis também aumentaram;
- o efeito da recuperação da demanda de trabalho foi centrado na geração de emprego, enquanto que os salários do setor formal registaram apenas um pequeno incremento na maioria dos países;
- a produtividade do trabalho melhorou após um período de estagnação de aproximadamente 10 anos, desde meados da década de 1990;

⁶ Veja CEPAL (2007a, 2007b, 2007c) e Machinea, Kacef e Weller (2007).



- os níveis de pobreza diminuíram devido a um aumento nos níveis de emprego, às mudanças demográficas que geraram taxas de dependência menores y, em menor grau, ao aumento dos salários.

Em síntese, o crescimento econômico relativamente elevado dos últimos anos, favorecido por um ambiente externo muito propício, teve um efeito positivo sobre o desempenho do trabalho. Não obstante, as taxas de desemprego e subemprego da região continuam elevadas e muitas pessoas não conseguem sair da pobreza, mesmo estando ocupadas. De qualquer forma, apesar do desempenho do trabalho relativamente favorável dos últimos anos, a região não pode ignorar perguntas como as seguintes:

- A institucionalidade do trabalho existente contribui para gerar emprego de qualidade ou constitui um obstáculo à consecução de resultados mais favoráveis?
- A institucionalidade do trabalho existente contribui para a competitividade sistêmica dos países da região?
- A institucionalidade do trabalho favorece o funcionamento eficaz dos mercados de trabalho?
- A institucionalidade do trabalho protege e fortalece os mais fracos num mercado com desigualdades estruturais entre os distintos atores?
- A institucionalidade do trabalho favorece a inclusão das pessoas que atuam nos setores informais e de baixa produtividade?





3

As instituições do trabalho

As instituições do trabalho são mecanismos, com diferentes graus de formalidade, que estabelecem regras de comportamento para os atores do mercado de trabalho. São exemplos dessas instituições: a legislação sobre as relações de trabalho individuais e coletivas, as políticas ativas do mercado de trabalho, os sistemas de proteção contra o desemprego e também os comportamentos objeto de sanção informal. A primordial finalidade da institucionalidade laboral é a geração de emprego de qualidade. Para atingir esse objetivo, as instituições devem cumprir um duplo objetivo: garantir um funcionamento eficaz do mercado de trabalho, isto é, conseguir a alocação ótima dos recursos, e garantir a proteção e o fortalecimento dos mais fracos em um mercado que apresenta desigualdades estruturais entre os atores. Dessa forma, uma institucionalidade laboral adequadamente desenhada estimula o crescimento econômico, a competitividade, o emprego e a coesão social.

Quando esses objetivos entram em conflito, a política do trabalho deve encontrar os equilíbrios adequados. Convém assinalar que, para isso, não existe uma solução ótima e que a resposta sempre depende do tempo e do espaço. Por uma parte, as mudanças das condições de outros mercados podem provocar modificações na institucionalidade laboral. Por outra parte, a institucionalidade laboral é o resultado dos processos históricos específicos de cada país; e enquanto que um determinado arranjo institucional pode ter ampla aceitação num país devido a processos sociais históricos e contribuir para a consecução dos objetivos, numa outra sociedade esse



mesmo arranjo poderá resultar controverso e a sua implementação poderá desestabilizar o funcionamento de outras instituições.

No contexto do desenvolvimento “para dentro” da América Latina foi gerada uma institucionalidade laboral parecida com a dos países mais industrializados⁷. Com isso, pretendia-se criar um âmbito integracionista para tratar do forte aumento do emprego assalariado nos setores industrial e terciário e responder às demandas dos setores sociais emergentes. Assim, de forma similar ao acontecido nos países mais desenvolvidos, foi criada uma institucionalidade laboral para regular as relações de trabalho, tanto de forma direta, pelo Estado, quanto por convênios coletivos. Contudo, alguns elementos distinguem as experiências latino-americanas daquelas dos países industrializados:

- A cobertura da institucionalidade laboral limitou-se a um setor muito menor da força de trabalho.
- No setor com cobertura formal da institucionalidade laboral foi registada a maior falta de cumprimento das normas existentes.
- Em muitos países, as relações entre os principais agentes socioeconômicos (setor público, empresários, sindicatos) foram determinadas por um Estado populista que propunha um pacto social sob sua liderança. Nesse contexto, os sindicatos passaram a depender fortemente de certas forças políticas ou do Estado, sendo privilegiadas as negociações políticas sobre as relações laborais e a regulação legal, com prejuízo daquela negociada entre empresários e sindicatos.
- Em alguns casos, a instabilidade sociopolítica causou um movimento cíclico que, num determinado momento, fez com que a institucionalidade integracionista fosse substituída por regulamentações autoritárias que desmantelaram ou enfraqueceram a organização sindical, instalando-se, logo depois, a institucionalidade mencionada.
- Nos países com uma base produtiva enfraquecida e sistemas sociopolíticos que promovem a exclusão predominaram as relações de trabalho coletivas autoritárias e repressivas, enquanto que as relações

⁷ Os dois mecanismos principais de regulação nos países industrializados foram a legislação social e laboral e as negociações coletivas. No contexto de um amplo pacto nacional - tácito ou explícito - entre as empresas, os trabalhadores e o Estado, estas regulamentações melhoraram as condições de trabalho (salários reais mais elevados, menos horas de trabalho, previsão contra o desemprego, doença e deficiência, e regulamentação sobre segurança e higiene do trabalho, entre outras melhoras) e contribuíram para aumentar a produtividade do trabalho (capacitação, organização do trabalho).

individuais de trabalho tiveram, freqüentemente, um viés protetor, embora a cobertura da institucionalidade laboral fosse menor que aquela dos países com maior desenvolvimento relativo.

É possível concluir que, embora os elementos básicos da institucionalidade laboral dos países mais industrializados estivessem presentes nos países da região, eles abrangiam uma parte da estrutura produtiva, social e política muito menor do que naqueles outros países. Além disso, grandes grupos da população, cujo peso variava de um país para outro, ficavam excluídos destes processos e se beneficiavam apenas de maneira indireta de alguns avanços (por exemplo, políticas sociais, oportunidades de renda “por gotejamento”) ou sofriam o deslocamento econômico e a marginalização social. Dessa forma, a institucionalidade laboral em geral não obteve a estabilidade que a caracterizavam no âmbito dos pactos sociais dos países industrializados nem a coesão social desejada. Convém assinalar que a situação foi um pouco diferente nos países do Caribe, onde a institucionalidade laboral seguia os critérios anglo-saxões, o que implicava um menor nível de intervenção estatal nas regulamentações do mercado de trabalho.

Por outra parte, no contexto de economias muito mais fechadas que aquelas que mostram elevada industrialização, alguns elementos da regulação das economias latino-americanas tiveram um efeito negativo sobre a eficiência econômica⁸. Não obstante, durante a década de 1970 e grande parte da década de 1980, prevaleceu, entre os analistas, a idéia de que os mercados de trabalho da América Latina funcionavam razoavelmente bem (Squire, 1981; Gregory, 1986).

Entretanto, as mudanças tecnológicas e econômicas registradas em nível mundial, regional e nacional nas últimas décadas modificaram o funcionamento de outros mercados e exerceram pressão sobre o mercado de trabalho. Em particular:

- a abertura dos mercados aumentou a pressão competitiva sobre as economias nacionais e as empresas, obrigando-as a fazer melhor uso dos fatores de produção e buscar aumentos contínuos da produtividade, e
- os últimos avanços tecnológicos permitem obter um ajustamento mais rápido dos processos de produção e exigem das empresas uma

⁸ Por exemplo, existia a tendência de se repassar os aumentos salariais aos preços ao consumidor e de se ter elevadas expectativas de lucro.



maior adaptação às mudanças das pautas da demanda. Ganham importância elementos como a qualidade, a inovação, a diversidade e a criatividade, em comparação com a elaboração padronizada e em grande escala que caracterizava a produção taylorista⁹.

Em conseqüência, a demanda de trabalho tornou-se mais heterogênea e requer maior velocidade de ajuste. No que diz respeito à oferta de trabalho, uma força de trabalho mais heterogênea – com uma crescente participação das mulheres e preferências específicas dos jovens com relação às condições de trabalho – exige relações de trabalho diferentes das predominantes nas etapas prévias, elaboradas sobre a base do homem adulto como o “trabalhador típico” (Cortázar, 2004). Essa maior heterogeneidade, tanto da oferta como da demanda, aponta a uma menor intervenção direta do Estado, que estaria limitada a estabelecer direitos mínimos e mecanismos de proteção para determinados grupos específicos. Em termos gerais, é preciso que as relações de trabalho sejam cada vez melhor definidas na negociação entre empresas e trabalhadores e em diferentes níveis, por exemplo, no nível do ramo de atividade e da empresa de forma complementar. Resumindo, embora não exista um esquema único de regulação que cumpra com esses objetivos de forma ótima, os mercados de trabalho internos e externos com mais elementos de adaptabilidade teriam um papel importante no fomento da flexibilidade no processo produtivo.

Por sua vez, nesse contexto de mercados mais voláteis, os trabalhadores costumam exigir maior estabilidade e proteção. A resposta tradicional da legislação do trabalho para essa demanda foi a de desencorajar as demissões por meio de um sistema de indenizações nos casos de demissão “sem justa causa”, com o que se tenta evitar a rotatividade elevada. No contexto atual, no qual a própria volatilidade econômica tende a reduzir a estabilidade no emprego, a orientação deveria dirigir-se a um outro tipo de estabilidade, especialmente com relação à renda (OIT, 2004a). Além disso, não se deve esquecer que uma elevada proporção da força de trabalho, cuja magnitude varia de um país para o outro, não está coberta pela institucionalidade

⁹ Devido a que na América Latina e o Caribe a mudança tecnológica é menos generalizada do que nos países mais desenvolvidos, os fatores mencionados têm menor presença na região. De qualquer forma, esses fatores ganham relevância à medida que os países da região tentam reforçar sua estrutura produtiva por meio da mudança tecnológica, as inovações e a qualificação da força de trabalho.





laboral, o que provoca o enfraquecimento estrutural da coesão social. Conseqüentemente, é preciso trabalhar sobre dois instrumentos:

- sistemas de proteção para os desempregados e
- políticas ativas do mercado de trabalho que facilitem a rápida reinserção no trabalho dos desempregados e melhorem a empregabilidade dos excluídos da institucionalidade laboral.

Finalmente, a institucionalidade laboral deve ser analisada no contexto de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo. A pergunta é: Sobre o que poderia estar baseada a competitividade sistêmica dos países da região? Uma opção é a de que o crescimento e o desenvolvimento devem ser baseados, cada vez mais, na inovação e no conhecimento, na produção de bens de maior valor agregado e numa produtividade crescente (CEPAL, 2004b). Nesse caso fica óbvio que a institucionalidade laboral deve possuir características que favoreçam a acumulação de capital humano e relações de trabalho e esquemas de organização empresarial que estimulem a cooperação, tanto ao nível das empresas quanto ao nível dos distintos setores e da economia como um todo.







4

A regulação do mercado de trabalho

A profunda crise que marcou a década de 1980, pelo qual foi denominada “a década perdida”, teve fortes repercussões, mais de fato do que direito, na regulação do mercado de trabalho. A crescente informalidade das economias reduziu ainda mais o alcance das regulamentações formais e, em muitos casos, o aumento da inflação provocou uma redução dos salários reais que não foi possível evitar devido ao marcado enfraquecimento dos movimentos sindicais e à subordinação das políticas de salário mínimo a estratégias antiinflacionárias.

Nesse contexto, surgiram as propostas de reformas estruturais que posteriormente foram resumidas no Consenso de Washington (Williamson, 1990) e cuja idéia básica era a de que em mercados menos regulados, maiores taxas de crescimento econômico seriam geradas, enquanto que a política macroeconômica teria como incumbência evitar desequilíbrios que obstassem a eficiente alocação dos recursos. Entre outras coisas, foi defendida a abertura do comércio de bens e serviços e da conta financeira, foram privatizadas empresas públicas, foram reduzidas as intervenções públicas nos mercados, como o financeiro, e foram adotadas medidas para controlar os déficits fiscais.

As reformas do trabalho não tiveram um papel destacado nesse âmbito, provavelmente porque esperava-se que outras reformas tivessem um efeito mais marcado no crescimento econômico e no mercado de trabalho, sobretudo diante da percepção de um funcionamento razoável da institucionalidade laboral existente. Além disso, cabe supor a possibilidade



de que a proposta de uma profunda reforma do trabalho, gerando um intenso conflito social, tenha tido um efeito dissuasivo.

Em consequência, durante os anos oitenta, apenas em alguns países – entre os que se destacam o Chile e, em menor grau, o Panamá – foram levadas a cabo importantes reformas flexibilizadoras do trabalho. Em outros, como a Argentina, o Brasil e o Uruguai, prevaleceram medidas como o restabelecimento dos direitos coletivos eliminados pelas ditaduras militares e a ampliação dos direitos laborais individuais. Isso aconteceu notoriamente no Brasil por meio de uma reforma constitucional (Chahad, 2008).

Devido, em parte, à decepção provocada pelos resultados das reformas da “primeira geração”, durante a década de 1990 foi proposta uma série de reformas complementares, entre as quais se incluía a reforma de trabalho (BID, 1997). Na década passada, em muitos países instrumentaram-se reformas das legislações do trabalho, cuja maioria visava a flexibilização de determinados aspectos do funcionamento do mercado de trabalho e enfatizavam a ampliação da gama de contratos disponíveis. Tentava-se somar ao contrato de duração indeterminada uma série de contratos com duração determinada, ampliar o uso do período de teste e facilitar modalidades de subcontratação. A segunda tendência consistiu no barateamento da demissão, destacando-se, como medidas mais importantes, a ampliação da definição da demissão por justa causa e a introdução de sistemas de proteção contra o desemprego por meio de contas vinculadas. Outras reformas com orientação flexibilizadora incluíram a desindexação dos salários, o manejo mais flexível dos horários de trabalho e a redução dos custos do trabalho não salariais.

Segundo estudos detalhados da OIT (Vega Ruiz, 2005), a partir de 1990 as reformas mais profundas ocorreram na Argentina e no Peru. Também no Brasil, Colômbia, Equador e Panamá foram introduzidas modificações que afetaram instituições nevrálgicas da relação do trabalho, enquanto que no Chile, Guatemala, Nicarágua, República Bolivariana da Venezuela e a República Dominicana as reformas flexibilizadoras tiveram menor alcance. Outros países, entre eles o México, não registraram mudanças significativas na sua legislação laboral (Ruiz Durán, 2008).

Convém comentar que as mudanças legais não trouxeram uma flexibilização geral, nem ao nível regional, nem como modelo único dentro dos diferentes países. Em diversos países foi ampliado o período de férias e se adotaram resoluções para melhorar a proteção de grupos específicos;

por exemplo, foram adotadas medidas para proteger a maternidade e para erradicar as piores formas de trabalho infantil. Além disso, durante a primeira metade da década de 1990, as mudanças legais estimularam o fortalecimento da organização sindical no Brasil, Chile, Colômbia e Costa Rica, mas ela foi enfraquecida na Argentina e no Peru. No Chile foram revertidas algumas das medidas desreguladoras dos anos oitenta.

Na década atual, em alguns países como o Chile e o Peru foram introduzidos novos contratos “atípicos”. Nesse respeito, no Chile foram elaborados contratos vinculados com o trabalho em tempo parcial, a promoção do emprego juvenil e o tele-trabalho (Ministério do Trabalho e Previdência Social, 2003), enquanto que no Peru foram elaborados novos contratos atípicos para promover o emprego juvenil, especialmente em conjunto com o fomento de diversos instrumentos de capacitação (Toyama, 2008).¹⁰ Numa modificação da tendência prevalecente na década anterior, em outros países foi restringida a utilização de contratos atípicos. Sobre a base do exemplo espanhol, no final da década de 1990, na Argentina foi substituída a estratégia de flexibilização das relações contratuais por meio da introdução de uma série de contratos atípicos, o que deixou sem efeito alguns desses acordos através da modificação de contratos padronizados (Tokman, 2007a).

Na década de 2000, não ocorreram, em geral, reformas flexibilizadoras profundas e as medidas destinadas à flexibilização foram centradas na pequena e micro empresa, ou em setores específicos como a agroexportação no Peru. Por outro lado, algumas reformas mais recentes deram uma ênfase maior à revisão das relações laborais coletivas, com o objetivo de ajustá-las à normativa da OIT e reforçar a negociação coletiva (Vega Ruiz, 2005). Em alguns países, uma leve ampliação do espectro temático da negociação coletiva também foi constatada (Vega Ruiz, 2005, p. 13), ao se estender para novos grupos de trabalhadores, como os temporários (Ministério do Trabalho e Previdência Social, 2003, p. 97). Em geral, essas reformas melhoraram as condições da organização sindical e, em alguns casos, logrou-se frear ou reverter a tendência descendente da sindicalização.

¹⁰ Na Nicarágua e o Paraguai também foram elaborados novos tipos de contratos para o fomento de um “primeiro emprego” formal (Vega Ruiz, 2005, p. 30). No Peru também se tentou estimular a contratação de pessoas de 45 anos e mais.

Além disso, em vários países, as reformas das relações laborais individuais tiveram um caráter protetor. Por exemplo, no Chile foi reduzido o número de horas semanais de trabalho e aumentado o pagamento das indenizações no caso de demissão injustificada (Ministério do Trabalho e Previdência Social, 2003). Também na Argentina foi aumentado o montante das indenizações, especialmente no caso de trabalhadores de pouca antiguidade (Goldín, 2008). Em vários países foi restringido o uso de horas extras ou foi aumentado o pagamento correspondente (Vega Ruiz, 2005, p. 45). Em alguns casos, como no Chile, Colômbia e Peru, limitou-se a subcontratação de pessoal devido aos abusos detectados na aplicação desse instrumento contratual (Toyama, 2008; Velásquez, 2008 e Puyo Posada, 2007). Na Argentina e na República Bolivariana da Venezuela foram adotadas medidas transitórias para impedir a demissão de trabalhadores em situação de crise econômica.

Diante da disparidade entre a legislação vigente e os níveis de cumprimento, diversos países aumentaram ostensivamente os recursos disponíveis para as inspeções do trabalho¹¹. Um obstáculo para o bom funcionamento da institucionalidade laboral é a ineficiência da justiça do trabalho, que pode ser constatada pela longa duração dos julgamentos. Foram vários os países que introduziram reformas para melhorar esse aspecto do funcionamento da institucionalidade laboral (Vega Ruiz, 2005, p. 25; Bensusán, 2006).¹²

Embora sem ser a pauta preponderante, em alguns países as reformas laborais foram resultado de um processo de diálogo social¹³. Em geral, as reformas de maior alcance foram aplicadas em condições de exceção que impediram a adequada participação das partes, o que contribuiu para a insustentabilidade dessas reformas, que posteriormente foram objeto de novas modificações, algumas delas com fim oposto. Os compromissos internacionais desempenham hoje um papel cada vez mais importante no debate. Incluem tanto os convênios da OIT quanto as propostas sobre

¹¹ Entre eles, Argentina, Brasil, Chile e Peru; veja os trabalhos de consultoria.

¹² Foi argumentado que em alguns países a jurisprudência do trabalho teve uma incidência relevante no funcionamento da institucionalidade laboral sobretudo como resultado de incongruências entre direitos constitucionais e estipulações legais (Ermida, 2007; Toyama, 2008).

¹³ Por exemplo, em El Salvador e na República Dominicana foram acordados pactos tripartidários (Vega Ruiz, 2005, p. 21). Também em outros países foram registados exercícios de diálogo social de diferente cobertura temática e alcance final.

a legislação laboral e a sua aplicação, surgidas no âmbito de negociações comerciais, sobretudo com os Estados Unidos. Enquanto que nos primeiros tratados de livre comércio entre os Estados Unidos e os países da região a ênfase estava colocada no cumprimento da legislação nacional, nos últimos anos, alguns países, como a Colômbia e o Peru, comprometeram-se a instrumentar modificações legais para facilitar a aprovação do correspondente tratado.

Em geral, as modificações ao direito laboral individual prevaleceram, enquanto que as relações coletivas enfraqueceram-se por diversas causas, entre as que se incluem (Weller, 2000):

- a reorganização da estrutura produtiva, a qual aumenta o peso da pequena e mediana empresa e dificulta a organização sindical (sobretudo em muitas atividades terciárias) e reforça o papel de aquelas ocupações que não respondem aos princípios tradicionais da filiação sindical (profissionais, técnicos, administrativos e outros);
- a mudança tecnológica, que tende a reduzir a gravitação de grandes grupos de trabalhadores com ocupações homogêneas;
- a repressão contra o movimento sindical, sobretudo em períodos de ditaduras militares e durante a crise econômica dos anos oitenta;
- as mudanças da legislação, que limitaram a área de ação sindical;
- a ilegitimidade de certos sindicatos por seus estreitos vínculos com partidos políticos e por práticas pouco transparentes;
- a tendência dos sindicatos a dirigirem suas reivindicações ao Estado e não aos empresários, atitude que resulta cada vez mais obsoleta no contexto da nova modalidade de desenvolvimento, e
- a redução do emprego público, onde, em alguns casos, os níveis de sindicalização eram elevados.

Como foi mencionado, desde os anos noventa adotaram-se medidas, em alguns países, para reforçar a negociação coletiva, embora não necessariamente como elemento estratégico para reformar a institucionalidade, com a flexibilidade negociada como componente relevante.

Em conclusão, cabe enfatizar que, nas últimas décadas, a regulação laboral foi objeto de várias modificações. Em primeiro lugar, durante os anos oitenta e parte dos noventa, a estrutura do trabalho tornou-se mais informal e foi reduzida a cobertura da institucionalidade laboral formal. Isso se deveu tanto à expansão do setor informal – integrado maioritariamente por microempresas e trabalhadores autônomos pouco



qualificados — quanto ao trabalho de assalariados sem carteira assinada e à “*destrabalhização*” das relações laborais, caracterizada pela ocultação da relação de dependência operário-patrão após uma suposta relação comercial (Morgado, 1999; Goldín, 2008).

Em segundo lugar, nos anos noventa y em alguns poucos casos prévios, as reformas laborais tiveram um claro, embora não exclusivo, caráter flexibilizador. Enquanto que em alguns países (Argentina, Peru e Chile entre o final da década de 1970 e durante a década de 1980) foram instrumentadas reformas profundas, em outros as mudanças foram mais graduais e freqüentemente careciam de orientação estratégica clara.

Em terceiro lugar, durante a década atual os avanços rumo à flexibilização das relações laborais apresentam-se mais moderados e em alguns países houve um auge de medidas para se obter uma maior proteção para os trabalhadores, tanto no que diz respeito às relações individuais quanto às coletivas¹⁴. Os países que tinham introduzido as reformas flexibilizadoras mais profundas, como Argentina, Chile e Peru, em alguns casos num contexto institucional de exceção, hoje modificaram essas reformas e tornaram a reforçar alguns aspectos da proteção¹⁵.

¹⁴ Isso coincidiu com o debate internacional, onde começou a reinar maior cautela diante das propostas de desregulamentação radical (Freeman, 2005b).

¹⁵ O Chile iniciou esse processo gradual já na década de 1990.





5

A proteção diante do desemprego

A lógica tradicional da proteção do trabalhador parte da premissa de que sua renda, e com isso a manutenção do seu lar, depende de seu emprego. Sobre a base dessa lógica, a perda do emprego é o principal risco para seu bem-estar, não apenas porque o desemprego implica ausência de renda, mas também porque a sua reinserção posterior no trabalho geralmente pressupõe uma deterioração da qualidade do emprego (Herrera e Hidalgo, 2003).

O instrumento tradicional para reduzir o risco de perda do emprego tem sido a indenização que o empregador deve pagar ao trabalhador no caso de demissão “sem justa causa”, com o que se desencoraja a demissão¹⁶. Visto que o montante da indenização aumenta de acordo com a antiguidade no emprego, essa proteção tende a ser maior no caso de pessoas com mais idade, embora geralmente existam tetos que limitam a quantidade de dinheiro que o trabalhador recebe.

Entre os distintos países existem discrepâncias importantes com respeito à quantia e ao teto da indenização, a definição de causas “justas” e “não justas” para a demissão, e sobre as possibilidades de reinserção de um trabalhador demitido. Embora geralmente exista coincidência quanto ao fato de que um comportamento censurável do trabalhador, como ausências injustificadas, permita demissões sem indenização, o consenso é menor

¹⁶ Além disso, o empregador, em geral, está obrigado a dar aviso prévio de demissão ou a pagar o salário correspondente.



quando se trata de justificar uma demissão por necessidade da empresa. Ao mesmo tempo que em alguns países esse motivo de demissão é justificado – com a indenização correspondente – no Peru somente é válido para demissões coletivas e em outros, simplesmente, não é aceito¹⁷.

O instrumento da indenização já foi criticado por desencorajar a mobilidade laboral, que afetaria negativamente o crescimento da produtividade ao dificultar a passagem dos trabalhadores de atividades de baixa produtividade para outras de produtividade mais alta. Da mesma forma, estabilizaria o emprego dos trabalhadores com mais idade e dificultaria o acesso dos excluídos, principalmente jovens e mulheres, ao emprego produtivo.

Além da indenização como mecanismo para proteger os trabalhadores de uma demissão sem justa causa, em vários países foram implementados outros instrumentos – geralmente como complemento da indenização por demissão – para conceder uma renda aos desempregados enquanto procuram um novo emprego. Um exemplo são as contas vinculadas (FGTS), nas quais o empregador deposita periodicamente uma quantia definida por lei¹⁸. No caso de demissão e, algumas vezes, no caso de renúncia, o trabalhador pode dispor da quantia acumulada, além dos juros correspondentes. Com relação à indenização, essas contas têm a vantagem de oferecerem maior segurança, visto que o depósito é realizado com regularidade e o pagamento no caso de desemprego não depende da situação financeira da empresa. Em alguns casos, esse instrumento levanta a restrição imposta sobre a mobilidade voluntária do trabalhador, ao dar acesso aos fundos poupados sem importar qual foi a causa do término da relação contratual. Em algumas ocasiões, uma determinada percentagem desses fundos foi utilizada para fins alheios à proteção do trabalhador em situação de desemprego, enfraquecendo, assim, sua função original.

Alguns países contam com seguros-desemprego que estabelecem fundos de repartição financiados com contribuições dos empregadores e – na maioria dos casos – dos trabalhadores¹⁹. Em alguns casos também

¹⁷ Existem outros instrumentos que dificultam a demissão, como a chamada lei Bustos, no Chile, que impede a demissão enquanto estiver pendente o pagamento de contribuições previdenciárias (Velásquez, 2008).

¹⁸ Por exemplo, Brasil, Colômbia, Equador, Panamá, Peru e República Bolivariana da Venezuela (Velásquez, 2005).

¹⁹ Por exemplo, Argentina, Brasil, Chile, Equador, República Bolivariana da Venezuela e Uruguai (Velásquez, 2005).

existe financiamento estatal. Esses seguros proporcionam ao trabalhador demitido, algumas vezes após um período de carência, um subsídio por um tempo máximo pré-determinado, cujo montante depende das contribuições efetuadas. Em geral, para poder ser beneficiado pelo seguro é preciso ter feito um número mínimo de contribuições e estar disponível para assumir um novo emprego.

Em certos países, como o Brasil e o Equador, co-existem os seguros-desemprego e o pagamento nas contas vinculadas. A mais recente experiência é o seguro-desemprego do Chile que combina os depósitos nas contas vinculadas – com contribuições das empresas e dos trabalhadores, às quais é possível se ter acesso tanto no caso de demissão quanto no de renúncia – com um fundo solidário – com contribuições das empresas e do Estado. No caso de demissão, esse fundo garante o pagamento de uma quantia mínima para os desempregados que utilizarem todo o dinheiro disponível na sua conta vinculada antes de terem chegado ao período máximo (de até cinco meses, de acordo com a antiguidade prévia no emprego). Se um trabalhador é demitido, as contribuições do empregador na sua conta vinculada são incluídas no pagamento das indenizações. Convém ressaltar que alguns aspectos desse seguro são sujeitos a revisão, porque as condições para se ter acesso às contas têm resultado demasiadamente restritivas.

Algumas áreas da previdência social nos países da região estiveram, tradicionalmente, muito ligadas à existência de um emprego formal. No caso de desemprego são poucos os países que possuem previsões específicas a esse respeito e os benefícios são muito limitados:

- Na Argentina, a cobertura do seguro de saúde estende-se enquanto o desempregado estiver recebendo os pagamentos do seguro-desemprego ou – no caso de um trabalhador demitido que não estiver coberto pelo seguro-desemprego – até um período máximo de três meses por parte das obras sociais.
- No Chile, os beneficiários do fundo solidário do seguro-desemprego recebem cobertura do seguro de saúde.
- No Peru está sendo implementado um seguro voluntário que garante a continuidade das contribuições ao sistema nacional de pensões enquanto o desemprego durar.

Pelo geral, os desempregados têm acesso ao sistema universal de saúde ou, segundo as características do sistema existente num determinado país, ao seu componente não contributivo. Essa cobertura, que geralmente tem

menor qualidade, não abrange, necessariamente, toda a população que não tem acesso ao sistema contributivo de saúde²⁰.

Os diversos instrumentos de proteção no caso de desemprego têm alguns defeitos comuns e outros específicos. O principal problema é a cobertura reduzida por causa do vínculo desses sistemas com o emprego formal. De fato, alguns instrumentos somente têm vigência para os assalariados privados formais com contratos de prazo indefinido. A cobertura dos seguros-desemprego costuma ser baixa quando existe alto nível de informalidade e alta taxa de rotatividade, promovida por uma crescente proporção de contratos de prazo definido²¹. Na realidade, também é baixa a proporção de trabalhadores demitidos “sem justa causa” que recebem indenização, mesmo tendo direito à mesma.

Diante dos baixos salários médios, os diferentes modelos têm duas alternativas: tentar gerar níveis de rendas para os desempregados que não se afastem muito do seu salário anterior, o que iria causar sérios problemas de financiamento, ou tentar conter o custo do esquema correspondente, com a consequência de gerar quantias que estariam longe de poder financiar a subsistência do núcleo familiar. É bem possível que o sistema de indenização resulte atrativo para os trabalhadores porque, de acordo com a sua antiguidade no emprego, poderão receber uma importante quantidade de dinheiro no caso de demissão, mesmo quando é paga de uma só vez. Isso representa um obstáculo para mobilidade voluntária dos trabalhadores formais.

Devido às deficiências dos instrumentos resumidos, os países da região frequentemente têm utilizado mecanismos substitutos, principalmente nos tempos de crises econômicas, como os programas de emergência para a geração de emprego público, os quais são tratados na seção a seguir.

²⁰ Veja Mesa-Lago (2005) para aceder a uma análise das características dos sistemas de saúde na América Latina e o Caribe, as últimas reformas e seus efeitos.

²¹ O seguro-desemprego chileno, em princípio, também cobre trabalhadores com contratos de prazo determinado, mas, nesse caso, a elevada rotatividade tem contribuído para a existência de uma limitada proporção de desempregados filiados ao seguro que são beneficiados, especialmente pelo pilar solidário do seguro. O seguro argentino também conta com uma modalidade especial para trabalhadores temporários.



6

As políticas ativas do mercado de trabalho

As políticas ativas do mercado de trabalho constituem intervenções no mercado de trabalho, destinadas a combater o desemprego e a melhorar a renda dos trabalhadores. Os principais instrumentos são os programas para a geração direta ou indireta de emprego, a formação para o trabalho, os serviços de emprego, cuja principal tarefa é a intermediação, e o fomento do auto-emprego e das microempresas. A partir da década de 1990, essas políticas sofreram importantes transformações como reação à situação do trabalho, crítica em muitos países. Em geral, são menos conflitantes do que as reformas do trabalho, já que não afetam os interesses dos principais atores no mercado de trabalho e podem provocar efeitos positivos no funcionamento do mercado de trabalho, por exemplo, mediante o estímulo à produtividade e à redução dos custos de transação. Um outro fator que é preciso levar em conta é que o financiamento destas políticas, sobre cuja eficiência existem dúvidas por causa dos resultados discrepantes das avaliações realizadas (Weller, 2004), em geral é incumbência do Fisco. A seguir apresenta-se breve análise das mudanças mais relevantes que essas políticas sofreram na região nos últimos tempos (Samaniego, 2004; Velásquez, 2005; Chahad, 2008; Goldín, 2008; Ruiz-Durán, 2008; Toyama, 2008 e Velásquez, 2008).





a) A geração de emprego assalariado direto e indireto

Os programas de geração de emprego direto surgem habitualmente como medida de emergência diante da ausência de sistemas de proteção contra o desemprego que ofereçam ampla cobertura. Isso, em geral, acontece no contexto de uma pronunciada contração da demanda de trabalho por causa de crises econômicas, desastres naturais ou fatores sazonais. Trata-se de programas que oferecem empregos temporários com pagamento próximo ao salário mínimo, que utilizam as baixas remunerações como mecanismo de auto-seleção e insistem em firmar a geração de emprego para a obtenção de renda por parte de membros de lares pobres, possibilidade que, algumas vezes, é limitada aos chefes do lar. Embora tradicionalmente a elaboração da implementação desses programas tenha sido responsabilidade de instituições públicas, desde a década de 1990 instituições não-governamentais em alguns países também podem apresentar e levar a cabo projetos nesse contexto. As atividades realizadas geralmente indicam o uso intensivo de mão-de-obra, tais como serviços de limpeza, e construção e manutenção da infra-estrutura física. Frequentemente, o segundo objetivo desses programas é o melhoramento das condições de vida em áreas com altos índices de pobreza.

Um dos pontos fracos desses programas é que eles não facilitam uma melhor reinserção no mercado de trabalho porque não geram habilidades nem conhecimentos reconhecidos por esse mercado. Além do mais, e isso está relacionado com o ponto anterior, embora a situação de emergência tenha desaparecido, geralmente é muito difícil deixar de se aplicar esse tipo de programas porque muitos dos beneficiários têm poucas alternativas de trabalho. Isso gera uma pressão política para serem mantidos no tempo. Uma outra crítica freqüente refere-se à distribuição desigual dos recursos por causa de fatores políticos ou da diferente capacidade de gestão das instituições participantes. Para enfrentar tudo isso, na Argentina, por exemplo, foram adotadas medidas como o estímulo econômico para aqueles que procuram emprego e participam de programas de capacitação.

Uma outra alternativa é a geração indireta de emprego por meio do estímulo econômico para a contratação por parte das empresas privadas. O estímulo consiste em um subsídio que reduz os custos não-salariais do trabalho, o que cobre parte do salário, sempre apenas por um tempo limitado e com a expectativa de que a relação contratual persista além da



vigência do subsídio. Para melhorar as perspectivas dessa persistência e as futuras inserções no trabalho, no Chile é outorgado, além disso, um subsídio para atividades de capacitação. Em alguns casos, os subsídios variam segundo o porte das empresas.

Entretanto, algumas dúvidas são colocadas sobre a eficiência desses instrumentos, por exemplo, por seus possíveis efeitos de “peso morto” (contratação de pessoas que teriam sido contratadas de qualquer forma) e a substituição de pessoas empregadas por contratações subsidiadas. Um elemento relevante a respeito é o estreito vínculo do programa com o ciclo econômico, visto que na fase superior do ciclo seria constatado o efeito do “peso morto”, enquanto que na fase inferior seria observada escassa eficiência do programa causada pelo efeito de substituição o uma baixa eficácia, porquanto que, devido aos custos adicionais da contratação, as empresas não aproveitam os incentivos se perceberem que não precisam aumentar sua dotação.

Conquanto esse instrumento tenha sido pouco aplicado na região, nos tempos recentes, vários países como a Argentina, o Brasil, o México e o Panamá, utilizaram-no no contexto de programas de “primeiro emprego”. Nesses casos, mais do que para melhorar a inserção no trabalho numa conjuntura adversa, o instrumento serve para combater o problema estrutural da difícil inserção dos jovens que ingressam no mercado de trabalho.

b) A capacitação

A capacitação é uma das políticas do mercado de trabalho que sofreram maior número de mudanças nos últimos anos. Uma das causas para se tratar de melhorar a eficácia, eficiência e equidade dos sistemas de formação e capacitação é o reconhecimento da importância de se contar com mão-de-obra qualificada para melhorar a competitividade sistêmica dos países da região. Por outro lado, é reconhecido que a aquisição de conhecimentos e habilidades relevantes constitui um componente chave para a empregabilidade, especialmente para aquelas pessoas com baixo nível educacional. A capacitação é um dos fatores que interessam da mesma forma a todas as partes, pois o seu efeito positivo é reconhecido tanto na produtividade quanto na estabilidade no trabalho, no favorecimento de trajetórias ascendentes no trabalho e na consecução de maiores salários.

Durante as décadas de 1950 e 1960, os países da região estabeleceram sistemas de formação profissional para facilitar a industrialização e a expansão do comércio e dos serviços formais. Embora tenha havido modificações posteriores, as inquietações sobre seu funcionamento começaram a ser sentidas a partir da década de 1980. Os altos custos, a rigidez da oferta de capacitação e as limitações dos grupos beneficiados provocaram o surgimento de novas modalidades de capacitação. As principais modificações introduzidas para remediar esses problemas foram as seguintes:

- A diversificação dos responsáveis por ministrar a capacitação, concedendo maior protagonismo às instituições privadas. No setor público, foram separadas as funções de instrumentação e regulação segundo as distintas instituições e foram descentralizados os programas, com o que se conseguiu maior participação das entidades locais (províncias, municípios).
- O interesse na certificação de competências, provocado por uma maior variedade na oferta de treinamento e o reconhecimento da aprendizagem informal (Schkolnik, Araos e Machado, 2005).
- A tentativa de incrementar a orientação na direção da demanda por meio da maior participação da empresa privada, e, em alguns casos, dos sindicatos, na hora de se definir quais são as necessidades não satisfeitas.
- A diversificação dos grupos escolhidos como alvo. Por um lado, passou-se de um esquema de formação única para um outro de capacitação continuada do pessoal estratégico para a competitividade das empresas. Por outro lado, foram elaborados programas de capacitação para fomentar a reinserção dos desempregados. Nesse contexto, foram elaborados programas especiais para grupos de desempregados com problemas de empregabilidade específicos (jovens e mulheres com baixo nível educacional) ou trabalhando em atividades de escassa produtividade e baixa renda (ocupações específicas, trabalhadores autônomos, microempresários).
- A formulação de novos instrumentos para o financiamento público da capacitação, especialmente incentivos fiscais.

Apesar das recentes mudanças, os sistemas de capacitação não funcionam com a eficácia, eficiência e equidade necessárias. A seguir, são pormenorizados alguns dos indicadores que constata essa afirmação:

- Os sistemas de capacitação não estão inseridos numa estratégia de desenvolvimento de longo prazo centrada no incremento contínuo da competitividade sistêmica. Se estivessem, teriam uma função chave no aumento da produtividade do trabalho.
- A cobertura dos sistemas de capacitação geralmente é limitada, tanto na formação para o trabalho daqueles que ingressam pela primeira vez no mercado de trabalho quanto na capacitação continuada ou recapacitação das pessoas economicamente ativas.
- As avaliações sobre a incidência da capacitação na inserção no trabalho geram resultados diversos.
- Muitas empresas da região têm problema para encontrar pessoal idôneo, principalmente com níveis de qualificação mais elevados.
- É freqüente ver pessoas que aceitam trabalhar em ocupações para as quais é requerido um nível mais baixo de educação e qualificação daquele que possuem. Dessa forma, é exercida uma pressão “para baixo” na oferta de trabalho.
- Vários países registraram uma redução das despesas com capacitação ou na cobertura dos correspondentes programas, refletindo problemas de gestão e de ajuste entre a oferta e a demanda.²²
- A isso poderia contribuir o fato de que, embora reconhecendo a importância da orientação através da demanda, em geral não é fácil saber de que vai consistir a demanda do futuro, à qual devem ser ajustados os currículos das instituições de capacitação. Não é habitual a existência de uma capacidade de análise prospectiva nesse sentido.
- Frequentemente, o aproveitamento dos incentivos é desigual, visto que estes são utilizados principalmente pelas grandes empresas em vez das pequenas e concedem maiores benefícios ao pessoal de grau superior ou da administração do que aos trabalhadores da produção.

c) Os serviços de emprego

As principais missões dos serviços de emprego são: oferecer informação geral sobre o mercado de trabalho, atuar como intermediários por meio da

²² Veja, por exemplo, Chahad (2008), Toyama (2008) e Velásquez (2008).

divulgação de informação sobre vagas disponíveis e empresas que buscam empregos, e apoiar a elaboração de estratégias de inserção no trabalho. Esses serviços de emprego não geram trabalho, mas facilitam a inserção no mercado de trabalho, podendo contribuir, com isso, para a redução do desemprego e o aumento da produtividade.

Mediante a realização de importantes esforços para descentralizar a estrutura dos serviços de emprego e ampliar a sua cobertura com a incorporação de novas tecnologias, na América Latina e o Caribe optou-se, nessa última etapa, por revalorizar esses serviços como instrumento potencialmente eficaz e de baixo custo (Mazza, 2003). Também foram estabelecidas diferentes modalidades de cooperação público-privada (com a participação, em alguns casos, de organizações não-governamentais e centrais sindicais) com as quais foi modificada a antiga estrutura exclusivamente pública, incorporando ofertas para alguns segmentos do setor informal (microempresas), com o que se deixa de intermediar, com exclusividade, para o setor formal. Com o objetivo de aproveitar melhor o seu potencial, tenta-se integrar melhor a intermediação com as políticas ativas e passivas, quando essas últimas existem. Em alguns países, os serviços de emprego também intervêm no manejo da migração internacional.

Os serviços de emprego representam apenas um instrumento entre os muitos outros disponíveis para facilitar a coincidência (*matching*) entre a oferta e a demanda de trabalho. Um outro instrumento é a procura individual por meio da consulta direta, os anúncios publicados nos jornais e, cada vez mais, o uso da Internet. Apesar dos avanços mencionados, que sem dúvida melhoraram a eficiência dos serviços de emprego, uma grande proporção das contratações ainda é efetuada por meio de contatos e recomendações pessoais, tendendo a enfraquecer a eficiência da coincidência (*matching*) e a aprofundar a segmentação no mercado de trabalho. Isso é devido ao fato dos trabalhadores com maiores redes de contatos relevantes (capital social) serem privilegiados, o que geralmente supõe um viés a favor das pessoas provenientes de lares com renda alta ou média. Como conseqüência, as pessoas que mais procuram os serviços de emprego são aquelas que têm problemas especiais para sua inserção no trabalho, seja por seu baixo nível de qualificação, seja por sua falta de experiência ou a sua escassez de capital

social. Isso implica um desafio especial para esses serviços, e dificulta a medição e a avaliação das ações que obtiveram êxito.

d) O apoio ao auto-emprego e à microempresa

Diante das carências da demanda de trabalho e a conseqüente pequena geração de empregos assalariados, muitos países adotaram medidas para estimular a geração de empregos independentes, seja mediante o trabalho autônomo, seja como microempresário. As medidas são dirigidas tanto à criação de empresas quanto ao apoio às já existentes. O objetivo do apoio às empresas já em funcionamento é melhorar sua produtividade e sua produção mediante o incremento da renda do trabalho e a geração de novas posições de trabalho.

Com essa finalidade, foram estabelecidos programas que têm a capacitação e o financiamento como componentes principais, somados à assistência técnica e o fomento do associativismo. Uma outra política consiste em facilitar ou baratear o registro das microempresas para promover a sua formalização.

Como no caso da capacitação, aqui existem dois enfoques diferentes porém complementares. Da perspectiva do desenvolvimento empresarial, percebe-se que a atividade em pequena escala seria uma parte da estrutura produtiva que exige apoio especial para melhor se inserir nessa estrutura. Da perspectiva do desenvolvimento social, diagnosticam-se as dificuldades de inserção no trabalho enfrentadas por grandes setores da população, pelo que há necessidade de fontes alternativas de renda. Sobre a base dessas perspectivas opostas existem grandes diferenças entre os grupos-alvo, as modalidades e os instrumentos dos programas.

Em qualquer parte do mundo que sejam instrumentadas, é comum que muitas novas iniciativas de microempresas não prosperem sugerindo uma dificuldade especial para os programas que estimulam a criação dessas iniciativas. No caso do incentivo às pequenas empresas e microempresas pré-existentes, os programas dispõem de maior informação para avaliar a viabilidade dessas empresas e de seus novos projetos. Com relação ao incentivo a novas iniciativas de trabalho independente, convém ressaltar que dificilmente elas são apresentadas como alternativas produtivas em massa nos períodos de baixa geração de empregos assalariados, porquanto um contexto econômico adverso afeta tanto a demanda de trabalho quanto



as oportunidades de negócios para as novas iniciativas, devido à baixa demanda agregada. O emprego independente que surge em tempos de baixo crescimento económico pode ser considerado, principalmente, como emprego de sobrevivência.





7

Flexiguridade e aprendizagem continuada

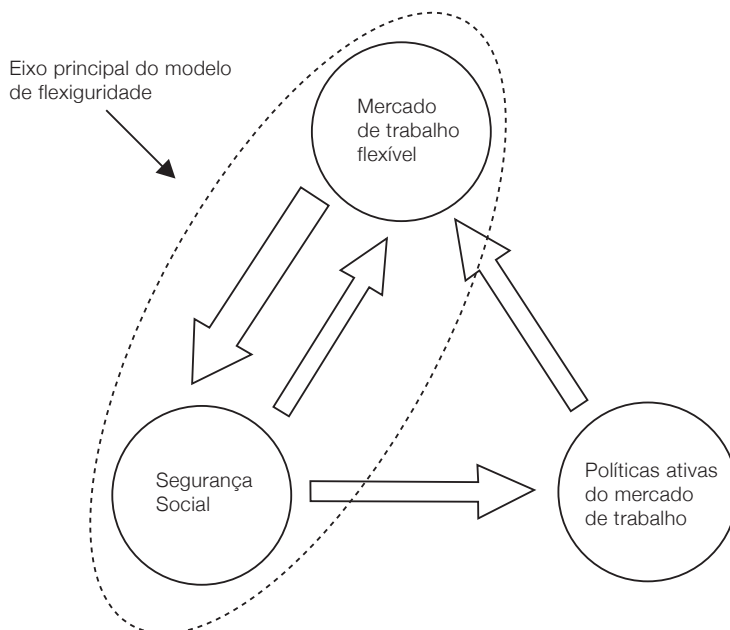
Os três elementos discutidos nas seções anteriores – a regulação dos mercados de trabalho, a proteção dos desempregados e as políticas ativas do mercado de trabalho – também integram o debate sobre as reformas da institucionalidade laboral na União Européia. Diante dos relativamente altos níveis de desemprego e outros problemas de trabalho, a União Européia projetou uma estratégia para melhorar o desempenho do trabalho e a Comissão Européia sugeriu que os países-membros dessem ênfase especial à combinação de mercados de trabalho flexíveis e elevados níveis de segurança social para os desempregados (Comissão Européia, 2007).

A experiência da Dinamarca constitui uma importante referencia para o debate europeu. Após longo processo histórico, na década de 1990 foi estabelecida uma combinação de políticas que foi descrita como o modelo de “*flexiguridade*”. Esse modelo é caracterizado por um “triângulo de ouro” (Madsen, 2006; Jørgensen, 2008), que consiste em regulamentações para um mercado de trabalho flexível, um sistema de proteção contra o desemprego com generosos benefícios, e políticas ativas do mercado de trabalho orientadas para facilitar a rápida e produtiva reinserção dos desempregados (veja o gráfico 3).²³

²³ Embora os três componentes já existissem, na década de 1990 foram a eles aplicadas importantes reformas. O processo de ajuste do modelo prosseguiu durante a presente década e hoje se discute até que ponto as mudanças mais recentes poderão modificar os elementos-chave do modelo (Jørgensen, 2008).



Gráfico 3
O “TRIÂNGULO DE OURO” DO MODELO DE FLEXIGURIDADE



Fonte: Per Kongshøj Madsen, “Flexicurity – a new perspective on labour markets and welfare states in Europe”, documento apresentado no seminário sobre *flexibilidade* da Direção Geral do Emprego, Bruxelas, Comissão Europeia, 18 de maio de 2006.

a) Mercado de trabalho flexível

A flexibilidade do mercado de trabalho refere-se à alta mobilidade dos trabalhadores, incentivada pelas facilidades das empresas para contratar e demitir o seu pessoal, e às opções que são apresentadas a esses trabalhadores em um dinâmico mercado de trabalho. Por outro lado, a legislação oferece interessantes espaços para a negociação coletiva, considerada como instrumento eficiente e flexível da regulação do trabalho (Confederação de Sindicatos/Confederação de Empregadores/Ministério do Emprego, Dinamarca, 2007).

Outro importante aspecto da flexibilidade é constituído pela existência de uma ampla rede de instituições públicas dedicadas ao cuidado de crianças, idosos e doentes, o que contribui para reduzir os obstáculos para a inserção das mulheres no trabalho. Enquanto que em muitas sociedades a divisão do trabalho por gênero atribui às mulheres a responsabilidade dessas tarefas de cuidado, neste esquema a responsabilidade é da sociedade como um todo, e as mulheres que desejam se integrar no mercado de trabalho têm menos obstáculos para fazê-lo. Conseqüentemente, a taxa de participação das mulheres dinamarquesas é uma das mais altas do mundo.

b) Segurança social

O sistema de segurança social proporciona elevado nível de proteção para a renda dos desempregados. Financiado principalmente com impostos, gera altas taxas de substituição, especialmente nos grupos de baixa renda. Atualmente, o período durante o qual o desempregado tem direito a esses benefícios é de quatro anos, com o que continua ser bastante amplo, apesar de ter sofrido algumas reduções nos anos recentes.

Deve ser ressaltado que o sistema de proteção ao desempregado é anterior à introdução da *flexigüridade* e integra o tradicional modelo de Estado de bem-estar social implementado ao longo do século XX. Nessa tradição histórica, ele é considerado não apenas como um componente do “triângulo de ouro” da *flexigüridade*, mas também como mecanismo-chave para atingir as metas de bem-estar social e equidade determinadas pela sociedade dinamarquesa. Isso tudo pressupõe que a sociedade estaria disposta a assumir os custos econômicos que isso implica. Essa base de proteção e o compromisso mantido pela sociedade dinamarquesa, apesar da mudança de contexto, podem ser tomados como elementos-chave para a viabilidade social da implementação da *flexigüridade*.

É possível considerar que o sistema de proteção da renda dos desempregados melhora o funcionamento do mercado de trabalho, visto que, ao proporcionar ao desempregado a oportunidade de procurar um novo emprego sem pressões de curto prazo, tende a aumentar a coincidência (*matching*) entre a oferta e a demanda (Acemoglu e Shimer, 1999). É bem possível que, com isso, sejam reduzidas as perdas de renda que geralmente caracterizam a mudança de emprego quando a causa original for a demissão.

c) Políticas ativas do mercado de trabalho

As políticas passivas do mercado de trabalho, sobretudo o seguro-desemprego, estão estreitamente vinculadas às políticas ativas, que oferecem diversos instrumentos de apoio àqueles que não conseguem sua imediata reinserção no trabalho. Entre elas destacam-se o sistema de intermediação e, principalmente, o sistema de recapitação ou nova capacitação daqueles desempregados que têm poucas possibilidades de se inserir novamente na sua antiga ocupação ou que carecem de conhecimentos e habilidades para conseguir uma inserção produtiva que lhes ofereça uma perspectiva de trabalho de longo prazo.

As políticas ativas do mercado de trabalho partem da premissa de que oportunidades e obrigações andam de mãos dadas. Convém lembrar que as atividades de capacitação identificadas para uma pessoa desempregada não são apenas uma opção, mas que, sob certos critérios, essa pessoa está obrigada a se capacitar para não perder os benefícios que recebe. Até certo ponto, isso também ocorre com a intermediação, visto que existe certa obrigação de se aceitar as vagas identificadas pelo serviço correspondente.

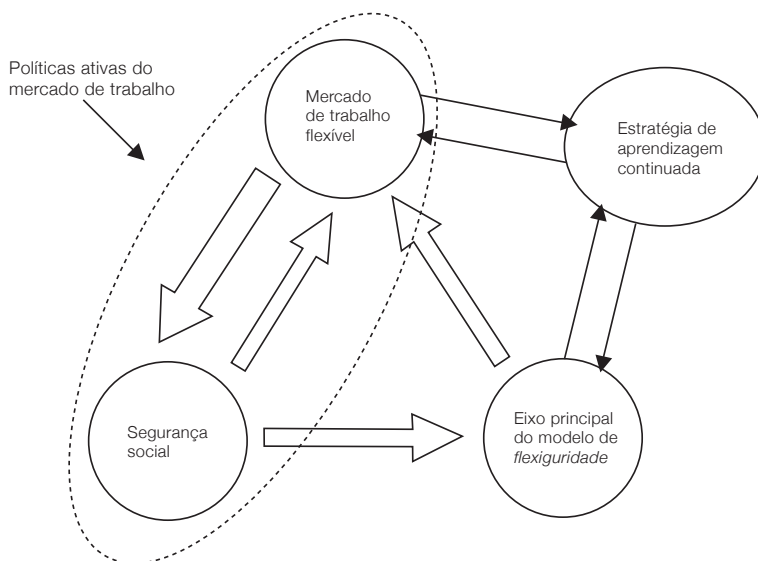
Nos casos de reinserção após um despedimento, as atividades de recapitação podem atenuar a redução da renda do trabalho que normalmente ocorre nestes casos, quando a principal causa desta redução se deve a que uma parte do capital humano da pessoa demitida deixa de ser útil porque responde especificamente às necessidades da empresa para a qual trabalhava anteriormente. Esta recapitação pode atenuar esse efeito, mesmo que seja parcialmente, ao possibilitar a acumulação de capital humano, seja geral ou específico para uma determinada área. Isso não só permitiria diminuir a perda de renda do trabalho da pessoa afetada, mas também contribuiria para aumentar a produtividade da empresa que contratar essa pessoa e, em consequência, a da economia como um todo.

Existem dois elementos fundamentais que caracterizam o funcionamento da institucionalidade laboral descrita como o “triângulo de ouro”:

- i) Sua estreita ligação com uma estratégia de competitividade de longo prazo baseada na inovação e acumulação de capital humano como principais pilares.

A sociedade dinamarquesa está consciente de que, no atual contexto de globalização e integração de mercados, a competitividade, o crescimento econômico e o bem-estar social dependem do desenvolvimento e da

Gráfico 4:
O “TRIÂNGULO DE OURO” AMPLIADO



Fonte: Elaboração própria, sobre a base de Per Kongshøj Madsen, “Flexicurity – a new perspective on labour markets and welfare states in Europe”, documento apresentado no seminário sobre *flexibilidade* da Diretoria Geral do Emprego, Bruxelas, Comissão Europeia, 18 de maio de 2006 e Henning Jørgensen, “Flexible labour markets, workers’ protection and ‘the security of the wings’: A Danish “flexicurity” solution to the unemployment and social problems in globalized economies?”, inédito, 2008.

produção de bens e serviços de alto conteúdo de conhecimento. Nesse contexto, a educação e a capacitação desempenham um papel-chave, visto que a inovação contínua de processos e produtos exige pessoal altamente qualificado, e a produção de alta qualidade é baseada em altos níveis de educação e capacitação em todas as áreas do processo produtivo. Isso implica um grande desafio para todos os atores e, especialmente, para as pessoas com baixo nível educacional, que poderiam ser vítimas da exclusão no caso de não aperfeiçoarem algumas das habilidades que o contexto atual exige.

Nesse âmbito, além do correspondente delineamento do sistema educativo e da capacitação de crianças e jovens – desde a educação pré-escolar até universidades altamente competitivas ao nível mundial – o esquema de aprendizagem continuada constitui um componente-chave. Numa época na qual os mercados sofrem contínuos processos de ajustamento, não basta adquirir conhecimentos e habilidades relevantes uma única vez, no início da vida de trabalho, mas para se conseguir uma integração produtiva contínua é preciso melhorar e ampliar esses conhecimentos e habilidades frequentemente. Com esse objetivo, a Dinamarca optou por melhorar o reconhecimento das habilidades adquiridas fora do sistema formal de educação e capacitação. Para isso, decidiu propiciar a demanda de capacitação ao apoiar a definição das competências exigidas, principalmente nas pequenas e medianas empresas, onde é exigida uma mistura de capacitação em competências básicas e específicas. Também decidiu desenhar cursos de curta duração em novos níveis, por exemplo, no nível universitário, e diversificar a oferta por meio de um sistema de tarifas mais diferenciado (Governo da Dinamarca, 2006). Nesse sentido, o “triângulo de ouro” é ampliado com um componente adicional, a saber, a qualificação continuada da força de trabalho, o que implica uma visão mais ampla do sistema de capacitação que não favorece apenas a reinserção dos desempregados, mas também faz parte de uma estratégia de competitividade de longo prazo.

Pretende-se, assim, em primeiro lugar, fomentar a produtividade ao contar com uma força de trabalho que possa ser adaptada com certa facilidade às novas exigências do mercado de trabalho; em segundo lugar, facilitar a flexibilidade laboral funcional requerida pelas empresas inseridas numa economia aberta, visto que assim se permite que os trabalhadores possam se dedicar a várias tarefas, de acordo com os requisitos do processo produtivo; em terceiro lugar, melhorar as rendas provenientes do trabalho, que seriam beneficiadas com essa crescente produtividade; e, em quarto lugar, facilitar a inserção produtiva de pessoas com níveis educacionais relativamente baixos.

ii) O diálogo social como mecanismo não apenas de elaboração e aplicação da institucionalidade à *flexigüridade*, mas também como instrumento para seu contínuo ajustamento e avanço.

O surgimento do modelo dinamarquês de *flexigüridade* tem suas origens numa longa história de diálogo social baseado no reconhecimento de interesses discrepantes, porém legítimos, e com a negociação como

instrumento principal para alcançar resultados sustentáveis no longo prazo. Em consequência, a regulação legal é relativamente limitada e deixa espaço considerável para negociar importantes aspectos do funcionamento do mercado de trabalho nas mãos das representações empresariais e sindicais. Essa negociação acontece tanto no nível centralizado quanto no descentralizado (Jørgensen, 2008).

Fica claro que o funcionamento desse sistema, que outorga aos atores sociais organizados muitas facilidades para tomarem decisões de grande porte, depende de um elevado nível de organização e representação. Unicamente assim, os resultados negociados obtêm amplo reconhecimento e legitimidade geral, e somente assim é possível evitar a exclusão de grandes setores não-organizados da população.

Os resultados empíricos mostram um efeito positivo do modelo dinamarquês em diversas variáveis do trabalho, como as taxas de participação e desemprego. Os resultados do país são claramente mais favoráveis que a média dos países da OCDE (Jørgensen, 2008). Além desse desempenho “objetivo”, foi constatado que os dinamarqueses – da mesma forma que as sociedades com desenho institucional semelhante – possuem uma segurança de emprego mais elevada se comparados com os países que têm sistemas de proteção semelhantes mas regulamentações do trabalho mais rígidas, aqueles que contam com regulamentações do trabalho rígidas e sistemas de proteção fracas, e os que têm regulamentações do trabalho flexíveis e sistemas de proteção fracos (OIT, 2004b). Isso é devido à combinação de elevados benefícios durante as fases de desemprego e uma rápida reinserção no trabalho.

Mas todo modelo é suscetível de aperfeiçoamento e é preciso ter mecanismos de análise e ajuste constantes para melhorar os instrumentos disponíveis. Entre outros, no debate sobre o modelo dinamarquês foram mencionados os seguintes desafios:

- O modelo implica um elevado gasto fiscal que incide em alta carga tributária. Será viável reduzir essa carga sem afetar o funcionamento do sistema?
- Com relação aos generosos benefícios do seguro-desemprego, é habitual que surja o tema do risco moral (desincentivos para o trabalho, abuso do sistema de proteção). Como esse risco poderia ser controlado?



- Da mesma forma que em outras economias, alguns grupos específicos, como os pouco qualificados, os jovens que no completaram seus estudos, os idosos e os imigrantes, têm mais problemas para se inserir de maneira produtiva no mercado de trabalho. Como conseguir que o sistema ofereça a esses grupos um apoio adicional e os incentivos necessários para melhorarem suas possibilidades de inserção?
- Como continuaria a funcionar o modelo diante uma diminuição das taxas de sindicalização?

Segundo foi mencionado, as características do modelo dinamarquês dependem em grande parte da forma como ele se encontra enraizado na historia do país. Isso implica a impossibilidade de transferi-lo, com todas as suas características, a outros países. A Comissão Européia chegou à conclusão de que, embora as estratégias nacionais dos países membros devam considerar os componentes da *flexigüridade*, tanto a estratégia política para avançar nessa direção quanto o traçado final teriam de ser adaptados às condições específicas de cada país. Segundo essas condições, cada país deveria optar pelas vias específicas para desenhar seu próprio modelo de *flexigüridade*, que deve traçar-se de acordo com os principais gargalos de garrafa identificados no país em questão.





8

A flexiguidade e os desafios da região

As transformações das economias e dos mercados de trabalho, os requisitos de proteção dos trabalhadores e a necessidade de se fomentar a integração sócio-laboral, a produtividade e a competitividade sistêmica, sublinham a importância de examinar, melhorar e integrar o funcionamento das três áreas da institucionalidade laboral revisadas previamente: a regulação do mercado de trabalho, os sistemas de segurança contra o desemprego e as políticas ativas do mercado de trabalho.

O modelo dinamarquês da *flexiguidade* é uma forma interessante de integrar esses componentes, principalmente devido ao processo no qual foi criado, enraizado em elementos socioeconômicos e políticos que são próprios da sociedade correspondente e se ajustam ao contexto atual. Dessa forma, apresenta-se como sustentável no tempo, com a capacidade de ajustamento, gerada pela existência de amplo consenso social sobre as diretrizes básicas do modelo.

Contudo, algumas características das sociedades e economias da região obstarão qualquer intento de “copiar” esse modelo:

- Os países da região caracterizam-se por terem um setor informal que cobre uma proporção significativa do mercado de trabalho, o qual varia de uma sociedade para outra. Apesar de algumas medidas adotadas nos últimos tempos, a regulação do mercado de trabalho formal tem relevância muito limitada para os trabalhadores do setor informal, porquanto eles não são cobertos pelos sistemas de proteção, e as políticas ativas do mercado de trabalho geralmente



não os alcançam. Para esses trabalhadores, o mercado de trabalho é muito flexível e, ao não possuírem ferramentas para se proteger das consequências nocivas dessa flexibilidade, geralmente não permanecem desempregados por muito tempo quando perdem um trabalho ou uma fonte de renda. Em consequência, nesse caso, os indicadores dos problemas de inserção no trabalho são o subemprego, a produtividade estagnada e a ausência de proteção social e laboral, mais do que o desemprego. Os instrumentos do modelo de *flexigurança* não se ajustam a essa realidade. Contudo, a informalidade é um fenômeno heterogêneo e dinâmico, e existem opções de formalização em cada um dos três componentes da institucionalidade laboral.

- O modelo da *flexigurança* é dispendioso em termos da despesa pública, tanto pelo componente da proteção quanto pelas políticas do mercado de trabalho. Embora a heterogeneidade seja elevada, em geral os países da região não dispõem dos recursos que permitiriam elaborar programas e políticas similares em termos de cobertura e despesa per capita²⁴.
- A elaboração e o contínuo ajustamento do modelo da *flexigurança* requerem o diálogo social permanente entre os principais atores, que devem ser reconhecidos como interlocutores legítimos. A história de muitos países da região não tem sido apenas muito conflituosa, mas também, em diversas instâncias, as partes litigantes têm visto esse conflito como antagônico, sem solução negociável, o que em muitos casos desencadeou a busca de soluções violentas. Além do mais, os governos nem sempre aceitaram ou estimularam a geração de posições e organizações autônomas por parte dos distintos atores. Isso continua acontecendo até hoje e dificulta a busca de soluções negociadas, apesar do estabelecimento generalizado de sistemas políticos democráticos.
- Os modelos que oferecem alto grau de proteção da renda e importantes subsídios para apoiar a reinserção no trabalho geralmente enfrentam o risco moral de que surja o abuso dessas facilidades. Ainda que a combinação adequada de incentivos, desincentivos e mecanismos de controle possam contribuir para limitar esse abuso,

²⁴ Em média, na América Latina a pressão tributária é de 18% do PIB, enquanto que na União Européia (15 países) atinge 40%.

os resultados variam segundo as atitudes e os valores predominantes nas sociedades específicas²⁵.

- Na América Latina e no Caribe prevalecem as visões de curto prazo, porque a discussão sobre a reforma da institucionalidade laboral está desvinculada do debate mais amplo sobre a estratégia de crescimento e desenvolvimento de longo prazo.
- Considerando a heterogeneidade reinante nos países da região, não é de surpreender que as condições para favorecer uma institucionalidade laboral desse tipo variem amplamente. Fatores tais como o baixo nível de urbanização, reduzida percentagem de assalariamento e um escasso grau de formalização representam limitações estruturais para consegui-lo (Tokman, 2007b).

Como foi reconhecido pela própria Comissão Européia, não existe um único modelo de *flexigüridade* nem um único caminho para consegui-la. Os países da América Latina e o Caribe devem encontrar seu próprio caminho para conseguir uma integração eficiente e equitativa dos três componentes da institucionalidade laboral, adaptada à sua realidade social, econômica, política e cultural. Esses componentes devem ser considerados complementares entre si e se relacionarem com instrumentos de políticas não-laborais para fomentar a competitividade sistêmica e a integração da população não coberta pela institucionalidade sociolaboral.

i) As políticas ativas do mercado de trabalho

Conforme foi analisado na seção 6, nos últimos anos alguns avanços interessantes foram obtidos para melhorar a eficácia, eficiência e equidade das políticas ativas do mercado de trabalho. Contudo, fica claro que ainda persistem deficiências com relação a esses três critérios, principalmente na área da capacitação, que constitui um componente-chave pelo seu papel tanto na competitividade sistêmica em mercados abertos como na inserção produtiva, estável e ascendente dos trabalhadores.

A vantagem estratégica das políticas do mercado de trabalho é a maior coincidência de interesses que existe nessa área em comparação com outras. Tanto as empresas como os trabalhadores mostram grande

²⁵ De fato, foi argumentado que, para um esquema de *flexigüridade* funcionar, é preciso que exista um alto grau de "espírito público" ou "espírito cidadão" (Algan e Cahuc, 2006).

interesse nas políticas de capacitação e nos serviços de emprego eficazes, eficientes e equitativos. Ambas as partes também têm interesse, embora em menor grau, nos programas de geração de emprego e de fomento do auto-emprego e das microempresas. Isso pode servir como base para se conseguir alianças bilaterais que incentivem essas políticas, sobretudo num contexto onde seu financiamento corresponde, em grande parte, ao setor público, que tenta gerar uma rentabilidade social. Da mesma forma, o Estado deveria fomentar o debate sobre o papel da capacitação no âmbito de uma estratégia de crescimento e desenvolvimento baseada na contínua melhora da competitividade sistêmica. Alguns pontos específicos que deveriam ser levados em conta são:

- Um sistema de capacitação gera melhores resultados proporcionalmente ao grau alcançado pelo sistema educacional na ampliação das habilidades e dos conhecimentos gerais da população. Portanto, é indispensável promover na região uma educação com melhor cobertura e qualidade, e maior permanência e equidade²⁶. Sem esses quatro elementos, os sistemas de capacitação não têm condições de fazer uma contribuição eficiente para melhorar a inserção dos trabalhadores no trabalho, nem no curto nem no longo prazo.
- É preciso rever os sistemas de capacitação para melhor adaptá-los às necessidades heterogêneas dos diversos segmentos do aparato produtivo e dos distintos setores da força de trabalho, isto é, os novos ingressos no mercado de trabalho (principalmente os jovens), os desempregados e os diversos segmentos de pessoas ocupadas.
- Seria conveniente elaborar sistemas de capacitação permanente (“continuada”) para facilitar a adaptação a novas tecnologias, aumentar a produtividade e melhorar as possibilidades de inserção dos trabalhadores. Isso requer um maior esforço para se fazer uma análise prospectiva da demanda com a participação tanto dos atores do mercado de trabalho como de acadêmicos.
- É preciso dar especial atenção à capacitação adaptada às necessidades e perspectivas dos grupos em desvantagem (pessoas com baixo nível educacional, sobretudo mulheres, minorias étnicas discriminadas, e deficientes).

²⁶ Veja, por exemplo, CEPAL/UNESCO (2004).



- Uma institucionalidade diversificada poderia ser a resposta adequada para enfrentar a grande variedade na demanda de capacitação e as freqüentes mudanças nas suas características. Não obstante, para evitar abusos, é indispensável que a oferta de capacitação seja transparente e que seus resultados sejam controlados, por exemplo, mediante sistemas reconhecidos de certificação de habilidades e conhecimentos.
- O incentivo à pequena empresa e à microempresa continua a ser um desafio importante, no qual deveriam ser combinados instrumentos para melhorar o acesso ao financiamento, tecnologia, capacitação e informação com medidas para simplificar e baratear os processos de formalização. Considerando-se o tamanho limitado do setor formal em muitos países da região, esta é uma tarefa-chave para aumentar a inserção sociolaboral.
- Os serviços de emprego devem aprofundar políticas como a descentralização, a incorporação dos distintos atores no mercado de trabalho, a geração de incentivos para a consecução de maiores feitos na intermediação, a modernização tecnológica e organizacional, e a capacitação do pessoal. A elas deve-se acrescentar a integração da intermediação com os diferentes programas de políticas ativas e passivas, e o apoio ao estabelecimento de estratégias de trabalho individuais.
- Devido aos programas de emprego direto constituírem um substituto pouco contundente da geração de emprego por meio do mercado de trabalho, a sua utilização deveria limitar-se a situações especiais (crise econômica, baixa demanda de trabalho por temporada, problemas locais específicos). Tanto os programas de emprego direto como os de subsídios para a criação de novos postos de trabalho devem incorporar componentes de capacitação para favorecer a inserção no trabalho dos beneficiários por um prazo mais longo.
- Em um contexto onde existe pressão sobre a despesa fiscal para ampliar e melhorar as políticas ativas do mercado de trabalho, é indispensável melhorar as práticas de avaliação dos programas correspondentes para que os responsáveis pela elaboração das políticas possam tomar decisões informadas sobre as prioridades nessa área.



ii) A proteção aos desempregados

A proteção aos desempregados na América Latina e o Caribe é o componente mais fraco do “triângulo de ouro” do modelo da *flexigüridade*. Poucos países contam com outros sistemas de proteção além da indenização por demissão, e geralmente a cobertura e os benefícios são limitados. Não obstante, existe consenso básico sobre a necessidade de melhorar a proteção aos desempregados, tanto por razões sociais quanto por motivos económicos. O principal desafio é desenhar sistemas de proteção aos desempregados que:

- estejam centrados na proteção da renda, mais do que na proteção do posto de trabalho,
- sejam solidários sem aumentar muito os custos não-salariais do trabalho,
- incrementem continuamente sua cobertura,
- limitem o risco moral,
- estejam relacionados com as políticas ativas para fomentar a reinserção, e
- proporcionem um mecanismo de acompanhamento com relação à cobertura da segurança social (notadamente em matéria de saúde e pensões).

Uma interessante proposta nesse sentido, elaborada para o caso argentino (Goldín, 2008), refere-se à possibilidade de se conseguir uma transformação parcial do sistema de indenização por demissão, tornando-o num seguro-desemprego de maior cobertura e eficiência que possa gerar benefícios razoáveis. Isso poderia conseguir-se mediante a transformação daquela parte da indenização que a empresa teria de pagar no caso de uma quebra do vínculo contratual não atribuível nem ao empregador nem ao trabalhador, numa contribuição periódica numa conta vinculada. Dessa forma, aumenta-se a flexibilidade no caso de demissão (embora seja mantido um custo maior no caso de demissão “sem justa causa”), sem que seja registrado um aumento significativo dos custos de trabalho. Além disso, poderia ser considerado um esquema com contribuições adicionais dos trabalhadores e do Estado, como no seguro-desemprego chileno, que combinasse contas vinculadas com um fundo solidário.

Em alguns países, um elemento relevante para o eficaz funcionamento do mercado de trabalho, sem se afetar a proteção dos trabalhadores, é a portabilidade dos benefícios da segurança social. Algumas vezes, esses benefícios estão vinculados à permanência numa determinada empresa, obstaculizando assim a mobilidade voluntária dos trabalhadores, porquanto perderiam os direitos acumulados. A portabilidade desses benefícios faria com que os trabalhadores pudessem aproveitar melhores oportunidades de trabalho sem perder esse componente de sua proteção social. Num contexto com elevada migração intra-regional, um outro tema importante, no qual já foram obtidos alguns avanços, é a portabilidade internacional dos benefícios.

iii) A regulação do mercado de trabalho

A regulação das relações de trabalho individuais e coletivas é, sem dúvida, o aspecto mais complexo do debate sobre o redesenho da institucionalidade laboral. Diversas medidas são percebidas como geradoras de benefícios e danos unilaterais para os diferentes agentes e parece mais difícil formular soluções favoráveis para todas as partes, como é viável sem grandes problemas, por exemplo, nas políticas ativas, do mercado de trabalho. Essa situação é expressa na falta de consenso em muitas áreas. A dissensão já pode ser observada na etapa de diagnóstico, pois as partes não conseguem chegar a uma interpretação comum da situação atual, que poderia servir de ponto de partida para o debate sobre as reformas pendentes. Isso inclui, entre outras coisas, os benefícios e custos da integração na economia global e as características da regulação do trabalho e do funcionamento do mercado de trabalho. Frequentemente, a flexibilidade no trabalho é confundida com baixos custos laborais ou identificada com aspectos parciais (como a facilidade de contratação e demissão), mas, além da flexibilidade dos custos laborais e da flexibilidade numérica externa, também deveriam ser consideradas a numérica interna e a funcional. De uma perspectiva mais ampla, esse conceito abrange não apenas a flexibilidade do mercado de trabalho (flexibilidade de emprego e salários), mas também a flexibilidade do fator trabalho (flexibilidade do capital humano, mecanismos para promover a produtividade) (Amadeo e Camargo, 1993). Especificamente, engloba também a geração de oportunidades para favorecer as trajetórias laborais ascendentes dos trabalhadores. Em resumo, a caracterização de uma



institucionalidade laboral como flexível ou rígida é muito complexa devido à multiplicidade de variáveis relevantes²⁷, e os protagonistas costumam fazer uma utilização seletiva dos resultados dos estudos específicos, dificultando o diálogo.

Além disso, o debate geralmente apresenta-se em diferentes “níveis” de abstração, como quando se confronta uma análise da normativa e suas possíveis repercussões no mercado de trabalho com outra que coloca a ênfase no funcionamento real dessa normativa e desse mercado, por exemplo, mediante a contraposição de mecanismos que limitariam a demissão e a contratação com altos níveis de rotatividade. Isso está relacionado com a localização do debate “em diferentes mercados”, visto que alguns estudos referem-se ao funcionamento do mercado de trabalho formal, enquanto que outros incluem o setor informal na análise. Em consequência, enquanto uma perspectiva pode ver uma estagnação na institucionalidade devido à ausência de reformas, outra pode ver profundas mudanças no funcionamento do mercado de trabalho, devido a variações na composição da estrutura das ocupações, a uma utilização diferente da institucionalidade existente e a modificações de fato num nível “inferior” àquele da legislação laboral (Bensusán, 2006).

Relacionado com o anterior, o debate freqüentemente carece de especificidade, por exemplo, quando se reclama da rigidez do mercado de trabalho sem se especificar as origens dessa ausência de flexibilidade nem se esclarecer que tipo de regulação específica provoca qual tipo de dano (Weller, 2007). A rigidez pode ser atribuída, além de às regulamentações do trabalho, ao funcionamento dos outros mercados e à lógica do comportamento dos atores no mercado de trabalho, visto que estes poderiam, por exemplo, preferir relações de trabalho mais estáveis a uma alta rotatividade.

Essa falta de consenso no diagnóstico dificulta o avanço na direção de acordos para aprimorar a regulação do trabalho. Embora não seja possível aspirar à superação dessas discrepâncias num período curto de tempo, seria conveniente esclarecer os termos do debate para enfrentar os desafios que se apresentam nessa área. Entre os desafios, com importantes diferenças de um país para outro, podem ser enumerados os seguintes:

²⁷ Conseqüentemente, a posição de um país nas classificações correspondentes pode mudar bastante de acordo com as variáveis consideradas.



- Os atores no mercado de trabalho devem ser reconhecidos como interlocutores legítimos. O cumprimento dessa condição fundamental complica-se devido à história conflitante já mencionada, requerendo, portanto, estratégias graduais que permitam gerar confiança mútua. Esse processo apresenta grandes diferenças entre as diversas sociedades por causa da grande variedade de experiências históricas.
- Em muitos casos, os sindicatos precisam reforçar sua posição como interlocutores válidos e eficazes em representação dos trabalhadores. Para conseguir-lo, seria indispensável que deixassem de lado as práticas corporativistas, superassem a falta de autonomia e democracia interna, e melhorassem sua capacidade negociadora sobre a base de uma maior capacidade de estudo e análise.
- O aparato jurídico às vezes é incoerente. Por exemplo, em alguns países existem discrepâncias entre os direitos constitucionais e a legislação do trabalho. Isso implica que o tema do funcionamento real da institucionalidade laboral seja trasladado do debate para a decisão política, bem como da negociação coletiva para o âmbito jurídico, com resultados, freqüentemente, imprevisíveis.
- Em muitos países, o grau de cumprimento com as normas existentes é baixo, e a experiência demonstrou que a redução de custos e a flexibilização não são suficientes para aumentá-lo. Isso tem, freqüentemente, um efeito nefasto sobre a credibilidade das decisões políticas e estimula a busca de caminhos para burlar as normas, mais do que promover os esforços para cumpri-las. Por outro lado, é indispensável que o cumprimento da normativa seja objetivamente viável.
- Para a institucionalidade laboral ser eficiente e equitativa, o novo contexto econômico tende a exigir maior espaço para a negociação coletiva diante da detalhada regulação legal. Portanto, é importante que os níveis e as áreas temáticas correspondentes da negociação sejam bem definidos. Contudo, a regulação legal continuará a ser imprescindível para se estabelecer os pisos mínimos, em vista dos grandes segmentos que não contam com o necessário nível de organização nem com a capacidade de negociação necessária.
- Um sistema integrado de informação laboral constitui elemento de grande importância para se analisar o desempenho do mercado de trabalho e o debate sobre sua institucionalidade. Entretanto, apesar

das recentes melhoras, muitos países apresentam grande escassez de dados sobre o mercado de trabalho.

Se bem o desenho da institucionalidade, como foi argumentado ao longo do presente documento, somente pode ser resultado dos processos específicos de cada país, oferecem-se, a seguir, algumas sugestões para aspectos pontuais, baseadas nas experiências da região:

- Segundo indicam as experiências dentro e fora da região, a introdução de uma série de contratos “atípicos” não contribuiu para gerar mais emprego, mas incidiu na maior segmentação do mercado de trabalho. Sugere-se centrar as reformas nos contratos “típicos”, flexibilizando-os e combinando-os com melhores mecanismos de proteção (Tokman, 2007a). Os contratos atípicos deveriam ser reservados para situações especiais, como o trabalho por temporada ou de meio expediente, e para tarefas específicas ou de capacitação. Além disso, deveria garantir-se que os contratos “atípicos” gerassem os mesmos direitos que os contratos “padrão”, na sua correspondente proporção.
- Como o principal argumento contra os contratos por prazo indefinido é a rigidez que gerariam os sistemas de indenização por demissão, sugere-se considerar a transformação parcial do gasto da indenização em depósitos periódicos num sistema de seguro-desemprego baseado em contas vinculadas. Dessa forma, não ficaria diminuída a proteção financeira contra o desemprego e, conforme as cotas mensais, possivelmente tampouco iriam diminuir os encargos não-salariais totais, embora o custo da demissão fosse diminuído. Nesse sentido, cabem duas considerações: em primeiro lugar, as condições de demissão não devem “petrificar” as existentes relações de trabalho, mas também não devem incentivar uma rotatividade máxima. O vínculo positivo entre a estabilidade no trabalho e a formação de capital humano e o aumento da produtividade é um fator-chave²⁸. Além disso, observa-se que, com frequência, as empresas não aplicam todos os instrumentos legais disponíveis que lhes permitiriam conseguir maior flexibilidade no manejo do seu pessoal. Isso indicaria que, da sua perspectiva, a aplicação da flexibilidade máxima nem sempre é

²⁸ Chacaltana e García (2001) mostram esse vínculo positivo no caso do Peru. Perry e outros (2006) ressaltam o efeito negativo da instabilidade no trabalho na formação de capital humano, enquanto que Auer, Berg e Coulibaly (2005) enfatizam que a relação entre estabilidade no trabalho e produtividade é positiva, mas não linear.

necessariamente ótima²⁹. Mais parece que em um cenário com grandes e freqüentes mudanças, a solução ideal quanto aos requisitos, tanto imediatos como de mais longo prazo, não fica óbvia para muitas empresas que sempre estão em busca das soluções adequadas³⁰. Em segundo lugar, seria necessário distinguir claramente entre os custos do trabalho e a flexibilidade. Se a inflexibilidade causada por uma regulação específica constitui um gargalo de garrafa identificado para o eficiente funcionamento do mercado de trabalho, poderia ser aconselhável modificá-la, mesmo se isso implicar maiores custos. A situação seria diferente se o obstáculo estivesse relacionado com o montante dos custos do trabalho.

- Em muitos países debate-se a institucionalidade laboral com relação às microempresas e às pequenas empresas. A experiência mostrou que, nesses casos, não é suficiente reduzir os custos do trabalho para fomentar sua formalização em massa (Chacaltana, 2007). Contudo, devido a esses custos serem, em geral, demasiadamente elevados para esse tipo de empresas, a estratégia de formalização gradual que incidiria na melhora das condições de trabalho nesse segmento poderia incluir esquemas especiais que provocassem sua redução transitória.
- O incentivo à flexibilidade interna, em termos de funções, salários e horas de trabalho, é um tema de crescente relevância, que requer um âmbito legal comum e intensa negociação coletiva. Embora esse aspecto da flexibilidade possa gerar benefícios imediatos de produtividade e salários, bem como estabilidade de emprego, é inegável que também implica riscos e encargos, razão pela qual o diálogo deve ser contínuo para gerar os ajustes necessários.
- Pelo lado da oferta, a falta de flexibilidade poderá ser um obstáculo que impeça a incorporação ao mercado de trabalho, especialmente

²⁹ Na Colômbia foi observada uma discrepância entre alguns economistas que favorecem a flexibilização do mercado de trabalho e os empresários que adotam uma posição mais cautelosa (Universidad Externado de Colombia, 2003). No México, foi registrada uma divergência entre o discurso da cúpula empresarial e as práticas nas empresas, que não aplicam todos os instrumentos de flexibilização disponíveis (de la Garza y Bouzas, 1998).

³⁰ Por exemplo, nas primeiras etapas do esfriamento econômico registrado no início da presente década, muitas empresas norte-americanas mostraram maior cautela com relação às demissões em comparação com a situação semelhante vivida no início da década de 1990, visto que na reativação posterior teria sido difícil para eles recuperar a força de trabalho qualificada demitida durante a crise (*The Economist*, 2001, p. 56).



de mulheres que estariam interessadas em aproveitar oportunidades de trabalho para gerarem renda para elas mesmas e para os seus lares. Esse tema não é considerado menor, dada a importância de se poder contar com maior número de ocupados por núcleo familiar, sendo uma das principais determinantes para tirar um lar da pobreza. Ao mesmo tempo em que existe a tendência a enfraquecer as pautas culturais da divisão do trabalho, que exclui grandes segmentos de mulheres da inserção nos mercados de trabalho na região, ainda persistem algumas restrições, principalmente para mulheres com crianças em idade pré-escolar e escolar. É por isso que, ao se abrir o leque de opções para essas mulheres, as políticas com as quais a sociedade assume parte da responsabilidade nas tarefas vinculadas à reprodução contribuem para flexibilizar a oferta de trabalho.

- Diante dos altos níveis da falta de cumprimento de muitas normas, seria necessário melhorar a inspeção nos locais de trabalho. É conveniente contar com estratégias de inspeção que apoiem as empresas no seu cumprimento, em vez de puni-las pela omissão, sobretudo no caso das pequenas e médias empresas (Schrank e Piore, 2007). Numa linha semelhante, estão iniciativas tais como a certificação do cumprimento de normas como “bom empregador”, por parte das autoridades ou, num processo de adesão voluntária, por parte de iniciativas de responsabilidade social ou compromisso global.





9

Alguns aspectos estratégicos para o aperfeiçoamento da institucionalidade laboral

Existe amplo consenso em que, embora os países da região enfrentem desafios similares, suas respostas não podem ser as mesmas. A evolução histórica das características da atual institucionalidade laboral, resultado de processos socioeconômicos e políticos específicos de cada país, e das características das relações entre os principais atores do mercado de trabalho, bem como do grau de desenvolvimento dos mercados de trabalho, têm marcada influência nas opções estratégicas para aperfeiçoar políticas do trabalho. Essas políticas são as referentes à proteção diante do desemprego e as políticas ativas do mercado de trabalho.

Nesse sentido, cada país tem de encontrar seu próprio caminho para elaborar as respostas adequadas aos desafios apresentados pela economia mundial, a fim de oferecer à população o máximo bem-estar possível. Para isso deve contribuir a institucionalidade laboral, cuja finalidade principal é a geração de emprego de qualidade, mediante o cumprimento dos objetivos de fomentar o eficiente funcionamento dos mercados de trabalho e de proteger e reforçar os menos favorecidos em um mercado com desigualdades estruturais entre os atores.

Uma lição importante do modelo da *flexigüridade* é que os diferentes componentes da institucionalidade laboral devem ser considerados complementares, além de se reforçarem mutuamente. Não obstante, devido à complexidade do tema na realidade política de cada país, é pouco provável que se possa obter uma reforma conjunta de toda a institucionalidade.





Portanto, surge como ponto chave a identificação das principais deficiências da institucionalidade atual.

Cabe ressaltar que a história conflituosa das relações do trabalho em muitos países representa grande obstáculo para se conseguir acordos e reformas sustentáveis nessa área após o surgimento de um alto grau de desconfiança entre as partes. Alguns elementos estratégicos para se avançar nesse tema são:

- O diálogo social. As reformas impostas por alguns atores específicos que aproveitaram uma conjuntura política favorável a seus interesses têm baixo nível de legitimidade e, em geral, são objeto de pressões para a realização de contra-reformas quando ocorre a mudança da conjuntura política. Dali surge aquilo que, em diversos países da região, é percebido como uma variação oscilante da institucionalidade laboral. Em contraste, as reformas negociadas têm legitimidade mais ampla e tendem possuir maior estabilidade no tempo.
- A necessidade de se contar com mais recursos para reorientar a institucionalidade laboral. Para evitar o aumento dos custos do trabalho, com o possível efeito negativo que isso poderia ter sobre a demanda do trabalho, esses recursos teriam de ser financiados com fundos fiscais. Em diversas oportunidades³¹, CEPAL propôs um pacto fiscal e social, consensual nos seus objetivos de longo prazo, que contribua com o seu financiamento e a sua sustentabilidade macroeconômica por meio do manejo responsável das finanças públicas.
- O gradualismo. Embora pudesse parecer atrativo negociar um pacote unificado de reformas em todas as áreas relevantes, em muitos países, esse procedimento apresenta-se como pouco viável diante da desconfiança reinante entre as partes. Em consequência, é preciso um processo de geração de confiança que poderia ser baseado em avanços graduais que, ao serem favoráveis, ampliariam o espaço para novos acordos.
- A inserção da institucionalidade em uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo. A estratégia de desenvolvimento e seus correspondentes objetivos definem alguns dos requisitos essenciais para a institucionalidade laboral, relacionando-a com aspectos não-laborais (por exemplo, na área da educação e do avanço tecnológico).

³¹ Veja, por exemplo, CEPAL (2004b).



Os compromissos voluntários, que marcariam a orientação básica em relação com alguns temas em questão, constituem um outro mecanismo para a geração da confiança. Esses compromissos poderiam ser materializados na adesão a determinados códigos de conduta ou na maior inclusão de aspectos do trabalho nas políticas de responsabilidade social empresarial.

Uma transformação significativa da institucionalidade laboral pode gerar inquietação a respeito dos direitos dos trabalhadores, principalmente se um dos componentes dessa transformação fosse a eliminação de determinadas regulamentações percebidas, pelos trabalhadores, como mecanismos de proteção, e, pelos empresários, como inflexibilidade.. Resulta claro que a simples promessa de que uma reforma desse tipo redundaria em benefícios para os trabalhadores, porquanto estimularia a geração de emprego, não é suficiente para dar viabilidade a tal reforma. Portanto, parece indispensável dedicar os esforços prioritários ao desenho ou aprimoramento de um sistema de proteção diante do desemprego. Mais do que na defesa dos postos de trabalho, esse sistema seria centrado numa maior proteção da renda. As características do esquema dependeriam da situação específica de cada país e da forma como se consiga promover um pacto social para chegar a um consenso à luz das complexas variáveis de financiamento, cobertura, direitos, obrigações e serviços complementares, entre outras.

As políticas ativas do mercado de trabalho facilitam a geração da confiança. Ainda que não se possam negar as discrepâncias, por exemplo, sobre o financiamento, manejo e controle dos programas, a semelhança nos interesses fundamentais dos principais atores favorece acordos sobre instrumentos específicos. Considerando os grandes desafios pendentes, por exemplo, em matéria de capacitação, um amplo diálogo sobre o aperfeiçoamento das políticas ativas do mercado de trabalho poderia ter um resultado muito favorável, que poderia abrir espaços para o debate em outras áreas.

Sem dúvida, a área mais complexa é a regulação do mercado de trabalho, onde os interesses específicos são confrontados de maneira mais aberta. Convém lembrar que a finalidade última da regulação é gerar emprego de qualidade, para o que deve cumprir com o duplo objetivo de estimular o funcionamento eficiente do mercado de trabalho e de proteger os atores mais fracos desse mercado. Se esse duplo objetivo for considerado, fica óbvio que nem sempre é fácil alcançar soluções onde todos os atores saiam favorecidos, apesar de existirem aspectos da flexibilidade e da estabilidade

(“rigidez”) que seriam convenientes tanto para as empresas como para os trabalhadores. Como foi estabelecido anteriormente, obter uma coincidência no diagnóstico parece ser uma condição fundamental para se poder chegar a acordos sobre medidas de aprimoramento da institucionalidade laboral.

Segundo foi argumentado na seção 3, não existe, para isso, uma única fórmula independente do espaço e do tempo. É preciso analisar caso a caso e ver quais seriam os impedimentos para a institucionalidade laboral poder atingir melhor as suas metas numa situação específica. Para se fazer essa análise, adotou-se a proposta de Hausmann, Rodrik e Velasco (2005) sobre o incentivo ao crescimento econômico, que, em síntese, consiste de identificar em cada país os gargalos de garrafa que obstaculizam a consecução do crescimento mais dinâmico. Essa estratégia opõe-se àquelas que apresentam fórmulas comuns para todos os países e leva em conta a grande diversidade que reina entre as distintas sociedades da região, onde existem diferentes formas de combinar a proteção do emprego com a proteção sociolaboral (Tokman, 2007b, p. 51).

Para identificar as dificuldades que impedem a geração de emprego de qualidade pode ser utilizada a “árvore invertida”, apresentada no gráfico 5³². Caso exista uma brecha na geração de emprego de qualidade – como acontece em todos os países da região se forem consideradas as taxas de desemprego, as baixas rendas, a falta de cobertura da segurança social e outros fatores – analisa-se, em primeiro lugar, se a geração de emprego formal é baixa ou se é significativa, e se ainda prevalecem os postos de trabalho de baixa qualidade ³³.

No caso de baixa geração de emprego formal, o segundo passo seria identificar se os problemas são devidos, principalmente, ao fraco crescimento econômico, ou a que esse crescimento não tem suficiente efeito positivo no mercado de trabalho, o que pode ser conseqüência de uma baixa elasticidade do emprego formal/produto ou do tamanho limitado do setor

³² Weller (2007, págs. 59-64) apresenta alguns exemplos para a identificação de gargalos de garrafa e possíveis soluções.

³³ Por razões de simplificação, aqui se supõe que os empregos de boa qualidade estão concentrados no setor formal, e, portanto, o principal objetivo intermediário consiste de fomentar a geração de emprego formal. Com isso, não se ignora a possibilidade da existência de emprego de boa qualidade no setor informal, onde a melhora das condições de trabalho constitui importante desafio, nem que possa haver emprego de baixa qualidade no setor formal. O conceito de economia informal, mais amplo que a perspectiva setorial, abrange parcialmente esses aspectos (veja Hussmanns, 2004).

Gráfico 5
MECANISMO DE IDENTIFICAÇÃO DE OBSTÁCULOS
PARA A GERAÇÃO DE EMPREGO DE QUALIDADE

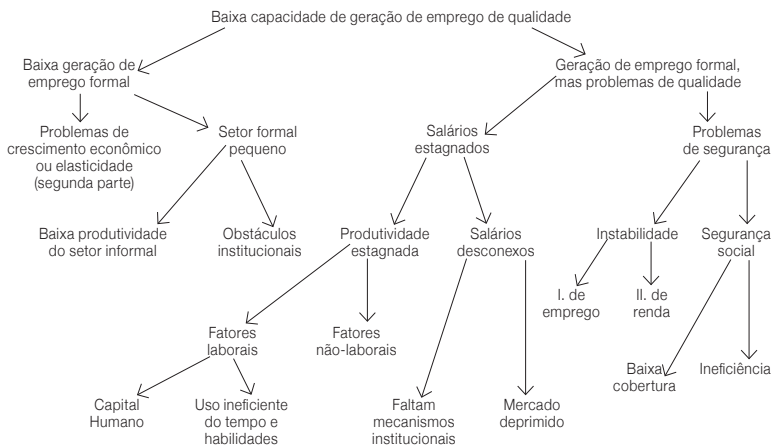
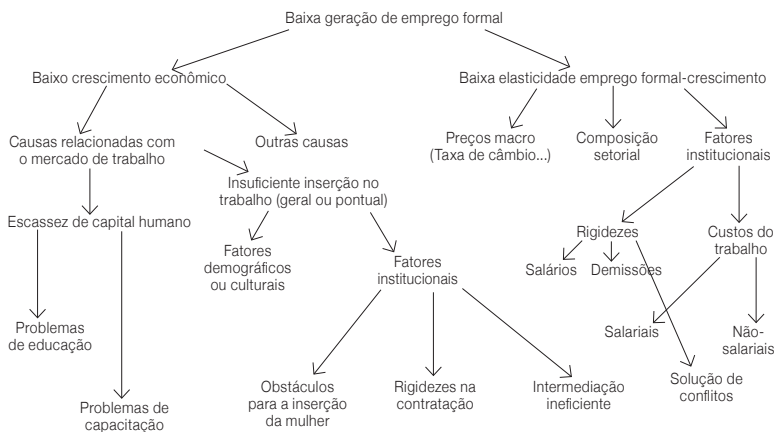


Gráfico 5, segunda parte



Fuente: Jürgen Weller, "La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 61 (LC/L.2848-P/E), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2007. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.07.II.G.171.

formal na estrutura econômica do país em questão. Quando se identifica o baixo crescimento econômico como principal motivo da reduzida geração de emprego, são diferenciadas as causas relacionadas com o mercado de trabalho daquelas alheias ao mesmo. Entre as primeiras haveria aspectos qualitativos, relacionados com a acumulação de capital humano, e aspectos que obstam a maior inserção no trabalho, baseados em fatores demográficos ou culturais, ou em fatores institucionais que freiam a oferta de trabalho e a contratação.

Se o crescimento econômico for razoavelmente alto, mas a geração de emprego formal for baixa, poderá ocorrer que alguns preços macroeconômicos, como a taxa de câmbio, dêem um viés aos investimentos contra a contratação de assalariados, ou que o crescimento esteja liderado por setores com pouco uso de mão-de-obra. Também poderá ocorrer que os fatores institucionais provoquem inflexibilidade ou altos custos do trabalho em detrimento da geração de emprego formal. Da mesma forma, poderia se apresentar o caso de existir razoável elasticidade de emprego formal/crescimento econômico, mas que o número absoluto de novas posições de trabalho formal geradas fosse baixo, devido ao pequeno tamanho desse setor.

Por último, apesar da geração de emprego formal ser razoável, poderiam surgir dificuldades na geração de emprego de qualidade, conforme indicariam os salários baixos e estagnados ou os problemas com a proteção social. Também nesses casos, identificam-se as características das dificuldades que existem para a elaboração de propostas de soluções específicas.

O objetivo da “árvore invertida” não é a identificação de um único elemento chave para a solução dos problemas de trabalho. Além de indicar os gargalos de garrafa, pode ajudar a diferenciar entre aspectos prioritários e aspectos secundários. Os primeiros seriam caracterizados por representarem um obstáculo maior para a geração de emprego de qualidade e sua eliminação poderia gerar um efeito importante. A remoção dos obstáculos da segunda categoria teria um efeito menor e algumas vezes duvidoso, e com frequência acarretaria custos políticos elevados em relação ao efeito que se podia esperar. Existindo a viabilidade política, as reformas desses aspectos secundários poderiam fazer parte de um pacote negociado, no qual o consenso iria se referir ao pacote no seu conjunto e não a cada um dos seus componentes individuais.

BIBLIOGRAFIA

- Acemoglu, Daron e Robert Shimer (1999), "Productivity gains from unemployment insurance", *NBER Working Paper Series*, vol. 7352.
- Algan, Yann and Pierre Cahuc (2006), "Civic attitudes and the design of labor market institutions: which countries can implement the Danish flexicurity model?", *IZA Discussion Paper Series*, N° 1928.
- Amadeo, Edward J. e José Marcio Camargo (1993), "Flexibilidad laboral, productividad y ajuste", *Boletín sociográfico*, N° 26, dezembro.
- Auer, Peter, Janine Berg e Ibrahim Coulibaly (2005), "El trabajo estable mejora la productividad?", *Revista internacional del trabajo*, vol. 124, N° 3.
- Banco Mundial (2007), *Doing Business 2008*, Washington, D.C.
- Bensusán, Graciela (coord.) (2006), "Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina", México D.F., Cámara de Diputados/ Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)/Porrúa,
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2003), *Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales de América Latina*, Washington, D.C.
- (1997), *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997: América Latina tras una década de reformas*, Washington, D.C.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2007a), *Balance preliminar das economias de América Latina y el Caribe 2007 (LC/G.2355-P)*, Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.07.II.G.161.
- (2007b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007 (LC/G.2338-P/E)*, Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.07.II.G.
- (2007c), *Panorama social de América Latina 2006 (LC/G.2326-P)*, Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.06.II.G.133.

- ____ (2004a), “América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población, 1950-2050”, *Boletín demográfico*, N° 73 (LC/G.2225-P). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: E/S.03.II.G.209
- ____ (2004b), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3), Santiago do Chile.
- ____ (2004c), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2003-2004* (LC/G.2255-P/E), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.04.II.G.2.
- CEPAL/UNESCO (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) (2004), *Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Versión preliminar* (LC/G.2249 (SES.30/14)), Santiago do Chile, junho.
- Chacaltana, Juan (2007), “Economic implications of labour and labour-related laws on MSEs: a quick review of the Latin American experience”, Organização Internacional do Trabalho (OIT), inédito.
- Chacaltana, Juan y Norberto García (2001). “Reforma laboral, capacitación y productividad. La experiencia peruana”, *documento de trabalho*, N° 139, Lima, Escritório Regional da OIT para América Latina e o Caribe.
- Chahad, José Paulo Zeetano (2008), “Flexibilidade no mercado de trabalho, proteção aos trabalhadores e treinamento vocacional da força de trabalho: a experiência da América Latina e perspectivas. “Análise do Caso Brasileiro”, inédito.
- Comissão Europeia (2007), *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security*, Bruxelas.
- Confederação de Sindicatos/Confederação de Empregadores/Ministério do Emprego, Dinamarca (2007), “Joint paper on the flexicurity concept” [on-line] <http://www.da.dk/bilag/Joint%20paper%20BM%20LO%20DA.pdf>
- Cortázar, René (2004), *Instituciones y mercados laborales, en BID, Reformas y equidad social en América Latina y el Caribe. Memórias de la primera fase del Foro de Equidad Social*, Carlos Eduardo Vélez y Paz Castillo-Ruiz (eds.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- de la Garza, Enrique y Alfonso Bouzas (1998), “La flexibilidad del trabajo en México: una visión actualizada”, *Rights versus Efficiency Papers*, N° 4, The Institute of Latin American and Iberian Studies, Universidade de Columbia.
- Ermda Uriarte, Oscar (2007), “La política laboral de los gobiernos progresistas”, *Nueva sociedad*, N° 211, setembro-outubro.

- Freeman, Richard B. (2005a), “La gran duplicación: los efectos de la globalización sobre los trabajadores en el mundo”, *Cambios globales y el mercado laboral peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo*, Juan Chacaltana, Miguel Jaramillo y Gustavo Yamada (eds.), Lima, Universidad del Pacífico.
- (2005b), “Labour market institutions without blinders: the debate over flexibility and labour market performance”, *NBER Working paper series*, No. 11286.
- Gobierno de Dinamarca (2006), *Progress, Innovation and Cohesion. Strategy for Denmark in the Global Economy. Summary*.
- Goldín, Adrián (2008), “Mercados laborales flexibles, protección de los trabajadores y aprendizaje *de por vida* en una economía global: experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe. Argentina”, inédito.
- (2007), *os derechos sociales en el marco de las reformas laborales en América Latina*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- Gregory, Peter (1986), *The Myth of Market Failure. Employment and the Labor Market in Mexico*, Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik y Andrés Velasco (2005), “Growth diagnostics”, inédito.
- Herrera, Javier y Nancy Hidalgo (2003), “Vulnerabilidad del empleo en Lima. Un enfoque a partir de encuestas de hogares”, *serie Financiamiento do desarrollo*, N° 130, Santiago de Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.03.II.G.49.
- Husmanns, Ralf (2004), “Measuring the informal economy: from employment in the informal sector to informal employment”, *Working Paper*, N° 53, Organização Internacional do Trabalho (OIT), dezembro.
- Jørgensen, Henning (2008), “Flexible labour markets, workers’ protection and ‘the security of the wings’: A Danish “flexicurity” solution to the unemployment and social problems in globalized economies?”, inédito.
- Machinea, José Luis, Osvaldo Kacef y Jürgen Weller (2007), “América Latina en el 2007: situación económica y del mercado de trabajo”, documento apresentado no seminário *Cohesión social y reformas en América Latina*, Fundación CIDOB, Barcelona, 26 e 27 de outubro.
- Madsen, Per Kongshøj (2006), “Flexicurity – a new perspective on labour markets and welfare states in Europe”, documento apresentado no seminário sobre *flexiguridad* da Diretoria Geral do Emprego, Bruxelas, Comissão Européia, 18 de maio.

- Mazza, Jacqueline (2003), “Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe”, *Revista da CEPAL*, N° 80 (LC/G.2204-P/E), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Mesa-Lago, Carmelo (2005), “Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social”, *documentos de proyectos*, N° 63 (LC/W.63), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Morgado, Emilo (1999), “Las reformas laborales y su impacto en el funcionamiento del mercado de trabajo en Chile”, *serie Reformas económicas*, N° 32 (LC/L.1221), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Chile (2003), *El trabajo y la protección social en Chile, 2000-2002*, Santiago do Chile.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho) (2004a), *Economic Security for a Better World*, Ginebra.
- _____ (2004b), *World Employment Report 2004-2005*, Ginebra.
- Perry, Guillermo y otros (2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuos and Vicious Circles*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Puyo Posada, Jimena (2007), *los aspectos laborales en los tratados de libre comercio con EE.UU.*, Bogotá, D.C., Instituto de Ciencia Política Hernán Echevarría Olózaga.
- Ruiz Durán, Clemente (2008), “México: Las dimensiones de la flexiseguridad laboral”, inédito.
- Samaniego, Norma (2004), “Las primeras experiencias de evaluación de las políticas del mercado de trabajo en América latina: qué hemos aprendido?”, *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo el os instrumentos de su evaluación*, Jürgen Weller (comp.), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/LOM.
- Schkolnik, Mariana, Consuelo Araos y Felipe Machado (2005), “Certificación de competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 113, Santiago de Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.05.II.G.184.
- Schrank, Andrew e Michael Piore (2007), “Norms, regulations and labour standards in Central America”, *serie Estudios y perspectivas*, No.77 (LC/MEX/L.766), México, D.F., sede sub-regional da CEPAL no México.

- Squire, Lyn (1981), *Employment Policy in Developing Countries. A Survey of Issues and Evidence*, Nueva York, Banco Mundial/Oxford University Press.
- The Economist (2001), “The jobs challenge. Corporate downsizing in America”, 15 de julho.
- Tokman, Víctor E. (2007a), “De las reformas del consenso a las reformas para el empleo estable y protegido”, documento apresentado no seminário “Cohesión social y reformas en América Latina”, Fundación CIDOB, Barcelona, 26 e 27 de outubro.
- (2007b), “Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 130 (LC/L.2694-P/E), Santiago de Chile Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.07.II.G.45.
- Toyama, Jorge (2008), “Análisis de la implementación de la propuesta de la flexibilidad laboral en el Perú”, inédito.
- Universidad Externado de Colombia (2003), “Ley 789 de 2002. Reforma laboral colombiana”, *Boletín del Observatorio del mercado de trabajo la seguridad social*, N° 6, diciembre.
- Vega Ruiz, María Luz (2005), *La reforma laboral: un análisis comparado*, Lima, Escritório Regional da OIT para a América Latina e o Caribe.
- Velásquez, Mario (2008), “Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile”, inédito.
- (2005), “La protección frente al desempleo en América Latina”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 166 (LC/L.2470-P/E), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.05.II.G.217.
- Weller, Jürgen (2007), “La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 61 (LC/L.2848-P/E), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.07.II.G.171.
- (comp.) (2004), *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/LOM.
- (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina*, Santiago de Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, John (1990) “What Washington means by policy reform”, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, John Williamson (ed.), Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.

