

O novo cenário laboral latino-americano

Regulação, proteção
e políticas ativas
nos mercados de trabalho

Jürgen Weller
Editor



CEPAL

MINISTRY OF FOREIGN
AFFAIRS OF DENMARK



**O novo cenário laboral
latino-americano:
Regulação, proteção e políticas
ativas nos mercados de trabalho**

Jürgen Weller
Editor



Este documento foi elaborado no contexto do projecto CEPAL/Governo da Dinamarca “Mercados de trabalho, a proteção dos trabalhadores e o aprendizado permanente dos trabalhadores numa economia global: experiências e perspectivas da América Latina e do Caribe”.

Agradece-se a colaboração de Filipa Correia e Sandra Manuelito na revisão da tradução ao português.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, a posição da CEPAL.

Índice

Prólogo	7
Capítulo I	
Avanços e desafios para o aperfeiçoamento da institucionalidade trabalhista na América Latina	11
A. A economia global e os desafios para os mercados de trabalho.....	12
B. Situação e evolução dos mercados de trabalho na América Latina e no Caribe.....	13
C. As instituições trabalhistas.....	18
D. A regulação do mercado de trabalho	21
E. A proteção frente ao desemprego.....	23
F. As políticas ativas do mercado de trabalho	27
1. A geração de emprego assalariado direto e indireto.....	27
2. A capacitação	28
3. Os serviços de emprego	29
4. O apoio ao autoemprego e à microempresa.....	30
G. Flexigurança e aprendizado permanente.....	31
1. Mercado de trabalho flexível	32
2. Segurança social.....	32
3. Políticas ativas do mercado de trabalho	32
H. A flexigurança e os desafios da região	35
1. As políticas ativas do mercado de trabalho	38
2. A proteção dos desempregados	39
3. A regulação do mercado de trabalho	40
I. Alguns aspectos estratégicos para o aperfeiçoamento da institucionalidade trabalhista...	44
Capítulo II	
O modelo dinamarquês de “flexigurança” e as lições pertinentes para a América Latina ..	49
A. Diversos enfoques governamentais da adaptação.....	50
B. Pilares institucionais do modelo dinamarquês de flexigurança.....	51
C. Funcionamento do modelo dinamarquês de flexigurança	54

D. Políticas ativas do mercado de trabalho e estratégias de aprendizagem permanente	57
E. Elementos disfuncionais do modelo dinamarquês de flexigurança	63
F. Lições de política a serem aprendidas	64
G. Pertinência para os países latino-americanos	66

Capítulo III

Flexibilidade laboral e segurança do trabalhador: uma perspectiva argentina.....69

Introdução70

A. A situação do emprego e o quadro normativo das relações individuais	70
B. Sobre as relações coletivas de trabalho	72
C. Sobre a (in)eficácia das normas laborais	73
1. Ineficácia e trabalho sem registro	73
2. A inspeção do trabalho	74
D. A seguridade social	74
1. A cobertura da saúde	74
2. A cobertura do desemprego	75
3. Trabalho e família: normas laborais e seguridade social	75
E. As políticas do mercado de trabalho	76
F. A posição dos atores relevantes	78
G. Conclusões	79
1. Inevitáveis prevenções	79
2. A segurança do trabalhador na Argentina	81
3. A flexibilidade laboral	83
4. A flexigurança interna	84
5. A flexigurança externa	85

Capítulo IV

Flexibilidade e segurança no mercado de trabalho:

a busca da melhoria da proteção social dos trabalhadores brasileiros.....87

Introdução88

A. Regulamentação nas relações de trabalho: implicações para a flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro e proteção social do trabalhador	88
B. O sistema de proteção aos desempregados	91
1. A evolução e a dimensão do seguro-desemprego no Brasil	91
2. Um sumário das distorções e as limitações no seguro-desemprego brasileiro	93
3. Breve histórico do FGTS como sistema indenizatório ao trabalhador demitido	93
4. As principais estatísticas do FGTS	94
5. O acesso dos desempregados ao setor da saúde e à Previdência Social	95
C. As políticas ativas no mercado de trabalho brasileiro: história, dimensão e balanço..	95
1. Aspectos históricos da evolução das PAMT brasileiras	95
2. A evolução dos gastos com PAMT no Brasil	98
3. Um balanço das PAMT no Brasil	99
D. A posição dos principais atores sociais brasileiros diante da necessidade de reformas nas relações de trabalho e na seguridade social	101
1. A posição dos trabalhadores face às reformas trabalhista e sindical	101
2. A posição dos empregadores diante das reformas trabalhista e sindical	102
3. O governo federal e as reformas trabalhista e sindical	104

4. Os atores sociais e os esforços para se implantar um Serviço Público de Emprego no Brasil.....	105
E. O alcance e as limitações do modelo de <i>flexicurity</i> tendo em vista o fortalecimento do mercado de trabalho e a ampliação da proteção social aos trabalhadores no Brasil	106
1. A necessidade de reformas no caminho da <i>flexicurity</i> visando a inclusão social.....	106
2. Obstáculos, dificuldades e gargalos (<i>bottlenecks</i>) para as reformas em busca do fortalecimento do mercado de trabalho e ampliação da proteção social	108

Capítulo V

Flexibilidade, proteção e políticas ativas no Chile.....	111
A. Objetivo	112
B. Metodologia.....	112
C. Quadros institucionais: da (des)regulação à flexibilidade com proteção	112
D. Flexibilidade externa	114
E. Flexibilidade interna	117
F. Sindicalismo e negociação coletiva	119
G. Mudanças em matéria de proteção social	120
H. As políticas ativas	121
I. Os atores e o diálogo social.....	125
J. Avanços graduais e sustentados em matéria de flexibilidade com proteção.....	126
K. Conclusões e recomendações.....	127

Capítulo VI

México: as dimensões da flexigurança trabalhista.....	131
A. Um mercado de trabalho segmentado, flexível e submetido à pressão demográfica.....	132
B. Características e mudanças recentes na regulação do mercado de trabalho	135
1. Relações individuais de trabalho	135
2. Relações coletivas de trabalho	138
3. Inspeção do trabalho.....	141
C. Características e mudanças recentes nas políticas ativas do mercado de trabalho ...	142
D. Análise da posição dos atores mais relevantes	150
1. A posição do governo: introduzir mais elementos de flexibilidade	150
2. A posição dos sindicatos independentes e de alguns partidos políticos.....	151
E. Conclusões: o caminho para que a filosofia da flexigurança apoie o diálogo trabalhista	153

Capítulo VII

Desafios pendentes para implementar a flexigurança no Peru	157
Introdução.....	158
A. Políticas e quadro normativo.....	158
1. Políticas do mercado de trabalho.....	158
2. Setor privado: o sistema legal.....	159
B. Impacto, eficiência e posições com respeito ao quadro normativo.....	172

1.	Avaliação e impacto das reformas trabalhistas	172
2.	Eficiência das regras formais	173
3.	Posições dos atores relevantes no mercado de trabalho	174
C.	Flexigurança e ações pendentes	175
1.	A flexigurança como estratégia para evitar o viés setorial das reformas e mitigar a oscilação ideológica das políticas de mercado	175
2.	Debates pendentes	175
3.	Viabilidade e ferramentas para assegurar a flexigurança	176
D.	Conclusões	180

Capítulo VIII

Flexigurança com informalidade: opções e restrições	183
A. Conciliar flexibilidade com proteção: a flexigurança	184
B. Flexigurança na América Latina	184
C. Flexigurança e fatores limitantes estruturais	186
D. Informalidade: um conceito em evolução permanente	188
E. Informalidade: dimensões, estrutura e diversidade entre países	190
F. Exclusão ou escape: diferenciais de renda no setor informal	193
G. Informalidade, relação de trabalho e proteção social	195
H. Uma opção estratégica para a inclusão social e a competitividade	196
I. Cinco pilares estratégicos para a economia informal	198
1. Desenvolvimento produtivo e regulação das atividades informais	198
2. Direitos trabalhistas em empresas informais com capacidade de pagamento limitada	199
3. Medidas contra a insegurança e desproteção dos trabalhadores informais em empresas formais	201
4. Regulação de relações de trabalho difusas	203
5. Proteção social para os trabalhadores informais	203
J. Conclusões	205
Bibliografia	207

Prólogo

A geração de emprego continua sendo um imperativo da política econômica, posto que o bem-estar das famílias depende de sua quantidade e qualidade. No quinquênio 2004-2008 a América Latina registrou altas taxas de crescimento econômico, as mais elevadas em 40 anos, o que teve efeitos positivos na geração de emprego. Em compensação, em períodos de escassa expansão econômica, o aumento do emprego foi exíguo em quantidade e precário em qualidade. No entanto, o crescimento econômico não é o único que incide na quantidade e na qualidade do emprego.

Os três pilares da institucionalidade trabalhista, isto é, as regulações das relações individuais e coletivas de trabalho, a proteção contra o desemprego e as políticas ativas do mercado de trabalho, também desempenham um papel fundamental, dado que influem na dinâmica e nas características da oferta de trabalho, na quantidade e qualidade dos postos de trabalho gerados e na eficiência dos processos de busca de emprego e contratação, assim como nas condições e perspectivas das pessoas que ficam sem emprego.

O debate sobre a institucionalidade trabalhista, tanto no âmbito acadêmico como no político, não gira em torno de sua importância, sobre a qual não cabem dúvidas, mas sim sobre a obtenção de um desenho ótimo, e dele surgem duas posições principais. Os partidários da primeira consideram que a institucionalidade deveria se basear exclusivamente em mecanismos de mercado e que a aplicação de outros instrumentos distorce o funcionamento do mercado de trabalho e reduz sua eficiência e, por conseguinte, seu desempenho em termos de equidade. Os partidários da segunda posição, em contraste, sublinham que, para que este desempenho seja justo e sustentável, é necessário introduzir mecanismos que protejam os trabalhadores num mercado caracterizado por uma desigualdade estrutural entre os atores.

Estas análises adquiriram força no contexto de uma globalização que exerce cada vez maior pressão sobre a competitividade sistêmica dos países e obriga a fazer ajustes na institucionalidade trabalhista; a partir disso, se colocam diversas questões, entre elas: se as regulações das relações individuais e coletivas do trabalho permitem que as empresas se adaptem de maneira adequada aos vaivéns dos mercados, se estimulam o desenvolvimento de estratégias de crescimento e competitividade de longo prazo ou se favorecem a distribuição justa dos resultados do crescimento e o desenvolvimento de trajetórias trabalhistas ascendentes. Além disso, cabe perguntar se os mecanismos de proteção contra o desemprego constituem instrumentos que fomentam a equidade e

favorecem a reinserção eficiente no mercado de trabalho. Quanto às políticas ativas do mercado de trabalho, pode-se examinar se melhoram a empregabilidade das pessoas com problemas especiais de inserção trabalhista. Finalmente, cabe perguntar se os três pilares da institucionalidade trabalhista na atualidade favorecem um aumento contínuo da produtividade e contribuem para um funcionamento eficiente do mercado de trabalho.

Durante as últimas décadas foram feitos esforços para aperfeiçoar a institucionalidade trabalhista dos países latino-americanos mediante reformas que refletem os diversos pontos de vista a esse respeito. Tomaram-se medidas dirigidas, em alguns casos, a aumentar sua eficiência, insistindo na conveniência de contar com mercados de trabalho mais flexíveis, ou orientadas a melhorar os direitos dos trabalhadores e a proteção dos mais vulneráveis; também se combinaram diversos instrumentos para melhorar a eficiência e a equidade simultaneamente.

Apesar da obtenção de certos avanços, não existem processos para integrar a institucionalidade trabalhista numa estratégia de desenvolvimento de longo prazo, isto é, num projeto de crescimento sustentável, baseado na incorporação crescente de inovações e recursos humanos cada vez mais qualificados.

O debate sobre seu aperfeiçoamento tem duas deficiências vinculadas entre si: por um lado, uma visão de curto prazo que enfatiza a obtenção de lucros imediatos, como os derivados da redução dos custos trabalhistas, e que não considera a importância de uma força de trabalho qualificada e da existência de relações de trabalho que favoreçam o aumento contínuo da produtividade no contexto de uma estratégia de desenvolvimento sustentável competitiva no longo prazo; por outro, uma visão de soma zero, baseada principalmente no conflito nas relações de trabalho, que ignora o potencial das relações de cooperação dentro da empresa.

Neste contexto, analisa-se o conceito de flexigurança. Este modelo, que surgiu em vários países europeus, dos quais a Dinamarca é seu principal expoente, combina mercados de trabalho flexíveis, elevados níveis de proteção contra o desemprego e políticas ativas do mercado de trabalho orientadas a facilitar uma reinserção laboral eficiente e em condições favoráveis para o trabalhador. Além disso, combina-se com uma estratégia de crescimento econômico que conta com uma força de trabalho cada vez mais qualificada, pois incorpora um componente de capacitação permanente.

Obviamente, este conceito, orientação central da política trabalhista da União Europeia, não pode ser aplicado de maneira idêntica na América Latina, mas as lições que oferece podem ser úteis para a região, entre elas: a necessidade de adaptar a institucionalidade trabalhista a um contexto econômico e social mais dinâmico e volátil, a importância de levar a cabo reformas negociadas para que esta institucionalidade seja sustentável no tempo, e a conveniência de contar com uma visão integrada dos diferentes componentes de uma institucionalidade trabalhista coerentemente integrada numa estratégia de desenvolvimento de longo prazo.

A realidade sociotrabalhista dos países da região é muito diversa e os objetivos específicos de uma estratégia de aperfeiçoamento da institucionalidade trabalhista, assim como a identificação das prioridades de política e os instrumentos a serem aplicados, deverão surgir de uma análise cuidadosa da realidade de cada país e de processos de diálogo social e político que levem em conta a idiosincrasia de cada um deles, de maneira a melhorar de forma sustentável a eficiência e a equidade.

Este livro aspira a ser uma contribuição para este processo. Ele resume os principais resultados do projeto “Mercados de trabalho, a proteção dos trabalhadores e o aprendizado permanente dos trabalhadores numa economia global: experiências e perspectivas da América Latina e do Caribe,” executado pela CEPAL com a cooperação do Governo da Dinamarca.

No primeiro capítulo, Jürgen Weller resume as mudanças recentes nos três pilares da institucionalidade trabalhista dos países latino-americanos e analisa os desafios que enfrentam para seu aperfeiçoamento. No capítulo seguinte, Henning Jørgensen explica as características do modelo dinamarquês da flexigurança e analisa sua relevância para a América Latina. Posteriormente, Adrián Goldín, José Paulo Chahad, Mario Velásquez, Clemente Ruiz Durán e Jorge Toyama discutem as mudanças e desafios sobre o tema na Argentina, Brasil, Chile, México e Peru, respectivamente. No capítulo final, Víctor Tokman examina a informalidade que caracteriza em maior ou menor grau os mercados de trabalho da região e que representa um dos principais obstáculos estruturais para um modelo de flexigurança “à moda latino-americana” e avalia as opções de uma estratégia de formalização como condição para construir economias e sociedades mais integradas e coesas. Esperamos que estas colaborações contribuam para um debate tão complexo quanto necessário.

Alicia Bárcena

Secretária Executiva
Comissão Econômica
para a América Latina
e o Caribe (CEPAL)

Capítulo I

Avanços e desafios para o aperfeiçoamento da institucionalidade trabalhista na América Latina¹

Jürgen Weller

¹ Este capítulo é uma versão revisada do texto publicado como CEPAL (2008b) que foi elaborado pelo autor, sob a direção de José Luis Machinea, Secretário Executivo da CEPAL nessa época. Agradecem-se os comentários de Miguel del Cid, José Paulo Zeetano Chahad, Adrián Goldin, Clemente Ruiz Durán, Andrés Marinakis, Juan Carlos Obando, Víctor Tokman, Jorge Toyama e Mario Velásquez. No entanto, a responsabilidade sobre o conteúdo do capítulo é inteiramente do autor.

A. 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 aumento do intercâmbio de bens, serviços e informação, os elevados fluxos de capital e o caráter maciço da migração internacional representam o que se identificou como uma segunda onda de globalização. Ao mesmo tempo em que se beneficiam dos aspectos positivos desta integração de mercados, as economias mais abertas enfrentam o custo que supõe um ajuste contínuo a um contexto econômico volátil e difícil de prever.

Enquanto para otimizar o aproveitamento dos possíveis benefícios os países devem melhorar sua competitividade sistêmica, para limitar os custos de enfrentar um ambiente volátil e distribuí-los o mais equitativamente possível devem estabelecer mecanismos eficientes de ajuste e sistemas de segurança social que protejam os afetados por estes ajustes.

Neste contexto, as empresas reclamam flexibilidade na regulação dos mercados para poder adaptar-se rapidamente às mudanças da demanda e a uma redução dos custos das transações econômicas (Banco Mundial, 2007). No entanto, para continuarem competitivas no longo prazo, as empresas devem, além disso, formular estratégias destinadas a aumentar a produtividade; para tanto, a inovação de processos e produtos e a qualificação da força de trabalho são elementos essenciais.

As transformações registradas 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 diretrizes ocupacionais. 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 ao mercado mundial. A força de trabalho dos países da América Latina e do Caribe, em particular, enfrenta tanto a concorrência da mão de obra qualificada proveniente dos países altamente industrializados como a dos trabalhadores de menor nível educacional que competem com baixos salários. Neste contexto, os trabalhadores exigem maiores níveis de proteção e mais oportunidades que favoreçam trajetórias de trabalho ascendentes. Já que na América Latina e no Caribe uma grande proporção da força de trabalho está excluída da institucionalidade trabalhista, surge uma demanda adicional: fazer com que esta institucionalidade inclua cada vez mais este segmento da população.

O fim último da institucionalidade trabalhista é gerar emprego de boa qualidade. Para que a institucionalidade possa contribuir significativamente ao cumprimento deste fim, as mudanças socioeconômicas em processo requerem ajustes nos três pilares da institucionalidade trabalhista: a regulação do mercado de trabalho, os sistemas de proteção contra o desemprego e as políticas ativas do mercado de trabalho. Nas últimas décadas, em muitos países da América Latina e do Caribe foram realizadas reformas nestas três áreas. No entanto, muitas destas reformas não obtiveram uma consistência no tempo nem entre si, devido principalmente à ausência de um consenso básico sobre a reorientação da institucionalidade trabalhista em seu conjunto.

Para fazer frente a seus próprios desafios em matéria de ajuste da institucionalidade trabalhista que, embora sejam similares aos da América Latina, se apresentam num contexto socioeconômico muito diferente, alguns países europeus elaboraram uma resposta que consiste em combinar regulamentos trabalhistas flexíveis com sólidos mecanismos de proteção ao desempregado, tanto mediante subsídios financeiros diretos como mediante políticas ativas do mercado de trabalho. Esta resposta se resume no conceito de flexigurança. Por múltiplas razões, as experiências de outras latitudes não podem servir de modelo para as transformações que deveriam ser aplicadas nos países da região que nos compete. No entanto, algumas lições destas experiências

podem ser úteis, como a necessidade de adaptar a institucionalidade trabalhista a um novo contexto econômico e social, mais dinâmico e cambiante, 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 complementares e a inserção da institucionalidade trabalhista numa estratégia de desenvolvimento no longo prazo.

Este capítulo oferece uma introdução aos principais temas do debate. Depois de uma revisão do desempenho recente dos mercados de trabalho da região apresenta-se, numa perspectiva histórica, uma caracterização de sua institucionalidade trabalhista. As seções seguintes analisam a situação e as mudanças recentes nos três pilares da institucionalidade trabalhista: a regulação das relações individuais e coletivas do trabalho, a proteção contra o desemprego e as políticas ativas do mercado de trabalho. A seguir expõem-se as principais características do enfoque da flexigurança, numa tentativa de dar uma resposta aos novos desafios da institucionalidade trabalhista. Nas últimas duas seções do capítulo pondera-se a relevância deste enfoque para a América Latina e se propõem considerações estratégicas para o aperfeiçoamento da institucionalidade trabalhista dos países da região.

B. Situação e evolução dos mercados de trabalho na América Latina e no Caribe

Historicamente, o crescimento demográfico exerceu forte pressão sobre os mercados de trabalho da região, aos quais a cada ano se incorporaram coortes etárias maiores em busca de emprego. No entanto, a transição demográfica experimentada nas últimas décadas contribuiu para mitigar esta pressão e em anos mais recentes também ajudou a reduzi-la. Enquanto no começo dos anos 70 a população em idade de trabalhar na região, definida como o conjunto de pessoas de 15 anos e mais, mostrava um aumento anual de 2,9%, este indicador teria baixado para 1,8% no quinquênio 2005-2010. O aumento da população em idade de trabalhar teria diminuído, inclusive em termos absolutos, de um máximo de 37,7 milhões de pessoas no período 2000-2005 a uma cifra projetada em 37,0 milhões no quinquênio atual, com uma tendência descendente no futuro (CEPAL, 2004a).

Esta tendência é ainda mais marcada nas zonas urbanas. Devido a fortes correntes migratórias, no primeiro quinquênio dos anos 70 a população urbana em idade de trabalhar registrou um aumento anual de 4,2%, cifra que se reduziu para 2,4% 30 anos depois e que, segundo as projeções, diminuirá para 2,1% no quinquênio 2005-2010.

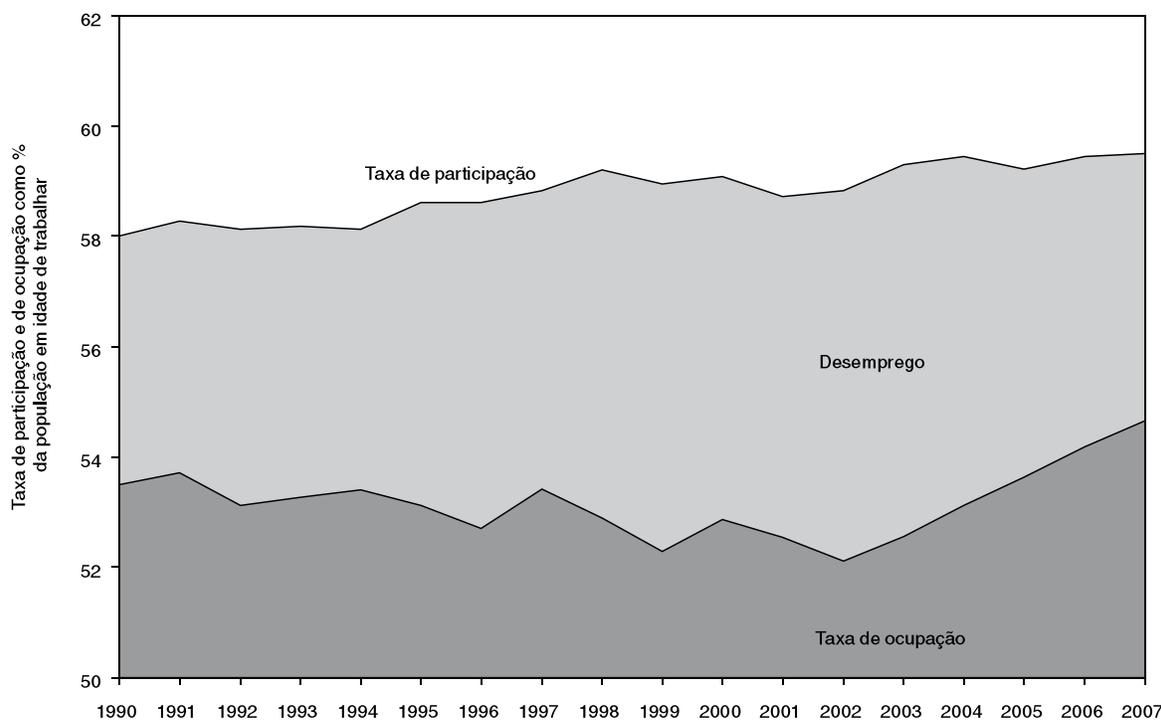
Junto às tendências demográficas, a variação da taxa de participação (porcentagem da população em idade de trabalhar inserida no mercado de trabalho) é outro elemento que incide no aumento da oferta de trabalho. A esse respeito, as seguintes tendências foram determinantes no médio e longo prazo:

- Nas últimas décadas registrou-se um acentuado aumento da taxa de participação das mulheres, embora se mantenha uma importante disparidade com respeito à taxa de participação dos homens.
- A maior permanência dos homens no sistema educacional tende a frear o aumento da taxa de participação masculina. Embora em muitos países as mulheres jovens tenham conseguido superar o nível educacional dos homens, não viram reduzida sua participação no mercado de trabalho, que é inferior à dos homens; o que diminuiu foi a porcentagem de mulheres que se dedicam a afazeres domésticos.
- A participação no trabalho tende a baixar quando as pessoas alcançam a idade de aposentadoria, sobretudo se existem sistemas de proteção social com boa cobertura. O aumento do número de pessoas acima de 65 anos costuma frear o aumento da participação no trabalho, especialmente nas zonas urbanas.

Dado que a primeira destas tendências foi a mais acentuada na maioria dos países, embora se registrem oscilações em curto prazo da oferta de trabalho, que costuma reagir ante o contexto macroeconômico, prevaleceu o aumento da taxa global de participação².

Apesar da redução da pressão da oferta de trabalho em decorrência das tendências demográficas, o desemprego aumentou durante os anos 90 e no início da presente década. Como indica o gráfico I.1, até 2003 a geração de emprego foi insuficiente 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. Isto ocorreu sobretudo a partir de 1995, quando as sucessivas crises econômicas tiveram uma extraordinária repercussão no desemprego, que se manteve num nível historicamente elevado devido à falta de crescimento econômico sustentado. O desemprego regional só diminuiu a partir de 2004, graças principalmente à retomada da geração de emprego —com um aumento da taxa de ocupação de 52,6% em 2003 para 54,7% em 2007— e em 2007 a taxa de desemprego regional baixou para 8,0%, de um máximo de 11,0% no período 2002-2003 (CEPAL, 2007a).

GRÁFICO I.1
AMÉRICA LATINA E CARIBE (16 PAÍSES): EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO
E DA OCUPAÇÃO, 1990-2007
(Taxas médias ponderadas)



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

Cabe destacar que o alto e persistente nível de desemprego aberto registrado a partir de 1995 é um fenômeno sem precedentes na região, pois, embora as crises econômicas anteriores tenham provocado um aumento do desemprego, este sempre voltava a baixar com certa rapidez,

² A reação da oferta de trabalho ao ciclo varia entre os diversos países; veja Machinea, Kacef e Weller (2007).

inclusive num contexto de fraco crescimento econômico como o dos anos 80. Nessas circunstâncias, ao desemprego aberto se seguia uma etapa de maior disponibilidade de empregos no setor de baixa produtividade, processo que não registrou igual magnitude no período indicado³.

Nos últimos tempos, variou a evolução do emprego nos setores de baixa produtividade e de produtividade média e alta. Entre 1990 e 2002, o setor de produtividade média e alta da região aumentou levemente sua participação no emprego urbano (de 58,9% para 59,6%). No entanto, este aumento não foi generalizado e em 12 de 17 países a participação deste setor mostrou queda, aumentando a do setor de baixa produtividade (CEPAL, 2007d, págs. 133-134)⁴. Entre 2002 e 2005, registrou-se uma melhora na composição do emprego, pois a proporção do setor de produtividade média e alta aumentou em 8 de 15 países e de 59,6% para 62,6% considerando a média ponderada regional.

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, registrou-se um acentuado aumento da emigração extra-regional por causa das graves crises econômicas. Reforçadas pelas diferenças nos níveis de bem-estar entre países vizinhos, estas crises também estimularam as migrações intrarregionais. Segundo estimativas da CEPAL, 11 países da região têm um saldo migratório líquido anual de 2 por 1.000 ou mais⁵.

A qualidade do emprego é outro problema dos mercados de trabalho que se agravou. Um componente notável deste fator é a redução da cobertura da seguridade social, o que reflete uma maior precariedade do emprego. A porcentagem de ocupados que contribuem para o sistema de seguridade social baixou de 63,3% em 1990 para 55,5% em 2002 e registrou-se um leve aumento nos anos seguintes, com 56,7% de ocupados incluídos no sistema em 2005 (CEPAL, 2007d, pág. 136). Cabe assinalar que esta redução dos níveis de proteção também afetou os assalariados, entre os quais a porcentagem de contribuintes se reduziu de 72,4% em 1990 para 68,2% em 2005. Outro indicador que refletiu uma deterioração da qualidade do emprego nos anos 90 foi a significativa proporção de empregos assalariados sem contrato ou com contrato de curto prazo (CEPAL, 2007d, pág. 135), a que pode ter contribuído o aumento da subcontratação de pessoal. Em termos gerais, constata-se uma crescente precariedade do emprego.

No âmbito 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 de crescimento salarial anual dos países mostra que no período 1990-2007 os salários aumentaram 30% (1,5% anuais) e se recuperaram da perda de 11% sofrida nos anos 80. Por outro lado, se o índice representa a média ponderada das taxas de crescimento salarial, observamos que o aumento acumulado nos últimos 17 anos foi de apenas 12%, o que corresponde a um crescimento anual de 0,6%. Desta maneira, os aumentos salariais se situaram levemente abaixo do produto por ocupado, que entre 1990 e 2006 aumentou cerca de 0,8% ao ano.

No gráfico I.2 observamos que, depois da drástica redução da produtividade média do trabalho nos anos 80, o produto por ocupado foi aumentando aos poucos até 1997, embora sem chegar a recuperar o valor de 1980. Esta evolução é atribuída a um notável aumento da produtividade

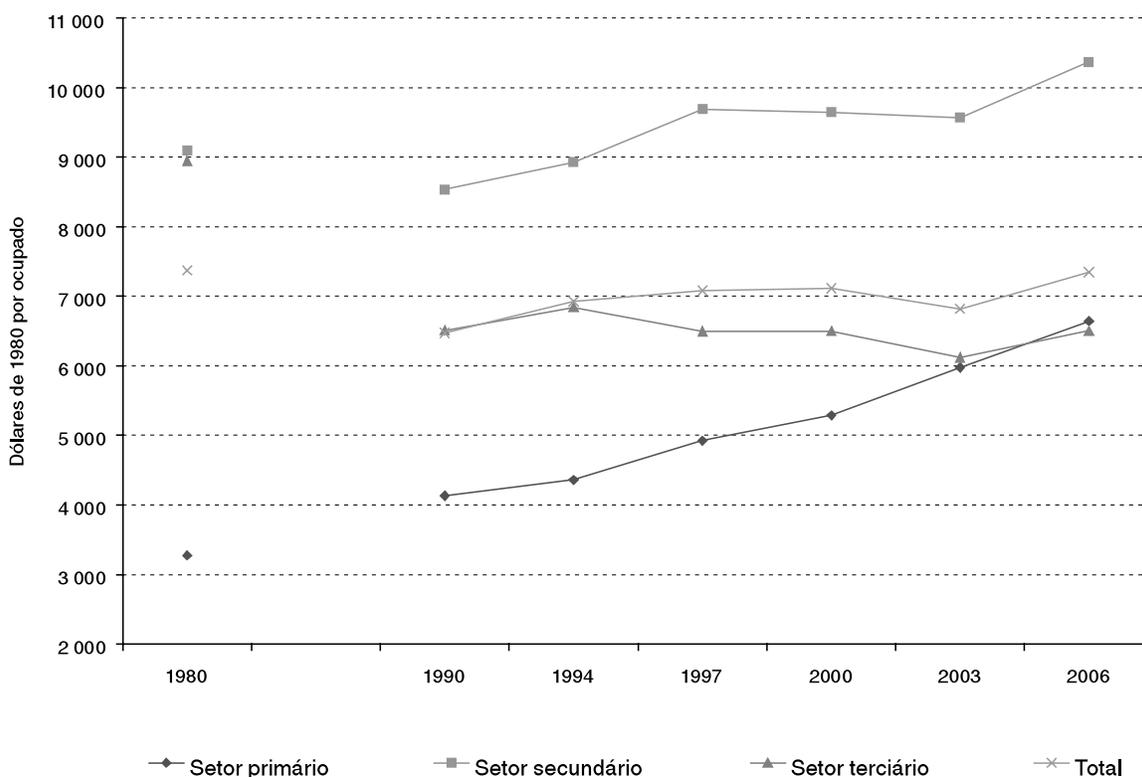
³ Para fazer a medição do setor de baixa produtividade, no cálculo baseado nas pesquisas domiciliares este setor abrange os empregadores e assalariados em microempresas, o serviço doméstico e os trabalhadores independentes sem qualificação profissional ou técnica.

⁴ Entre os países onde se reduziu a participação do setor de baixa produtividade, encontra-se o Brasil, o que em grande medida explica sua queda na média ponderada regional.

⁵ Trata-se —com taxas descendentes— de Guiana, Suriname, Santa Lúcia, Jamaica, Guatemala, Equador, Nicarágua, México, Trinidad e Tobago, Haiti e Peru (CEPAL, 2004a).

dos setores primário e secundário no contexto de processos de abertura comercial. Embora seja uma variável difícil de medir, constatou-se também que a produtividade média do setor terciário só cresceu durante alguns anos, para voltar a cair nos estertores da “crise da tequila”, como reflexo da expansão da informalidade urbana que se concentra em alguns ramos do setor terciário.

GRÁFICO I.2
AMÉRICA LATINA E CARIBE: EVOLUÇÃO DA PRODUTIVIDADE DO TRABALHO, 1980-2006



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

Entre 1997 e 2003, a produtividade média do trabalho se manteve estagnada. Só o setor primário continuou mostrando uma crescente produtividade média do trabalho, principalmente devido à estagnação ou redução da população camponesa, modernização da agricultura empresarial, baseada no uso intensivo de capital, e expansão da mineração. A partir de 2004, a melhora das condições macroeconômicas se refletiu numa maior produtividade em todos os setores, mas até 2006 ainda não havia recuperado o nível de 1980.

De fato, as dificuldades dos países da América Latina e do Caribe para aumentar a produtividade e, portanto, a competitividade e o crescimento econômico são fatores essenciais que explicam as deficientes melhoras das condições de trabalho na região. Esta deficiência também se reflete na brusca queda da produtividade total dos fatores que muitos países sofreram nas últimas décadas, se bem que nos anos 90 tenha havido algumas experiências mais favoráveis (CEPAL, 2004c, cap. V).

A baixa produtividade do trabalho manifesta-se numa alta incidência da pobreza entre os ocupados. Embora, como é lógico, esta incidência seja menor entre os ocupados que entre a população em seu conjunto, chama a atenção que a renda de 27% dos ocupados urbanos e de

48% dos ocupados rurais seja demasiado baixa para que o total da renda *per capita* de seu lar seja suficiente para superar a linha de pobreza⁶.

Por último, a evolução dos mercados de trabalho não afeta todos os grupos por igual. As causas desta desigualdade podem concentrar-se em fatores externos ao mercado de trabalho, como a desigualdade de oportunidades para ter acesso a uma boa educação, os problemas relativos à institucionalidade do mercado de trabalho, os mecanismos de discriminação ou o desvio da demanda de trabalho em favor de certo tipo de mão de obra. Alguns indicadores, como o aumento da taxa de desemprego, uma busca de emprego mais prolongada, a dificuldade para ter acesso a certos trabalhos, as diferenças de pagamento pelo mesmo tipo de trabalho e a importante e crescente diferença salarial entre certos setores da força de trabalho, demonstram a necessidade de contar com medidas específicas destinadas a fomentar a inserção laboral dos grupos mais afetados. Nesta categoria destacam-se as mulheres e os jovens, sobretudo de baixo nível educativo, e as minorias étnicas. Por outro lado, a desigualdade está vinculada à acentuada heterogeneidade estrutural da região, que se expressa em grandes diferenças de produtividade e na concentração dos ocupados pobres no setor de baixa produtividade.

Conforme 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 laboral. A seguir resumem-se os fatos mais destacados desse período⁷:

- a taxa de ocupação cresceu continuamente e em 2007 superou sua média dos anos 90 por 1,5 ponto percentual;
- a taxa de desemprego baixou três pontos percentuais entre 2003 e 2007 e com 8,0% alcançou os níveis do começo da década de 1990;
- a geração de emprego se concentrou no emprego assalariado, o que reflete uma demanda de trabalho dinâmica e uma elasticidade crescimento-emprego assalariado de cerca de 0,7 entre 2004 e 2007;
- o emprego formal se expandiu e esta expansão pode ser medida tanto com base na estrutura do mercado de trabalho como das afiliações aos sistemas de seguridade social e contribuições para esses sistemas;
- as relações contratuais mais instáveis também aumentaram;
- o efeito da elevação da demanda de trabalho se concentrou na geração de emprego, enquanto os salários do setor formal só registraram um leve aumento na maioria dos países;
- a produtividade do trabalho melhorou depois de um período de estagnação de aproximadamente 10 anos desde meados dos anos 90;
- os níveis de pobreza baixaram graças a renovadas políticas sociais, a um aumento dos níveis de emprego, às mudanças demográficas que geram taxas de dependência mais baixas e, em menor grau, à elevação dos salários.

Em resumo, o crescimento econômico relativamente elevado dos últimos anos, favorecido por um contexto externo muito propício, teve um efeito positivo sobre o desempenho laboral. No entanto, as taxas de desemprego e subemprego da região continuam sendo elevadas e muitas pessoas não conseguem sair da pobreza mesmo estando empregadas. De toda maneira, apesar do desempenho laboral relativamente favorável dos últimos anos, a região não pode se dar o luxo de ignorar perguntas quanto a se a institucionalidade trabalhista existente:

⁶ Média simples de 18 países para ocupados urbanos e 15 países para ocupados rurais; cálculo baseado em dados extraídos da CEPAL (2007d).

⁷ Veja CEPAL (2007a, 2007c, 2007d) e Machinea, Kacef e Weller (2007).

- contribui para gerar emprego de qualidade ou obstaculiza a obtenção de resultados mais favoráveis;
- contribui para a competitividade sistêmica dos países da região;
- favorece o funcionamento eficaz dos mercados de trabalho;
- protege e fortalece os menos fortes num mercado com desigualdades estruturais entre os diversos atores;
- favorece a inclusão das pessoas que atuam nos setores informais e de baixa produtividade.

C. As instituições trabalhistas

As instituições trabalhistas são mecanismos com diferente grau de formalidade, que estabelecem regras de comportamento para os atores do mercado de trabalho. São exemplos destas 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. O fim último da institucionalidade trabalhista é a geração de emprego de qualidade. Além disso, deve contribuir para o desenvolvimento socioeconômico sustentável de longo prazo e estimular a inclusão crescente dos segmentos da força de trabalho não cobertos pelos mecanismos de proteção. Para alcançar estes fins, as instituições devem cumprir um duplo objetivo: assegurar um funcionamento eficiente do mercado de trabalho, isto é, obter uma distribuição ótima dos recursos, e garantir a proteção e o fortalecimento dos mais fracos num mercado que apresenta desigualdades estruturais entre os atores. Desta maneira, uma institucionalidade trabalhista adequadamente formulada estimula o crescimento econômico, a competitividade, o emprego e a coesão social.

Betcherman, Luinstra e Ogawa (2001) indicam que há três tipos de mecanismos de regulação do mercado de trabalho: baseados exclusivamente no mercado, a regulação legal e a negociação entre as partes, respectivamente⁸. O quadro I.1 mostra um resumo das possíveis vantagens e riscos dos três mecanismos.

QUADRO I.1
POSSÍVEIS VANTAGENS E RISCOS DA REGULAÇÃO BASEADA
EM MECANISMOS DE MERCADO, LEGAIS E NEGOCIADOS

Tipo de regulação	Possíveis vantagens	Possíveis riscos
Baseada no mercado	Flexibilidade Alocação eficiente Baixos custos de transação	Falhas de mercado Curto-prazismo Discriminação
Regulação legal	Previsibilidade Pode levar em conta temas de equidade Mecanismos de monitoramento	Rigidez Custos de monitoramento Risco moral
Baseada em negociações	Favorece investimento no longo prazo Mecanismos de automonitoramento	Requer muito tempo Diferenças entre os trabalhadores ocupados e desocupados (<i>insider-outsider</i>)

Fonte: G. Betcherman, A. Luinstra e Makoto Ogawa, “Labor market regulation: international experience in promoting employment and social protection”, *Social Protection Discussion Paper Series*, Nº 128, Washington, D.C., Banco Mundial, 2001, pág. 9.

⁸ Pode-se argumentar que, de uma perspectiva em que este mercado se considera uma “instituição social”, o mercado de trabalho por definição nunca se rege por mecanismos “neutros” de mercado, já que sempre influem relações de poder e aspectos éticos, entre outros fatores (Standing, 1999). No entanto, a diferenciação é conceitualmente relevante.

Quando os objetivos indicados entram em conflito, a política trabalhista deve encontrar o equilíbrio adequado entre os mecanismos e instrumentos disponíveis. Cabe assinalar que a elaboração da institucionalidade trabalhista não é um jogo de soma zero; existe o desafio de identificar opções de potencializar o cumprimento de vários objetivos ao mesmo tempo. Um exemplo a esse respeito são instrumentos para aumentar a produtividade do trabalho, o que melhora a competitividade econômica e, ao mesmo tempo, reforça o potencial para melhorar as condições de trabalho. Para a obtenção destes equilíbrios não existe uma solução ótima e a resposta sempre depende do tempo e do espaço. Por um lado, as mudanças nas condições de outros mercados podem provocar modificações da institucionalidade trabalhista. Por outro lado, a institucionalidade trabalhista é o resultado de processos históricos próprios de cada país e, enquanto determinado arranjo institucional pode ter ampla aceitação num país por causa de processos sociais históricos e contribuir para o cumprimento dos objetivos, em outra sociedade esse mesmo arranjo talvez seja controvertido e sua implantação pode desestabilizar o funcionamento de outras instituições.

No contexto do desenvolvimento para dentro da América Latina, gerou-se uma institucionalidade trabalhista semelhante à dos países mais industrializados⁹. Com isso se pretendeu criar um quadro integracionista para dar conta do forte aumento do emprego assalariado nos setores industrial e terciário e responder às demandas dos setores sociais emergentes. Assim, de maneira similar ao ocorrido nos países mais desenvolvidos, criou-se uma institucionalidade trabalhista para regular as relações de trabalho, tanto de forma direta pelo Estado como por convênios coletivos. No entanto, alguns elementos distinguem as experiências latino-americanas das experiências dos países industrializados:

- A cobertura da institucionalidade trabalhista se limitou a um setor muito menor da força de trabalho;
- No setor com cobertura formal da institucionalidade trabalhista registrou-se um maior descumprimento das normas existentes;
- Em muitos países, as relações entre os principais agentes socioeconômicos (setor público, empresários, sindicatos) eram determinadas por um Estado populista que formulava um pacto social sob sua liderança. Neste contexto, os sindicatos passaram a depender muito de certas forças políticas ou do Estado, privilegiando-se as negociações políticas sobre as trabalhistas e a regulação legal sobre aquela negociada entre empresários e sindicatos;
- Em alguns casos, a instabilidade sociopolítica causou um movimento cíclico que em determinado momento fez com que a institucionalidade integracionista fosse substituída por regulamentos autoritários que desmantelaram ou debilitaram a organização sindical, após o que se reinstalou a mencionada institucionalidade;
- Nos países com uma base produtiva debilitada e sistemas sociopolíticos excludentes predominaram as relações de trabalho coletivas autoritárias e repressivas, enquanto as relações de trabalhos individuais com frequência tiveram um marcado viés protetor, embora a cobertura da institucionalidade trabalhista fosse menor que nos países de maior desenvolvimento relativo.

⁹ Os dois mecanismos principais de regulação nos países industrializados foram a legislação trabalhista e social e as negociações coletivas. No contexto de um amplo pacto nacional —tácito ou explícito— entre as empresas, os trabalhadores e o Estado, estas regulações melhoraram as condições de trabalho (salários reais mais altos, menos horas de trabalho, previsão contra desemprego, doença e incapacidade, e regulamentação sobre segurança e higiene do trabalho, entre outras melhoras) e contribuíram para aumentar a produtividade do trabalho (capacitação, organização do trabalho).

Pode-se concluir que, embora os elementos básicos da institucionalidade trabalhista dos países mais industrializados estejam presentes nos países da região, abrangem uma parte da estrutura produtiva, social e política muito menor que naqueles países. Além disso, grandes grupos da população, cujo peso variava de um país a outro, ficavam excluídos destes processos e se beneficiavam somente de maneira indireta de alguns avanços (por exemplo, políticas sociais, oportunidades de renda “por gotejamento”) ou sofriam o deslocamento econômico e a marginalização social. Desta maneira, em geral a institucionalidade trabalhista não alcançou a estabilidade que a caracterizava no contexto dos pactos sociais dos países industrializados nem a coesão social desejada. Cabe assinalar que a situação foi um pouco diferente nos países do Caribe, onde a institucionalidade trabalhista seguia os critérios anglo-saxões, o que implicava um menor nível de intervenção estatal na regulação do mercado de trabalho.

Por outro lado, no contexto de economias muito mais fechadas que as que ostentam uma elevada industrialização, alguns elementos da regulação das economias latino-americanas tiveram um efeito negativo sobre a eficiência econômica¹⁰. Não obstante, durante os anos 70 e grande parte da década de 1980, prevaleceu entre os analistas a ideia de que os mercados de trabalho da América Latina funcionavam razoavelmente bem (Squire, 1981; Gregory, 1986).

No entanto, as mudanças tecnológicas e econômicas registradas no âmbito mundial, regional e nacional nas últimas décadas modificaram o funcionamento de outros mercados e exerceram uma nova 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 um melhor uso dos fatores de produção e a buscar aumentos contínuos da produtividade;
- os últimos avanços tecnológicos permitem obter um ajuste mais rápido dos processos de produção e exigem das empresas uma maior adaptação às mudanças da demanda. Ganham importância elementos como a qualidade, a inovação, a diversidade e a criatividade, em comparação com a elaboração padronizada e a grande escala que caracterizava a produção taylorista¹¹.

Em consequência, a estrutura produtiva e a demanda de trabalho se tornaram mais heterogêneas e requerem uma maior velocidade de ajuste. Quanto à oferta de trabalho, uma força de trabalho mais heterogênea —com uma crescente participação das mulheres e preferências específicas dos jovens a respeito das condições de trabalho— exige relações de trabalho diferentes das predominantes em etapas anteriores, elaboradas com base no homem adulto como “trabalhador típico” (Cortázar, 2004). Esta maior heterogeneidade, tanto da oferta como da demanda, indica uma menor intervenção direta do Estado, que se limitaria a estabelecer níveis mínimos de direitos e mecanismos de proteção para determinados grupos. Em termos gerais, é necessário que as relações de trabalho sejam definidas cada vez mais na negociação entre empresas e trabalhadores e em diferentes níveis, por exemplo, no ramo de atividade e na empresa de forma complementar. Em resumo, embora não exista um esquema regulador único que cumpra estes objetivos de maneira ótima, os mercados de trabalho internos e externos com mais elementos de adaptabilidade teriam um papel importante no fomento da flexibilidade no processo produtivo.

¹⁰ Por exemplo, havia a tendência a transferir para os preços os aumentos salariais e as altas expectativas de lucros.

¹¹ Já que na América Latina e no Caribe a mudança tecnológica está menos difundida que nos países mais desenvolvidos, os fatores mencionados têm menos presença na região. De toda maneira, a relevância destes fatores aumenta à medida que os países da região tratam de reforçar sua estrutura produtiva por meio da mudança tecnológica, inovações e qualificação da força de trabalho.

Por sua vez, neste contexto de mercados mais voláteis, os trabalhadores costumam exigir mais estabilidade e proteção. A resposta tradicional da legislação trabalhista a esta demanda foi desincentivar a demissão por meio de um sistema de indenizações em caso de dispensa “sem justa causa”, com o qual se trata de evitar uma rotatividade elevada. No contexto atual, em que a volatilidade econômica tende a reduzir a estabilidade no emprego, a orientação deveria apontar para outro tipo de estabilidade, especialmente em relação à renda (OIT, 2004a). Além disso, não devemos esquecer que uma elevada proporção da força de trabalho, cuja magnitude varia de um país a outro, não está coberta pela institucionalidade trabalhista, o que provoca um enfraquecimento estrutural da coesão social. Em consequência, é necessário trabalhar sobre dois instrumentos: sistemas de proteção dos desempregados e políticas ativas do mercado de trabalho que facilitem a pronta reinserção dos desempregados e melhorem a empregabilidade dos excluídos da institucionalidade trabalhista.

Finalmente, a institucionalidade trabalhista deve ser analisada no contexto de uma estratégia de desenvolvimento no longo prazo. A questão é saber em que se basearia a competitividade sistêmica dos países da região. Se a opção é que o crescimento e o desenvolvimento devem se basear cada vez mais na inovação e no conhecimento, na produção de bens de maior valor agregado e numa produtividade crescente (CEPAL, 2004b), é óbvio que a institucionalidade trabalhista deve ter características que favoreçam a acumulação de capital humano e relações de trabalho e esquemas de organização empresarial que estimulem a cooperação, tanto nas empresas como nos diversos setores e na economia em seu conjunto.

D. A regulação do mercado de trabalho

A profunda crise que marcou os anos 80 (por isso chamados de década perdida) teve fortes repercussões, mais de fato que de direito, na regulação do mercado de trabalho. A crescente informalidade das economias reduziu ainda mais o alcance das regulações formais e, em muitos casos, o aumento da inflação provocou uma redução dos salários reais que não pôde ser evitada devido ao pronunciado enfraquecimento dos movimentos sindicais e à subordinação das políticas de salário mínimo a estratégias anti-inflacionárias.

Neste contexto, surgiram as propostas de reformas estruturais posteriormente resumidas no Consenso de Washington (Williamson, 1990), cuja ideia básica era que mercados menos regulados gerariam maiores taxas de crescimento econômico, enquanto a política macroeconômica teria como objetivo evitar desequilíbrios que entorpecessem a distribuição eficiente dos recursos. Entre outras coisas, defendeu-se a abertura do comércio de bens e serviços e da conta financeira, privatizaram-se empresas públicas, reduziram-se as intervenções públicas em mercados como o financeiro e foram tomadas medidas para controlar os déficits fiscais.

As reformas trabalhistas não tiveram um papel destacado neste contexto, provavelmente porque se esperava que outras reformas tivessem um efeito mais notório no crescimento econômico e no mercado de trabalho, sobretudo ante a percepção de um funcionamento razoável da institucionalidade trabalhista existente. Além disso, cabe supor que a possibilidade de que a proposta de uma reforma trabalhista profunda gerasse um intenso conflito social teve um efeito dissuasivo.

Em consequência, durante os anos 80 somente em alguns países —entre os quais se destacam Chile e, em menor grau, Panamá— foram implantadas importantes reformas trabalhistas flexibilizadoras. Em outros, como a Argentina, o Brasil e o Uruguai, prevaleceram medidas como o restabelecimento dos direitos coletivos suprimidos pelas ditaduras militares e a ampliação dos direitos trabalhistas individuais. Esta última ocorreu sobretudo no Brasil, por meio de uma reforma constitucional (Chahad, 2009).

Em parte pela decepção provocada pelos resultados das reformas da “primeira geração”, durante os anos 90 foram propostas várias reformas complementares, entre as quais se incluía a reforma trabalhista (BID, 1997). Na década de 90, muitos países implantaram reformas das legislações trabalhistas, a maioria das quais tinha por finalidade a flexibilização de determinados aspectos do funcionamento do mercado de trabalho e enfatizava a ampliação da gama de contratos disponíveis. Tratava-se de somar ao contrato de duração indeterminada uma série de contratos de duração determinada, ampliar o uso do período de experiência e facilitar modalidades de subcontratação. A segunda tendência consistiu no barateamento da demissão, com medidas como a ampliação da definição da dispensa por justa causa e a introdução de sistemas de proteção contra o desemprego por meio de contas individuais. Outras reformas com orientação flexibilizadora incluíram a desindexação dos salários, o manejo mais flexível dos horários de trabalho e a redução dos custos trabalhistas 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 de trabalho, enquanto no Chile, Guatemala, Nicarágua, República Bolivariana da Venezuela e República Dominicana as reformas flexibilizadoras tiveram um alcance menor. Outros países, entre eles o México, não registraram mudanças significativas em sua legislação trabalhista (Ruiz Durán, 2008).

Cabe assinalar que as mudanças legais não trouxeram consigo uma flexibilização geral, nem no âmbito regional, nem como modelo único dentro dos diferentes países. Em vários países ampliou-se o período de férias e foram adotadas resoluções para melhorar a proteção de determinados grupos; por exemplo, foram tomadas medidas para proteger a maternidade e erradicar as piores formas de trabalho infantil. Além disso, durante a primeira metade dos anos 90, as mudanças legais estimularam um reforço da organização sindical no Brasil, Chile, Colômbia e Costa Rica, mas esta se enfraqueceu na Argentina e no Peru. No Chile foram modificadas algumas das medidas desreguladoras dos anos 80.

Na presente década, alguns países, como Chile e Peru, introduziram novos contratos atípicos. A este respeito, no Chile foram elaborados contratos vinculados com o trabalho a tempo parcial, a promoção do emprego juvenil e do teletrabalho (Ministério do Trabalho e Previdência Social, 2003), enquanto no Peru foram criados novos contratos atípicos para promover o emprego juvenil, especialmente em conjunto com o fomento de diversos instrumentos de capacitação (Toyama, 2009)¹². Numa modificação da tendência prevalente na década anterior, outros países restringiram o uso de contratos atípicos. Com base no exemplo espanhol, no final dos anos 90 a Argentina substituiu a estratégia de flexibilização das relações contratuais por meio da introdução de uma série de contratos atípicos, deixando sem efeito alguns destes acordos mediante a modificação de contratos padrão (Tokman, 2007a).

Na década de 2000, em geral, não houve reformas flexibilizadoras profundas e as medidas destinadas à flexibilização se concentraram na pequena empresa e na microempresa, ou em setores específicos como a agroexportação no Peru. Por outro lado, algumas reformas mais recentes atribuíram mais ênfase à revisão das relações de trabalho coletivas com o objetivo de ajustá-las às normas da OIT e reforçar a negociação coletiva (Vega Ruiz, 2005). Em alguns países registrou-se também uma ligeira ampliação do espectro temático da negociação coletiva (Vega Ruiz, 2005, pág. 13), ao se estender a novos grupos de trabalhadores, como os temporários (Ministério do Trabalho e Previdência Social, 2003, pág. 97). Em geral, estas reformas melhoraram as condições da organização sindical e em alguns casos conseguiu-se frear ou inverter a tendência descendente da sindicalização.

¹² A Nicarágua e o Paraguai também elaboraram novos tipos de contratos para fomentar o primeiro emprego formal (Vega Ruiz, 2005, pág. 30). No Peru, procurou-se estimular a contratação de pessoas de 45 anos e mais.

Além disso, em vários países as reformas das relações de trabalho individuais tiveram um selo protetor. Por exemplo, o Chile reduziu o número de horas semanais de trabalho e aumentou o pagamento das indenizações em caso de dispensa injustificada (Ministério do Trabalho e Previdência Social, 2003). Também na Argentina aumentou-se o valor das indenizações, especialmente no caso de trabalhadores de pouca antiguidade (Goldin, 2008a). Em vários países restringiu-se o uso de horas extras ou se aumentou o pagamento correspondente (Vega Ruiz, 2005, pág. 45). Em alguns casos, como Chile, Colômbia e Peru, limitou-se a subcontratação de pessoal ante os abusos detectados na aplicação deste instrumento contratual (Toyama, 2009, Velásquez, 2009 e Puyo Posada, 2007). A Argentina e a República Bolivariana da Venezuela tomaram medidas transitórias para impedir a demissão de trabalhadores em situação de crise econômica.

Ante a disparidade entre a legislação vigente e os níveis de cumprimento, diversos países aumentaram notoriamente os recursos disponíveis para as inspeções de trabalho¹³. Um obstáculo para o bom funcionamento da institucionalidade trabalhista é a ineficácia da justiça trabalhista, que se manifesta na longa duração dos processos. Vários países introduziram reformas para melhorar este aspecto do funcionamento da institucionalidade trabalhista (Vega Ruiz, 2005, pág. 25; Bensusán, 2006)¹⁴.

Embora não tenha sido a pauta preponderante, em alguns países as reformas trabalhistas foram o resultado de um processo de diálogo social¹⁵. As reformas de maior alcance em geral foram aplicadas em condições de exceção que impediram a adequada participação das partes, o que contribuiu para a insustentabilidade destas reformas, que posteriormente foram objeto de novas modificações, algumas delas na direção oposta. Os compromissos internacionais cumprem hoje um papel cada vez mais importante no debate. Incluem tanto os convênios da OIT como as propostas sobre a legislação trabalhista e sua aplicação surgidos no contexto de negociações comerciais, sobretudo com os Estados Unidos. Enquanto os primeiros tratados de livre comércio entre os Estados Unidos e os países da região atribuíam ênfase ao cumprimento da legislação nacional, nos últimos anos alguns países como Colômbia e Peru se comprometeram a implantar modificações legais para facilitar a aprovação do tratado correspondente.

Em geral, prevaleceram as modificações do direito trabalhista individual, enquanto as relações coletivas se enfraqueceram por várias causas, entre as quais se incluem (Weller, 2000; Cardoso e Gindin, 2008):

- a reorganização da estrutura produtiva, que aumenta o peso da pequena e média empresa e dificulta a organização sindical (sobretudo em muitas atividades terciárias) e reforça o papel das ocupações que não respondem aos princípios tradicionais da afiliação sindical (profissionais, técnicos, administrativos e demais);
- as reformas econômicas, que enfraqueceram o poder de negociação sindical ao aumentar a pressão competitiva em setores de elevada sindicalização (abertura, privatização);
- a mudança tecnológica, que tende a reduzir a influência de grandes grupos de trabalhadores com ocupações homogêneas;

¹³ Entre eles Argentina, Brasil, Chile e Peru; vejam-se os trabalhos de consultoria.

¹⁴ Argumentou-se que em alguns países a jurisprudência trabalhista teve uma incidência relevante no funcionamento da institucionalidade trabalhista, sobretudo por incongruências entre direitos constitucionais e estipulações legais (Ermida, 2007; Toyama, 2009).

¹⁵ Por exemplo, em El Salvador e na República Dominicana acordaram-se pactos tripartites (Vega Ruiz, 2005, pág. 21). Também em outros países registraram-se exercícios de diálogo social de diferente cobertura temática e alcance final.

- a repressão contra o movimento sindical, sobretudo em períodos de ditaduras militares e durante a crise econômica dos anos 80;
- as mudanças da legislação trabalhista, que limitaram o campo de ação sindical;
- a deslegitimação de certos sindicatos por seus estreitos vínculos com partidos políticos e por práticas pouco transparentes;
- a tendência dos sindicatos a dirigir suas reivindicações ao Estado e não aos empresários, atitude cada vez mais obsoleta no contexto da nova modalidade de desenvolvimento;
- a redução ou contenção do emprego público, onde em alguns casos os níveis de sindicalização eram elevados.

Conforme já mencionado, desde os anos 90 alguns países tomaram medidas 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 assinalar que nas últimas décadas a regulação trabalhista foi objeto de várias modificações. Em primeiro lugar, durante os anos 80 e parte dos 90 a estrutura ocupacional se tornou mais informal e se reduziu a cobertura da institucionalidade trabalhista formal. Isto se deveu tanto à expansão do setor informal —integrado majoritariamente por microempresas e trabalhadores por conta própria pouco qualificados— quanto ao trabalho de assalariados sem registro e à “deslaboralização” das relações de trabalho, caracterizada pela ocultação da relação de dependência operário-patrão por trás de uma suposta relação comercial (Morgado, 1999; Goldin, 2008a). Em segundo lugar, nos anos 90 e em alguns poucos casos anteriores, as reformas trabalhistas tiveram um claro, embora não exclusivo, caráter flexibilizador. Enquanto alguns países (Argentina, Peru e Chile entre o final dos anos 70 e durante a década de 1980) tenham implantado reformas profundas, em outros as mudanças foram graduais e frequentemente careciam de uma orientação estratégica clara. Em terceiro lugar, durante a década atual os avanços para a flexibilização das relações de trabalho se apresentam mais moderados e em alguns países houve um auge de medidas para obter uma maior proteção dos trabalhadores, tanto a respeito das relações individuais como das coletivas¹⁶. Os países que haviam introduzido as reformas flexibilizadoras mais profundas, como Argentina, Chile e Peru, em alguns casos num contexto institucional de exceção, hoje modificaram estas reformas e voltaram a reforçar alguns aspectos da proteção¹⁷.

E. A proteção frente ao desemprego

A lógica tradicional da proteção do trabalhador parte da premissa de que sua renda, e com ela a manutenção do lar, depende de seu emprego. Com base nesta lógica, a perda do emprego é o principal risco para seu bem-estar, não só porque o desemprego implica ausência de renda, mas também porque uma reinserção laboral posterior geralmente supõe uma deterioração da qualidade do emprego (Herrera e Hidalgo, 2003).

O instrumento tradicional para reduzir o risco de perda do emprego é a indenização que o empregador deve pagar ao trabalhador em caso de dispensa sem justa causa, com o que se

¹⁶ Isto coincidiu com o debate internacional onde começou a reinar uma maior cautela frente às propostas de desregulação radical (Freeman, 2005b).

¹⁷ O Chile iniciou este processo gradual já nos anos 90.

desincentiva a demissão¹⁸. Dado que o montante da indenização aumenta com a antiguidade no emprego, esta proteção tende a ser maior no caso de pessoas de mais idade, embora costume haver tetos que limitam a quantia que o trabalhador recebe.

Entre os diversos países existem discrepâncias importantes com respeito ao montante e teto da indenização, a definição de causas justas e não justas de demissão e as possibilidades de reinserção de um trabalhador despedido. Embora em geral haja coincidência quanto a que um comportamento censurável do trabalhador, como as ausências injustificadas, permite a demissão sem indenização, o consenso é menor quando se trata de justificar uma demissão por necessidade da empresa. Ao mesmo tempo em que em alguns países se justifica este motivo de demissão —com a indenização correspondente— no Peru só vale para demissões coletivas e em outros diretamente não se aceita¹⁹.

O instrumento da indenização foi criticado por desincentivar a mobilidade laboral, o que afetaria negativamente o crescimento da produtividade ao obstaculizar a passagem dos trabalhadores de atividades de baixa produtividade a outras de mais alta produtividade. Além disso, estabilizaria o emprego dos trabalhadores mais velhos e dificultaria o acesso dos excluídos, sobretudo jovens e mulheres, ao emprego produtivo.

Além da indenização como mecanismo para proteger os trabalhadores de uma dispensa sem justa causa, vários países adotaram outros instrumentos —geralmente como complemento da indenização por demissão— para fornecer uma renda aos desempregados enquanto buscam um novo emprego. Como exemplo, podemos citar as contas individuais nas quais o empregador deposita de maneira periódica uma soma definida por lei²⁰. Em caso de demissão, e às vezes em caso de renúncia, o trabalhador pode dispor do montante acumulado mais os juros correspondentes. Em relação à indenização, estas contas têm a vantagem de oferecer maior segurança, pois, como o depósito é feito com regularidade, o pagamento em caso de desemprego não depende da situação financeira da empresa. Em alguns casos, este instrumento levanta a restrição imposta sobre a mobilidade voluntária do trabalhador ao dar acesso aos fundos economizados sem importar qual seja a causa do fim da relação contratual. Em alguns casos, uma determinada porcentagem destes fundos foi utilizada para fins alheios à proteção do trabalhador em situação de desemprego, o que enfraquece sua função original.

Alguns países contam com um seguro-desemprego que estabelece fundos de distribuição com contribuições dos empregadores e —na maioria dos casos— dos trabalhadores²¹. Em alguns casos também existe financiamento estatal. Este seguro proporciona ao trabalhador demitido, às vezes depois de um período de carência, um subsídio por um tempo máximo predeterminado, cujo montante depende das contribuições realizadas. Em geral, para poder se beneficiar do seguro é necessário contar com uma quantia mínima de contribuições e estar disponível para assumir um novo emprego.

Em certos países, como o Brasil e o Equador, coexistem o seguro-desemprego e as contas individuais. A experiência mais recente é o seguro-desemprego chileno, que combina contas individuais —com contribuições das empresas e dos trabalhadores, às quais se pode ter acesso

¹⁸ Além disso, o empregador em geral está obrigado a dar um aviso prévio de demissão ou a pagar o salário correspondente.

¹⁹ Há outros instrumentos que dificultam a demissão, como a chamada lei Bustos no Chile, que impede a demissão enquanto estiver pendente o pagamento de contribuições para a seguridade social (Velásquez, 2009).

²⁰ Por exemplo, no Brasil, Colômbia, Equador, Panamá, Peru e República Bolivariana da Venezuela (Velásquez, 2005).

²¹ Por exemplo, a Argentina, o Brasil, Chile, o Equador, a República Bolivariana da Venezuela e o Uruguai (Velásquez, 2005).

tanto em caso de demissão como de renúncia— com um fundo solidário —com contribuições das empresas e do Estado. Em caso de demissão, este fundo garante o pagamento de um montante mínimo aos desempregados que utilizem todo o dinheiro disponível em suas contas individuais antes de chegar ao período máximo (até cinco meses, segundo a antiguidade no emprego). Se um trabalhador é demitido, as contribuições do empregador à sua conta individual são imputadas ao pagamento das indenizações. Cabe assinalar que alguns aspectos deste seguro estão sujeitos à revisão porque as condições para ter acesso aos fundos se mostraram demasiado restritivas.

Algumas áreas da seguridade social nos países da região estiveram tradicionalmente muito ligadas à existência de um emprego formal. Em caso de desemprego, poucos países têm previsões específicas a esse respeito e os benefícios são muito limitados:

- Na Argentina, a cobertura do seguro de saúde se estende enquanto o desempregado recebe prestações do seguro-desemprego ou —no caso de um trabalhador despedido não coberto pelo seguro-desemprego— até um 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;
- O Peru está implantando um seguro voluntário que garante a continuidade das contribuições ao sistema nacional de pensões enquanto durar o desemprego.

Em geral, os desempregados têm acesso ao sistema universal de saúde ou, segundo as características do sistema existente no país, a seu componente não contributivo. Esta cobertura, que costuma ser de menor qualidade, não abrange necessariamente toda a população que não tem acesso ao sistema contributivo de saúde²².

Os diferentes instrumentos de proteção frente ao desemprego têm alguns defeitos comuns e outros específicos. O principal problema é a cobertura reduzida por causa do vínculo destes sistemas com o emprego formal. De fato, alguns instrumentos só vigoram para os assalariados privados formais com contratos de prazo indefinido. A cobertura do seguro-desemprego costuma ser baixa quando existe um alto nível de informalidade e uma alta taxa de rotatividade, promovida por uma crescente proporção de contratos de prazo definido²³. Também é baixa a proporção de trabalhadores despedidos sem justa causa que recebem uma indenização, embora tenham direito a ela.

Ante os baixos salários médios, os diferentes modelos têm duas alternativas: tratar de gerar níveis de renda para o desempregado que não se afastem demasiado de seu salário anterior, o que causaria sérios problemas de financiamento, ou tratar de conter o custo do esquema correspondente, com a consequência de gerar montantes que estariam longe de poder financiar a subsistência do núcleo familiar. É muito possível que o sistema de indenização seja atraente para os trabalhadores porque, conforme sua antiguidade no emprego, podem receber uma importante quantia de dinheiro em caso de demissão, ainda que seja num só pagamento. Isto obstaculizaria a mobilidade voluntária dos trabalhadores formais.

²² 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.

²³ O seguro-desemprego chileno em princípio também cobre trabalhadores com contratos de prazo determinado; porém, neste caso a elevada rotatividade resultou numa limitada proporção de desempregados afiliados ao seguro que se beneficiam, especialmente do pilar solidário do seguro. O seguro argentino também conta com uma modalidade especial para trabalhadores temporários.

Em vista das deficiências dos instrumentos resumidos, os países da região com frequência utilizaram mecanismos substitutivos, sobretudo em tempos de crises econômicas, como os programas de emergência para a geração de emprego público, tratados na próxima seção.

F. As políticas ativas do mercado de trabalho

As políticas ativas do mercado de trabalho são 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 função é a intermediação, e o fomento do autoemprego e das microempresas. A partir dos anos 90, estas políticas foram objeto de importantes transformações como reação à situação de trabalho crítica em muitos países. Costumam ser menos conflituosas que as reformas trabalhistas, dado 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 redução dos custos de transação. Outro fator que deve ser levado em conta é que o financiamento destas políticas, sobre cuja eficiência existem dúvidas devido aos desiguais resultados das avaliações realizadas (Weller, 2004), em geral está a cargo do fisco. A seguir apresenta-se uma breve análise das mudanças mais relevantes que estas políticas sofreram na região nos últimos tempos²⁴.

1. A geração de emprego assalariado direto e indireto

Os programas de geração de emprego direto surgem habitualmente como medida de emergência ante a ausência de sistemas de proteção contra o desemprego que ofereçam uma ampla cobertura. Isto geralmente ocorre no contexto de uma pronunciada contração da demanda de trabalho por razões de crise econômica, desastre natural ou estacionalidade. Trata-se de programas que oferecem empregos temporários com um pagamento próximo ao salário mínimo, que utilizam as baixas remunerações como mecanismo de auto-seleção e insistem na geração de emprego para a obtenção de renda por parte de membros de lares pobres, possibilidade que às vezes se limita aos chefes de família. Embora tradicionalmente a formulação e a implementação destes programas estivessem a cargo das instituições públicas, desde os anos 90 em alguns países também instituições não governamentais podem apresentar e executar projetos neste contexto. As atividades realizadas em geral apontam para o uso intensivo de mão de obra, como trabalhos de limpeza e construção e manutenção da infraestrutura física. Com frequência o segundo objetivo destes programas é o melhoramento das condições de vida em áreas com elevados índices de pobreza.

Um dos pontos fracos destes programas é que eles não facilitam uma melhor reinserção no mercado de trabalho porque não geram habilidades nem conhecimentos reconhecidos por esse mercado. Além disso (e relacionado com o ponto anterior), ainda que a situação de emergência tenha passado, costuma ser muito difícil deixar de aplicar este tipo de programas porque muitos dos beneficiários têm poucas alternativas de trabalho. Isto gera uma pressão política para sua manutenção no tempo. Outra crítica frequente se refere à distribuição desigual dos recursos por causa de fatores políticos ou da diferente capacidade de gestão das instituições participantes. Para fazer frente a tudo isto, na Argentina, por exemplo, foram tomadas medidas como o estímulo econômico para os que buscam emprego e participam em programas de capacitação.

²⁴ Veja Samaniego (2004) e Velásquez (2005), assim como os capítulos correspondentes neste volume e as versões ampliadas de Chahade (2009), Goldin (2008b), Ruiz-Durán (2009), Toyama (2009) e Velásquez (2009).

Outra alternativa é a geração indireta de emprego por meio do estímulo econômico para a contratação por parte das empresas privadas. O estímulo consiste num subsídio que reduz os custos trabalhistas não salariais ou que cobre parte do salário, sempre por um tempo limitado e com a expectativa de que a relação contratual persista além da vigência do subsídio. Para melhorar as perspectivas desta persistência e as futuras inserções laborais, no Chile se concede também um subsídio para atividades de capacitação. Em alguns casos, os subsídios variam conforme o tamanho das empresas.

No entanto, colocam-se dúvidas sobre a eficiência destes instrumentos, por exemplo, pelos possíveis efeitos do “peso morto” (contratação de pessoas que seriam contratadas de qualquer maneira) e a substituição de pessoas empregadas por contratações subsidiadas. Um elemento relevante a esse respeito é o estreito vínculo do programa com o ciclo econômico, pois na fase alta do ciclo se constataria o efeito do “peso morto”, enquanto na fase baixa se observaria uma escassa eficiência do programa por causa do efeito de substituição ou uma baixa eficácia já que, devido aos custos adicionais da contratação, as empresas não aproveitam os incentivos se percebem que não necessitam aumentar sua dotação.

Embora este instrumento tenha sido aplicado pouco na região, nos últimos tempos vários países, como Argentina, Brasil, México e Panamá, o utilizaram no contexto de programas de primeiro emprego, em cujo caso, mais que para melhorar a inserção laboral numa conjuntura adversa, serve para combater o problema estrutural da difícil inserção dos jovens que ingressam no mercado de trabalho.

2. A capacitação

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

Durante os anos 50 e 60, os países da região estabeleceram sistemas de formação profissional para facilitar a industrialização e a expansão do comércio e os serviços formais. Embora tenha havido algumas modificações posteriores, as preocupações com seu funcionamento se fizeram sentir a partir da década de 80. Os altos custos, a rigidez da oferta de capacitação e as limitações dos grupos beneficiados provocaram o nascimento de novas modalidades de capacitação. As principais modificações introduzidas para sanar estes problemas foram as seguintes:

- A diversificação dos capacitadores, atribuindo maior protagonismo às instituições privadas. No setor público, separaram-se as funções de implantação e regulação segundo as diversas instituições e descentralizaram-se os programas, com o que se obteve uma maior participação das entidades locais (províncias, municípios);
- O interesse na certificação de competências provocado por uma maior variedade na oferta de capacitação e o reconhecimento do aprendizado informal (Schkolnik, Araos e Machado, 2005);
- A tentativa de aumentar a orientação para a demanda por meio de uma maior participação da empresa privada, e em alguns casos dos sindicatos, na hora de definir quais são as necessidades insatisfeitas;

- A diversificação dos grupos escolhidos como alvo. Por um lado, passou-se de um esquema de formação única a um de capacitação contínua do pessoal estratégico para a competitividade das empresas. Por outro lado, foram elaborados programas de capacitação para fomentar a reinserção dos desempregados. Neste contexto, foram elaborados programas especiais para grupos de desempregados com problemas de empregabilidade específicos (jovens e mulheres de baixo nível educativo) ou ocupados em atividades de escassa produtividade e baixa renda (ocupações específicas, trabalhadores por conta própria, microempresários);
- A formulação de novos instrumentos para o financiamento público da capacitação, sobretudo incentivos fiscais.

Apesar das mudanças recentes, os sistemas de capacitação não funcionam com a eficácia, eficiência e equidade necessárias. A seguir, apresentam-se alguns dos indicadores que constataam esta afirmação:

- Os sistemas de capacitação não estão inseridos numa estratégia de desenvolvimento de longo prazo concentrada no aumento contínuo da competitividade sistêmica. Se estivessem, teriam uma função essencial no aumento da produtividade do trabalho;
- A cobertura dos sistemas de capacitação geralmente é limitada, tanto na formação de quem ingressa pela primeira vez no mercado de trabalho como na capacitação contínua ou recapacitação das pessoas economicamente ativas;
- As avaliações sobre a incidência da capacitação na inserção laboral geram resultados variados;
- Muitas empresas da região encontram problemas quando buscam pessoal idôneo, sobretudo com níveis de qualificação mais elevados;
- É frequente ver pessoas empregadas em ocupações para as quais se requer um nível de educação e qualificação mais baixo do que possuem. Desta maneira, exerce-se uma pressão descendente na oferta de trabalho;
- Vários países registraram uma redução do gasto em capacitação ou na cobertura dos programas correspondentes, o que reflete problemas de gestão e de ajuste entre a oferta e a demanda²⁵;
- Para isso poderia contribuir o fato de que, embora se reconheça a importância da orientação pela demanda, em geral não é tão fácil saber em que consistirá exatamente a demanda do futuro, à qual devem ajustar-se os currículos das instituições de capacitação. Não é habitual que exista uma capacidade de análise prospectiva a esse respeito;
- Frequentemente, o aproveitamento dos incentivos é desigual, já que são mais utilizados pelas empresas grandes que pelas pequenas e oferecem mais benefícios ao pessoal de nível superior ou administrativo do que aos trabalhadores de produção.

3. Os serviços de emprego

As principais funções dos serviços de emprego são: oferecer informação geral sobre o mercado de trabalho, atuar como intermediários por meio da divulgação de informação sobre vagas e buscadores de emprego e apoiar a elaboração de estratégias de inserção laboral. Estes serviços de emprego não geram trabalho, mas facilitam a inserção no mercado de trabalho; por isso, podem contribuir para reduzir o desemprego e a aumentar a produtividade.

²⁵ Veja, por exemplo, Chahade (2009), Toyama (2009) e Velásquez (2009).

Mediante a realização de importantes esforços para descentralizar a estrutura dos serviços de emprego e ampliar sua cobertura com a incorporação de novas tecnologias, os países da América Latina e do Caribe optaram, nesta última etapa, por revalorizar estes serviços como um 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 se modificou a antiga estrutura exclusivamente pública e se incorporaram ofertas para alguns segmentos do setor informal (microempresas), deixando-se de intermediar de maneira exclusiva para o setor formal. A fim de aproveitar mais seu potencial, tenta-se integrar melhor a intermediação com as políticas ativas e passivas, quando estas últimas existem. Em alguns países, os serviços de emprego interveem também no manejo da migração internacional.

Os serviços de emprego são só um instrumento dos muitos disponíveis para facilitar a coincidência (*matching*) entre a oferta e a demanda de trabalho. Outro instrumento é a busca individual por meio da consulta direta, os anúncios publicados em jornais e, cada vez mais, o uso da Internet. Apesar dos avanços citados, que sem dúvida melhoraram a eficiência dos serviços de emprego, uma grande proporção das contratações continua sendo realizada por meio de contatos e recomendações pessoais, o que tende a debilitar a eficiência da coincidência (*matching*) e aprofunda a segmentação no mercado de trabalho. Isto se deve a que se privilegiam os trabalhadores com maiores redes de contatos relevantes (capital social), o que geralmente supõe um viés a favor das pessoas provenientes de lares de renda média e alta. Em consequência, quem mais recorre aos serviços de emprego são as pessoas com problemas especiais de inserção laboral, seja por seu baixo nível de qualificação, sua falta de experiência ou sua escassez de capital social, o que implica um desafio especial para estes serviços e dificulta a medição e a avaliação de seus resultados.

4. O apoio ao autoemprego e à microempresa

Tendo em vista as carências da demanda de trabalho e a conseqüente baixa geração de emprego assalariado, muitos países tomaram medidas para estimular a geração de emprego independente, seja mediante o trabalho por conta própria ou como microempresário. As medidas apontam tanto para a criação de empresas como para o apoio às existentes. O objetivo deste apoio às empresas que já se encontram em funcionamento é melhorar sua produtividade e produção mediante o aumento da renda do trabalho e a geração de novos postos de trabalho.

Para tanto, foram estabelecidos programas que têm a capacitação e o financiamento como componentes principais, somados à assistência técnica e fomento da associatividade. Outra política consiste em facilitar ou baratear o registro das microempresas para promover sua formalização.

Como no caso da capacitação, aqui existem dois enfoques diferentes, mas complementares. Sob a perspectiva do desenvolvimento empresarial, percebe-se a atividade em pequena escala como uma parte da estrutura produtiva que requer um apoio especial para se inserir melhor nessa estrutura. Sob a perspectiva do desenvolvimento social, diagnosticam-se as dificuldades de inserção laboral que enfrentam grandes setores da população, motivo pelo qual são necessárias fontes alternativas de renda. Com base nestas perspectivas opostas existem grandes diferenças entre os grupos alvo, as modalidades e os instrumentos dos programas.

Qualquer que seja a parte do mundo em que se implantem, é comum que muitas novas iniciativas microempresariais não prosperem, colocando-se uma dificuldade especial para os programas que estimulam o surgimento dessas iniciativas. No caso do fomento de pequenas empresas e microempresas preexistentes, os programas dispõem de mais informação para avaliar a viabilidade destas empresas e seus novos projetos. A respeito do fomento de novas iniciativas de trabalho independente, cabe assinalar que dificilmente se apresentam como alternativas produtivas maciças em períodos de baixa geração de emprego assalariado, pois um contexto econômico adverso afeta tanto a demanda de trabalho como as oportunidades de negócios das novas iniciativas

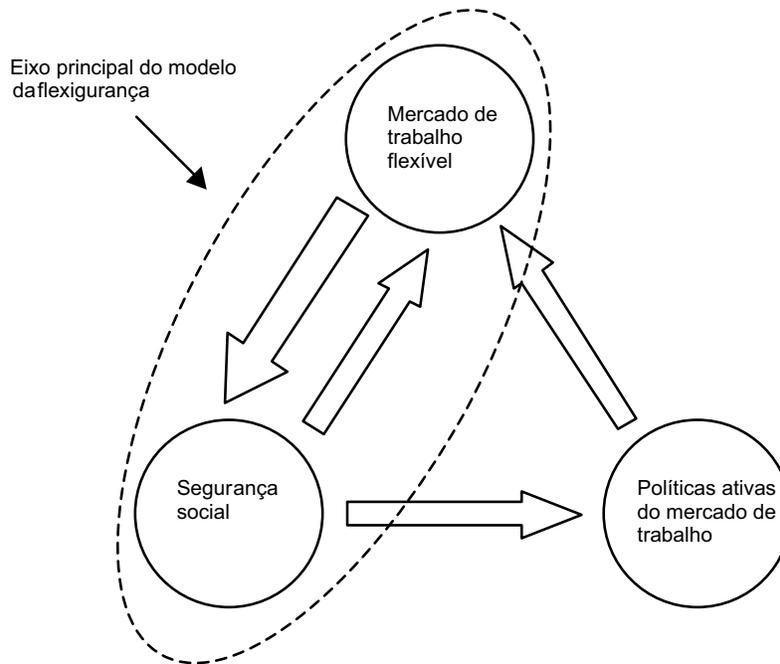
por causa da baixa demanda agregada. O emprego independente que surge em tempos de baixo crescimento econômico pode ser considerado, sobretudo, como emprego de sobrevivência.

G. Flexigurança e aprendizado permanente

Os três elementos analisados 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 trabalhista na União Europeia. Ante os níveis de desemprego relativamente altos e outros problemas trabalhistas, a União Europeia formulou uma estratégia para melhorar o desempenho laboral e a Comissão Europeia sugeriu aos países membros que atribuam especial ênfase à combinação de mercados de trabalho flexíveis e elevados níveis de segurança social para os desempregados (Comissão Europeia, 2007).

A experiência da Dinamarca constitui uma referência importante para o debate europeu. Após um longo processo histórico, nos anos 90 foi estabelecida uma combinação de políticas descrita como o modelo de “flexigurança”. Este modelo caracteriza-se por um “triângulo de ouro” (Madsen, 2006b; Jørgensen, 2009), que consiste em regulações para um mercado de trabalho flexível, um sistema de proteção contra o desemprego com generosos benefícios e políticas ativas do mercado de trabalho orientadas a facilitar a pronta e produtiva reinserção dos desempregados (veja o gráfico I.3)²⁶.

GRÁFICO I.3
O “TRIÂNGULO DE OURO” DO MODELO DE FLEXIGURANÇA



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

²⁶ Embora os três componentes já existissem, nos anos 90 foram aplicadas importantes reformas. O processo de ajuste do modelo continuou durante a presente década e hoje se discute até que grau as mudanças mais recentes podem modificar os elementos essenciais do modelo (Jørgensen, 2009).

1. Mercado de trabalho flexível

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

Outro aspecto importante da flexibilidade é a existência de uma ampla rede de instituições públicas dedicadas ao cuidado de crianças, idosos e doentes, que contribui para reduzir os obstáculos para a inserção laboral das mulheres. Enquanto em muitas sociedades a divisão do trabalho por gênero atribui às mulheres a responsabilidade por estas tarefas de cuidado, neste esquema a responsabilidade é da sociedade em seu conjunto e as mulheres que querem se integrar ao mercado de trabalho encontram menos obstáculos para fazê-lo. Em consequência, a taxa de participação das mulheres dinamarquesas é uma das mais altas do mundo.

2. Segurança social

O sistema de segurança social proporciona um elevado nível de proteção da renda dos desempregados. Financiado principalmente com impostos, gera altas taxas de substituição, sobretudo nos grupos de renda baixa. Na atualidade, o período durante o qual o desempregado tem direito a estas prestações é de quatro anos, com o que continua sendo bastante extenso apesar de haver sofrido algumas reduções nos últimos anos.

Cabe destacar que o sistema de proteção ao desempregado é anterior à introdução da flexigurança e integra o tradicional modelo de Estado do bem-estar posto em prática ao longo do século XX. Nesta tradição histórica, é considerado não só como componente do “triângulo de ouro” da flexigurança, mas como mecanismo essencial para alcançar as metas de bem-estar e equidade fixadas pela sociedade dinamarquesa. Tudo isto supõe que esta sociedade estaria disposta a assumir os custos econômicos que isso implica. Esta base de proteção e o compromisso que a sociedade dinamarquesa mantém apesar da mudança de contexto podem ser tomados como elementos essenciais para a viabilidade social da flexigurança.

Pode-se considerar que o sistema de proteção da renda dos desempregados melhora o funcionamento do mercado de trabalho, pois, ao dar ao desempregado a oportunidade de buscar 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 possível que isto reduza as perdas de renda que geralmente caracterizam uma mudança de emprego quando a causa original é uma demissão.

3. 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 vários instrumentos de apoio a quem não consegue uma reinserção laboral imediata. Entre elas destacam-se o sistema de intermediação e, sobretudo, o sistema de recapacitação dos desempregados que têm poucas possibilidades de se reinserir em sua antiga ocupação ou que carecem de conhecimentos e habilidades para obter uma inserção produtiva que lhes ofereça uma perspectiva de trabalho no longo prazo.

As políticas ativas do mercado de trabalho partem da premissa de que oportunidades e obrigações andam juntas. Cabe recordar que as atividades de capacitação identificadas para uma

pessoa desempregada não são somente uma opção, mas, segundo certos critérios, esta pessoa está obrigada a se capacitar para não perder as prestações que recebe. Em certa medida, o mesmo ocorre com a intermediação, pois existe certa obrigação de aceitar as vagas identificadas pelo serviço correspondente.

O estreito vínculo entre as políticas passivas e as ativas reforça a eficiência da coincidência (*matching*) mencionada previamente. Quando a principal causa da redução da renda do trabalho que se registra usualmente em casos de reinserção depois de uma demissão é que uma parte do capital humano da pessoa despedida já não é útil porque corresponde especificamente à empresa para a qual trabalhava, as atividades de recapacitação podem neutralizar este efeito, ainda que parcialmente, ao possibilitar a acumulação de capital humano, seja geral ou específico para um determinado item. Isto não só permitiria atenuar a perda da renda do trabalho da pessoa afetada, mas também contribuiria para aumentar a produtividade da empresa que contrate esta pessoa e, portanto, a da economia em seu conjunto.

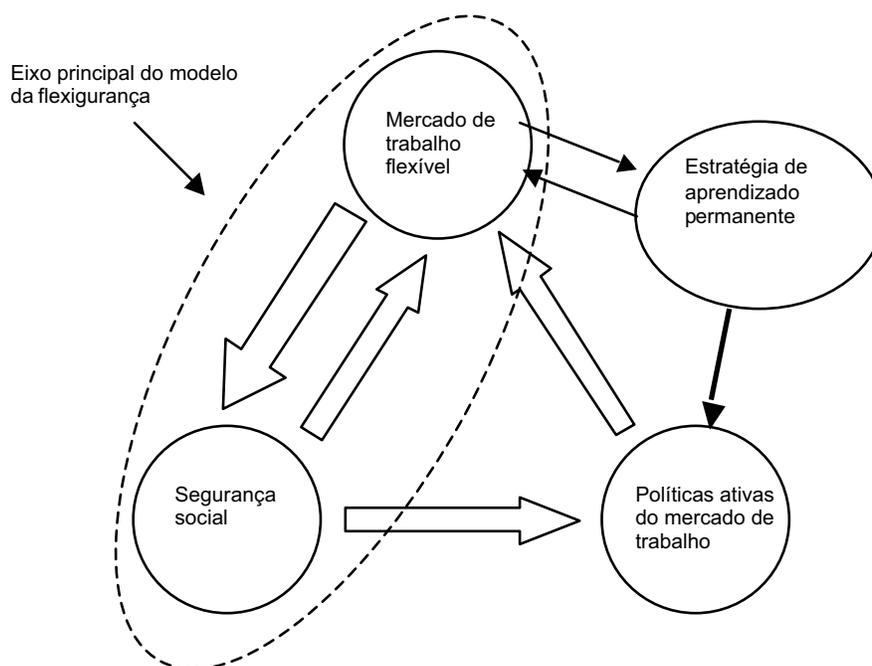
Existem dois elementos fundamentais que caracterizam o funcionamento da institucionalidade trabalhista descrita como o “triângulo de ouro”.

Em primeiro lugar, cabe mencionar seu estreito vínculo com uma estratégia de competitividade de longo prazo baseada na inovação e na acumulação de capital humano como pilares principais.

A sociedade dinamarquesa tem consciência de que, no contexto atual de globalização e integração de mercados, a competitividade, o crescimento econômico e o bem-estar social dependem do desenvolvimento e da produção de bens e serviços com alto conteúdo de conhecimento. Neste contexto, a educação e a capacitação têm um papel essencial, pois a inovação contínua de processos e produtos requer pessoal altamente qualificado e a produção de alta qualidade se baseia em elevados níveis de educação e capacitação em todas as áreas do processo produtivo. Isto implica um grande desafio para todos os atores, em especial para as pessoas com baixo nível educativo, que podem ser vítimas da exclusão se não aperfeiçoarem algumas das habilidades exigidas pelo contexto atual.

Neste contexto, além do correspondente sistema educativo e da capacitação de crianças e jovens —desde a educação pré-escolar até universidades altamente competitivas no âmbito mundial— o esquema de aprendizado permanente constitui um componente essencial. Numa época em que os mercados sofrem contínuos processos de ajuste, não é suficiente adquirir conhecimentos e habilidades relevantes uma só vez, no início da vida de trabalho, mas, para obter uma integração produtiva contínua, é necessário melhorar e ampliar estes conhecimentos e habilidades com frequência. Para tanto, a Dinamarca optou por melhorar o reconhecimento das habilidades adquiridas fora do sistema formal de educação e capacitação, propiciar a demanda de capacitação ao apoiar a definição das competências requeridas, sobretudo em pequenas e médias empresas, onde se exige uma mescla de capacitação em competências básicas e específicas, preparar cursos curtos em novos níveis (por exemplo, no nível universitário) e diversificar a oferta por meio de um sistema de tarifas mais diferenciado (Governo de Dinamarca, 2006). Neste sentido, o “triângulo de ouro” amplia-se com um componente adicional, que é a qualificação contínua da força de trabalho, o que implica uma visão mais ampla do sistema de capacitação que não somente favorece a reinserção dos desempregados, mas também faz parte de uma estratégia de competitividade no longo prazo.

GRÁFICO I.4
O “TRIÂNGULO DE OURO” AMPLIADO



Fonte: Elaboração própria, com base em Per Kongshøj Madsen, “Flexicurity – a new perspective on labour markets and welfare states in Europe”, documento apresentado no seminário sobre flexigurança da Direção Geral de Emprego da Comissão Europeia, Bruxelas, 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 global economies?”, série Macroeconomia del desarrollo, Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2009, no prelo.

Assim pretende-se, em primeiro lugar, fomentar a produtividade ao contar com uma força de trabalho que pode se adaptar com certa facilidade aos novos requisitos do mercado de trabalho; em segundo lugar, facilitar a flexibilidade do trabalho funcional requerida pelas empresas inseridas numa economia aberta, já que se permite que os trabalhadores se dediquem a várias tarefas, segundo os requisitos do processo produtivo; em terceiro lugar, melhorar a renda de trabalho, que se beneficiaria desta produtividade crescente; e, em quarto lugar, facilitar a inserção produtiva de pessoas com níveis educativos relativamente baixos.

O segundo elemento fundamental que caracteriza o funcionamento da institucionalidade trabalhista descrita como o “triângulo de ouro” é o diálogo social, não só como mecanismo de elaboração e aplicação da institucionalidade à flexigurança, mas também como instrumento para seu ajuste e avanço contínuos.

O surgimento do modelo dinamarquês de flexigurança tem suas origens numa longa história de diálogo social baseado no reconhecimento de interesses discrepantes, mas 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 um considerável espaço para negociar importantes aspectos do funcionamento do mercado de trabalho nas mãos das representações empresariais e sindicais. Esta negociação tem lugar tanto no nível centralizado como no descentralizado (Jørgensen, 2009).

É claro que o funcionamento deste sistema, que concede muitas facilidades para tomar decisões de grande envergadura a estes atores sociais organizados, depende de um elevado nível de organização e representação. Unicamente desta maneira, os resultados negociados obtêm amplo reconhecimento e legitimidade geral, e só assim se evita a exclusão de grandes setores não organizados da população.

Os resultados empíricos mostram um efeito positivo do modelo dinamarquês em diversas variáveis laborais, como as taxas de participação e desemprego. Os resultados do país são claramente mais favoráveis que a média dos países da OCDE (Jørgensen, 2009). Além deste desempenho objetivo, constatou-se que os dinamarqueses —da mesma forma que as sociedades com um quadro institucional similar— percebem uma segurança de emprego mais elevada em comparação com os países que têm sistemas de proteção similares e regulações trabalhistas mais rígidas, aqueles que contam com regulações trabalhistas rígidas e sistemas de proteção débeis e os que têm regulações trabalhistas flexíveis e sistemas de proteção débeis (OIT, 2004b). Isto se deve à combinação de elevados benefícios durante as fases de desemprego e uma rápida reinserção laboral.

Contudo, todo modelo pode ser aperfeiçoado e são necessários 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 comporta um elevado gasto fiscal que incide numa alta carga tributária. É factível reduzir esta carga sem afetar o funcionamento do sistema?
- Com respeito às generosas prestações do seguro-desemprego, é habitual que surja o tema do risco moral (desincentivos para o trabalho, abuso do sistema de proteção). Como se pode controlar este risco?
- Da mesma forma que em outras economias, alguns grupos específicos como os pouco qualificados, os jovens que não completaram seus estudos, as pessoas de mais idade e os imigrantes têm mais problemas para se inserir de maneira produtiva no mercado de trabalho. Como fazer com que o sistema ofereça a estes grupos um apoio adicional e os incentivos necessários para melhorar suas possibilidades de inserção?
- Como seguiria funcionando o modelo ante uma queda das taxas de sindicalização?

Conforme mencionado, as características do modelo dinamarquês dependem muito da maneira em que está enraizado na história do país. Isto implica que é impossível transferi-lo com todas estas características a outros países. A Comissão Europeia concluiu que, embora as estratégias nacionais dos países membros devam considerar os componentes da flexigurança, tanto a estratégia política para avançar nesta direção como o formato final teriam que se adaptar às condições próprias de cada país. Segundo estas condições, cada país deveria optar pelas vias específicas para elaborar seu próprio modelo de flexigurança, que deve ser elaborado segundo os principais gargalos identificados nesse país.

H. A flexigurança e os desafios da região

As transformações das economias e mercados de trabalho, os requisitos de proteção dos trabalhadores e a necessidade de fomentar a integração sociolaboral, a produtividade e a competitividade sistêmica ressaltam a importância de examinar, melhorar e integrar o funcionamento das três áreas da institucionalidade trabalhista examinadas 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 flexigurança é uma interessante maneira de integrar estes componentes, sobretudo pelo processo em que foi criado, enraizado em elementos socioeconômicos e políticos que são próprios da sociedade correspondente e se ajustam ao contexto atual. Desta maneira, apresenta-se como sustentável no tempo, com a capacidade de ajuste que gera a existência de um amplo consenso social sobre os pontos básicos do modelo.

Se o duplo objetivo da institucionalidade trabalhista é assegurar um funcionamento eficiente do mercado de trabalho e garantir a proteção e o fortalecimento dos mais débeis, cabe perguntar qual seria o impacto dos componentes de uma institucionalidade baseada no enfoque da flexigurança. Como se indica no quadro I.2, a flexibilidade pode ter um impacto muito positivo na distribuição eficiente dos recursos, ainda que num grau extremo possa frear o crescimento no longo prazo, que requer estratégias de aumento da produtividade vinculadas a certa estabilidade no emprego. Por outro lado, uma grande flexibilidade em si tende a afetar negativamente a equidade, ao aumentar a instabilidade no emprego e a conseqüente incerteza. Esta maior instabilidade tende a repercutir sobretudo nos menos qualificados, que costumam ser despedidos antes que os mais qualificados, dado que é mais fácil substituí-los. Por outro lado, uma maior flexibilidade pode beneficiar certos segmentos da força de trabalho (mulheres, jovens), cuja inserção se vê obstaculizada por regulações que favorecem uma elevada estabilidade no emprego (problema entre os ocupados e desocupados (*insider-outsider*)).

QUADRO I.2
POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS DOS COMPONENTES DE UMA INSTITUCIONALIDADE
TRABALHISTA BASEADA NO ENFOQUE DA FLEXIGURANÇA PARA A
EFICIÊNCIA E A EQUIDADE

Aspectos de flexigurança	Consequências para a eficiência	Consequências para a equidade
Flexibilidade	++ (-)	- / (+)
Segurança social (desemprego)	+	++
Políticas ativas do mercado de trabalho	+	++

Fonte: Elaboração própria.
+ Impacto positivo
++ Impacto muito positivo
- Impacto negativo
Entre parêntesis, efeito secundário

As políticas passivas do mercado de trabalho (seguro-desemprego ou outros instrumentos) têm um forte impacto na equidade, ao compensar a perda de renda das pessoas que não costumam contar com outras fontes de renda significativas²⁷, mas também têm certo impacto positivo para o funcionamento eficiente do mercado de trabalho, ao reduzir a pressão da busca de um novo emprego, favorecendo desta maneira uma melhor coincidência (*matching*) entre a oferta e a demanda. Finalmente, as políticas ativas do mercado de trabalho podem ajudar a melhorar a eficiência do mercado de trabalho (sobretudo a intermediação e a capacitação), embora a experiência sobre sua eficácia seja irregular, o que implica importantes desafios para a elaboração dos programas correspondentes (Auer, Efendioğlu e Leschke, 2005). Isto vale também para seu impacto na equidade, que pode ser muito favorável.

Embora o impacto potencial de uma institucionalidade trabalhista baseada no enfoque da flexigurança tenha consequências muito positivas tanto para a eficiência como para a equidade,

²⁷ Haveria que levar em conta, no entanto, que na América Latina as pessoas que costumam ter acesso a mecanismos deste tipo não pertencem aos estratos mais pobres, pois este acesso requer uma inserção no emprego formal de certa continuidade.

algumas características das sociedades e economias da região obstaculizariam qualquer tentativa de “copiar” o modelo dinamarquês:

- Os países da região se caracterizam por ter um setor informal que cobre uma proporção significativa do mercado de trabalho e varia de uma sociedade a outra. Apesar de algumas medidas adotadas nos últimos tempos, a regulação do mercado de trabalho formal tem uma relevância muito limitada para os trabalhadores do setor informal, já que os sistemas de proteção não os cobrem e as políticas ativas do mercado de trabalho geralmente não os incluem. Para estes trabalhadores, o mercado de trabalho é muito flexível e, como não têm ferramentas para se proteger das consequências nocivas desta flexibilidade, não costumam permanecer desempregados por muito tempo quando perdem um trabalho ou uma fonte de renda. Em consequência, neste caso os indicadores dos problemas de inserção laboral são o subemprego, a produtividade estagnada e a ausência de proteção social e trabalhista, mais que o desemprego. Os instrumentos do modelo de flexigurança não se ajustam a esta realidade. No entanto, a informalidade é um fenômeno heterogêneo e dinâmico, e existem opções de formalização em cada um dos três componentes da institucionalidade trabalhista;
- O modelo da flexigurança é oneroso em termos do gasto público, tanto pelo componente da proteção como 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 gasto *per capita*²⁸;
- A formulação e o contínuo ajuste do modelo da flexigurança requerem um diálogo social permanente entre os principais atores, que devem ser reconhecidos como interlocutores legítimos. A história de muitos países da região não só foi muito conflituosa, mas em diversas instâncias as partes em luta viram este conflito como antagônico, sem solução negociável, o que em muitos casos desencadeou a busca de soluções violentas²⁹. Além disso, os governos nem sempre aceitaram ou estimularam a geração de posições e organizações autônomas por parte dos diversos atores. Isto continua vigente até hoje e dificulta a busca de soluções negociadas apesar do estabelecimento generalizado de sistemas políticos democráticos³⁰.
- Os modelos que oferecem um alto grau de proteção da renda e importantes subsídios para apoiar a reinserção laboral costumam correr o risco moral de que se gere um abuso destas facilidades. Embora a combinação adequada de incentivos, desincentivos e mecanismos de controle possa contribuir para limitar este abuso, os resultados variam segundo as atitudes e os valores predominantes em cada sociedade³¹;

²⁸ Na média da América Latina, a pressão tributária é de 18% do PIB, enquanto na União Europeia (15 países) alcança 40%. No entanto, como assinalam Berg e Salerno (2008), muitos países que hoje em dia contam com um seguro-desemprego de ampla cobertura iniciaram seu desenvolvimento quando tinham uma renda *per capita* similar ou inclusive menor que muitos países latino-americanos na atualidade.

²⁹ O relatório mundial de competitividade 2008-2009 (World Economic Forum, 2008), entre outros, apresenta a opinião dos executivos de empresas entrevistados sobre as relações de trabalho em seu respectivo país, onde a nota 1 representa relações geralmente confrontacionais e a nota 7 relações geralmente cooperativas. A Dinamarca lidera, com um resultado de 6,2, a lista de 134 países. Os 17 países latino-americanos cobertos apresentam uma média de 4,3, mas com grandes diferenças que vão de 5,6 para a Costa Rica a 3,1 para a República Bolivariana da Venezuela.

³⁰ Não obstante, como se menciona na seção D., em alguns países houve experiências positivas de diálogo social com resultados reconhecidos de parte dos atores sociais. Veja também Vega-Ruiz (2004).

³¹ De fato, argumentou-se que, para que um esquema de flexigurança funcione, é necessário que exista um alto grau de “espírito público” ou “espírito cidadão” (Algan e Cahuc, 2006).

- Na América Latina e no Caribe prevalecem as visões de curto prazo porque a discussão sobre a reforma da institucionalidade trabalhista está desvinculada de um debate mais amplo sobre a estratégia de crescimento e desenvolvimento no longo prazo;
- Tendo em vista a heterogeneidade imperante nos países da região, não surpreende que as condições para favorecer uma institucionalidade trabalhista deste tipo variem muito. Fatores como um baixo nível de urbanização, reduzida porcentagem de assalariamento e escasso grau de formalização representam limitações estruturais para conseguir isso (Tokman, 2007b).

Como reconheceu a própria Comissão Europeia, não há só um modelo de flexigurança nem um único caminho para alcançá-la. Os países da América Latina e do Caribe devem encontrar seu próprio caminho para obter uma integração eficiente e equitativa dos três componentes da institucionalidade trabalhista, adaptada à sua realidade social, econômica, política e cultural³². Estes componentes devem ser considerados complementares entre si e se relacionar com instrumentos de políticas não trabalhistas para estabelecer um ambiente que favorece o crescimento econômico e fomentar a competitividade sistêmica e a integração da população não coberta pela institucionalidade sociolaboral³³.

1. As políticas ativas do mercado de trabalho

Conforme analisado na seção F, nos últimos anos registraram-se alguns avanços interessantes para melhorar a eficácia, eficiência e equidade das políticas ativas do mercado de trabalho. No entanto, está claro que ainda persistem deficiências com respeito a estes três critérios, sobretudo na área da capacitação, que é um componente essencial por seu papel tanto na competitividade sistêmica em mercados abertos como na inserção produtiva, estável e ascendente dos trabalhadores³⁴.

A vantagem estratégica das políticas do mercado de trabalho é a maior coincidência de interesses que existe nesta área em comparação com outras. Tanto as empresas como os trabalhadores mostram grande interesse nas políticas de capacitação e nos serviços de emprego eficazes, eficientes e equitativos. Ambas as partes também se interessam, ainda que em menor grau, pelos programas de geração de emprego e de fomento do autoemprego e das microempresas. Isto pode servir de base para alianças bilaterais que fomentem estas políticas, sobretudo num contexto onde seu financiamento corresponde, em grande parte, ao setor público, que busca gerar uma rentabilidade social. Além disso, o Estado deveria fomentar o debate sobre o papel da capacitação no contexto de uma estratégia de crescimento e desenvolvimento baseada na melhora contínua da competitividade sistêmica. A esse respeito, é preciso levar em conta alguns pontos específicos:

- Um sistema de capacitação gera resultados melhores quando o sistema educativo consegue ampliar as habilidades e os conhecimentos gerais da população. Portanto, é indispensável promover na região uma educação de melhor cobertura e qualidade, bem como maior permanência e equidade³⁵. Sem estes quatro elementos, os sistemas de capacitação não estão em condições de fazer uma contribuição eficiente para melhorar a inserção dos trabalhadores, nem no curto nem no longo prazo;

³² Também os antigos países socialistas da Europa Central e Oriental estão em busca de uma combinação de regulação mais flexível do mercado de trabalho, novos mecanismos de proteção e políticas ativas do mercado de trabalho mais eficazes que se ajuste às suas condições específicas (Cazes e Nesporova, 2007).

³³ Veja CEPAL (2007b), CEPAL (2008a) e Sorj e Martuccelli (2008).

³⁴ Veja uma análise dos problemas, tendências e desafios das políticas ativas do mercado de trabalho no âmbito global em Auer, Efendioğlu e Leschke (2005).

³⁵ Veja, por exemplo, CEPAL/UNESCO (2004).

- É necessário revisar os sistemas de capacitação para adaptá-los melhor às necessidades heterogêneas dos diferentes segmentos do aparelho produtivo e dos diversos setores da força de trabalho, isto é, os novos membros do mercado de trabalho (sobretudo os jovens), os desempregados e os diferentes segmentos de ocupados;
- Seria conveniente elaborar sistemas de capacitação permanente para facilitar a adaptação a novas tecnologias, aumentar a produtividade e melhorar as possibilidades de inserção dos trabalhadores. Isto requer um maior esforço para realizar uma análise prospectiva da demanda com a participação tanto dos atores do mercado de trabalho como de acadêmicos;
- É necessário prestar especial atenção à capacitação adaptada às necessidades e perspectivas dos grupos em desvantagem (pessoas com baixo nível educativo, sobretudo mulheres, minorias étnicas discriminadas e deficientes);
- Uma institucionalidade diversificada pode ser a resposta adequada para enfrentar a grande variedade na demanda de capacitação e as mudanças frequentes em suas características. No entanto, 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 fomento da pequena empresa e da microempresa continua sendo um desafio importante no qual se deveriam combinar instrumentos para melhorar o acesso ao financiamento, a tecnologia, a capacitação e a informação com medidas para simplificar e baratear os processos de formalização. Tendo em vista o tamanho limitado do setor formal em muitos países da região, esta é uma tarefa essencial para aumentar a inserção sociolaboral;
- Os serviços de emprego devem aprofundar políticas como a descentralização, a incorporação dos atores ao mercado de trabalho, a geração de incentivos para alcançar maior êxito na intermediação, a modernização tecnológica e organizacional, a capacitação do pessoal, a integração da intermediação com os diferentes programas de políticas ativas e passivas e o apoio ao estabelecimento de estratégias de trabalho individuais;
- Já que os programas de emprego direto são um substituto pouco contundente da geração de emprego por meio do mercado de trabalho, sua utilização deveria se limitar 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 laboral dos beneficiários num prazo mais longo;
- Num contexto em que existe pressão sobre o gasto 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 encarregados da formulação das políticas possam tomar decisões bem informadas sobre as prioridades neste campo.

2. A proteção dos desempregados

A proteção dos desempregados na América Latina e no Caribe é o componente mais débil do “triângulo de ouro” do modelo da flexigurança. Poucos países contam com outros sistemas de proteção além da indenização por demissão e geralmente a cobertura e os benefícios são limitados. No entanto, existe um consenso básico sobre a necessidade de melhorar a proteção dos desempregados,

tanto por razões sociais como por motivos econômicos. O principal desafio é criar sistemas de proteção dos desempregados que:

- se concentrem na proteção da renda, mais que na proteção do posto de trabalho,
- sejam solidários sem elevar muito os custos trabalhistas não salariais,
- aumentem continuamente sua cobertura,
- limitem o risco moral,
- se relacionem com as políticas ativas para fomentar a reinserção e proporcionem um mecanismo de acompanhamento com respeito à cobertura da segurança social (sobretudo em matéria de saúde e pensões).

Uma interessante proposta elaborada para o caso argentino a esse respeito (Goldin, 2008b) se refere à possibilidade de conseguir uma transformação parcial do sistema de indenização por demissão, convertendo-o num seguro-desemprego de maior cobertura e eficiência que gere benefícios razoáveis. Isto seria obtido mediante a transformação daquela parte da indenização que a empresa teria que pagar em caso de ruptura do laço contratual não imputável nem ao empregador nem ao trabalhador numa contribuição periódica a uma conta individual. Desta maneira, aumenta-se a flexibilidade em caso de demissão (ainda que se mantenha um custo maior em caso de dispensa sem justa causa), sem que se registre um aumento significativo dos custos trabalhistas. Além disso, pode-se considerar um esquema com contribuições adicionais dos trabalhadores e do Estado, como no seguro-desemprego chileno, que combine contas individuais com um fundo solidário.

Em alguns países, um elemento relevante para o eficaz funcionamento do mercado de trabalho, sem afetar a proteção dos trabalhadores, é a portabilidade dos benefícios da segurança social. Às vezes estes benefícios estão vinculados à permanência numa determinada empresa, o que obstaculiza a mobilidade voluntária dos trabalhadores, já que perderiam os direitos acumulados. A portabilidade destes benefícios implicaria que os trabalhadores poderiam aproveitar melhores oportunidades de trabalho sem perder este componente de sua proteção social. Num contexto com elevada migração intrarregional, outro tema importante no qual já se obtiveram alguns avanços é a portabilidade internacional dos benefícios.

3. 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 a reformulação da institucionalidade trabalhista. Muitas 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 factível sem grandes problemas, por exemplo, nas políticas ativas do mercado de trabalho. Esta situação manifesta-se numa falta de consenso em muitas áreas. A dissensão já se observa na etapa de diagnóstico, pois as partes não conseguem chegar a uma interpretação comum da situação atual, o que serviria de ponto de partida para o debate sobre as reformas pendentes³⁶. Isto inclui, entre outras coisas, os benefícios e custos da integração à economia global e as características da regulação trabalhista e do funcionamento do mercado de trabalho. Com frequência a flexibilidade trabalhista é confundida com baixos custos trabalhistas ou identificada com aspectos parciais (como a facilidade de contratação e demissão); porém, além da flexibilidade dos custos trabalhistas e da flexibilidade numérica externa, também devemos considerar a flexibilidade numérica interna e a flexibilidade funcional. Sob uma perspectiva

³⁶ Esta dissensão não caracteriza somente o debate na América Latina; sobre os desencontros no debate em âmbito mundial, veja Freeman (2005b) e Berg e Kucera (2008).

mais ampla, este conceito compreende não só a flexibilidade do mercado de trabalho (flexibilidade de emprego e salários), mas também a flexibilidade do insumo 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 ascendentes dos trabalhadores. Em resumo, a caracterização de uma institucionalidade trabalhista como flexível ou rígida é muito complexa devido à multiplicidade de variáveis relevantes³⁷ e os protagonistas costumam fazer um uso seletivo dos resultados dos estudos específicos, o que dificulta o diálogo.

Além disso, em geral o debate ocorre em diferentes níveis de abstração, como quando se enfrenta uma análise das normas e suas possíveis repercussões no mercado de trabalho com outra que insiste no funcionamento real destas normas e deste mercado, por exemplo, mediante a contraposição de mecanismos que limitariam a demissão e a contratação com altos níveis de rotatividade. Isto se relaciona com a localização do debate em diferentes mercados, já que alguns estudos se referem ao funcionamento do mercado de trabalho formal, enquanto outros incluem o setor informal na análise. Em consequência, enquanto uma perspectiva pode ver um estancamento 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 um uso diferente da institucionalidade existente e a modificações de fato num nível inferior ao da legislação trabalhista (Bensusán, 2006).

Assim, o debate frequentemente carece de especificidade, por exemplo, quando se reclama uma rigidez do mercado de trabalho sem que se especifiquem as origens desta ausência de flexibilidade nem se esclareça qual regulação específica causa qual dano (Weller, 2007). A rigidez pode se dever, além das regulações trabalhistas, ao funcionamento dos outros mercados e à lógica do comportamento dos atores no mercado de trabalho, já que eles poderiam, por exemplo, preferir relações de trabalho mais estáveis a uma elevada rotatividade.

Esta falta de consenso no diagnóstico dificulta o avanço para acordos que aperfeiçoem a regulação trabalhista. Embora não se possa aspirar a uma superação destas discrepâncias num período curto, seria bom esclarecer os termos do debate para enfrentar os desafios que se apresentam nesta área. Entre os desafios, com importantes diferenças de um país a outro, podemos enumerar os seguintes:

- Os atores no mercado de trabalho devem ser reconhecidos como interlocutores legítimos. O cumprimento desta condição fundamental se complica devido à história conflituosa já mencionada; por isso, requer estratégias graduais que permitam gerar uma confiança mútua, tratando-se de um processo de aprendizado (Jørgensen, 2009). Este processo apresenta grandes diferenças entre as diversas sociedades devido à grande variedade de experiências históricas;
- Em muitos casos, os sindicatos necessitam reforçar sua posição como interlocutores válidos e eficazes em representação dos trabalhadores. Para tanto, seria indispensável que deixassem de lado as práticas corporativistas, superassem a falta de autonomia e democracia interna e melhorassem sua capacidade negociadora com base numa maior capacidade de estudo e análise;
- O aparelho jurídico às vezes é incoerente. Por exemplo, em alguns países existem discrepâncias entre os direitos constitucionais e a legislação trabalhista. Isto implica que o tema do funcionamento real da institucionalidade trabalhista se transfere do

³⁷ Em consequência, a posição de um país nas classificações correspondentes pode mudar muito segundo as variáveis consideradas.

debate e decisão política, assim como a negociação coletiva, ao âmbito jurídico, com resultados frequentemente imprevisíveis;

- Em muitos países, o grau de cumprimento das normas existentes é baixo, e a experiência demonstrou que a redução de custos e a flexibilização não são suficientes para aumentá-lo. Isto costuma ter um efeito nefasto sobre a credibilidade das decisões políticas e estimular a busca de caminhos para evitar as normas mais que promover esforços para cumpri-las. Por outro lado, é indispensável que o cumprimento das normas seja objetivamente factível;
- Para que a institucionalidade trabalhista seja eficiente e equitativa, o novo contexto econômico tende a exigir um maior espaço para a negociação coletiva frente a uma detalhada regulação legal. Portanto, é importante definir os níveis e as áreas temáticas correspondentes da negociação. No entanto, a regulação legal continuará sendo imprescindível para estabelecer pisos mínimos, tendo em vista os grandes segmentos que não contam com o nível de organização nem a capacidade de negociação requeridos;
- Um sistema integrado de informação trabalhista constitui um elemento de suma importância para analisar o desempenho do mercado de trabalho e o debate sobre sua institucionalidade. No entanto, apesar das melhoras recentes, muitos países apresentam grande escassez de dados sobre o mercado de trabalho.

Embora a institucionalidade só possa ser resultado dos processos específicos de cada país (como se argumentou ao longo deste documento), a seguir se oferecem algumas sugestões quanto a 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 provocou uma maior segmentação do mercado de trabalho. Sugere-se concentrar 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 a tempo parcial, e as tarefas específicas ou de capacitação. Além disso, deve-se assegurar que os contratos “atípicos” gerem os mesmos direitos que os contratos “padrão”, na proporção correspondente;
- Dado que o principal argumento contra os contratos de prazo indefinido é a rigidez que gerariam os sistemas de indenização por demissão, sugere-se considerar a transformação parcial do gasto de indenização em contribuições periódicas a um sistema de seguro-desemprego baseado em contas individuais. Desta maneira, não se reduz a proteção financeira contra o desemprego e, segundo as cotas mensais, possivelmente tampouco diminuiria o custo não salarial total, mas sim o custo da demissão. A esse respeito, cabem duas considerações: em primeiro lugar, as condições de demissão não devem “petrificar” as relações de trabalho existentes, mas tampouco devem fomentar uma rotatividade máxima. O vínculo positivo entre a estabilidade de trabalho e a formação de capital humano e o aumento da produtividade é um fator-chave³⁸. Ademais, é frequente observar que as empresas não aplicam todos os instrumentos legais disponíveis que lhes permitiriam alcançar uma maior flexibilidade no manejo de seu pessoal. Isto indicaria que, sob sua perspectiva, a aplicação de uma flexibilidade máxima não é

³⁸ Chacaltana e García (2001) mostram este vínculo positivo no caso do Peru. Perry e outros (2006) ressaltam o efeito negativo da instabilidade de trabalho na formação de capital humano, enquanto Auer, Berg e Coulibaly (2005) enfatizam que a relação entre estabilidade de trabalho e produtividade é positiva, mas não linear.

necessariamente ótima³⁹. Parece que, num cenário com grandes e frequentes mudanças, a solução ideal quanto aos requisitos, tanto imediatos como de mais longo prazo, não é óbvia para muitas empresas que sempre estão buscando as soluções adequadas⁴⁰. Em segundo lugar, devemos distinguir claramente entre os custos trabalhistas e a flexibilidade. Se a inflexibilidade causada por uma regulação específica constitui um gargalo identificado para o funcionamento eficiente do mercado de trabalho, poderia ser recomendável modificá-la, ainda que isso implique maiores custos. A situação seria diferente se o obstáculo estivesse relacionado com o montante dos custos trabalhistas;

- Em muitos países há um debate sobre a institucionalidade trabalhista a respeito das microempresas e pequenas empresas. A experiência mostrou que nestes casos não é suficiente reduzir os custos trabalhistas para fomentar sua formalização maciça (Chacaltana, 2007). No entanto, já que estes custos costumam ser demasiado elevados para este tipo de empresas, a estratégia de formalização gradual que incidiria numa melhora das condições de trabalho neste segmento poderia incluir esquemas especiais que provocassem sua redução transitória;
- O fomento da flexibilidade interna, em termos de funções, salários e horas, é um tema de crescente relevância que requer um quadro legal comum e uma intensa negociação coletiva. Embora este aspecto da flexibilidade possa gerar benefícios imediatos de produtividade e salários, assim como estabilidade de emprego, é inegável que também comporta riscos e encargos; por isso, o diálogo deve ser contínuo para gerar os ajustes necessários;
- Do lado da oferta, a falta de flexibilidade pode ser um obstáculo que impede a incorporação ao mercado de trabalho, sobretudo de mulheres que estariam interessadas em aproveitar oportunidades de trabalho para gerar uma renda para si mesmas e para sua família. Este não é um tema menor pela importância que tem contar com um maior número de ocupados por núcleo familiar como uma das principais determinantes para tirar um lar da pobreza. Ao mesmo tempo em que tendem a debilitar os critérios culturais de uma divisão do trabalho que exclui grandes segmentos de mulheres da inserção nos mercados de trabalho na região, persistem algumas restrições, sobretudo para as mulheres com crianças em idade pré-escolar e escolar. Por este motivo, ao abrir a gama de opções para estas mulheres, as políticas com as quais a sociedade assume uma parte da responsabilidade nas tarefas vinculadas à reprodução contribuem para flexibilizar a oferta de trabalho;
- Muitas mulheres prefeririam uma inserção no mercado de trabalho em tempo parcial, o que se costuma citar para justificar o estabelecimento de contratos deste tipo. No entanto, devemos evitar que estes contratos mais flexíveis contribuam para uma maior precarização das relações de trabalho— para tanto, há que integrá-los aos sistemas de segurança social —e sejam instrumentos para reforçar a segmentação por gênero, o que, ademais, relaciona este tema com o debate mais amplo sobre a divisão do trabalho por gênero;

³⁹ Na Colômbia observou-se uma discrepância entre alguns economistas que favorecem a flexibilização do mercado de trabalho e os empresários, que adotam uma posição mais cautelosa (Universidade Externado da Colômbia, 2003). No México registrou-se 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 e Bouzas, 1998). De toda forma, existem diferentes visões empresariais sobre a flexibilidade de trabalho como instrumento para melhorar seus resultados (Echeverría e outros, 2004).

⁴⁰ Por exemplo, nas primeiras etapas do esfriamento econômico registrado no início da presente década, muitas empresas dos Estados Unidos mostraram uma maior cautela a respeito das demissões em comparação com a situação similar vivida no começo dos anos 90, dado que na reativação posterior foi difícil recuperar a força de trabalho qualificada despedida durante a crise (*The Economist*, 2001, pág. 56).

- Frente aos altos níveis de descumprimento de muitas normas, haveria que melhorar a inspeção nos lugares de trabalho. É recomendável contar com estratégias de inspeção que apoiem as empresas no cumprimento, mais que castigá-las pelo descumprimento, sobretudo no caso das pequenas e médias empresas (Schrank e Piore, 2007). Numa linha similar encontram-se iniciativas 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.

I. Alguns aspectos estratégicos para o aperfeiçoamento da institucionalidade trabalhista

Existe um amplo consenso de que, embora os países da região enfrentem desafios similares, suas respostas não podem ser as mesmas. A evolução histórica das características da institucionalidade trabalhista atual, resultado de processos socioeconômicos e políticos específicos de cada país, e das características das relações entre os principais atores do mercado de trabalho, assim como o grau de desenvolvimento dos mercados de trabalho, têm uma marcada influência nas opções estratégicas para aperfeiçoar as políticas trabalhistas, as políticas de proteção frente ao desemprego e as políticas ativas do mercado de trabalho.

Neste sentido, cada país tem que encontrar seu próprio caminho para elaborar as respostas adequadas aos desafios colocados pela economia mundial a fim de oferecer à população o máximo bem-estar possível⁴¹. A isto deve contribuir a institucionalidade trabalhista, cujo fim último é a geração de emprego de qualidade, mediante o cumprimento dos objetivos de fomentar um funcionamento eficiente dos mercados de trabalho e de proteger e reforçar os menos favorecidos num mercado com desigualdades estruturais entre os atores.

Uma lição importante do modelo da flexigurança é que os diferentes componentes da institucionalidade trabalhista devem ser complementares e reforçar uns aos outros. No entanto, dada a complexidade do tema na realidade política de cada país, é pouco provável que se obtenha uma reforma conjunta de toda a institucionalidade. Portanto, é essencial identificar as principais deficiências da institucionalidade atual.

Cabe assinalar que a história conflituosa das relações de trabalho em muitos países representa um grande obstáculo para obter acordos e reformas sustentáveis nesta área após ter sido gerado um alto grau de desconfiança entre as partes. Alguns elementos estratégicos para avançar neste tema são:

- O diálogo social. As reformas impostas por alguns atores específicos que aproveitaram uma conjuntura política favorável a seus interesses têm um baixo nível de legitimidade e usualmente são objeto de pressões para realizar contra-reformas uma vez que tenha mudado a conjuntura política. Daí surge o que em vários países da região se percebe como uma variação oscilante da institucionalidade trabalhista. Em contraste, as reformas negociadas têm uma legitimidade mais ampla e tendem a uma maior estabilidade no tempo;
- As normas internacionais de trabalho podem ser uma valiosa referência para o diálogo social, sobretudo as chamadas “fundamentais” (a liberdade de associação

⁴¹ Para a sustentabilidade da institucionalidade trabalhista também é relevante manter a coesão entre seus diferentes componentes, o que questiona um enfoque que propõe construir esta institucionalidade num país por meio da somatória de melhores práticas internacionais (Novick, 2008).

e a liberdade sindical e o direito de negociação coletiva, a eliminação do trabalho forçado e obrigatório, a abolição do trabalho infantil, a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação). Tendo em vista sua origem tripartite no contexto das deliberações na OIT, as normas internacionais já são resultado do diálogo social e geralmente oferecem um amplo espaço para que o diálogo nacional as transforme em regras relevantes e legítimas nos países;

- A necessidade de contar com mais recursos para reorientar a institucionalidade trabalhista. Para não aumentar os custos trabalhistas, com o possível efeito negativo que isso poderia ter na demanda de trabalho, estes recursos teriam que ser financiados com a receita fiscal. Em diferentes oportunidades⁴², a CEPAL propôs um pacto fiscal e social que acorde os objetivos de longo prazo e contribua para seu financiamento e sua sustentabilidade macroeconômica por meio de um manejo responsável das finanças públicas;
- O gradualismo. Embora pareça atraente negociar um pacote unificado de reformas em todas as áreas relevantes, em muitos países este procedimento é pouco factível em decorrência da desconfiança reinante entre as partes. Em consequência, é preciso um processo de geração de confiança que poderia se basear em avanços graduais que, por serem favoráveis, ampliariam o espaço para novos acordos;
- A inserção da institucionalidade numa estratégia de desenvolvimento de longo prazo. A estratégia de desenvolvimento e seus correspondentes objetivos definem alguns dos requisitos essenciais para a institucionalidade trabalhista, relacionando-a com aspectos não trabalhistas (por exemplo, na área da educação e do avanço tecnológico).

Os compromissos voluntários que marcariam a orientação básica a respeito de alguns temas em questão constituem outro mecanismo para a geração de confiança. Estes compromissos poderiam se materializar na adesão a determinados códigos de conduta ou numa maior inclusão de aspectos trabalhistas nas políticas de responsabilidade social empresarial.

Uma transformação significativa da institucionalidade trabalhista pode gerar preocupações com respeito aos direitos dos trabalhadores, sobretudo se um componente desta transformação for a eliminação de determinadas regulações percebidas como mecanismos de proteção pelos trabalhadores e como rigidez pelos empresários. Está claro que a simples promessa de que uma reforma deste tipo redundaria em benefícios para os trabalhadores, já que estimularia a geração de emprego, não é suficiente para dar viabilidade a essa reforma. Portanto, parece indispensável dedicar os esforços prioritários à criação ou melhora de um sistema de proteção frente ao desemprego. Mais que na defesa dos postos de trabalho, este sistema se concentraria numa maior proteção da renda. As características do esquema dependeriam da situação específica de cada país e da forma com que 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 de confiança e processos de aprendizado. Embora não seja possível 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. Tendo em vista os grandes desafios pendentes (por exemplo, em matéria de capacitação), um amplo diálogo sobre o aperfeiçoamento das políticas ativas do mercado de trabalho pode ter um resultado muito favorável que abra espaços para o debate em outras áreas.

⁴² Veja, por exemplo, CEPAL (2004b).

Sem dúvida, a área mais complexa é a regulação do mercado de trabalho, onde os interesses específicos se confrontam de maneira mais aberta. Cabe recordar que o fim último da regulação é gerar emprego de qualidade; para isso, deve cumprir o duplo objetivo de estimular um funcionamento eficiente do mercado de trabalho e proteger os atores mais débeis deste mercado. Se considerarmos este duplo objetivo, 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 convêm tanto às empresas como aos trabalhadores. Como já se estabeleceu, obter uma coincidência no diagnóstico parece uma condição fundamental para poder chegar a acordos sobre medidas de aperfeiçoamento da institucionalidade trabalhista.

Conforme argumentado na seção C, para isso não existe uma única receita independente do espaço e do tempo. Há que analisar caso por caso e ver quais são os impedimentos para que a institucionalidade trabalhista possa cumprir melhor suas metas numa situação específica. Para realizar esta análise, adaptou-se a proposta de Hausmann, Rodrik e Velasco (2005) sobre o fomento do crescimento econômico, que em síntese consiste em identificar em cada país os gargalos que obstaculizam a consecução de um crescimento mais dinâmico. Esta estratégia se opõe àquelas que apresentam receitas comuns para todos os países e leva em conta a grande diversidade que reina entre as sociedades da região, onde existem diferentes formas de combinar a proteção do emprego com a proteção sociolaboral (Tokman, 2007b, pág. 51).

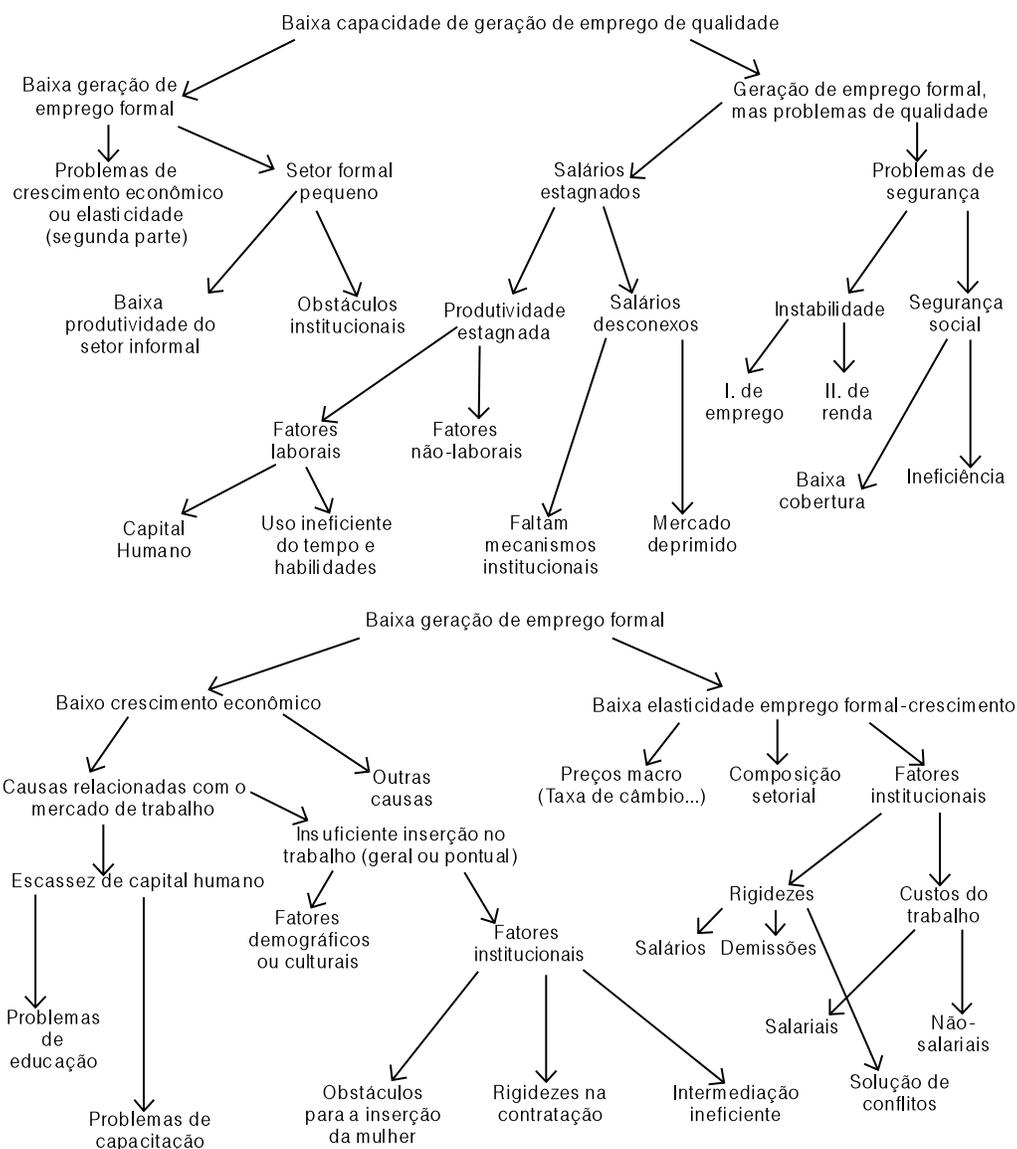
Para identificar as dificuldades que impedem a geração de emprego de qualidade, podemos utilizar a “árvore invertida” apresentada no gráfico I.5⁴³. Se existir uma lacuna na geração de emprego de qualidade —como ocorre em todos os países da região se considerarmos as taxas de desemprego, a baixa renda, a falta de cobertura de segurança social e outros fatores—, analisa-se em primeiro lugar se a geração de emprego formal é baixa ou se é significativa mas prevalecem os postos de baixa qualidade⁴⁴.

Em caso de baixa geração de emprego formal, o segundo passo seria identificar se os problemas se devem principalmente a um débil crescimento econômico ou a que esse crescimento não tem o suficiente efeito positivo no mercado de trabalho, o que pode ser consequência de uma baixa elasticidade do emprego formal em relação ao produto ou do tamanho limitado do setor formal na estrutura econômica do país correspondente. Quando identificamos o baixo crescimento econômico como o principal motivo de uma reduzida geração de emprego, diferenciamos as causas relacionadas com o mercado de trabalho daquelas alheias a este. Entre as primeiras encontram-se aspectos qualitativos, relacionados com a acumulação de capital humano, e aspectos que obstaculizam uma maior inserção laboral, baseados em fatores demográficos ou culturais, ou em fatores institucionais que freiam a oferta de trabalho e a contratação.

⁴³ Weller (2007, pags. 59-64) apresenta alguns exemplos para a identificação de gargalos e possíveis soluções.

⁴⁴ Por razões de simplificação, aqui se supõe que os empregos de boa qualidade se concentram no setor formal; por isso, o principal objetivo intermediário consiste em fomentar a geração de emprego formal. Com isto não se ignora que pode haver emprego de boa qualidade no setor informal, onde a melhora das condições de trabalho é um desafio importante, nem que pode haver emprego de má qualidade no setor formal. O conceito de economia informal, mais amplo que a perspectiva setorial, compreende parcialmente estes aspectos (veja Husmanns, 2004).

GRÁFICO I.5
MECANISMO DE IDENTIFICAÇÃO DE OBSTÁCULOS PARA A GERAÇÃO DE EMPREGO DE QUALIDADE



Fonte: J. Weller, “La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas”, *série Macroeconomía del desarrollo*, Nº 61 (LC/L.2848-P/E), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2007. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.07.II.G.171.

Se o crescimento econômico for razoavelmente alto, mas a geração de emprego formal for baixa, alguns preços macroeconômicos, como a taxa de câmbio, podem viesar os investimentos contra a contratação de assalariados ou que o crescimento seja liderado por setores com pouco uso de mão de obra. Também pode ser que os fatores institucionais provoquem rigidez ou altos custos trabalhistas que atuem em detrimento da geração de emprego formal. Além disso, pode ser que exista uma razoável elasticidade do emprego formal em relação ao crescimento econômico, mas o número absoluto de novos postos de trabalho formal gerados seja baixo por causa do pequeno tamanho deste setor.

Finalmente, mesmo que a geração de emprego formal seja razoável, pode haver dificuldades na geração de emprego de qualidade, como indicariam salários baixos e estagnados ou os problemas com a proteção social. Também nestes casos identificam-se as características das dificuldades para elaborar propostas de soluções específicas.

O objetivo da “árvore invertida” não é a identificação de um único elemento-chave para a solução dos problemas trabalhistas. Além de assinalar gargalos, pode ajudar a diferenciar entre aspectos prioritários e aspectos secundários. Os primeiros se caracterizariam por representar 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 às vezes duvidoso, e com frequência acarretaria custos políticos elevados com relação ao efeito esperado. Se existe a viabilidade política, as reformas destes aspectos secundários poderiam fazer parte de um pacote negociado, onde o consenso se referiria ao pacote em seu conjunto e não a cada um de seus componentes.

Capítulo II

O modelo dinamarquês de “flexigurança” e as lições pertinentes para a América Latina¹

Henning Jørgensen

Professor da Universidade de Aalborg, Dinamarca
Correio eletrônico: henningj@epa.aau.dk

¹ Para uma versão ampliada deste capítulo, veja Jørgensen (2009).

A. Diversos enfoques governamentais da adaptação

Em decorrência da globalização, os investimentos, o capital, os bens e serviços e, até certo ponto, o trabalho se movem facilmente de um país a outro. Esta facilidade aumentou a pressão sobre as relações nacionais de emprego, a formação do salário e as regulações tributárias e de bem-estar para se adaptarem e promoverem a competitividade e o desempenho eficiente da economia. As novas situações socioeconômicas produziram inseguranças relacionadas com as economias e os mercados de trabalho modernos, e os governos e assalariados são chamados a responder. As demandas, por parte dos empregadores, de mercados de trabalho mais flexíveis e menos restritivos se chocam com a esperança dos trabalhadores de contar com mais trabalho, maior renda e mais proteção do emprego. As contradições inerentes a essas demandas fazem com que a discussão em torno da flexibilidade e da segurança seja cada vez mais pertinente. As perguntas sobre a modernização dos mercados de trabalho como resposta às pressões externas e às demandas internas e sobre as decisões no futuro com relação a esses temas —tão sensíveis em termos políticos— são essenciais para o debate.

Durante muito tempo, na maioria dos países ocidentais as necessidades de adaptação foram atendidas mediante a redução dos impostos e do gasto e a desregulamentação da economia e do mercado de trabalho. Esta fórmula foi implementada em diferentes medidas, dependendo do país em questão, mas não se pode negar que as teorias neoliberais foram utilizadas na maioria dos países capitalistas. O conceito de “flexigurança” oferece uma alternativa a este projeto de política, e é uma forma de combinar a competitividade e a coesão social numa compreensão distinta da relação entre flexibilidade e segurança. O conceito de flexigurança não pressupõe que a flexibilização por si só conduzirá a mais empregos e a um melhor funcionamento dos mercados de trabalho. Um equilíbrio sensato e justo entre a flexibilidade e a segurança, levando em conta os diversos interesses dos interlocutores sociais, facilitará a eficiência do mercado de trabalho. Inclusive a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apoiou esta política (2004) e, em 2007, a União Europeia declarou que a flexigurança constitui uma política institucional oficial, após muitos anos de intensos debates. Nos últimos quatro a cinco anos aumentou enormemente a atenção internacional dedicada à flexigurança.

A filosofia básica por trás da flexigurança é que a flexibilidade e a segurança não são mutuamente excludentes; pelo contrário, em muitas circunstâncias se complementam. As novas formas de formular a interação entre flexibilidade e segurança encerram o potencial de criar situações benéficas para todas as partes em casos que, de outro modo, seriam considerados conflituosos ou perigosos para a competitividade e, talvez, para a ordem social durante os processos de adaptação. Isso também implica que não se deve crer que a flexibilidade é a única preocupação dos empregadores e a segurança a única preocupação dos empregados. Os mercados de trabalho modernos dão mostra dos interesses de muitos empregadores em manter relações de emprego estáveis e conservar empregados leais e bem qualificados. Por sua vez, muitos empregados se deram conta de que lhes convém organizar o equilíbrio entre trabalho e vida privada de maneira flexível e desejam ajustar suas vidas a preferências mais pessoais. O setor público aspira a obter um desenvolvimento equilibrado e a alcançar as metas de política pública. Por conseguinte, a flexibilidade e a segurança são conceitos multidimensionais, e a flexigurança deve ser estudada nos contextos nacionais, descrevendo e analisando a interação entre os componentes de cada sistema em particular.

O caso da Dinamarca é considerado um dos melhores exemplos de flexigurança do mundo real, apesar do país contar com uma economia pequena e aberta, particularmente vulnerável às pressões competitivas da globalização. A União Europeia e outros atores consideraram o modelo dinamarquês de flexigurança como um exemplo de “boa prática” com o qual se pode aprender. Na

Dinamarca, a pouca proteção trabalhista se combina com uma forte proteção da renda e do emprego. O país tem taxas elevadas de impostos, um amplo setor público, generosas prestações sociais e uma sólida coordenação de políticas de tradição corporativista; sem dúvida, não concorda com a ortodoxia econômica dominante no âmbito internacional. No entanto, a capacidade dinamarquesa de alcançar o êxito socioeconômico como resultado da interação entre instituições econômicas, políticas e sociais é inquestionável. A flexigurança dinamarquesa goza de um grande respeito, mas ainda não são muito bem compreendidos os mecanismos e os fundamentos desse sistema. A bibliografia sobre flexigurança costuma classificá-la como idêntica às regulações do mercado de trabalho dinamarquês, mas isso é demasiado unidimensional. Necessita-se de mais conhecimento documentado, além de comparações e estudos de transferência de políticas dos elementos da flexigurança. Neste sentido, é importante não cair na armadilha expressada por um provérbio chinês: “No quintal do vizinho, a galinha parece ganso”.

Embora não exista uma definição comum estabelecida, nem os meios para caracterizar a flexigurança de forma qualitativa ou quantitativa, a pesquisa e o debate político coincidem em que a Dinamarca conta com um sistema de flexigurança que funciona e pode transmitir ensinamentos a outros países. Na Dinamarca, a flexibilidade não se reduziu, mas a precariedade associada a ela diminuiu, e os fatores mais ofensivos de segurança do emprego e ampliação de capacidades contribuíram para o desenvolvimento socioeconômico positivo do país. Para que sejam eficazes, o fomento dos mercados de trabalho flexíveis e a garantia de segurança devem permitir que os assalariados sejam adaptáveis para ingressar e reingressar no emprego produtivo e impulsionar suas carreiras. Isto exige uma clara ênfase pública em mercados de trabalho ativos, estratégias de aprendizagem permanente e sistemas estáveis de segurança social para oferecer segurança de renda e permitir que as pessoas combinem a vida profissional com o cuidado privado e a vida familiar. A igualdade de oportunidades para homens e mulheres também deve ser um atributo do modelo de flexigurança.

Neste capítulo a flexigurança é definida como as relações institucionalizadas entre um regime de mercado de trabalho e as políticas intervencionistas vinculadas à segurança dos assalariados e à dinâmica do mercado de trabalho. Tal concepção destaca a interação das instituições e a produção de complementaridades que promove, ao mesmo tempo, a competitividade e a coesão social. Não se trata de uma concessão entre flexibilidade e segurança, pois não estamos ante um jogo de soma zero. A flexigurança não é uma estratégia política simples nem unilateral, como se ilustrará por meio da análise do modelo dinamarquês.

Neste momento, a Dinamarca mostra um bom desempenho. Consideramos que outros países podem aprender mais sobre o êxito da Dinamarca com o modelo de flexigurança. A questão da transferibilidade deste procedimento aos países latino-americanos é abordada no final do capítulo. Nas próximas páginas apresenta-se uma análise do modelo dinamarquês de flexigurança.

B. Pilares institucionais do modelo dinamarquês de flexigurança

Situada no norte da Europa, com um clima bastante frio, a Dinamarca é um país capitalista muito desenvolvido, com um contexto de Estado de bem-estar universal. Durante mais de 35 anos, o setor de serviços —público e privado— dominou a estrutura de produção e, na atualidade, três de cada quatro assalariados se dedicam a atividades administrativas e de serviços. Somente durante um breve período, da década de 1950 até o início da década de 1970, o setor manufatureiro empregou a maioria dos assalariados e representou a maior parte das exportações do país. A composição

cambiante da estrutura de produção causou a proliferação das atividades baseadas no conhecimento. As pequenas e médias empresas são características da estrutura de produção dinamarquesa. O país tem uma força de trabalho de 2,8 milhões de pessoas e uma população de 5,6 milhões.

Durante a segunda metade do século XX, o Estado de bem-estar dinamarquês evoluiu até se converter num sistema integral de segurança social com esquemas relativamente generosos de compensação econômica e muita ajuda ao setor público. Um sólido sistema tributário baseado em escalas progressivas é fundamental para o bom funcionamento do setor público. A compensação, a prevenção e os serviços públicos são utilizados para redistribuir a riqueza e, em consequência, há grandes gastos públicos sociais. Em 2003, os gastos do setor público na Dinamarca ascenderam a 28% do PIB. O mecanismo de bem-estar universal é muito redistributivo; assume as funções de cuidado e promove o emprego feminino. Fundamenta-se na cidadania e concede a todas as pessoas os mesmos tipos de benefícios e serviços, em conformidade com normas de bem-estar politicamente definidas. Além disso, é favorável às mulheres e redefiniu o conceito de família para incluir duas pessoas como arrimo de família. O Estado também emprega muitas mulheres em funções públicas. Geralmente, a maioria dos eleitores aceita os elevados impostos necessários para financiar este sistema integral de assistência social, já que eles se beneficiam desses acordos, e uma ampla maioria de cidadãos aceitou os valores igualitários. Atualmente, o Estado proporciona emprego a quase um terço da força de trabalho.

O emprego pleno e o crescimento econômico, que foram metas políticas essenciais desde o início da governança macroeconômica, constituem talvez os objetivos de política mais transcendentais durante os anos 50 e 60 e continuam sendo máximas prioridades na Dinamarca. O Partido Social Democrata esteve no poder durante muitos períodos; porém, na Dinamarca costuma haver governos de coligação minoritários, de modo que as concessões mútuas são obrigatórias. Os governos de direita também apoiaram as metas centrais de política. Nunca se abandonou o emprego pleno, nem sequer em períodos de crise econômica aguda, em particular na década de 1980 e início da década de 1990. As políticas macroeconômicas e as intervenções seletivas, sobretudo por meio de políticas ativas do mercado de trabalho e políticas de educação, foram medidas influentes para alcançar a meta do pleno emprego. Durante a década de 1980 e início da década de 1990, não se avançou muito nesse sentido, já que o desemprego aumentou para 12,4% em 1993. Desde então, a Dinamarca combateu com grande êxito o desemprego, que agora diminuiu para 1,6% (agosto de 2008). Além disso, o emprego cresceu e todos os indicadores econômicos básicos mostram um excedente. A taxa de emprego na Dinamarca é de 77,4% (2006), uma das mais altas da Europa, e muitos economistas e analistas atribuem esse resultado a uma boa governança.

Consideramos que isto só pode ser entendido como algo promovido pela estrutura institucional do modelo dinamarquês de flexigurança. Institucionalizou-se uma interação especial entre o mercado de trabalho e um Estado de bem-estar universal que pode ser interpretada como um “híbrido” entre regulações sociais flexíveis, baseadas no livre mercado (com regras liberais de contratação e demissão) e os generosos regimes escandinavos do Estado de bem-estar (com cobertura universal e elevada segurança social). A Dinamarca é um caso destacado ou extremo no que se refere à flexigurança.

Na Dinamarca existe uma estrutura dual de proteção social que segue a divisão entre a assistência social e o seguro social. O país só conta com elementos de seguro social com respeito às prestações por desemprego, mantidas por meio do chamado sistema Ghent, que opera com fundos de seguro-desemprego muito relacionados com os sindicatos (que seguem os critérios educativos para a diferenciação na estrutura dos sindicatos). Esta designação provém do nome em inglês da cidade belga de Gent, onde este sistema foi introduzido pela primeira vez há mais de 100 anos. Define-se como um método de seguro-desemprego subsidiado pelo Estado, mas voluntário, administrado pelos sindicatos. Desde 1907, o Estado concede apoio financeiro a

estes fundos de seguro-desemprego e, desde 1969 e 1970, também assume o risco financeiro do crescente desemprego. As condições econômicas têm uma grande influência na carga real imposta aos contribuintes neste sentido. Basicamente, o Estado dirige o sistema de seguro-desemprego, enquanto as municipalidades administram a assistência social, que beneficia quem não é membro do sistema de seguro. Geralmente, os sistemas firmes baseados em serviços e assistência não são tão fáceis de transformar como os sistemas baseados em seguros. Não obstante, o sistema Ghent recebe grande apoio dos sindicatos por ter-lhes aberto um valioso canal de recrutamento. A estrutura dual do sistema dinamarquês também se reflete nas políticas de ativação das últimas duas décadas, organizadas em termos administrativos num sistema de dois níveis: um a cargo do serviço estatal de emprego e outro a cargo das municipalidades. Hoje existem 31 fundos de seguro-desemprego reconhecidos pelo Estado, 10 dos quais operam em campos ocupacionais específicos e só aceitam pessoas com a mesma formação. A sindicalização na Dinamarca é elevada. Quase 80% de todos os assalariados pertencem a um sindicato.

As pessoas desempregadas “não seguradas” devem solicitar assistência social (prestações em dinheiro) em sua municipalidade local. Essas prestações em dinheiro têm um teto, mas em essência estão condicionadas ao nível de renda e o montante depende da situação familiar de cada pessoa. Para poder receber assistência social e prestações por desemprego o solicitante sempre deve estar disposto a aceitar trabalho no mercado de trabalho aberto. O Estado de bem-estar universal concede direitos a todos os cidadãos, mas também define deveres. Quanto aos membros dos fundos de seguro-desemprego, na Dinamarca não intervém o conceito de família. Cabe ressaltar que, na Dinamarca, os cidadãos são definidos como assalariados com direitos e deveres. O Estado de bem-estar universal reflete de maneira inconfundível um princípio da ética trabalhista protestante.

A Dinamarca tem um baixo nível de proteção dos postos de trabalho, que caracteriza o seu mercado de trabalho há muito tempo. Institucionalizou-se mediante o chamado “Compromisso de setembro” de 1899, o primeiro convênio coletivo geral do mundo. Este convênio foi o resultado de uma grande greve geral em 1899 que durou cinco meses e teve graves implicações em todos os segmentos da sociedade. No compromisso final de setembro, que incluiu a metade de toda a força de trabalho, os empregadores tiveram que aceitar os sindicatos como atores coletivos legítimos e contrapartes nos acordos, mas o compromisso também definiu o direito dos empregadores de contratar e despedir trabalhadores. Desde então, permite-se que os interlocutores sociais regulem os salários, as condições de trabalho, o horário de trabalho, as possibilidades de obter mais capacitação e educação e muitos outros assuntos por meio de convênios coletivos. Ao resolver problemas em negociações bilaterais, gerou-se uma tradição de regulações voluntárias do mercado de trabalho.

Em geral, o aparelho político não só consulta os interlocutores sociais antes de formular legislação sobre o mercado de trabalho, mas com frequência os convida a participar diretamente na elaboração de políticas. Por isso, houve relativamente poucas mediações políticas no sistema de relações de trabalho nos últimos 100 anos. O baixo nível de proteção dos postos de trabalho criado pelo Compromisso de setembro persiste até hoje. O sistema dinamarquês de relações de trabalho é capital para explicar os acordos que agora atuam como elementos essenciais do sistema de flexigurança. Os acordos setoriais definem a proteção dos postos de trabalho individuais e as regras pertinentes às demissões. Portanto, haverá diferentes regulações nos diversos ramos do mercado de trabalho dinamarquês. Na Dinamarca não há um salário mínimo definido em termos de política; de novo, é preciso dirigir-se aos diversos acordos setoriais para encontrar regulações concretas. Devido à diversidade de convênios coletivos e regulações, existe uma dispersão entre os diversos grupos. Por exemplo, na indústria da construção, os períodos de demissão podem ser de um dia, enquanto outros operários gozam de uma proteção parecida com a dos empregados de escritório.

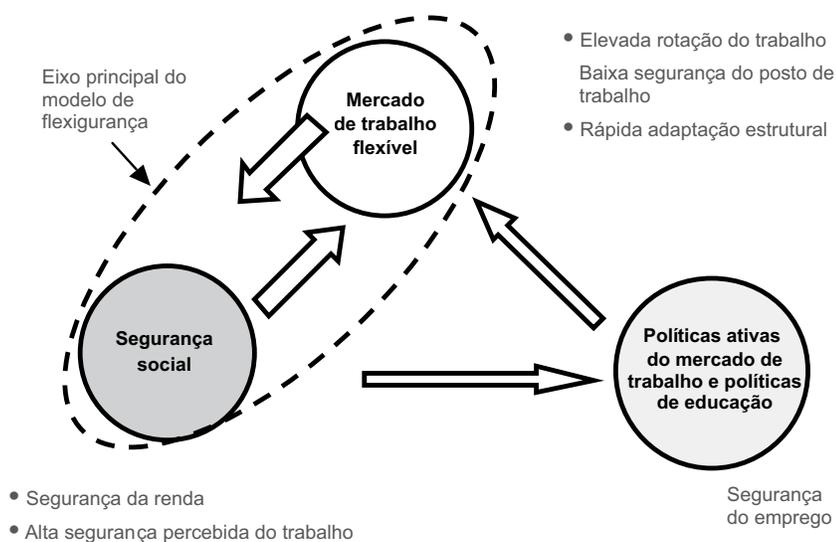
A descentralização das negociações e dos acordos e a inclusão de mais componentes nos últimos 10 a 15 anos incorporaram maior flexibilidade e também maior segurança nestes acordos

privados. Além dos salários e das condições de trabalho, os direitos dos trabalhadores a mais capacitação e educação, a participação na gestão, o horário de trabalho flexível, as pensões, os empregos protegidos e os acordos sobre licenças são exemplos de temas tratados nos convênios coletivos. Em muitos níveis, o sistema garante a flexibilidade na regulação trabalhista. A regulação mais estrita de múltiplos níveis não desgastou nem debilitou o sistema de flexigurança, embora os atores descentralizados tenham recebido mais autonomia.

C. Funcionamento do modelo dinamarquês de flexigurança

As opções de flexibilidade dos empregadores e a interação entre o sistema privado de relações de trabalho e as políticas públicas são cruciais na hora de explicar o funcionamento do modelo dinamarquês de flexigurança. O eixo primário deste programa de flexigurança é uma força de trabalho com muita mobilidade e uma segurança da renda apoiada equitativamente por políticas ativas do mercado de trabalho e políticas de educação. Juntas, constituem um dos três pilares do chamado “triângulo de ouro” dinamarquês. Isto é ilustrado no gráfico II.1.

GRÁFICO II.1
PRINCIPAIS ELEMENTOS DO MODELO DINAMARQUÊS DE FLEXIGURANÇA



Fonte: Fonte: Elaboração própria.

Não existe um elemento único, nem nenhum que opere de forma isolada; as inter-relações entre os elementos explicam os sólidos resultados alcançados. É preciso fazer três observações gerais para entender os processos que ocorrem entre estes elementos e a coerência do sistema. Primeiro, é necessário o apoio das políticas macroeconômicas em várias áreas; segundo, os interlocutores sociais (ou “as organizações do mercado de trabalho”, como se denominam nos países escandinavos) são um componente indispensável do sistema; e terceiro, os padrões de comunicação entre os atores e a capacidade de contato entre eles, em diversos níveis da sociedade, são intrinsecamente importantes. Com frequência, os interlocutores sociais ocupam postos destacados nos processos de formulação de políticas.

Se não forem empregadas políticas macroeconômicas favoráveis, é pouco provável que os esforços seletivos de políticas prosperem. Para que exista um crescimento equilibrado e um aumento no emprego, deve haver fatores de atração e rejeição. Desde 1994, o Governo dinamarquês tratou de impulsionar a economia mediante reformas financeiras e fiscais, o que provocou um aumento da demanda interna. Uma combinação de políticas econômicas gerais e políticas afinadas do mercado de trabalho foi determinante para o êxito dinamarquês desde meados dos anos 90. O crescimento impulsionado pela demanda e as políticas ativas do mercado de trabalho se apoiaram mutuamente. Quando a economia se recuperou e mudou a situação do mercado de trabalho, as políticas macroeconômicas voltaram a ser corrigidas para que a inflação não aumentasse. Este exercício de sincronização funcionou, como atesta o fato de que a curva da Phillips da Dinamarca se nivelou, apesar de que o emprego aumentava e o desemprego diminuía. A combinação de políticas parece ter funcionado bem. A Dinamarca também converteu o déficit orçamentário em superávit. No entanto, este deve ser considerado um efeito secundário dos frutíferos experimentos de governança e da experiência com o modelo de flexigurança, estimulado por investimentos em bem-estar e uma direção econômica geral acertada.

Também devemos sublinhar a posição primordial dos interlocutores sociais, devido não só a suas próprias regulações mediante convênios coletivos —de grande peso no sistema dinamarquês—, mas também a seu papel essencial como encarregados da formulação de políticas e agentes de implementação. A “competitividade” e a justiça substantiva e processual são básicas para as iniciativas políticas. Esse também é um argumento para que os Estados de bem-estar escandinavos assumam a responsabilidade global pela formulação de políticas do mercado de trabalho além dos acordos mestres; porém, como se mencionou, as autoridades públicas compartilham seus poderes com os interlocutores sociais e os atores descentralizados (as municipalidades e os representantes da sociedade civil). É necessário colocar os interlocutores sociais em postos-chave para que exista uma adaptação cooperadora, já que as organizações do mercado de trabalho têm postos com um eficaz poder de veto dentro do sistema.

A capacidade de contato —não só a capacidade de contrato— é fundamental. Praticamente em todos os níveis da sociedade dinamarquesa surgiram estruturas curtas de poder que permitem um acesso simples às autoridades encarregadas das decisões e outros atores. A reprodução institucional e de conduta de políticas comuns práticas mantém essa cultura de cooperação e consenso. O grau avançado da informação, consulta e participação na gestão suscita relações de confiança entre os atores com o passar do tempo e constitui o ligamento institucional do sistema. Na realidade, não há uma garantia para o desenvolvimento da confiança e da cooperação; é uma questão empírica aberta. Em todo regime de mercado de trabalho há dimensões de conflito; o regime simplesmente se constrói a partir das linhas de conflito. Porém, o modo em que os atores encontram quadros institucionais para combater os problemas e encontrar soluções é decisivo para a cooperação e o aprendizado.

A redução do desemprego aberto de um nível acima da média europeia no começo dos anos 90 para um dos mais baixos na atualidade é um resultado óbvio do modelo dinamarquês de flexigurança. Outros resultados a registrar são o crescimento do emprego, a elevada flexibilidade numérica, a alta mobilidade, a baixa segurança do posto de trabalho e a elevada segurança da renda e do emprego. Também se evitou a inflação. Tudo isto torna possível uma adaptação estrutural rápida e cooperadora. Sem as políticas ativas do mercado de trabalho e as políticas de educação, não seria possível redistribuir recursos e dar aos assalariados a qualificação e a motivação necessárias para assumir os custos da adaptação. Também é importante fomentar a aceitação da prática de fazer frente à constante incerteza. Assim, a representação coletiva dos interesses de empregadores e trabalhadores no procedimento é vital para o processo de adoção conjunta de decisões e a capacidade de contato usada.

Ao que parece, intervêm simultaneamente duas coordenadas divergentes. Conforme mencionado, a Dinamarca é especial devido à sua tradição liberal a respeito do elemento de flexibilidade e sua tradição escandinava de Estado de bem-estar a respeito da segurança, com o que se cria um sistema híbrido de emprego. Durante vários anos, a grande mobilidade também foi preponderante pelo fato de que a Dinamarca e os demais países escandinavos são economias abertas que necessitam de uma adaptação rápida e uma organização inovadora do trabalho. O domínio das pequenas e médias empresas propicia a disposição dos trabalhadores a mudar de trabalho e efetuar transições no mercado de trabalho. As tradições artesanais, as aptidões comuns e as prioridades de qualificação facilitaram o mercado de trabalho elástico. Raras vezes se veem na Dinamarca mercados de trabalho internos, devido ao predomínio das pequenas e médias empresas na estrutura industrial. E as barreiras de entrada mais baixas ao nível da empresa facilitam a transferência de uma companhia a outra. Os dinamarqueses desempenham muitos trabalhos durante a vida. Como consequência, a estabilidade no posto de trabalho é baixa em comparação com o resto da Europa, quase tão baixa quanto no Reino Unido e nos Estados Unidos (veja Auer e Casez, 2003).

O nível de renovação e mobilidade entre postos de trabalho é elevado na maioria das categorias de trabalhadores do mercado de trabalho dinamarquês. Quase uma de cada três pessoas no mercado de trabalho dinamarquês muda de emprego a cada ano. Ainda que a segurança regulada do posto de trabalho seja muito baixa, é provável que a segurança percebida do posto de trabalho seja mais alta. O que importa é a segurança subjetiva do posto de trabalho e do emprego. A regulação política da segurança do posto de trabalho para os assalariados se concentra nas demissões coletivas em resposta à regulação da União Europeia. A tradição do Compromisso de setembro, com um alto grau de liberdade para os empregadores, foi tão forte que a proteção das pessoas no emprego habitualmente é muito baixa na Dinamarca em comparação com os demais países europeus. Apesar de contar com um dos níveis mais reduzidos de proteção do posto de trabalho dos países da OCDE, os trabalhadores dinamarqueses têm a sensação de uma alta segurança do emprego (OCDE, 2004). Isto vale para todos os subgrupos de trabalhadores (Auer e Casez, 2003). Segundo um recente relatório do Eurobarômetro, mais de 70% dos dinamarqueses consideram que é bom mudar de trabalho ocasionalmente, enquanto na Alemanha, Áustria e Polônia essa porcentagem é inferior a 30% (Comissão Europeia, 2006b).

Desnecessário dizer que o caráter híbrido do modelo dinamarquês é uma particularidade, se levarmos em conta o contexto europeu. A Dinamarca tem uma das taxas mais elevadas de renovação de pessoal da Europa e o nível mais alto de mobilidade, mas também um dos planos mais avançados do Estado de bem-estar em relação a segurança da renda e serviços públicos. Cada ano, muitos empregados se veem afetados pelo desemprego e recebem prestações por desemprego ou assistência social durante um breve período de tempo. No entanto, a maioria encontrará um novo trabalho de modo bastante rápido. O desemprego no longo prazo se reduziu de forma assombrosa desde o início da década de 1990. Quem permanece sem emprego durante períodos mais longos passa a se beneficiar dos acordos de políticas do mercado de trabalho e volta ao mercado de trabalho aberto graças à ajuda de diversos programas (por exemplo, capacitação de trabalho e educação).

No sistema dinamarquês, os elementos mais passivos de segurança da renda são complementados com a solidez das políticas intervencionistas e dos serviços públicos. As reformas dos anos 60 implantaram um sistema de serviço de emprego público (“AF-systemet”) que opera com escritórios descentralizados em todo o país e com interlocutores sociais em postos dirigentes influentes desde 1975. A função das políticas do mercado de trabalho ficou clara para todos os partidos políticos e os interlocutores sociais também. O desemprego desde o fim da década de 1970, em especial durante o fim da década de 1980 e início da década de 1990, foi o pano de fundo das iniciativas políticas mais enérgicas para combater a exclusão social; isto significou maiores ambições e mobilização de recursos. Agora, a Dinamarca é o país europeu que investe

mais dinheiro em políticas do mercado de trabalho. No total, gasta 4,5% do PIB, do qual cerca de 2% são investidos em medidas de políticas ativas do mercado de trabalho. Em comparação com este nível, os Estados Unidos investem somente 0,5% em políticas do mercado de trabalho, o Reino Unido menos de 1%, o Canadá pouco mais de 1%, a Itália 1,4%, a Áustria 2%, a França 2,7% e a Alemanha 3,4% (Comissão Europeia, 2006a).

Sem dúvida, estes elevados gastos em políticas ativas do mercado de trabalho são considerados investimentos sociais produtivos na Dinamarca. Inclusive o governo de direita atual, que assumiu o poder em 2001, apoia o forte investimento em programas educativos e do mercado de trabalho, já que, sem eles, o modelo dinamarquês de flexigurança simplesmente não seria funcional. Os empregadores também apoiam a estratégia de investimento em políticas do mercado de trabalho porque se beneficiam dos programas ativos que lhes permitem assegurar uma oferta de mão de obra qualificada, mesmo quando não querem uma justificação social para as decisões de política pública. Como consequência, os empregadores dinamarqueses se beneficiam das opções de contrato e demissão e das poucas restrições políticas relacionadas com sua permissão de operação, além dos firmes planos de política pública das políticas do mercado de trabalho e do bem-estar. O serviço de emprego público ajuda todo tipo de empregadores, de forma gratuita, a contratar e proporcionar mais capacitação e educação a seus empregados; e os custos das políticas ativas do mercado de trabalho correm por conta exclusiva dos contribuintes, isto é, dos próprios trabalhadores. A presença de instituições públicas de assistência social, com mecanismos integrais de creches infantis e atenção à saúde, instalações recreativas, programas educativos e assistência ao idosos, apoia em grande medida o trabalho da mulher em tempo integral no mercado de trabalho aberto.

Assim, merecem ser analisados mais a fundo a importância e os elementos das políticas ativas do mercado de trabalho e as estratégias de aprendizagem permanente do sistema dinamarquês.

D. Políticas ativas do mercado de trabalho e estratégias de aprendizagem permanente

Ao examinar as políticas ativas do mercado de trabalho, os acadêmicos, os observadores e os políticos sempre se referem à Dinamarca e aos demais países escandinavos, pois constituem o recanto ativo da Europa com respeito às políticas do mercado de trabalho. Todos os países escandinavos têm uma longa tradição do trabalho como condição prévia para receber compensação econômica pela perda da renda. Durante muito tempo, os cidadãos dos países escandinavos se definiram como “trabalhadores”, apoiados pela poderosa posição do movimento operário, sobretudo na Suécia. Desde o princípio, a norma era somente outorgar direitos aos assalariados se estes aceitassem obrigações com relação ao mercado de trabalho: era preciso buscar trabalho de maneira ativa. Esta “linha de trabalho” e as intervenções públicas mediante políticas ativas do mercado de trabalho se encontram entre os principais componentes que estimulam a participação no mercado de trabalho. A definição de que (potencialmente) todos atuam no mercado de trabalho não é entendida apenas como um bem comum e uma medida para melhorar a produtividade, mas também como uma fonte de renda tributária e uma maneira de financiar o sistema de assistência social. No entanto, no princípio do século XX isto beneficiou sobretudo os homens; durante as últimas três décadas, as mulheres têm participado em igualdade de condições na vida de trabalho ativa.

Por trás das políticas escandinavas do mercado de trabalho há um princípio moral: os direitos acompanham as obrigações. Um nível generoso de substituição da renda pressupõe uma sólida ética de trabalho: há que estar disposto a aceitar um trabalho. Não é possível conceber os

direitos dos cidadãos sem reconhecer também as obrigações pessoais. A compensação da renda também é calculada com base na renda anterior recebida pelo trabalho remunerado. Existe um evidente predomínio dos direitos sociais universais, sobretudo no âmbito normativo das pensões. Devido ao fortalecimento nos últimos anos dos elementos ativos das políticas do mercado de trabalho na Dinamarca, isto se observa sobretudo como o restabelecimento dos princípios da linha de trabalho e da qualificação. “Ativação” é o conceito europeu empregado para as novas formas de ajuda estatal para as pessoas desempregadas, entre elas medidas como a capacitação profissional e a melhora das aptidões, mas também para motivar os trabalhadores a regressar rapidamente ao mercado de trabalho aberto. A cenoura e o chicote se complementam. Estas medidas não provocaram uma ruptura com os princípios da governança. Não obstante, nos últimos anos viram-se alguns componentes de um enfoque que considera que o trabalho é prioritário. Reforçou-se a perspectiva de trabalho. As municipalidades intensificaram seu papel como produtoras de serviços e organizadoras de medidas de ativação, com o fim de mobilizar as pessoas que estão fora do mercado de trabalho aberto. Desde 2007, na Dinamarca criaram-se novas organizações comuns de medidas de ativação nas quais cooperam o Estado e as municipalidades.

O mercado de trabalho é crucial para resolver os problemas de adaptação no âmbito nacional. O funcionamento das políticas ativas do mercado de trabalho e as políticas de educação na Dinamarca prometem solucionar as principais dificuldades dos mercados de trabalho europeus: aumentar a produtividade do trabalho em geral, particularmente mediante o investimento na destreza e capacidade da força de trabalho; e reduzir o desemprego com a ajuda de uma combinação de disposições gerais favoráveis ao emprego e medidas focalizadas para reintegrar as pessoas desempregadas no mercado de trabalho, fomentar mais emprego para quem se encontra fora do mercado de trabalho num dado momento, aumentar a mobilidade geográfica e profissional —que ajudará as empresas e as pessoas e pode manter os aumentos salariais e a inflação baixa— e compensar e redistribuir as oportunidades de renda, trabalho e vida pessoal. Desta forma, facilitaram-se os processos de reorganização e adaptação para combater os problemas de desequilíbrio. Desde o princípio, a linha de trabalho foi o elemento fundamental das políticas do mercado de trabalho e de qualificação.

Todos estes objetivos faziam parte das contribuições iniciais às políticas ativas do mercado de trabalho, com a Suécia como precursora. A direção corporativista também contribuiu para o desenvolvimento das políticas do mercado de trabalho. Desde o início da década de 1950, traçaram-se numerosas normas em conformidade com o modelo Rehn-Meidner, o qual postula que as políticas intervencionistas devem se basear no controle econômico geral dos preços e na aceitação das políticas salariais solidárias dos sindicatos, e que a “destruição criativa do capital” é um efeito secundário positivo. Isto deve ser visto como uma maneira schumpeteriana de deixar que a concorrência debilite as empresas improdutivas. O modelo foi aceito e utilizado como traço distintivo da sociedade sueca (*folkhemmet* ou lar do povo) e para a formulação da política setorial. Até meados dos anos 90, a Suécia manteve sua posição de liderança nessa esfera de política, mas a partir de então a Dinamarca tomou a dianteira, sobretudo desde o ano 2000. As metas de política social e o desenvolvimento econômico não foram consideradas opostas; ao contrário, uma maior eficiência econômica pode estar acompanhada de mais programas de bem-estar social para os cidadãos. Isso também explica, em parte, por que as políticas neoliberais não foram implementadas na Dinamarca como se fez na maioria dos países europeus durante as últimas décadas. Encontram-se em andamento a institucionalização da representação de interesses, os mecanismos seletivos incorporados ao sistema —com a divisão do trabalho entre os políticos e os interlocutores sociais como variável primordial— e as dependências de trajetória a respeito das políticas sociais e do mercado de trabalho.

Levadas aos seus elementos mais essenciais, as políticas ativas do mercado de trabalho hoje em dia consistem em quatro funções: alocação, qualificação, ativação e segurança da

renda. Com o tempo, a saúde e a segurança ocupacionais também poderão ser acrescentadas, mas esta função reguladora não se integra muito bem nas partes ativas das políticas do mercado de trabalho, já que a saúde e a segurança ocupacionais são parte de uma ordem independente de regulações de política. As primeiras três funções são ativas. A alocação é fundamental e está integrada na maneira de proceder de todo sistema econômico moderno: assistência pública para equilibrar a oferta e a demanda. É uma espécie de bolsa de trabalho que permite aos empregadores e aos assalariados se encontrarem o mais rápido possível mediante a transparência do mercado de trabalho, o fornecimento de orientação e informação e a combinação (*matching*) de empresas com pessoas em busca de emprego de uma forma adequada. É possível diminuir os custos de transação e evitar as situações de falta de correspondência, os gargalos e o desequilíbrio quantitativo. Em termos qualitativos, o processo de correspondência melhorará o funcionamento do mercado de trabalho. A alocação também representa um sólido fundamento político dos serviços de emprego público por ser um componente funcional das operações de todo sistema de mercado liberal.

Durante as últimas duas décadas, cada vez mais as pessoas encarregadas de tomar decisões se deram conta de que a estrutura de qualificação da força de trabalho é um fator crítico para melhorar a competitividade; além disso, é vital para que o assalariado individual permaneça num mercado de trabalho com demandas e oportunidades de trabalho cambiantes. A Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego da União Europeia de 2000 e a edição atualizada de 2005 se baseiam muito nesta perspectiva e promovem a aprendizagem permanente. A aprendizagem permanente também é agora um dos quatro componentes centrais do enfoque da flexigurança da União Europeia. A qualificação, sobretudo a formal, dá aos trabalhadores acesso a empregos e carreiras profissionais. A capacitação no emprego e a aprendizagem formal são cruciais, e o sistema de formação profissional contínua da Dinamarca —de organização e financiamento públicos— é imprescindível para o bom funcionamento de uma economia na qual dominam as pequenas e médias empresas. Se o setor público não intervém e organiza atividades, haverá um subinvestimento permanente na melhora da capacidade dos assalariados. Este não é o caso na Dinamarca. O país instaurou um novo sistema de educação e formação profissional para as pessoas empregadas e as desempregadas. Em 1960 fundou-se um sistema para os trabalhadores não qualificados e em 1965 criou-se um sistema educativo igualmente amplo e global para os trabalhadores qualificados. Além disso, os desempregados também devem melhorar sua qualificação por meio de medidas de “ativação”; a educação e a formação foram elementos substanciais para a programação e implementação das políticas ativas do mercado de trabalho. Um desejo mais ambicioso consiste em que a aprendizagem permanente seja uma realidade para todas as pessoas; esta foi uma meta oficial durante várias décadas. De fato, a Dinamarca é um dos países europeus onde mais adultos participam em cursos de formação profissional contínua a cada ano. Em 2007, mais da metade da força de trabalho recebeu algum tipo de educação, seja pública ou privada, orientada ao emprego ou não, durante ou depois do horário de trabalho; 13% da força de trabalho concluem um curso de formação profissional contínua por ano.

Até ao ano 2000, o número de pessoas e os recursos financeiros investidos em formação profissional e educação estavam aumentando, mas desde então as cifras se estagnaram. Em termos de política, procura-se modificar esta tendência com a ajuda de acordos neocorporativistas. Em 2006 e 2007 negociações tripartites conduziram a uma nova alocação de fundos públicos e a iniciativas conjuntas dos interlocutores sociais para que a aprendizagem permanente tivesse mais peso no sistema.

Proporcionar capacitação e educação às pessoas desempregadas é parte da meta e, ao combinar medidas de qualificação para os desempregados com medidas para os empregados, é

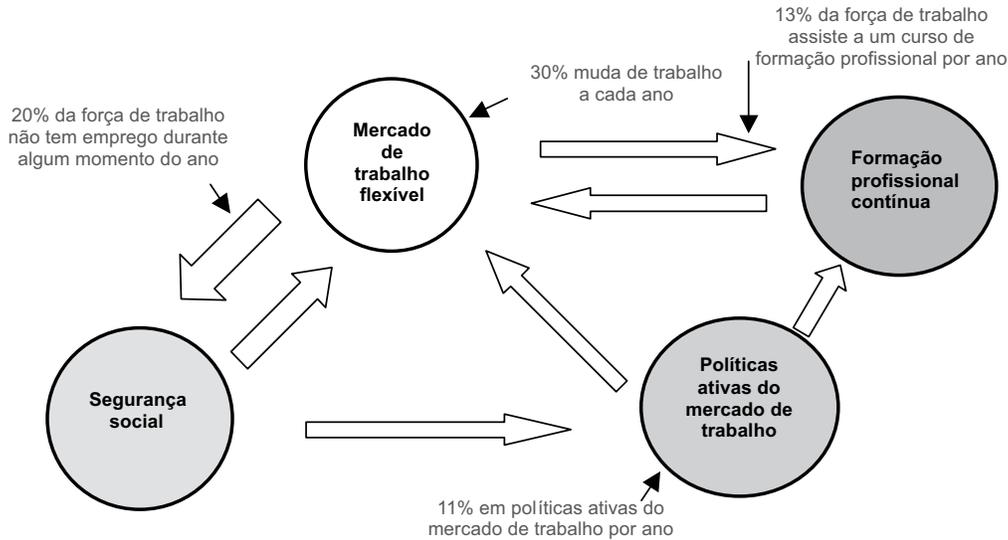
possível obter ganhos imediatos para o mercado de trabalho e aumentar o potencial. Não obstante, vários economistas tradicionais continuam impugnando esta estimativa, com base em avaliações quantitativas das medidas de apoio individual e situações de renda. Outros usam outras metodologias. Na nossa opinião, o mais importante para a motivação positiva e para obter resultados contundentes é a qualidade da ativação. Nesse sentido, de novo os países escandinavos foram pioneiros nos acordos de “ativação”, que ajudaram nas transições e mudança de ocupação. Foram utilizadas mais cenouras que chicotes. A reabilitação e o esforço para reduzir os níveis de doença são mais decisivos conforme o mercado de trabalho se aproxima do emprego pleno e se necessita de uma maior oferta de mão de obra. Então, deverão ser mobilizados todos os recursos produtivos da sociedade com a ajuda de políticas de emprego e do mercado de trabalho; não só as pessoas devem ser reativadas, mas é preciso mobilizar todo o sistema de proteção social.

As elevadas prestações por desemprego e outras formas de segurança da renda ajudam os desempregados a enfrentar a sua colocação temporária fora do mercado de trabalho e a não perder a esperança no futuro. Ao tratar de redistribuir os recursos dessa forma, o setor público ajuda as pessoas e suas famílias a manter um nível decente, preserva a demanda total da sociedade —garantindo assim os níveis de pleno emprego— e impede o surgimento de práticas injustas e inaceitáveis de exploração no mercado de trabalho. No entanto, este aspecto passivo das políticas do mercado de trabalho é um fator necessário para dar às pessoas a “segurança do bem-estar” e a capacidade de enfrentar a flexibilidade. A OCDE documenta a generosidade relativa do sistema dinamarquês de prestações por desemprego e indica que tem a taxa mais alta de compensação líquida da Europa (OCDE, 2004). Esta taxa é 30% mais alta que na França, quase 20% mais alta que na Alemanha e mais de quatro vezes superior à da Itália e Grécia. Além disso, as prestações por desemprego duram até quatro anos na Dinamarca, muito mais que na maioria dos demais países (Madsen, 2006a e b).

Nos últimos anos, o reajuste do coeficiente de compensação dinamarquês não seguiu plenamente os aumentos nos níveis gerais de preços e salários. Por conseguinte, os desempregados sofreram uma perda relativa próxima de 10% na última década. A compensação econômica recebida por alguns grupos marginais da sociedade dinamarquesa —os casais que recebem assistência social e os novos imigrantes— diminuíram ainda mais. As decisões políticas que fixaram um teto para a assistência social e uma taxa baixa especial como “ajuda para começar” aos novos imigrantes diminuíram a segurança social desses grupos desde 2003. Isto não segue a tendência tradicional geral do mercado de trabalho e a política de bem-estar da Dinamarca.

Não obstante, os elementos ativos das políticas do mercado de trabalho, junto com as medidas educativas, são indispensáveis para compreender o funcionamento do modelo de flexigurança. Ao acrescentar os programas de aprendizagem permanente mediante a formação profissional contínua e a educação ao sistema dinamarquês de flexigurança, é possível reformular os elementos essenciais e suas inter-relações. Isso implica acrescentar um quarto elemento, aprendizagem permanente, ao “triângulo de ouro” de alta mobilidade, segurança da renda e políticas do mercado de trabalho. Esta nova coordenada oferece aos assalariados a possibilidade de se mover no mercado de trabalho durante um período maior de sua vida profissional ativa; espera-se que experimentem “a segurança das asas” (Gösta Rehn). Isto significa a combinação de empregabilidade, formação e educação permanentes e mobilidade dos assalariados. A flexibilidade da força de trabalho, o alto grau de mobilidade e as melhoras da capacidade e a educação vão juntas. Uma perspectiva do curso da vida também entra em jogo ao ampliar o “triângulo de ouro”. Graficamente, o sistema dinamarquês de flexigurança reformulado constitui agora um “quadrilátero de ouro”.

GRÁFICO II.2
“O QUADRILÁTERO DE OURO”: VERSÃO AMPLIADA DO
MODELO DINAMARQUÊS DE FLEXIGURANÇA



Fonte: Fonte: Elaboração própria.

A melhora das aptidões, as possibilidades de rotação de trabalho e as medidas de reintegração se inter-relacionam no sistema dinamarquês. Os elementos de qualificação e as estratégias de aprendizagem permanente se derivam não só da educação nas políticas ativas do mercado de trabalho, mas também, e de maneira fundamental, do sistema dinamarquês de formação profissional contínua estabelecido para as pessoas empregadas e desempregadas. A ajuda ativa para ambos os grupos é articulada de maneira a melhorar ao mesmo tempo a produtividade, a empregabilidade e as oportunidades de mobilidade. A história deste sistema de formação profissional contínua data da década de 1960, da mesma forma que a história das políticas do mercado de trabalho na Dinamarca, mas o modelo de flexigurança não é idêntico às novas políticas ativas do mercado de trabalho da década de 1990, como se descreveu frequentemente nas contribuições internacionais para a literatura sobre flexigurança. Aqui, a “ativação” se converteu no elemento nuclear das políticas do mercado de trabalho. Embora se trate de uma influente estratégia europeia de reforma, é necessário conceber os elementos dinamarqueses de política como mais amplos e melhor integrados a um eixo existente de elementos dinâmicos do mercado de trabalho e segurança social.

O sistema funciona para cobrir uma demanda imediata de mão de obra, mas também para insistir numa estratégia de mais longo prazo, pois as qualificações gerais da força de trabalho têm um efeito dinâmico na composição do comércio e da produtividade e, portanto, também na flexibilidade ao estabelecer diversos tipos de comércio. A fórmula é a seguinte: melhorar as aptidões em vez de aumentar a flexibilidade ou formar e educar em vez de trabalhar em troca de benefícios. No entanto, a reforma mais recente das políticas do mercado de trabalho, de 2003, trouxe para a combinação de políticas mais elementos do enfoque que considera que o trabalho é prioritário. Por último, o trabalho de capacitação também pode ser considerado um elemento de integração social. Cabe destacar que os desempregados têm direitos neste contexto: o requisito de disponibilidade é acompanhado do direito a um plano de trabalho e ativação pessoal. As transformações de 2003 voltaram a reduzir

o papel das ofertas de ativação qualitativa e deu-se prioridade ao emprego imediato. O governo atual enfatizou, mais de uma vez, o caminho mais curto e rápido possível a um trabalho como opção de política. Este enfoque, que considera sem dúvida que o trabalho é o prioritário, está sendo integrado ao sistema dinamarquês de ativação e representa uma lógica distinta da que prevaleceu durante os anos 90. As ameaças —ou os efeitos de motivação da ativação— dominarão os efeitos de qualificação segundo o Governo. Porém, nem todas as municipalidades e organismos regionais estão de acordo.

No fim de 2001, um governo de direita assumiu o poder na Dinamarca. Em 2003, o Governo conseguiu que uma maioria política, incluídos os social-democratas, apoiasse as mudanças nas políticas do mercado de trabalho. A reforma, denominada “Mais gente a trabalhar”, substituiu disposições mais prolongadas de ativação com comunicação e negociações sucessivas com os desempregados sobre horários fixos; introduziu “outros atores” —isto é, empresas privadas— na implementação das políticas; e reduziu a quota da educação nas medidas de ativação para 50%. O resultado foi o aumento das práticas de “seleção” (*creaming*) dos desempregados em melhores condições de encontrar trabalho e “estacionamento” (*parking*) dos que têm mais dificuldades para encontrar emprego, assim como uma nova regulação dos processos, que aumentaram a burocracia do sistema. Os instrumentos utilizados se reduziram a três: a) orientação, formação e educação; b) introdução prática; c) subvenções salariais. Desde 2004, as pessoas desempregadas foram classificadas em cinco categorias “de correspondência”, de acordo com as aptidões e a empregabilidade imediata. Este método de classificação é uma cópia do sistema holandês.

O novo programa de políticas do mercado de trabalho, “Mais gente a trabalhar,” não foi anunciado como uma ruptura com a política anterior, mas na realidade mudou lentamente o perfil da política, o conteúdo do trabalho e as atividades. Pouco a pouco, as municipalidades e o sistema AF se fundiram. Desde 1º de janeiro de 2007, houve uma reacomodação total da estrutura dirigente: os centros integrados de trabalho para os desempregados segurados e não segurados —formados depois da transferência de políticas dos Países Baixos— organizam atividades do mercado de trabalho junto com os “demais atores” (sobretudo empresas privadas); as municipalidades foram colocadas no comando de um mecanismo de benefícios de dois níveis. As organizações de empregadores e os sindicatos se opuseram energeticamente a esta “municipalização” das políticas do mercado de trabalho, mas seus protestos conjuntos não foram aceitos pelo Governo.

Fez-se uma recalibração da estrutura diretiva. Os interlocutores sociais já não ocupam postos decisivos nos órgãos diretores. As juntas regionais dos mercados de trabalho se transformaram em órgãos de controle unicamente, mas é evidente que as municipalidades —sobretudo as maiores— passaram a ser participantes substanciais. A opinião dos interlocutores sociais continua sendo levada em conta a respeito da externalização de serviços, mas já não são os encarregados de formular políticas. Isto tem repercussões quanto à implementação e legitimação das políticas. É provável que reduza a motivação e o compromisso de parte dos empregadores e representantes dos sindicatos. Os “grupos com problemas” especiais também experimentaram reduções nos níveis de benefícios (as pessoas que recebem assistência social, os imigrantes e os refugiados). A modificação do conteúdo da política e a abrupta mudança dos processos diretivos formarão um ponto de ruptura na trajetória vinculada às políticas ativas do mercado de trabalho e aos princípios fundamentais de direitos universais e igualdade, assim como no princípio de diálogo e consulta do sistema dinamarquês. É provável que estas mudanças pareçam estranhas aos observadores, pois são muito diferentes dos acordos políticos de 1994 que despertaram a consciência internacional sobre os possíveis benefícios do regime dinamarquês de mercado de trabalho.

E. Elementos disfuncionais do modelo dinamarquês de flexigurança

Também é possível achar elementos disfuncionais ou componentes que não funcionam bem no sistema dinamarquês. A Dinamarca não conseguiu diminuir significativamente a quantidade de pessoas entre 18 e 65 anos que recebem assistência pública e há grandes grupos que são expulsos do mercado de trabalho.

O problema da integração é talvez o mais sério. A porcentagem de adultos inativos entre 16 e 64 anos continua sendo de quase 25% e os grupos que o integram se mantiveram notavelmente estáveis nos últimos 20 anos, inclusive durante vários anos de condições de bonança econômica e muitas oportunidades de trabalho. No entanto, a elevada demanda de recursos humanos dos últimos dois anos permitiu que encontrasse emprego um maior número de pessoas que recebem assistência, e obteve-se uma redução de 10% durante esse período. Porém, esta não é a situação habitual dessas pessoas; geralmente, permanecem fora do mercado de trabalho aberto. Trata-se de um regime de mercado de trabalho que funciona bem para os grupos centrais e para algumas pessoas em postos de transição. Talvez a solidariedade com os que estão fora do “triângulo de ouro” não seja tão grande, nem sequer com a ampliação do modelo para criar o “quadrilátero de ouro”. Um dos motivos é que um mercado de trabalho muito dinâmico que implica várias mudanças de posto de trabalho põe à prova a produtividade de cada trabalhador de forma contínua. Nesse sentido, estabeleceu-se um processo inerente de seleção, e alguns assalariados serão expulsos do mercado de trabalho quando não cumprirem os critérios de produtividade do empregador. Dadas as poucas restrições impostas aos empregadores na Dinamarca com respeito à demissão, este risco se manifesta num grande número de casos. A marginalização como problema do mercado de trabalho pode coincidir com as dificuldades de engarrafamento. Esta é a situação agora reinante na Dinamarca. É o preço que há que pagar pelo grande nível de eficiência do mercado de trabalho dinamarquês.

Também cabe assinalar que aproximadamente metade das pessoas que recebem assistência social não é de origem dinamarquesa. Os elementos de discriminação e exclusão social do mercado de trabalho dinamarquês não podem ser deixados de lado por completo. Desde meados da década de 1990, houve várias mutações nos elementos de bem-estar social das políticas do mercado de trabalho: a introdução de requisitos de ativação e condições mais estritas para continuar no sistema de seguro-desemprego, a introdução de requisitos de ativação para os desempregados não segurados e a opção de restringir as prestações se não forem cumpridos os requisitos de ativação. Não obstante, o nível de prestações não se modificou para os grupos centrais. A “linha de trabalho” se fortaleceu e o período de prestações diminuiu de sete para quatro anos, embora continue sendo um período relativamente longo. Não obstante, em anos recentes, o governo de direita diminuiu a assistência social para os imigrantes e também impôs um limite para a assistência social permanente. Além disso, há outras falhas no êxito do sistema dinamarquês. Por exemplo, as pessoas que não são de origem dinamarquesa têm uma participação limitada no mercado de trabalho; só 47% das minorias étnicas têm emprego, em comparação com 77% dos dinamarqueses.

A falta de qualificação dos recém-chegados —ou a falta de reconhecimento da qualificação dos imigrantes— é parte do problema. As preferências trabalhistas e educativas baseadas na cultura dos imigrantes constituem outro obstáculo, ainda que sem dúvida também haja discriminação no mercado de trabalho dinamarquês. A legislação antidiscriminação é bastante fraca na Dinamarca se comparada com a maioria dos demais países europeus. Isto também se deve a que os próprios interlocutores sociais desejem regular as relações de emprego e produção e as normas não favorecem muito a integração dos imigrantes e refugiados.

Com relação à assistência social, os níveis de renda também diminuíram nos últimos anos para alguns grupos de imigrantes: a “ajuda para começar” especial para os novos imigrantes e o limite da assistência social para as famílias exerceram muita pressão nos princípios universais do sistema dinamarquês. Alguns grupos da sociedade dinamarquesa não estão bem protegidos pelo sistema público de assistência nem, portanto, pelas regulações de flexigurança. De fato, é possível entrever uma armadilha de pobreza para os que recebem esta ajuda para começar. Na realidade, pouquíssimas pessoas encontram trabalhos novos por esse meio.

Outro problema do sistema de flexigurança é, paradoxalmente, a elevada mobilidade do mercado de trabalho. Isto significa que os trabalhadores não só encontram empregos novos no caso de reestruturação ou fechamento, mas também buscam outros empregos e ocupações com regularidade. Isto desalenta as empresas e autoridades públicas a investir muito em mais formação e educação devido à possibilidade de perder seu investimento. Por isso, é imprescindível contar com fortes intervenções públicas para garantir a educação e os cursos de formação profissional contínua.

É desnecessário dizer que os elevados custos que o setor público deve assumir para a execução de políticas ativas do mercado de trabalho e políticas de educação são uma preocupação incluída nas discussões políticas. Ao destinar entre 4% e 5% do PIB a medidas do mercado de trabalho, é compreensível que surjam discussões vinculadas à eficiência e eficácia das medidas e níveis de benefícios. Existe a possibilidade de que as taxas relativamente altas de substituição de renda produzam um risco de desincentivo financeiro; de acordo com os manuais de economia, essa seria a realidade em especial para os grupos de baixa renda. No entanto, não é fácil documentar a magnitude do problema de forma empírica na Dinamarca, e as autoridades têm dependido muito das primeiras medidas de ativação para neutralizar estes possíveis obstáculos.

F. Lições de política a serem aprendidas

Não bastarão as decisões governamentais unilaterais para que um sistema de flexigurança se estabeleça e prospere. Os processos de aprendizagem coletivo são significativos para averiguar quais políticas permitirão abordar a incerteza e fomentar a flexibilidade e a segurança ao mesmo tempo, para produzir complementaridades institucionais. Uma valiosa lição que se extrai da experiência dinamarquesa é que uma política deve ser, ao mesmo tempo, razoável em termos econômicos e factível em termos políticos e institucionais. Do contrário, durante o processo de implementação os atores causarão danos à política ou os grupos beneficiários não usarão as medidas. Com frequência, a solução para esta questão decisiva de formação de políticas jaz no próprio processo: na interação, compreensão mútua e aprendizagem (Jørgensen, 2002). Porém, as autoridades políticas devem garantir, de maneira ativa, as condições para estas rondas de interação e adoção de decisões. O Estado deve estabelecer instituições, normas e procedimentos, bem como regras de prestação de contas e critérios de avaliação, para que o sistema de flexigurança funcione.

Também sabemos que tradicionalmente os regimes do mercado de trabalho são criados em contextos nacionais de Estado de bem-estar. Todos os mercados têm um enraizamento social e institucional, ainda que em alguns seja mais forte que em outros. Na Dinamarca, atribuiu-se um papel central aos interlocutores sociais na hora de fixar prioridades de política, colaborar na programação e implementação (des)centralizadas e garantir e avaliar os resultados. Insistiu-se nas funções positivas da contribuição dos interlocutores sociais à formulação e implementação de políticas públicas e à busca de soluções cooperadoras para as dificuldades de adaptação, sobretudo na década de 1990. A confiança mútua e os processos de aprendizagem coletivo são ingredientes da fórmula ganhadora. Outros sistemas, nos quais os interlocutores sociais não gozam de uma posição relativamente

assentada, terão que depender mais dos atores governamentais e políticos ao formular e implementar as estratégias de flexigurança, mas deve-se manter a meta de apoiar e integrar os interlocutores sociais. Os bons processos de adoção de decisões e os resultados contundentes andam juntos.

Ao tratar de aprender com a experiência dinamarquesa, é preciso ressaltar um ponto de vista estratégico: os diversos tipos de problemas relacionados com o emprego e o mercado de trabalho exigem uma estratégia de dois níveis. Em relação à política econômica geral, recomendam-se políticas favoráveis ao emprego e de controlo da inflação, mas devem ser combinadas com outras políticas setoriais e, sobretudo, políticas ativas do mercado de trabalho e políticas de educação (aprendizagem permanente). Estas políticas permitirão superar os problemas de falta de correspondência no mercado de trabalho, redistribuir recursos e preparar a população ativa para satisfazer as demandas futuras de emprego e qualificação. “A segurança das asas”, a elevada qualificação e a empregabilidade são fundamentais para os processos de adaptação e a atitude positiva dos assalariados. É necessário juntar sem demora os postos disponíveis com as pessoas desempregadas; a estrutura de qualificação da força de trabalho é fundamental para a produtividade e a adaptação. A grande elasticidade numérica de um sistema pode levar os empregadores a investir menos em formação profissional e educação contínua, e assim diminuir a segurança do emprego dos empregados. Isto torna necessária uma maior intervenção pública para organizar e financiar as medidas educativas. Para os desempregados, as disposições do mercado de trabalho do setor público oferecem postos de transição para voltar ao mercado de trabalho aberto. A ativação é essencial quando, com a ajuda de ofertas qualitativas, são empreendidas iniciativas adaptadas às circunstâncias que combinam os perfis pessoais e as necessidades do mercado de trabalho local e regional. Muitas pessoas desempregadas por longo prazo simplesmente não reagem aos incentivos econômicos, pois enfrentam outros problemas além da falta de trabalho. Necessitam de ajuda especializada. A Dinamarca está promovendo a segurança do emprego (não a segurança do posto de trabalho) e, junto com segurança e serviços garantidos publicamente, se instaura a “segurança do mercado de trabalho”. Cabe assinalar que a Dinamarca optou por não diminuir os níveis de prestações por desemprego —isto é, não baixar o salário de reserva— e não desregular nem implementar políticas de redução de gastos em bem-estar social.

No sistema dinamarquês, preferiu-se manter os empregadores em situações nas quais possam responder com facilidade e rapidez às novas demandas e pressões. A facilidade para contratar e despedir os trabalhadores faz parte deste elemento liberal do sistema dinamarquês; outros elementos são a socialização do custo mediante a organização fiscal junto com as medidas ativas de política do mercado de trabalho e políticas sociais. As vantagens da flexibilidade somente são aceitas com uma maior segurança da renda e fortes políticas públicas para melhorar a qualificação, a empregabilidade e o potencial de aprendizagem dos assalariados. Os efeitos que a ativação teve a respeito da qualificação também foram mais destacados que os efeitos da motivação, documentados pelos avanços realizados de 1993 a 2003. A segurança é importante para a flexibilidade. Essa é uma lição essencial de política.

A linha central de argumentação do presente capítulo é a seguinte:

- A interação e a coordenação institucional em todas as áreas de política e entre diversos níveis da sociedade são cruciais para a governança socioeconômica, cujo objetivo é garantir o pleno emprego e o desenvolvimento equilibrado do mercado de trabalho. O diálogo e as concessões sociais são cruciais para ajustar as políticas e a adaptação social é necessária para manejar as pressões e os contextos cambiantes.
- Os elementos nucleares de um enfoque de flexigurança são políticas econômicas e industriais orientadas ao mercado e favoráveis ao emprego, a negociação coletiva e as políticas ativas e ofensivas do mercado de trabalho e políticas de educação que se

concentrem nas aptidões e na capacidade da força de trabalho. Os assalariados devem ser flexíveis, qualificados e móveis, e devem estar motivados a todo momento.

- A partir da experiência dinamarquesa, podemos ver que as políticas públicas de bem-estar social que oferecem segurança aos assalariados são cruciais, assim como a eliminação de temas conflituos da negociação nas empresas e a criação das condições gerais para os programas de flexibilidade. A segurança do mercado de trabalho propicia a flexibilidade.

É provável que no curto prazo seja difícil aprender realmente com a experiência dinamarquesa e transferir essas políticas. Não obstante, há uma vigorosa tendência a ver de que maneira os sistemas de países estrangeiros responderam a tendências, pressões e problemas do mercado de trabalho mundiais similares para compartilhar ideias, extrair ensinamentos e encontrar mostras de prosperidade que cumpram as tradições internas de determinação de políticas. A pertinência do modelo dinamarquês de flexigurança para a América Latina é uma questão importante e difícil.

G. Pertinência para os países latino-americanos

Os países latino-americanos têm uma diversidade de instituições, interesses, culturas e tradições de política. Isto também está documentado em outros capítulos deste livro. Em alguns aspectos, as diferenças parecem mais proeminentes que as semelhanças. As instituições de bem-estar estão relativamente pouco desenvolvidas e arraigadas na estrutura de reprodução social de cada país. As políticas sociais e de bem-estar costumam ser estabelecidas de forma pouco coerente. Nos mercados de trabalho da região, devido à modernização parcial da economia, há uma acentuada divisão entre os trabalhadores com empregos estáveis no coração do mercado de trabalho, que têm uma forte proteção trabalhista, e muitos trabalhadores sub-remunerados, com precárias relações de emprego. Muitas pessoas desempregadas não estão, assim, registradas. Um dos inconvenientes de exportar as soluções dinamarquesas aos problemas sociais e de emprego é que a proteção social sempre foi um assunto fechado de nação e Estado: a solidariedade e a justiça social incumbem às comunidades fechadas. As culturas políticas estão mesclando práticas, valores e línguas e ainda é complicado para os governos e as comunidades nacionais aprender neste novo ambiente.

Já que não é possível copiar um modelo, resulta muito mais atraente ver o que se pode tomar da experiência dinamarquesa e usá-lo numa estratégia política para introduzir e implementar elementos de flexigurança no sistema nacional. Embora a transferência da flexigurança dinamarquesa para a América Latina seja limitada em termos de sistema, é possível destacar alguns princípios e lições, assim como a pertinência dos componentes do sistema e suas relações nesses países. Podemos levar em conta três aspectos relacionados com a mudança de políticas: o conteúdo, os processos de determinação e implementação de políticas e os resultados dessas políticas. Isto equivale aos princípios de formulação de políticas, diálogo social e resultados.

O princípio fundamental vinculado ao conteúdo da política em questão deve ser integrar a flexibilidade e a segurança nos projetos e acordos de política. Se modificarmos um dos elementos essenciais, ruirá toda a construção da flexigurança. O fato de que os assalariados assumem mais riscos pressupõe uma maior segurança da renda e do emprego. Uma maior flexibilidade para benefício dos empregadores exige uma melhor formação e educação dos trabalhadores, uma maior vinculação das ações das empresas com as metas de políticas públicas e medidas para fazer com que as transições valham a pena. Uma das metas deve ser proporcionar aos assalariados “a segurança das asas”.

As estruturas não coordenadas de produção da América Latina não eliminam a possibilidade de políticas redistributivas de bem-estar. Talvez compliquem o processo de adoção de decisões, mas

a fórmula ganhadora consiste em aplicar reformas na estrutura de produção, mercado de trabalho e regime de bem-estar ao mesmo tempo. Evidentemente, o crescente setor informal é um problema especial na América Latina, da mesma forma que a estrutura de poder. Não se pode dizer que os mercados de trabalho latino-americanos sejam inflexíveis, já que absorveram muitos trabalhadores novos e muitas classes de trabalhadores. No entanto, a oferta foi excessiva e o desemprego é um fenômeno bem conhecido. Em alguns países, as taxas de emprego diminuíram —o que provocou um crescimento do desemprego—, mas, no resto da região, o aumento do desemprego parece estar relacionado com as crescentes taxas de participação que os mercados de trabalho não puderam absorver, sobretudo nos países da América Central e América do Sul. O desemprego dos jovens e o desemprego urbano se encontram entre os problemas urgentes que as estratégias de flexigurança devem envolver, assim como a baixa produtividade. Cada vez mais trabalhadores estão empregados em trabalhos e setores nos quais os salários são muito baixos. Não se deve esperar que os programas de flexigurança superem todos esses problemas de imediato. Portanto, seria conveniente uma perspectiva de mudança no médio e longo prazo.

A respeito dos processos, é preciso aplicar um princípio de diálogo social produtivo e solidário, que suponha concessões recíprocas negociadas. A criação do consenso social e político é essencial para impulsionar reformas. Para que todos os atores concebam jogos de soma positiva e aceitem os acordos, é preciso um processo de “puxa e afrouxa” e compromisso. A flexigurança não se erige por si só. Sua implementação requer forças sociais e políticas para promover este novo conjunto de princípios de política, assim como uma aceitação ampla nos regimes. Ao incluir os interlocutores sociais e robustecer as associações no processo de adoção de decisões na América Latina, facilita-se uma melhor formulação e implementação de políticas. Os interlocutores sociais devem ser participantes permanentes no processo de formulação de políticas. Não obstante, poder-se-ia intensificar a estrutura mais policêntrica de representação de interesses ao integrar mais redes de associação e organizações nas regulações de segurança.

Por último, a respeito dos resultados dos programas de flexigurança, são pertinentes os princípios de emprego sustentável, mobilidade protegida e coesão social. O emprego sustentável para os grupos centrais e os grupos em posições fracas só pode ser alcançado se esses grupos forem incluídos em medidas ativas para aperfeiçoar suas aptidões e capacidades, e aumentar a motivação das pessoas implicadas. Para garantir estes princípios, é preciso mais que incentivos econômicos. Deve-se fomentar uma base de motivação positiva mediante a ajuda à renda e o fortalecimento da situação social dos atores. Por meio do apoio na formulação de projetos do mercado de trabalho e de vida, deve-se ajudar as pessoas em posições mais fracas a enfrentar suas próprias situações. Com o objetivo de garantir a adaptabilidade contínua das empresas e manter os níveis de produtividade e empregabilidade dos trabalhadores, é preciso estabelecer ou melhorar procedimentos confiáveis e responsáveis de aprendizagem permanente.

As mulheres continuam tendo uma taxa de emprego baixa na América Latina e costumam estar ocupadas nos setores informais, com salários baixos e poucas prestações. A participação das mulheres no mercado de trabalho é limitada por suas responsabilidades de mães e cuidadoras, e também pela baixa situação social que se lhes confere em alguns países e carência de creches públicas. Este último elemento pode ser modificado com bastante facilidade, se forem ampliados os serviços públicos como parte de uma ofensiva de flexigurança. A incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas também é muito pertinente. O desafio está em formular, de uma maneira inteligente, reformas que contem com o apoio dos atores sociais e políticos e dos representantes da sociedade civil, evitando ao mesmo tempo a oposição das famílias. É necessário levar em conta os interesses das empresas, da mesma forma que os dos trabalhadores, para impulsionar prioridades mais firmes de política do mercado de trabalho e aprendizagem permanente.

A flexigurança como fórmula integrada de políticas e formulação de políticas deve progredir de modo a melhorar a competitividade das empresas, facilitar as transições dentro do mercado de trabalho, reduzir a segmentação e melhorar ao mesmo tempo a segurança do mercado de trabalho dos trabalhadores. Porém, a flexigurança será modulada de maneira distinta em cada sistema. As condições iniciais e as tradições nacionais influirão muito nos processos e desenhos. Não se pode traçar um único guia para a América Latina. Não existe um enfoque único aplicável a todos os casos (ao contrário das receitas que se encontram no “Consenso de Washington”). A flexigurança deve ser promovida não como uma questão de imitação, mas de inspiração. Em cada caso, devem-se elaborar estratégias nacionais de mudança para sequenciar as variações e integrar as instituições existentes nos acordos. Também é preciso abordar a diversidade política e cultural. Deve-se favorecer a segurança do emprego e a segurança mais ampla do mercado de trabalho junto com a geração de mais e melhores empregos. Não cabe dúvida de que a inserção dos princípios da flexigurança nas políticas latino-americanas está em consonância com a rejeição atual ao “Consenso de Washington”. Será necessária uma renovação de programas de política e estruturas institucionais nos mercados de trabalho com o fim de facilitar a inovação e adaptabilidade do sistema nacional. Os investimentos públicos em melhores sistemas de saúde e creches infantis deverão ser considerados desenvolvimentos econômicos produtivos; não devem ser reduzidos devido a teorias econômicas nem ideologias políticas obsoletas. Contudo, a flexigurança também deve ser considerada uma nova prova para os programas nacionais de reforma do mercado de trabalho. Talvez o primeiro passo seja a recalibração de elementos existentes, que respeite e desafie as tradições nacionais.

A flexigurança não é uma receita para salvar a sociedade dos estragos da concorrência econômica incontrolada, mas uma maneira de repensar e reorganizar as estruturas e formas de conduta para voltar a desdobrar recursos e dar um novo sentido à reconciliação de forças econômicas e sociais. Isto deve ser feito em conformidade com as tradições, as instituições e os níveis de desenvolvimento nacionais. A reorientação da política macroeconômica pode complementar esses esforços. Talvez as propostas rápidas de política inspirem, mas é provável que seus efeitos não sejam persistentes. Os resultados das reformas não podem ser nem banais nem cosméticos, se quisermos que se produza e se renove a adesão às soluções de flexigurança.

Nos mercados de trabalho modernos, as estruturas de interesse menosprezaram antigos entendimentos e perspectivas de conflito, e os novos programas de flexigurança podem demonstrar que a flexibilidade e a segurança não são contraditórias, mas se complementam. Isto também implica que não se deve falar de obter um equilíbrio entre flexibilidade e segurança, pois o nexos seria simplificado indevidamente, também num contexto latino-americano. O exemplo dinamarquês deve ser instrutivo nesse sentido. Não obstante, o caráter sistêmico do caso dinamarquês está documentado pelo longo e árduo caminho para sua implementação. Uma longa história, as concessões políticas e profissionais e um processo de aprendizagem muito evoluído são parte da explicação desse sistema. Estes traços sistêmicos não são transferíveis aos países latino-americanos. As preferências, as normas e as ideias são difíceis de compreender fora do contexto no qual brotaram e devemos construir um significado latino-americano dissociando as ideias de política do contexto institucional dinamarquês. Porém, com a ajuda, primeiro, da comunicação e, segundo, da descodificação e reconceitualização local e nacional, pode-se facilitar a expansão da política mediante a tradução da flexigurança. Por último, a institucionalização das ideias e princípios adotados de políticas será um tema à parte e de longa duração, no qual a reinterpretação será um elemento nacional permanente. Uma política de flexigurança congruente deve ser fluída.

Capítulo III

Flexibilidade laboral e segurança do trabalhador: uma perspectiva argentina¹

Adrián Goldin

¹ Para uma versão ampliada deste capítulo, ver Goldin (2008a e b).

Introdução

Este documento começa por reconhecer a tríplice dimensão das instituições laborais e a necessidade de cada uma delas de expressar o ponto ótimo de equilíbrio entre sua faceta de proteção e segurança dos trabalhadores, seus modos diversos de vincular-se com a economia e o sistema produtivo e sua incidência sobre o funcionamento do mercado de trabalho e a situação do emprego. Trata-se, sem dúvida, de um equilíbrio instável, que demanda um exercício de permanente adequação aos interesses diversos dos atores, num contexto de mercados mais abertos, demandas consequentes de competitividade e necessidades crescentes de inovação tecnológica, organizacional e de conhecimentos e habilidades. A revisão das normas laborais e das instituições e políticas do mercado de trabalho não é uma tarefa simples e rejeita todas as formas de reducionismo maniqueísta, desde as que não enxergam outra alternativa que não a desregulamentação indiscriminada até as que não expressam mais que um culto acrítico às normas vigentes.

Esta reflexão utiliza como referência institucional o modelo dinamarquês denominado flexigurança² e apresenta questões acerca de sua relevância para a introdução de reformas institucionais na Argentina. Tendo em conta a complexa situação das instituições laborais mencionada no parágrafo anterior, o modelo dinamarquês se mostra como uma das vias para alcançar o equilíbrio, mediante um conjunto sistemático de políticas que, por um lado, exaltam a flexibilidade do mercado de trabalho, das formas de organização do trabalho e das relações laborais e, por outro, a segurança laboral e social dos trabalhadores no mercado de trabalho e fora dele (Bredgaard e Larsen, s/f). Em outras palavras, o modelo se propõe facilitar o ajuste dos mercados laborais e, ao mesmo tempo, fortalecer a segurança do trabalhador —a continuidade da renda e a inclusão social— mediante o desenvolvimento de políticas ativas do mercado de trabalho, a implantação de um sistema de formação permanente, compensações suficientes em caso de desemprego, serviços adequados para assegurar compatibilidade entre o trabalho e a vida familiar e um regime de cobertura de saúde que não sofra interrupções devido a mudanças na situação ocupacional do trabalhador. Visto uma vez mais sob aquela lógica inicial, a menor responsabilidade em termos de segurança —refletida em normas laborais mais flexíveis— se transfere, como uma espécie de compensação, a instrumentos de política alheios à relação de trabalho em si, como as políticas de segurança social e do mercado de trabalho.

Cabe perguntar em que medida a experiência dinamarquesa é pertinente para a Argentina. No final se elucidará uma resposta, após examinarmos o conjunto de práticas e instituições do país que podem vincular-se com o conceito de flexigurança; por agora, basta assinalar —como se afirmam unanimemente nas análises europeias sobre flexigurança— que não existe um modelo único, apto para todas as experiências nacionais. Compete a cada sociedade explorar e estabelecer a ótima combinação de flexibilidade e segurança para sua realidade e o trajeto adequado desde o ponto de partida. Entre aqueles que reconhecem a validade da “mobilidade assistida”, as políticas ativas de mercado, a presença militante da seguridade social e o papel insubstituível dos atores e do diálogo social em sua concepção e desenvolvimento, há consenso em que a dosificação dos instrumentos e o equilíbrio consequente é intransferível, produto de cada realidade nacional.

A. A situação do emprego e o quadro normativo das relações individuais

A Argentina exibiu, no começo de 2003 e após a aguda crise desatada a partir do fim de 2001, uma taxa de desemprego que diversos critérios de cômputo estimavam entre um mínimo de 20,4% e um

² Sobre o modelo dinamarquês, ver nesta obra o capítulo de Jørgensen.

máximo de 26,6%, para reduzir-se a 8,4% no primeiro trimestre de 2008, apenas cinco anos depois. Nesse período, o emprego cresceu notavelmente graças a uma ativa dinâmica de criação de postos de trabalho registrados e à irrupção de novos empregadores, cujo número aumentou 51,6% durante esses anos. No mesmo lapso, reduziu-se também de modo considerável a taxa de subemprego: no primeiro trimestre de 2003 era de 17,7%, mas no primeiro trimestre de 2008 se havia reduzido a 8,2%.

Quanto ao quadro regulador das relações individuais de trabalho, a abordagem se efetua e ordena a partir da tipologia da flexibilidade laboral, para poder estabelecer termos de comparação com o modelo da flexigurança.

Nesse sentido, e em função de sua afinidade com a ideia de “flexibilidade externa”, cabe mencionar, primeiro, o regime da contratação laboral e dispensa e, segundo, o dos instrumentos da descentralização produtiva.

O regime argentino da contratação e dispensa pode ser qualificado como um sistema de *estabilidade relativa imprópria*, que expressa uma clara preferência pelo contrato de tempo indeterminado e só admite modalidades de contratação com prazo ou objeto determinado quando existem causas objetivas que as justifiquem. A dispensa arbitrária merece desaprovação constitucional e é, portanto, ilícita, porém válida; o empregador pode terminar o contrato de trabalho em qualquer momento, mesmo sem invocar nem apresentar uma causa justificada. Tal decisão, mesmo quando se considerar ilícita, finaliza o contrato e obriga o empregador a pagar uma indenização que, em linhas gerais, é equivalente a um mês de salário por cada ano de antiguidade no emprego. O regime legal prevê, ademais, diversas hipóteses de extinção do contrato de trabalho por causas não imputáveis a nenhuma das partes, para as quais impõe ao empregador a obrigação de pagar uma compensação equivalente à metade da indenização prevista para o caso de dispensa injustificada. Tudo isto sem prejuízo das particularidades dos regimes de contratação e dispensa para categorias e situações especiais, como os trabalhadores da construção, os estágios e outros contratos formativos. Assim configurado, o regime de dispensa é *juridicamente flexível*, embora seja discutível seu grau de flexibilidade e rigidez sob a perspectiva do *custo indenizatório*.

Pelo contrário, a constituição consagra “a estabilidade do empregado público” que, segundo a lei, é adquirida após um período de experiência de 12 meses de prestação de serviços. Este determina a consequente invalidez da dispensa quando não obedece a uma justa causa de natureza disciplinar segundo a lei, confirmada em um julgamento prévio que assegure ao trabalhador o exercício de seu direito de defesa. Prevê-se também a adoção de medidas de reestruturação que comportem a supressão de organismos, dependências ou funções atribuídas e a consequente eliminação dos respectivos cargos; estabelece-se um procedimento que tende à recolocação do agente e, se não for possível, à terminação do contrato mediante o pagamento de uma indenização.

Em relação aos processos de descentralização produtiva e terceirização, as normas laborais aplicam diversas técnicas de tratamento: nos casos em que se presume que se incorreu em fraude trabalhista, rejeita-se a figura do sujeito intermediário e, como consequência, reconhece-se a existência de um vínculo direto entre o trabalhador e o empresário principal; em outros casos, segundo o tipo de atividade que o empresário requeira do contratador intermediário, ou bem se impõe a responsabilidade solidária entre ambos —de modo que respondem conjuntamente pelos créditos do trabalhador— ou bem se admite que toda a responsabilidade desses créditos cabe exclusivamente ao intermediário, com a consequente liberação de responsabilidade do empresário principal que recorre a seus serviços. Embora a lei não iniba o recurso a estratégias de descentralização produtiva, impõe certas condições que as problematizam; por sua vez, o regime legal de proteção do trabalho sofre um enfraquecimento devido a que a figura do empregador se apaga, produto da adoção dessas estratégias de organização.

A respeito dos mecanismos normativos associados às diversas formas de flexibilidade interna, o empregador tem o direito de modificar certas condições do contrato de trabalho, desde que não faça um exercício irracional dessa faculdade, não se alterem condições essenciais daquele, não se cause prejuízo material nem moral ao trabalhador e não se utilizem essas mudanças como punição disciplinar. Quanto à definição das categorias profissionais e a habilitação de espaços de polivalência funcional, deve-se ter presente que, no sistema institucional argentino, não *correm por conta da lei mas dos convênios coletivos*. Tais questões foram objeto de consideração nas rodadas de negociação dos anos noventa e nas mais recentes, que continuaram incorporando —embora em número muito menor— cláusulas de polivalência, modos de organização do trabalho que a pressupõem e mudanças nas categorias profissionais.

Além disso, a determinação da estrutura e valor dos salários —com exceção da fixação do salário mínimo vital e do salário anual complementar— corre sobretudo por conta da autonomia: os convênios coletivos, no caso dos trabalhadores incluídos em seu âmbito, e o contrato individual de trabalho no caso dos que não o estão. Em matéria salarial, é questionável a técnica da “dessalarização”, que consiste em tratar um conceito salarial como se não o fosse. Trata-se de uma das estratégias para o “barateamento da laboralidade”, por meio da qual se subtrai uma parte do salário das contribuições sociais e da fixação de outros créditos laborais. Neste mesmo campo institucional, a lei argentina não põe restrições à utilização de modalidades variáveis de salário, um dos instrumentos mais importantes da flexibilidade numérica interna.

A regulação da jornada de trabalho está subordinada ao Convênio 1 da OIT (no caso argentino, 8 horas diárias ou 48 semanais); existem jornadas reduzidas por trabalho noturno ou insalubre. Sob a perspectiva da flexibilidade numérica interna, o regime de modulação da jornada —ou jornada média—, estabelecido em 1991 pela lei 24013, continua vigente. Tal regime permite que os convênios coletivos de trabalho fixem uma jornada diária ou semanal mais extensa durante certo período de tempo, desde que seja compensado proporcionalmente, durante outro período, por uma jornada mais curta. Este notável espaço de flexibilidade numérica interna possibilita que o empregador maximize a utilização de sua força de trabalho enquanto os mercados de produto assim o exigem, para depois compensá-la quando as necessidades forem menores. Os convênios coletivos fizeram amplo uso deste instrumento durante a década de 1990, e continuaram a fazê-lo —sem dúvida em menor medida— nas últimas rodadas de negociação.

À guisa de conclusão, os espaços disponíveis para as práticas de flexibilidade interna das categorias profissionais e a polivalência, os salários e a jornada de trabalho dependem, de maneira significativa, do regime, do desempenho e da cobertura da negociação coletiva.

B. Sobre as relações coletivas de trabalho

A respeito das relações coletivas de trabalho, consideramos a organização sindical, a negociação coletiva e o conflito. Tendo destacado o papel decisivo dos atores coletivos —em particular, os sindicatos— no fortalecimento das condições de segurança dos trabalhadores, parece adequado contemplar o regime de organização sindical, seu modo de estruturação histórica e sua configuração institucional. Os critérios mais centralizados —supraempresariais— de organização sindical na Argentina criam vantagens representativas; por outro lado, surgem desvantagens quando há uma intensa intervenção estatal —legalmente habilitada— na vida dos sindicatos e quando a unidade sindical, de fato valiosa, não é produto da livre opção dos trabalhadores e seus dirigentes, mas uma imposição da lei.

Em matéria de negociação coletiva, é preciso contemplar seu regime legal, a determinação de suas partes e a definição de seus efeitos (gerais, pois obrigam e beneficiam a totalidade dos

trabalhadores, afiliados ou não, e dos empresários, integrem ou não o grupo negociador), sua duração (o convênio mantém sua vigência mesmo depois de seu vencimento, até que um novo o substitua) e a diversidade de âmbitos nos quais se pode negociar (a empresa, o grupo de empresas, a atividade ou setor). O regime legal prescreve a participação dos delegados de pessoal atuantes na empresa, até um máximo de quatro, quando um sindicato de nível superior celebra um convênio nesse âmbito menor. Um novo convênio pode modificar sem limites outro anterior do mesmo âmbito —a favor ou não dos trabalhadores—, mas no caso de âmbitos distintos o novo convênio deverá estabelecer, instituição por instituição, condições mais favoráveis ao trabalhador.

Outras questões que podem causar distorções no regime da negociação coletiva são a duração, por ultra-atividade, de convênios com mais de 30 anos de antiguidade; a negociação de contribuições empresariais a favor dos sindicatos, suscetíveis de comprometer a energia reivindicativa destes, e as restrições, quando se altera o nível da negociação, de fazer recíprocos intercâmbios de concessões.

Nesse quadro normativo, destaca-se o crescimento, em cobertura e número de convênios, da negociação coletiva nos últimos seis anos, assim como a recuperação da negociação supraempresarial, gravemente enfraquecida durante a década de 1990. Ao analisar seus conteúdos, prevalece o salarial e, em menor medida, outros como a jornada, a organização do trabalho, as modalidades de contratação, as relações laborais e as contribuições aos sindicatos. Essa intensa negociação salarial levou a um processo de convergência entre os salários fixados nos convênios coletivos e os salários pagos; na década precedente, em um contexto de menor poder sindical, se havia gerado uma brecha importante entre uns e outros.

O diálogo social é bastante fraco, pois na Argentina não estão garantidas as relações de estrita alteridade e autonomia recíproca entre o governo e os interlocutores sociais. Isto se deve, entre outras razões, aos instrumentos jurídicos e políticos de que dispõe o Estado para ingerir nas relações internas e externas dos atores, em particular do ator sindical.

Na Argentina, a grande conflitividade salarial é derivada do crescimento do produto e do emprego, da melhoria da relação de forças —desta vez a favor dos sindicatos—, da alta inflação e da conseqüente perda de poder aquisitivo dos salários. No país não estão ausentes certos traços culturais e históricos que permeiam o modo de perceber a conflitividade, tais como uma concepção, nem democrática nem pluralista, do conflito como um fenômeno patológico, contestatório e perturbador —motivo pelo qual se nega e se reprime— e uma acentuada tendência a subtrair-se à observância das regras do jogo estabelecidas pelo sistema jurídico para enquadrar os conflitos e tornar reciprocamente compatíveis os diversos interesses afetados durante seu transcurso.

C. Sobre a (in)eficácia das normas laborais

1. Ineficácia e trabalho sem registro

Concluída a tarefa de descrever a rede institucional que regula as relações individuais e coletivas do trabalho, é preciso fazer referência à brecha existente entre a literalidade das normas e seu grau real de aplicação. Em um contexto geral de enfraquecimento normativo (da intensidade tutelar das normas), subjetivo (do âmbito pessoal do direito social) e aplicativo (da eficácia das normas), convém evocar a brecha entre direito e realidade comum no direito social dos países da América Latina e a tendência argentina à anomia, manifestada em um desapego ao cumprimento da lei.

O nível de ineficácia foi agravado pela crise do emprego que a Argentina atravessou no começo da década. Uma de suas mais conspícuas manifestações é o trabalho sem registro, que

alcançou sua máxima incidência, 49,7% do emprego assalariado total, no terceiro trimestre de 2003. A partir de então, iniciou um trajeto de diminuição gradual até 37,3% no primeiro trimestre de 2008.

A gravidade do problema levou o legislador a abordar o fenômeno por meio de punições discerníveis de ordem administrativo-penal que a inspeção do trabalho pudesse impor e punições no plano contratual, em sua maioria a favor do trabalhador não registrado, orientadas a tornar mais onerosa a contratação de trabalhadores à margem da lei. Esses mecanismos punitivos foram fixados em leis sucessivas, nem sempre reciprocamente harmônicas. A técnica não parece ter sido eficaz: desde a imposição dessas normas, a incidência do trabalho sem registro continuou aumentando de modo significativo.

Tampouco foram satisfatórios os resultados obtidos mediante a introdução de incentivos de mercado como a “desgravação”, ou a redução das contribuições dos empregadores à seguridade social durante o período de experiência e em contratos promovidos a prazo fixo; a “deslaborização”, ou o tratamento legal de vínculos laborais como se não o fossem, e a “dessalarização”, descrita antes. Apesar de todas estas estratégias, a situação do emprego sem registro continuou a piorar até 2003.

2. A inspeção do trabalho

O sistema vigente de inspeção do trabalho reconhece a capacidade das províncias e da Cidade Autônoma de Buenos Aires, derivada de seus respectivos poderes de polícia. Além disso, investe o Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social da Nação da condição de “autoridade central” e outorga um papel relevante ao órgão de arrecadação tributária. Não obstante, o sistema padece de inocultáveis carências: na maioria das jurisdições locais prevalecem condições de extrema escassez orçamentária, não há suficientes inspetores, as remunerações são baixas, faltam meios de transporte e existem carências formativas. Embora melhor dotado, o serviço de inspeção do governo federal não conta com os meios necessários para suprir de modo razoável as deficiências.

O Plano Nacional de Regularização do Trabalho, um programa iniciado há alguns anos para detectar a existência de trabalhadores não registrados, parece que teve melhores resultados. Em julho de 2007, haviam sido estudados 463.407 estabelecimentos e 1.258.672 trabalhadores; o emprego sem registro que se detectou ascende a taxas de até 24% dos trabalhadores e níveis de regularização por ação dessa atividade de controle de até 36% dos trabalhadores não registrados detectados.

D. A seguridade social

1. A cobertura da saúde

a) O regime das obras sociais

O regime de cobertura de saúde, que inclui as prestações médico-assistenciais, farmacêuticas e complementares (próteses, ortopedia, reabilitação, entre outras), está a cargo do sistema de obras sociais, em sua maioria sindicais. Ademais, encontram-se as obras estatais e as de administração mista, as de empresários e pessoal dirigente, as do pessoal das forças armadas e de segurança, as obras sociais constituídas por convênio com empresas privadas e públicas e outras incorporadas ao sistema. Seus beneficiários titulares são os trabalhadores em relação de dependência nos setores privado e público, os aposentados e pensionistas nacionais e do Governo da Cidade Autônoma

de Buenos Aires e os beneficiários de pensões não contributivas. Os beneficiários não titulares compõem o chamado grupo familiar primário (cônjuges e filhos, além de conviventes e beneficiários a cargo do afiliado titular). O regime é financiado com contribuições do trabalhador e contribuições do empregador (3% e 6%, respectivamente, da remuneração do trabalhador); 10% desses recursos se destinam ao fundo solidário de redistribuição para atender aos agentes e obras sociais que recebam menor renda média por beneficiário e para oferecer empréstimos, subvenções e subsídios aos agentes do regime, assim como planos e programas de saúde a seus beneficiários. As obras sociais devem conceder suas prestações de saúde de acordo com as políticas nacionais de saúde, mediante serviços próprios ou de terceiros e satisfazendo, ao menos, as prestações do Programa Médico Obrigatório estabelecido pelo Ministério da Saúde.

Visto sob a lógica da flexigurança, cabe assinalar que a condição de beneficiário subsiste durante a vigência do contrato de trabalho e só três meses depois de sua extinção. Também perdura três meses durante as licenças médicas e nas licenças com ou sem vencimento por outras causas, salvo que o trabalhador assuma o pagamento das suas contribuições e das que lhe teriam correspondido. Ademais, conserva-se a cobertura durante o tempo de recebimento do seguro-desemprego. A cobertura de saúde está estreitamente ligada à situação ocupacional do trabalhador e à sua condição de registro e formalidade. Portanto, encontram-se à margem dessa cobertura os que pertencem ao setor informal ou não foram registrados por seu empregador. Tampouco se beneficiam os desempregados não cobertos por seguro-desemprego, os que já concluíram o gozo de sua cobertura e os que ainda não tiveram acesso ao primeiro emprego ou atuam como trabalhadores autônomos.

2. A cobertura do desemprego

O seguro-desemprego vigente na Argentina reconhece como beneficiários os trabalhadores dependentes devidamente registrados e incluídos no âmbito de aplicação da lei do contrato de trabalho. Ficam à margem os trabalhadores do campo e da indústria da construção (ambos têm regimes específicos de cobertura), os trabalhadores do serviço doméstico, os empregados e funcionários públicos, os trabalhadores dos estabelecimentos privados de ensino, os autônomos e os dependentes de empresários “monotributistas”. Tampouco estão cobertos os trabalhadores não registrados —menos de 40% da população assalariada— nem os trabalhadores que pretendem ter seu primeiro emprego, em geral os jovens. O seguro dá direito a 4, 8 ou 12 meses de prestação —segundo o tempo de contribuições prévias— e o valor do benefício é muito baixo; no final de 2008, chega a um máximo de 400 pesos argentinos mensais, quando o salário mínimo vital supera 1.200 pesos argentinos e o salário médio da economia 1.800 pesos argentinos.

A cobertura do seguro-desemprego é muito baixa, devido às exclusões citadas e ao fato de que muitos possíveis beneficiários não conseguem confirmar a situação legal de desemprego. A população alvo, que se qualifica para obter a cobertura do seguro-desemprego, tende a estar entre apenas 6% e 9% do total dos desocupados, dos quais entre 60% e 80% teriam acesso à prestação. Em 2002, no momento de maior desemprego e maior cobertura do seguro, este chegou a dar amparo apenas a 6,2% dos desempregados; em 2006, só estava coberto 1 de cada 25 desempregados.

3. Trabalho e família: normas laborais e seguridade social

Entre as normas laborais e da seguridade social que de diverso modo se ocupam da necessidade de articular o trabalho com as obrigações familiares do trabalhador, se encontram as diversas licenças previstas para satisfazer os requisitos da vida familiar (por nascimento de filho, matrimônio, falecimento de familiares, entre outros). Há também, entre outras, a alternativa do gozo conjunto

das férias por parte de um casal que trabalha para o mesmo empregador e as normas relacionadas com a maternidade: licença pré e pós-parto (retribuída com uma prestação da seguridade social), descansos para amamentar o lactente, necessidade não regulamentada de habilitar salas maternais e creches, licenças adicionais não remuneradas por maternidade ou para o cuidado de filho enfermo. Quanto ao direito à conservação do emprego, a lei proíbe a dispensa por gravidez ou por matrimônio e fixa indenizações por violação de tal proibição; a trabalhadora que acaba de ser mãe tem direito a uma compensação em caso de renúncia ao emprego.

A lei protege também de modo especial o trabalhador com cargas familiares em caso de doença e aplicação de suspensões por falta de trabalho, e “dessalariza” e libera de contribuições sociais algumas prestações relacionadas com a família do trabalhador, como provisão de materiais e guarda-pós escolares, reembolso de gastos de creche ou sala maternal, reembolso de gastos médicos e odontológicos, entre outras.

O sistema de seguridade social, por sua vez, conta com um regime de cobertura diretamente vinculado com a proteção da família dos trabalhadores dependentes (exceto os do serviço doméstico), que é o das prestações familiares. Esse regime, financiado com contribuições do empregador de 7,5% dos salários a seu cargo, proporciona diversas prestações mensais por cada filho menor de 18 anos e por filhos com deficiência; prestações anuais por ajuda escolar para a educação inicial e a educação diferencial e de reabilitação; pagamento único por matrimônio, nascimento e adoção; e de duração determinada, como a pré-natal —máximo de 9 meses desde a concepção— e maternidade, equivalente à remuneração da trabalhadora durante sua licença anterior e posterior ao parto.

E. As políticas do mercado de trabalho

A profunda crise desencadeada no fim de 2001 —que levou o desemprego aos mais altos níveis da história e colocou 53% da população abaixo da linha de pobreza e 24,8% abaixo da linha de indigência— levou o governo a instaurar um programa maciço de suplementação de renda, chamado Plano Chefes de Família Desocupados (PJJHD), que alcançou, nos primeiros meses de 2003, um máximo de 2.000.000 beneficiários. Estes deviam ser chefes de família carentes de emprego que reunissem certas condições adicionais, relativas à integração de sua família. O plano oferecia ao beneficiário uma prestação de 150 pesos argentinos mensais e requeria como contrapartida a comprovação da assistência dos filhos menores aos estabelecimentos escolares, o cuidado e controle de sua saúde e a incorporação dos beneficiários em atividades de capacitação que facilitassem sua ulterior inserção laboral, assim como sua inclusão em projetos produtivos ou de serviços comunitários, em prestação laboral não inferior a quatro horas diárias nem superior a seis.

Embora o PJJHD não tenha sido satisfatório como programa de promoção do emprego, educação e saúde e tenha produzido um efeito de desestímulo ao trabalho, os analistas coincidem em que sua implantação maciça foi um decisivo instrumento de contenção social —muito mais como programa de assistência social que de promoção do emprego— que contribuiu para atenuar carências extremas nas mais dramáticas instâncias da crise.

A economia começou a recuperar-se a partir de 2004 e o governo se propôs eliminar gradualmente o PJJHD; para isso, dispôs que as pessoas que não reuniam condições de empregabilidade passassem para programas de atenção a grupos vulneráveis —programas passivos de assistência social— criados no Ministério de Desenvolvimento Social. Tal é o caso do Programa Famílias para a Inclusão Social, que até setembro de 2007 havia incorporado 289.838 pessoas provenientes do PJJHD. Além disso, se procuraria transferir os beneficiários com condições de empregabilidade a programas ativos lançados pelo Ministério de Trabalho, Emprego e Seguridade

Social, com o fim de ativar as políticas do mercado de trabalho para as pessoas que reuniam condições de empregabilidade. O denominado Plano Integral de Emprego Mais e Melhor Trabalho expressou, precisamente, essa preocupação. É formado por vários programas ou componentes:

- **Planos setoriais de qualificação.** Conjuntos de ações concebidas e impulsionadas pelos próprios atores, sindicatos e empresários, de um determinado setor de atividade, em coordenação com instituições que oferecem serviços de formação profissional. Recebem apoio financeiro e técnico do Ministério do Trabalho, que fiscaliza a qualidade das instituições de capacitação registradas em seu âmbito, e de outras áreas do Estado para atender necessidades específicas de qualificação, ampliando desse modo as oportunidades e a qualidade do emprego. O objetivo destes planos consistia em impulsionar a capacitação dos trabalhadores segundo as demandas concretas e reais dos diversos setores de atividade e melhorar a qualidade dos processos de capacitação (sua infraestrutura e equipamento e a aptidão dos formadores). Foram celebrados acordos deste tipo em numerosos setores, entre os quais se encontram calçados, construção, vestuário, indústria naval, metalurgia, madeira e móveis, agroindústria, software, etc.
- **Projetos territoriais de formação.** Têm dois componentes: os projetos territoriais de promoção do emprego e os planos territoriais de formação e de terminalidade educativa. Os primeiros são acordos entre o Ministério de Trabalho, Emprego e Seguridade Social e os atores de uma zona determinada, que têm por objetivo promover o emprego de qualidade nessa localidade. Os atores locais assumem o papel de promotores do desenvolvimento em seu próprio espaço geográfico; o setor empresarial, em particular, é o ator social com capacidade para dinamizar as oportunidades de desenvolvimento locais. Estes planos devem ser entendidos como dimensão específica das estratégias de desenvolvimento local previamente existentes na localidade. Portanto, o Ministério de Trabalho, Emprego e Seguridade Social identifica esses processos e oferece sua participação para promovê-los; a gestão é local, embora se procure coordená-la com as políticas provinciais e nacionais. Os planos territoriais de formação, por sua vez, pretendem coordenar políticas com as áreas de produção, trabalho e formação provinciais para cobrir a demanda de qualificações nas regiões e alcançar os segmentos populacionais desocupados ou subocupados. No biênio 2003-2005 havia 155 acordos territoriais em execução na totalidade das províncias. Nesse período, foram capacitados 9.315 desocupados.
- **Programas de qualidade do emprego e formação profissional.** Planejados para fortalecer a equidade e competitividade mediante dispositivos que assegurem o desenvolvimento de competências laborais e a conseqüente qualidade do emprego e melhor empregabilidade dos trabalhadores. Seus destinatários são os atores envolvidos na tarefa de identificar, normalizar, avaliar e certificar competências laborais, assim como as instituições de formação profissional, na qualidade de agentes de execução das atividades de formação. Em 2005, o sistema havia pré-qualificado 152 instituições; outras 42 estavam em processo de melhoramento e haviam sido capacitados 230 docentes. Além disso, foram certificadas as competências de 1.500 trabalhadores e 35 avaliadores.
- **Seguro de capacitação e emprego.** Concebido fundamentalmente para servir de canal de ativação da situação de beneficiários do PJJHD que reuniam certas condições de empregabilidade, com a intenção de promover a atualização de suas competências laborais, proporcionar apoio para a busca de emprego e possibilitar sua inserção em empregos de qualidade. O acesso a este programa é voluntário e gradual para os

beneficiários do PPJHD, com exceção dos menores de 35 anos que não tenham passado ao plano Famílias. O programa concede uma prestação monetária não remunerativa de 225 pesos argentinos mensais durante 18 meses e 200 pesos argentinos mensais durante os seis meses seguintes. É preciso aceitar a elaboração de um plano pessoal de busca de emprego e realizar atividades para aumentar a empregabilidade, como orientação, formação, prática laboral, intermediação laboral e assistência técnica para a formulação de projetos de auto-emprego, além de aceitar as ofertas de emprego adequadas que se lhes apresentem. O período de recebimento da prestação monetária é considerado tempo efetivo de serviços para fins de aposentadoria. Embora este regime reconheça também um subsídio por desemprego —circunstância que reproduz um dos elementos de passividade do PJJHD, que pretende substituir— é ativado mediante sua articulação com políticas orientadas a melhorar a empregabilidade e aptidão de inserção salarial, tais como a intermediação e assistência na busca do emprego, a orientação, a formação profissional, a prática laboral e as iniciativas associativas de geração de auto-emprego.

- **Oficinas de emprego.** Sua missão é a de intermediação e colocação laboral; isto é, ajudar as pessoas que buscam um emprego e contribuir ao preenchimento de vagas em empresas ou outras organizações que requeiram pessoal, mediante a colocação de pessoas que reúnam os perfis adequados; em outras palavras, conjugar oferta e demanda de emprego.

Deve-se levar em conta o regime legal das agências de colocação remuneradas, historicamente proibidas na Argentina até a ratificação do Convênio 96 da OIT sobre esse ponto, em particular a parte III, que prevê a regulamentação e não a supressão de tais agências. Ademais, existe o regime legal do direito à formação profissional, previsto na Constituição Nacional e regulado na lei 24576, cujo texto se incorporou à lei do contrato de trabalho. Estas questões são também objeto de consideração em numerosos convênios coletivos de trabalho.

F. A posição dos atores relevantes

Pode-se dizer que o modelo dinamarquês da flexigurança ainda não entrou no debate argentino. É difícil —quase impossível— encontrar referências a essa perspectiva completa nos posicionamentos dos atores sociais. Uma das poucas se encontra em um trabalho recente publicado pelo Ministro do Trabalho e a Subsecretária de Programação Técnica e Estudos Laborais desse ministério. Depois de evocar aquele modelo, assinalam: “...as primeiras diretrizes da nova política laboral da Argentina dão conta de iniciativas que se aproximam mais de uma revalorização social forte, característica do Estado de Bem-Estar, do que de esquemas como o de *workfare* dos Estados Unidos ou o Estado Social Ativo que Boyer analisa para a Europa...”³. Durante a sua gestão, o Ministro do trabalho se distanciou das políticas de flexibilidade desenvolvidas na década de 1990, por considerá-las fracassadas e “ineficientes para a geração de emprego”. Em outra oportunidade expressou sua descrença “nestes pacotes de reforma que tiveram sucessivas justificações e nenhum deu resultados”. A posição do Ministério do Trabalho parece, por outro lado, muito mais favorável à formulação de políticas ativas do mercado de trabalho, o que se demonstra nas estratégias de ativação das políticas de contenção social articuladas como resposta à profunda crise dos primeiros anos da década em curso.

A posição dos sindicatos —sobretudo de sua principal central, a Confederação Geral de Trabalho (CGT), dirigida hoje pelo secretário geral Hugo Moyano— é manifestamente adversa a

³ Ver Novick e Tomada (2007).

toda proposta reformista de caráter flexibilizador. Com matizes, tal é a postura da central alternativa denominada Central dos Trabalhadores Argentinos (CTA). A CGT apoia os projetos de reforma que tendem a acentuar a proteção legal e se encontram, no momento da elaboração deste capítulo, em trâmite parlamentar a pedido de Héctor Recalde, presidente da Comissão de Legislação do Trabalho da Câmara de Deputados e assessor do secretário geral da CGT.

A posição sindical havia sido menos monolítica durante os processos de reforma laboral dos anos noventa. Nesse caso, a CGT —conduzida então pelos dirigentes dos grandes grêmios de Luz e Força, Saúde e Comércio e os grêmios ferroviários, mecânicos, telefônicos, entre outros— se havia alinhado às políticas econômicas e sociais do governo justicialista de então, ou ao menos as havia acompanhado, inclusive as que derivaram em projetos de privatização da seguridade social (aposentadorias, riscos do trabalho) e de flexibilidade laboral. Muito distinta era a posição sustentada durante esse mesmo período por outro setor sindical, o denominado Movimento de Trabalhadores Argentinos (MTA), conduzido por Hugo Moyano (hoje secretário geral da CGT), que questionava de maneira enérgica o modelo econômico do presidente Menem e, em consequência, suas políticas de flexibilização laboral.

Os empresários, que costumam demandar e auspiciar, com grande ênfase, maiores níveis de flexibilidade laboral, não fazem hoje exercício militante dessa reclamação. A deslegitimação política dos processos reformistas da década anterior e a inequívoca orientação do governo em exercício os levam, ao menos de modo transitório, a calar suas preferências. Hoje estão na defensiva e se limitam a denunciar as hipotéticas demasias tutelares dos projetos do deputado Recalde.

Embora essa seja a preocupação principal dos empresários —como dissemos, mais defensiva—, se expressa também alguma inquietação acerca da necessidade de um tratamento normativo diferenciado para as pequenas empresas e a revisão do regime dos riscos do trabalho, algumas de cujas normas foram declaradas inconstitucionais pela Corte Suprema de Justiça da Nação.

Recentemente, quando o governo que estava por assumir anunciou seu propósito de convocar um diálogo social, tanto as grandes organizações empresariais como os sindicatos manifestaram sua intenção de participar. Sem dúvida, esse diálogo tinha, entre outros objetivos, o de aplicar uma estratégia de moderação salarial em vista do preocupante processo inflacionário em marcha na Argentina. Após reunir-se com os dirigentes sindicais, o governo anunciou que privilegiaria a negociação setorial. O diálogo social deixou de ser anunciado como uma das ações políticas iminentes, e os atores sociais não mostraram até hoje interesse em instalá-lo por sua própria iniciativa.

G. Conclusões

1. Inevitáveis prevenções

Nos últimos anos, nos debates sobre as instituições laborais, prevaleceram na Argentina perspectivas extremas e tendenciosas. Como se mencionou, enquanto uns não pareciam advertir outra via que não a da desregulamentação indiscriminada (tão profunda quanto permitissem as ineludíveis restrições políticas), outros pareciam professar uma sorte de culto acrítico às normas vigentes, supondo-as boas só porque existem (sob esta perspectiva, toda proposta reformista era percebida como regressiva).

Uma primeira reflexão conclusiva em torno da ideia da flexigurança sugere que toda pretensão de reprodução ou réplica literal do modelo dinamarquês original padeceria do mesmo vício do esquematismo simplista que se pode imputar às posições extremas do debate argentino. É certo que o modelo implica uma perspectiva mais complexa e equilibrada, devido à sua própria concepção,

que integra flexibilidade e proteção; porém, em condições contextuais tão distantes das imperantes na Dinamarca, seu inevitável destino seria o de uma radical inviabilidade. Retomando o assinalado na seção introdutória deste capítulo, compete a cada sociedade explorar e estabelecer a ótima combinação de flexibilidade e segurança para sua própria realidade e o trajeto adequado a percorrer desde seu singular ponto de partida.

O esquematismo de transferir, de modo literal, um modelo tão distinto dos fatores institucionais, históricos e culturais da experiência argentina tenderia a justificar, nos atores sociais, uma aproximação tendenciosa e parcial. Os trabalhadores suspeitariam, não sem razão, que a flexigurança não é mais que um novo exercício —desta vez menos direto e talvez só cosmético— para encobrir a desmontagem da rede de tutela do trabalho dependente. Por sua vez, os empresários provavelmente confirmariam essa perspectiva, levando a proposta como uma estratégia apta para facilitar a aceitação de cotas maiores de flexibilidade laboral, sem assumir compromissos substantivos em relação aos outros componentes de tal modelo.

Na experiência dinamarquesa, os fatores determinantes dos níveis de proteção e segurança dos trabalhadores se instalaram como derivação natural do firme compromisso dessa sociedade com o Estado de bem-estar. Se na Argentina a adoção de políticas do mercado de trabalho e seguridade social for concebida como instrumento acessório para justificar a introdução de níveis maiores de flexibilidade laboral, a própria ideia de flexigurança só seria percebida como eloquente confirmação daquelas percepções viesadas.

Deve-se entender, pois, que o modo e a seqüência temporal com que se aborde a construção dos equilíbrios implícitos no conceito são condições necessárias para sua legitimidade social. Em todo caso, sua lógica só pode ser transmitida mediante políticas de longo prazo nas quais, por exemplo, um grau maior de formalização dos vínculos laborais e um esquema adequado de continuidade da renda sejam precondições ineludíveis da legitimidade. De que segurança podemos falar, se quase 40% dos trabalhadores se encontra à margem do sistema de amparo? Com que expectativa os trabalhadores aceitarão a implantação de maiores níveis de flexibilidade —fáceis de pôr em prática mediante uma medida legislativa—, se a única contrapartida fosse a mera promessa de obter segurança na renda, promessa de cumprimento incerto e financiamento oneroso? De fato, a flexibilidade é mais controversa; porém, basta uma decisão legislativa para pô-la em prática. Por outro lado, é provável que os instrumentos do mercado de trabalho e seguridade social que garantem a segurança do trabalhador sejam menos polêmicos na dimensão obreiro-patronal, mas são muito mais onerosos e, às vezes, inacessíveis.

Se o caso é que o trabalhador argentino, como o dinamarquês⁴, se sinta mais seguro graças às políticas ativas de mercado de trabalho e os instrumentos da seguridade social, em vez das normas que garantem o direito à estabilidade no posto de trabalho, não se deve pretender que ele acredite ou o intua. É necessário que o experimente e, portanto, resulta inevitável que a construção desse esquema de segurança venha primeiro.

Em qualquer caso, não será fácil interessar o governo nem os atores sociais, pois não parecem dispostos a considerar um projeto que suponha, mesmo num segundo tempo, a reafirmação de estratégias de flexibilidade laboral. Os empresários, por sua vez, não parecem hoje priorizar essa questão.

⁴ Ver o documento conjunto sobre o conceito de flexigurança, preparado pela Confederação de Sindicatos, Confederação de Empregadores e Ministério do Trabalho da Dinamarca [on line] <http://www.ambathen.um.dk/da/menu/OmOs/Nyheder/ConferenceMaterial/JointPaperOnTheFlexicurityConceptPreparedByTheDanishConfederationOfTradeUnionsTheConfederationOfDani.htm>.

2. A segurança do trabalhador na Argentina

Urge definir um esquema de segurança que, como assinalam Bredgaard e Larsen⁵, resulte de uma harmônica e deliberada combinação entre a segurança de permanecer no posto de trabalho —provista pelo regime de estabilidade laboral—, ter a capacidade de recuperar o emprego perdido —claramente relacionada com o equipamento do trabalhador para posicionar-se no mercado de trabalho—, a continuidade da renda —produto do regime de cobertura do desemprego e outros instrumentos da seguridade social— e a continuidade de sua cobertura de saúde, além de sua situação ocupacional. Eludindo o condenável simplismo de pretender replicar um sistema de segurança construído em outro contexto e produto de outro devir histórico, procuro identificar as ações que nesse mesmo rumo parecem compatíveis com a cultura institucional e as capacidades financeiras da experiência argentina.

Os componentes do esquema de segurança nesse contexto são, pelo menos, os seguintes:

a) A segurança e o registro do trabalho. É imperioso melhorar, de maneira sensível, as taxas de formalidade no emprego que, como se afirmou, conseguiram alguma recuperação nos últimos anos, mas persistem em níveis próximos de 40% da população assalariada. Todo instrumento de segurança é pura ou principalmente declamativo para o trabalhador não reconhecido no sentido formal. Por isso, o governo deve continuar os esforços de regularização empreendidos e formular outros pendentes, como a concepção de um estatuto especial para o inspetor do trabalho. Deve ser compatível com uma inspeção hierarquizada, estável, bem remunerada e dotada de um nível adequado de educação formal e um programa consistente e contínuo de treinamento específico, no âmbito de um modelo de inspeção adequado à realidade e às práticas nacionais, e políticas de inspeção consistentes e sustentáveis.

Nesse mesmo plano, é necessário reordenar o regime punitivo do trabalho sem registro, regulado de maneira algo caótica nas leis 24013, 25323 e 25345 (lei anti-evasão), que registram contradições, lacunas e brechas. Os conteúdos dessas normas devem ganhar congruência e eficácia por meio de uma disposição única. O objetivo deve ser o de punir, em termos de custo, o trabalho sem registro e manter incentivos adequados para o registro. A contratação sem registro deve ser, necessariamente, mais onerosa que a praticada de forma legal.

b) A segurança na renda e na cobertura de saúde. Na atualidade, o sistema institucional argentino não contém muito neste sentido. Por um lado, conforme explicado anteriormente, se empreendeu um processo interessante de ativação do PJJHD, um programa de contenção social para atender a situação crítica da crise no início da década. Mais adiante voltaremos a esse processo, ao examinar o tema da formação profissional; agora, basta dizer que se trata de um programa *de saída dos* beneficiários do PJJHD, por considerar-se, com razão, que cumpriu sua função contingente.

Seguro e subsídio por desemprego. Devem ser iniciados os trabalhos para instalar um regime mais abrangente de cobertura do desemprego e continuidade da renda, para substituir o tão limitado seguro-desemprego vigente, que até hoje deu assistência muito precária somente a 6% ou 7% dos desempregados. É necessário ampliar sensivelmente sua cobertura, melhorar a duração da prestação e o valor do benefício e incorporar, de forma simultânea, mecanismos de ativação de necessária utilização, tais como assistência e orientação na busca de emprego, intermediação na conjugação de oferta e demanda de trabalho, capacitação e requalificação segundo os requisitos do mercado. É provável que alguns dos instrumentos concebidos para a saída do PJJHD produzam experiência e capacidade institucional para estes componentes do regime. Deve-se reconhecer o

⁵ Ver o capítulo de Jørgensen.

acesso ao regime de continuidade da renda como direito do trabalhador desempregado, embora deva implicar também obrigações e incentivos adequados para assegurar seu uso funcional, prevenir manifestações de risco moral e possibilitar a oportuna reinserção laboral do beneficiário. Além disso, deve articular-se com um regime de subsídios não contributivos por desemprego que, sujeito às mesmas condições “ativadoras”, atenda a situação dos que provenham da informalidade ou não estejam registrados e se encontrem em “situação de desemprego”.

Prestação adicional por inatividade. Uma prestação deste tipo, imposta como obrigação contratual e financiada com o componente não punitivo das indenizações por extinção do contrato de trabalho, pode ser articulada positivamente com o sistema de cobertura contra o desemprego. Isso facilita a transição para o acesso às primeiras prestações. Mais adiante, explico a noção ao incursionar nos temas da flexibilidade e dispensa.

Perduração da cobertura de saúde. Como se indicou antes, a cobertura de saúde do regime legal das obras sociais subsiste apenas durante três meses após a terminação do contrato de trabalho. Embora se estenda também durante o recebimento do seguro-desemprego, a escassa cobertura deste e sua limitada perduração fazem com que o sistema argentino ofereça escassa segurança em relação à contingência de doença ou acidente. É difícil reconhecer condições adequadas de continuidade na proteção social se a cobertura de saúde não é independente da situação ocupacional do trabalhador e se não assegura essa proteção durante o tempo de ocupação e todo o período em que persistir a situação de desemprego. É provável que a lógica contributiva não chegue a assegurar essa extensão na proteção; esta é, em todo caso, uma cobertura para a qual o Estado deve contribuir com financiamento.

c) **A formação profissional.** Os esforços institucionais dos últimos anos, também neste campo, foram aplicados fundamentalmente para acompanhar o processo de saída do programa de contenção social, posto em prática para atender os efeitos da crise monumental que afetou a Argentina no começo da década.

Em caso de recuperação, os programas de formação profissional terão que atender demandas bem diversas. Por um lado, é necessário atender as necessidades formativas para a inserção laboral e o primeiro emprego dos jovens, que na Argentina constituem uma das categorias mais desfavorecidas no mercado de trabalho. Uma ação nesse sentido é expressada pelo plano destinado à capacitação de 600.000 jovens, implementado pelo Ministério do Trabalho nos primeiros dias do ano em curso, com o apoio financeiro do Banco Mundial.

Naturalmente, como se afirmou, a formação profissional deve ser também uma peça fundamental de ativação e contrapartida dos sistemas de cobertura do desemprego e garantia da continuidade da renda. Sob essa perspectiva, a indispensável reformulação desses regimes deve ser articulada com programas de formação profissional que assegurem uma estrita vinculação com as demandas e os mercados. Para tanto, o Estado deve associar-se com os atores sociais de modo a abordar programas setoriais de formação que permitam definir essas exigências como corresponde. Nesses programas, o Estado, socialmente responsável pela cobertura, deverá assumir as principais iniciativas: conceder financiamento —direto ou mediante incentivos tributários— e proporcionar a indispensável assistência técnica para sua execução. Tal dimensão setorial há de facilitar, sem dúvida, o ulterior trânsito à ocupação efetiva.

Além disso, deve-se ajudar os trabalhadores ocupados com programas de formação e reconversão profissional, para que possam enfrentar as mudanças produtivas, tecnológicas e organizacionais que afetam seus próprios postos de trabalho e outros que deverão assumir, se for necessário mudar de ocupação. O Estado deve desempenhar um papel significativo para fomentar a adoção de programas desta natureza —os incentivos tributários e o financiamento direto são decisivos— e, em especial, para fazer com que, junto às competências específicas do posto de trabalho que as empresas buscam,

se forneçam outras transferíveis que fortaleçam a posição ulterior do trabalhador no mercado. Para isso é necessária, sem dúvida, a participação ativa da política pública.

Parece que, nesta última tarefa, cabe aos convênios coletivos uma função muito destacada. Os níveis de centralização intermediária disponíveis na Argentina (atividade ou ramo de atividade) oferecem a perspectiva da organização e financiamento setorial dos processos formativos, nos quais os sindicatos deveriam colocar em prática seu interesse pelos conhecimentos transferíveis. O convênio coletivo permite organizar diversas concessões recíprocas (*trade offs*) que assegurem a incorporação de conhecimentos próprios do posto e outros mais gerais e transferíveis, para superar a reticência da empresa que teme estar financiando uma formação que será capturada por outras no mercado.

O diálogo social e os acordos de mais vasta implantação que possam ser adotados em consequência formam um espaço único para a concepção de programas formativos para a inserção inicial e, sobretudo, para desempregados e trabalhadores ocupados. Por outro lado, se for compartilhada minha convicção acerca da acentuada debilidade do diálogo social na Argentina, a capacitação profissional e a formação “permanente” constituem um objeto apto para o intercâmbio e o consenso.

d) O trabalho e as obrigações familiares. Resta muito por fazer na Argentina neste terreno; por exemplo, quanto à provisão do serviço de cuidado das crianças e dos idosos não auto-suficientes.

Os esforços para igualar as situações de paternidade e maternidade, segundo o critério prevaiente no pensamento internacional, são um bom ponto de partida. Por exemplo, encontra-se em trâmite parlamentar um projeto que estabelece a obrigação de conceder ao pai uma licença paga de 15 dias em caso de nascimento de filho, para que acompanhe a mãe nessa instância tão importante da incorporação familiar do recém-nascido. Se for concedida a aprovação legislativa a tal permissão, a sustentabilidade econômica exigiria, na minha opinião, que o pagamento equivalente aos salários desse período corresse por conta do regime da seguridade social. A lei argentina prevê, ademais, o direito da mãe de solicitar uma licença *sem vencimento* de três a seis meses, computados a partir do vencimento da licença posterior ao parto. Sob uma perspectiva igualadora, este tipo de licença deveria ser proporcionado indistintamente ao pai ou à mãe ou a ambos em forma simultânea. Se a seguridade social contasse com recursos suficientes para isso, a mãe ou o pai, a seu critério, poderia obter uma compensação equivalente a seu salário durante esse período, com o fim de alentar seu gozo efetivo e a consequente dedicação ao recém-nascido.

3. A flexibilidade laboral

A possibilidade de pensar em flexigurança na Argentina exige a superação de inevitáveis tendenciosidades. É necessário começar por construir um espaço apreciável de segurança dos trabalhadores antes de avançar em outros componentes do modelo. Além do mais, deve-se levar em conta que, durante a década anterior, a Argentina transitou por um agitado período de reformas laborais que, no contexto das concomitantes reformas econômicas, não tiveram um efeito favorável na situação sócio-laboral nem no mercado de trabalho argentino (alto desemprego, crescente informalidade, precariedade e insegurança no emprego, inaplicabilidade da tutela do trabalho, queda nos salários reais e proteção social, aumento notável da pobreza e desigualdade). Isso deu lugar, desde o começo de 2004, a uma virtual reversão daquelas reformas, às quais se atribuiu um desempenho social tão insatisfatório. Em consequência, toda pretensão de retomada do tema da flexibilidade laboral, além de sua natural sensibilidade política, tropeçará com as reservas, rejeições e prevenções que derivam dessa experiência traumática.

Não é esta a oportunidade para efetuar uma análise crítica de tais reformas, que abordei em outras oportunidades⁶. Basta assinalar minha convicção de que é improvável que, como consequência

⁶ Ver Goldin (2007).

daquelas frustrações, o tempo das reformas institucionais se encontre esgotado. Não obstante, sua inspiração e seus conteúdos devem ser outros; outro deve ser também seu ritmo de abordagem, aqui associado à prévia construção de um espaço suficiente de segurança do trabalhador. Em termos mais gerais, envolve a necessidade de um ordenamento menos propenso a anacrônicos exercícios declamatórios, e mais comprometido com a eficácia tutelar, a efetividade aplicativa e a compatibilidade com o desempenho adequado dos processos de produção e de trabalho. Tal é a sequência lógica e conceptual a partir da qual se empreende a seguinte reflexão sobre a flexibilidade.

O modelo original da flexigurança refere-se a um equilíbrio baseado na realidade dinamarquesa, entre os componentes de segurança do trabalhador e flexibilidade laboral. Uma vez mais, tal equilíbrio é único e intransferível; cada sociedade deverá identificar os termos para alcançar essa harmonia em sua própria experiência nacional. Haverá que desdenhar qualquer perspectiva dogmática e indiscriminada da flexibilidade e perguntar que tipo e que níveis de flexibilidade laboral são compatíveis com o esquema de segurança instalado na Argentina.

4. A flexigurança interna

Em primeiro lugar, nesse contexto deve-se revalorizar a máxima continuidade possível dos vínculos laborais, levando em conta sua nítida vantagem social e, ao mesmo tempo, suas externalidades positivas sob a perspectiva dos ganhos em termos de formação no trabalho, acumulação de capital humano e produtividade. Quanto à flexigurança, promover a continuidade sempre que for possível (Gazier, 2006) e considerar o regime de dispensa e o espaço de flexibilidade externa que a este se demanda como uma alternativa necessária, porém residual.

Isso implica a conveniência de promover, tanto quanto possível, os mais equilibrados níveis de flexibilidade interna (funcional e numérica) e, portanto, a flexigurança interna, como seu mais valioso componente.

À margem de outras questões de detalhe, deve-se recordar que instituições tão relevantes como a fixação dos salários, as categorias profissionais e a polivalência funcional, a organização do trabalho e a modulação da jornada de trabalho se encontram, na Argentina, em mãos da negociação coletiva. Por ser de especial pertinência neste campo, cabe precisar os seguintes aspectos da negociação coletiva na Argentina:

- i) Trata-se de um sistema relativamente bem equipado para a negociação. Os sindicatos supraempresariais, dominantes no sistema argentino, contribuem para uma adequada relação de forças, facilitam o diálogo e, sobretudo, o acesso dos trabalhadores das pequenas empresas à representação sindical. A unidade sindical é valiosa para o exercício da função negociadora; porém, se é produto de uma imposição da lei —como no caso da Argentina—, pode distorcer o exercício da representação.
- ii) A lei consagrou a participação obrigatória dos dirigentes de base (os delegados de pessoal) na negociação coletiva no âmbito das empresas, circunstância que enriquece a representação sindical. Apesar do caráter imperativo da disposição legal, essa participação ainda é cumprida em medida insuficiente.
- iii) A legislação vigente impede o intercâmbio de concessões quando a negociação é efetuada num nível distinto ao do convênio precedente. Seria proveitoso que o sistema evoluísse para a legitimação desses intercâmbios sempre, operando “acima” dos pisos fixados pelo legislador. Isto contribuiria, entre outros fatores, a enriquecer a negociação coletiva, hoje circunscrita fundamentalmente a seus conteúdos salariais.

5. A flexigurança externa

a) A indenização por dispensa

Para abordar o tema da flexibilidade externa na Argentina, devemos considerar, em primeiro lugar, que a Constituição da Nação impõe, em seu artigo 14 bis, a “proteção contra a dispensa arbitrária” e a “estabilidade do empregado público”, disposições constitucionais que, como todas, devem ser respeitadas cabalmente. A indenização por dispensa sem causa é concebida no regime argentino como um instrumento, talvez o menos restritivo⁷, para dar satisfação a tal disposição constitucional. O regime jurídico da dispensa na relação de emprego privado se apresenta como *juridicamente flexível*, pois não está sujeito a proibição, atuação prévia ante a administração ou justiça, nulidade ou obrigação de pagamento prévio como condição de validade⁸.

Todavia, a dispensa tem um custo: em termos gerais, um mês de remuneração por cada ano de antiguidade no emprego. Em consequência, seu grau de *flexibilidade ou rigidez econômica* é questionável. O limite estabelecido pela lei —o mês por ano de antiguidade não pode ser superior a três vezes o salário médio de convênio— foi desqualificado pela Corte Suprema de Justiça da Nação. Não existe, por outro lado, um máximo para a indenização total, como no caso do Uruguai, onde a indenização não pode exceder o equivalente a seis meses, ou do Chile, onde não pode superar o equivalente a 11 meses.

b) Uma prestação por inatividade?

Na Argentina não existe pressuposto algum de extinção —salvo os correspondentes à exclusiva vontade ou responsabilidade do trabalhador— que não implique o pagamento de uma indenização por parte do empregador, equivalente à metade da que está prevista para a dispensa injustificada (meio mês de salário por ano de serviço). Por isso, essa “primeira metade” da indenização por dispensa não faz parte do conteúdo punitivo, mas se relaciona mais estreitamente com as prestações da seguridade social —neste caso, com as que se referem à perda do posto de trabalho— a cargo do empregador.

Sob esse ponto de vista, seria possível converter os primeiros 50% numa *prestação por inatividade*, que o empregador integraria numa conta individual à ordem do trabalhador mediante contribuições periódicas, e cujo recebimento o trabalhador teria assegurado toda vez que o contrato se extinguisse por qualquer causa. Em consequência, serviria como um primeiro auxílio seguro e imediato ante a contingência de desemprego, e poderia ser articulado com o regime de desemprego em sentido estrito. Essa aplicação não afetaria a imputação punitiva dos 50% restantes da indenização, que o empregador pagaria diretamente ao trabalhador em caso de dispensa injustificada. Neste último caso, o trabalhador receberia as duas partes, motivo pelo qual sua situação ressarcitória atual não seria afetada, mas melhorada, pois esses 50% provisórios não estariam sujeitos à vontade de pagamento do empregador, e o trabalhador os receberia também no caso de ruptura não imputável a este. O empregador, por sua vez, teria uma carga financeira menor no momento da extinção, pois esta prestação por inatividade teria sido paga progressivamente.

⁷ Deve-se ter em mente que a dispensa injustificada não está proibida nem de modo algum invalidada, como em outros ordenamentos nacionais.

⁸ Sem dúvida, essas restrições existem no caso da relação de emprego público ou na pretensão de despedir um dirigente sindical ou delegado de pessoal; por outro lado, certas dispensas coletivas estão sujeitas ao regime do procedimento de crise e, portanto, a um procedimento conciliatório antes da sua adoção.

Capítulo IV

Flexibilidade e segurança no mercado de trabalho: a busca da melhoria da proteção social dos trabalhadores brasileiros¹

José Paulo Zeetano Chahad

¹ Uma versão estendida pode ser encontrada em Chahad (2009). O autor agradece aos comentários de Jürgen Weller, da CEPAL, realizados em versões preliminares do mencionado relatório. Agradece ainda a José Pastore, José Dari Krein, Paulo Tafner, José Celso Cardoso Filho, Rodolpho Torelly, e Sérgio Lisboa dos Santos pela cessão de material bibliográfico e à Carolina Chahad Secco pelo apoio na pesquisa bibliográfica e revisão do texto final.

Introdução

A globalização da economia mundial, e as transformações por ela causadas, trouxeram uma nova realidade para os atores sociais de praticamente todas as sociedades da era moderna. As empresas necessitam de novos elementos que as tornem a mais competitiva possível exigindo para isso flexibilidade na regulamentação dos mercados, em particular da legislação trabalhista. Os trabalhadores, por sua vez, necessitam mais treinamento para elevar a produtividade em mercados mais competitivos, e principalmente um novo sistema de proteção social para fazer frente à maior vulnerabilidade trazida pelo aumento da flexibilidade do trabalho. Os governos, com menos graus de liberdade para imporem políticas numa realidade globalizada, necessitam ainda promover o sistema de proteção social, fortalecendo a seguridade social, ao mesmo tempo em que desregulamenta o mercado de trabalho.

Além disso, o desafio de encontrar uma solução satisfatória para estes dilemas é ainda maior quando se observa a realidade da América Latina, onde em grande parte dos países que a compõem, observam-se níveis alarmantes de concentração de renda, associados à pobreza e exclusão social de significativas camadas da população. De qualquer forma, ainda que a superação desses problemas estruturais somente ocorra definitivamente com um processo de desenvolvimento econômico sustentável, o enfrentamento dos problemas trazidos pela globalização, tais como maior flexibilidade da força de trabalho e mais proteção social para os trabalhadores, talvez possa advir de modelos voltados para mudanças, reformas e aprimoramento nas Instituições do país.

Dentro desta perspectiva este texto, utilizando como paradigma o modelo dinamarquês descrito por Jørgensen no capítulo 2, discutirá as possibilidades de adoção de um modelo semelhante ao adotado naquele país, para a realidade do mercado de trabalho brasileiro, tendo em vista inclusive a posição atual dos atores sociais com relação às mudanças institucionais que viabilizassem um modelo brasileiro de *flexibilidade com segurança*.

Para alcançar este objetivo o texto está constituído das seguintes seções. A primeira seção contempla o grau de flexibilidade atual de mercado de trabalho brasileiro à luz das atuais relações individuais e coletivas de trabalho. A seção dois apresenta o sistema brasileiro de proteção social aos desempregados. A seção três mostra as políticas ativas atualmente praticadas no mercado de trabalho fornecendo uma dimensão dos seus gastos. A seção quatro revela a posição dos atores sociais diante das necessidades de reforma nas áreas trabalhista, sindical, e nas políticas ativas no mercado de trabalho. A seção cinco contempla a discussão do alcance e as limitações de um modelo de flexibilidade com segurança, com características brasileiras para ampliar a proteção dos trabalhadores brasileiros.

A. Regulamentação nas relações de trabalho: implicações para a flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro e proteção social do trabalhador

De acordo com a explicação de Jørgensen em sua contribuição neste livro, o modelo dinamarquês de *flexicurity* pode ser caracterizado por um “triângulo dourado”, representado por um mercado de trabalho flexível, elevados níveis de proteção social aos desempregados e políticas ativas e eficientes voltadas para o mercado de trabalho eficientes. Esta seção apresenta o primeiro dos componentes do triângulo do modelo de *flexicurity* representado pelas implicações que a regulamentação das relações individuais e coletivas de trabalho tem com relação à flexibilidade e proteção social ao trabalhador, e particularmente quais são suas conseqüências sobre o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro.

A imensa legislação trabalhista brasileira (ver Chahad, 2008, cap.3), no que diz respeito às relações individuais e coletivas de trabalho, desde 1930, quando se iniciou a consolidação do sistema de proteção trabalhista e social brasileira, pode ser resumida nos seguintes aspectos²:

- a) Desde seu começo as relações de trabalho, no Brasil, foram marcadas pela forte intervenção do Estado, com este desempenhando um papel central, especialmente na questão das negociações coletivas, tomando por base o modelo corporativo italiano, um traço que até hoje permanece;
- b) Sempre houve um predomínio da proteção aos direitos individuais dos trabalhadores em detrimento dos direitos coletivos, fazendo com que as negociações coletivas no Brasil pouco se desenvolvessem, mesmo porque este resultado fazia parte da ideologia do modelo implantado em 1930;
- c) A legislação trabalhista sempre foi relegada a um plano secundário em decorrência da fraqueza dos chamados “movimentos ascendentes” (Süssekind e outros, 2002), onde as lutas sociais pressionam a sociedade e o governo a criar sistemas de proteção ao mercado de trabalho, *de cima para baixo*, de maior durabilidade, mais coesos e fortalecendo as instituições de defesa dos trabalhadores de forma mais permanente; e
- d) Como conseqüência, a cada momento da história econômica do país, a legislação trabalhista e o funcionamento do mercado de trabalho têm obedecido aos ditames da política econômica como, por exemplo, a política salarial, pós-movimento militar de 1964, a recuperação econômica pós recessão de 1983, o Plano Cruzado em 1986, o combate a hiperinflação no início dos anos 1990, a estabilização de preços com o plano Real em 1994, e a desregulamentação do mercado de trabalho para enfrentar a globalização no final do Século XX, e início do Século XXI.

De qualquer forma, a legislação trabalhista brasileira sempre caminhou no sentido de consolidar a interferência do Estado na proteção das garantias do direito individual dos trabalhadores e, apenas recentemente, no início dos anos 1990, tentou voltar-se para estimular a primazia das negociações coletivas. A realidade é a de um mercado de trabalho aparentemente muito bem protegido onde tudo é garantido por lei, podendo somente ser negociado o salário, a participação nos lucros e resultados e a jornada de trabalho, sob certas condições. O principal resultado é que:

“O que se tem no Brasil é um aparente paradoxo: a legislação é rígida e o mercado de trabalho é flexível. A rigidez da legislação é refletida pela impossibilidade de se negociar a maioria dos direitos individuais que garantem as proteções aos trabalhadores. Essa negociação está impedida mesmo que as partes considerem de utilidade trocar um benefício garantido pela lei por outro benefício (mais vantajoso) garantido pela negociação” (Pastore, 2005, pág. 25).

Face à esta realidade, como podemos aferir a rigidez e o grau de proteção conferida pela regulamentação do mercado de trabalho brasileiro quando se observa o panorama internacional equivalente? Quais são os fatores que interferem nesta rigidez do mercado sob a ótica econômica?

Uma forma de aferir isto seria através do impacto que o excesso de leis e regulamentos trabalhistas, a interferência da Justiça nas negociações trabalhista e o sindicalismo pouco desenvolvido causam no custo do trabalho, por meio de seu impacto na produtividade do trabalho e nos custos não salariais.

² Além do relatório que deu origem a este texto, o leitor interessado em conhecer a história e as características da legislação trabalhista brasileira deve consultar também, entre outros, os seguintes referências bibliográficas: Mascaro Nascimento (2004), Moraes Filho e Moraes (2003) e Süssekind e outros (2002).

Embora se saiba que a produtividade do trabalho tenha crescido bastante no Brasil, especialmente no setor industrial e, notadamente, após a abertura comercial ocorrida no início da década de 1990, ela é ainda baixa com relação aos padrões observados no cenário internacional, conforme indicam estudos resenhados em Chahad (2008, cap. 3).

Entre as causas que afetam negativamente a produtividade no caso brasileiro podem ser apontadas, além da baixa qualidade da força de trabalho, o excesso da regulamentação de toda a espécie sobre o funcionamento dos estabelecimentos empresariais, a excessiva informalidade nas relações de trabalho, a morosidade e forma de atuação da Justiça do Trabalho, as causas determinantes da excessiva rotatividade da mão de obra no mercado de trabalho brasileiro, entre as quais o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e a rigidez imposta pela legislação trabalhista buscando dar proteção social ao trabalhador.

Outro componente importante da determinação do custo do trabalho são os custos não salariais. Existe na literatura brasileira uma grande controvérsia sobre o que deve ser considerado nesta categoria de custo, e como diferenciá-lo do salário devido ao trabalhador. De qualquer forma, a excessiva legislação contemplando direitos individuais e direitos coletivos, composto por 46 dispositivos constitucionais e 922 artigos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), além de uma vasta legislação complementar, resulta num custo não salarial elevado (Pastore, 2005; Chahad, 2008).

Quando se toma a ampla experiência internacional conhecida, claramente os custos não salariais para se contratar um trabalhador no Brasil são superiores aos praticados em outras regiões e países do mundo (Chahad 2008, pág.109). Conseqüentemente, o custo da mão de obra, *ceteris paribus*, tende a ser alto no Brasil quando se observa o cenário internacional, pois o excesso de legislação trabalhista tende a produzir efeitos adversos e impactos negativos na produtividade, assim como eleva bastante os custos não salariais (os chamados encargos), e ambos pressionam os custos do trabalho³.

A experiência brasileira revela um mercado de trabalho com altas taxas de rotatividade da mão de obra, grande informalidade no trabalho, muita possibilidade de contratos atípicos de trabalho, desemprego aberto relativamente alto, e flexibilidade salarial acentuada. Não é preciso mais informações para compreender que o país tem um mercado de trabalho com grande mobilidade e desfrutando de alta flexibilidade seja numérica, ocupacional ou salarial. Mas seria isto em decorrência da legislação trabalhista existente no país? A resposta é não de acordo com as instituições e organismos internacionais que investigaram o tema (Djankov e outros, 2004).

Em conseqüência, a flexibilidade que existe no mercado de trabalho brasileiro não decorre da legislação trabalhista, ou da existência de um amplo sistema de negociações coletivas. O sistema de leis trabalhistas brasileiro torna rígidas as condições de contratar um trabalhador, deixam bastante inflexíveis as condições de dispensa, mas que podem ocorrer a um custo alto e, também, deixa muito inflexíveis as condições de emprego dentro das empresas.

Outra questão relevante é saber o grau de proteção social que a legislação trabalhista confere ao trabalhador brasileiro que está empregado, ou seja, qual o nível de proteção social que recebe enquanto encontra-se com vínculo empregatício com uma empresa do setor formal. Ou seja, será que a legislação brasileira protege muito ou pouco o trabalhador enquanto ele está vinculado a uma empresa? A resposta é: muito⁴.

³ Embora a discussão se refira ao conceito de “custo de contratar” um trabalhador, ele representa, também, o “custo de dispensar” o trabalhador, indicando que contratar e dispensar trabalhadores no mercado formal de trabalho brasileiro é relativamente caro.

⁴ Acerca da experiência internacional recente com relação a proteção social avaliada por meio de indicadores ver Botero e outros (2003).

Em resumo, a legislação brasileira, com relação às relações individuais e coletivas de trabalho, não é responsável pela alta flexibilidade observada no mercado de trabalho brasileiro, uma vez que dificulta a contratação do trabalhador. Por outro lado, representa altos custos não salariais para contratação do trabalhador e, portanto, promovem um alto custo do trabalho, num ambiente de baixa produtividade, também provocado pelo excesso de regulamentação trabalhista. Por fim, ela protege bastante o trabalhador, mas somente aquele que tem vínculo empregatício com a empresa do setor formal.

B. O sistema de proteção aos desempregados

Aborda-se nesta seção, o segundo elemento do modelo de flexibilidade com segurança representado pelo sistema de sistema de proteção social aos desempregados⁵.

O Brasil dispõe de dois instrumentos principais de assistência ao desemprego involuntário: (i) o pagamento de benefícios do seguro-desemprego (SD) aos desempregados, que pode ser considerado a única política passiva, nos moldes internacionalmente conhecidos; e (ii) o fundo de garantia do tempo de serviço (FGTS) que é uma indenização compulsória que deve ser paga ao trabalhador demitido sem justa causa, nos moldes propostos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Ambos são devidos ao trabalhador colocado em situação de desemprego involuntário e destinados aos trabalhadores ocupados no mercado de trabalho formal.

1. A evolução e a dimensão do seguro-desemprego no Brasil ⁶

Embora fazendo parte do ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição Federal de 1946, este benefício veio integrar definitivamente o sistema de proteção social aos trabalhadores brasileiros com a edição do Decreto-Lei 2.284, de 10/03/1986, cujo objetivo central foi o de propor um plano de estabilização de preços. O desenho proposto contemplou os requisitos contidos nos programas existentes no cenário internacional, tendo por finalidade prover assistência temporária aos trabalhadores do setor privado involuntariamente desempregados⁷.

O seguro-desemprego ganhou notoriedade incorporando-se definitivamente ao sistema de proteção efetiva ao trabalhador colocado em desemprego involuntário através da Lei 7.998/90, a qual regulamentou (consolidando itens anteriores) todas as proposições Constitucionais, exceto aquela referente ao custeio do programa decorrente da contribuição das empresas relativamente ao seu índice de rotatividade (parágrafo quarto do artigo 239 da Constituição Federal de 1988). Dentre seus méritos, esta Lei foi a que constituiu, de fato, um fundo autônomo voltado para o financiamento do seguro-desemprego, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), de natureza contábil, e proveniente da arrecadação de tributos federais. A legislação que se seguiu até os dias atuais tomou, regra geral, a Lei 7.998/90 como referencial, adaptando-a e/ou modificando seu conteúdo, visando atender determinadas situações específicas.

⁵ O documento básico que deu origem a este capítulo (ver Chahad, 2008) inclui, também, uma ampla revisão do sistema de Previdência Social brasileira. Deve-se enfatizar que este sistema exerce importante papel na proteção social da força de trabalho e, principalmente, no combate a pobreza e extrema pobreza determinando características peculiares da seguridade social brasileira, quanto se tem em mente o triângulo dourado do modelo dinamarquês.

⁶ O leitor interessado em uma explanação detalhada dos principais aspectos do surgimento, desenvolvimento e aspectos históricos da implantação do seguro-desemprego no Brasil, consultar, entre outros, Azeredo (1998) e Chahad (1987; 2004; 2008).

⁷ Ver o relatório elaborado para o então Ministério do Trabalho por Chahad e Macedo (1985), o qual foi utilizado pelo Governo Federal como referência para a adoção do seguro-desemprego no Brasil.

A legislação ordinária e complementar do SD reflete um grau crescente de liberalização quanto ao acesso dos desempregados, relaxando primeiramente a necessidade de ser contribuinte da Previdência Social e, posteriormente, exigindo um engajamento menor ao mercado de trabalho formal. Além disso, num país carente de recursos, a “riqueza” do FAT foi sendo cada vez mais cobiçada para outras destinações, quando na verdade poderiam ser canalizados para programas ativos voltados para o aprimoramento do mercado de trabalho.

A quadro IV.1 mostra a evolução do SD brasileiro. Foram atendidos por ano, em média, no período 1996 a 2006, aproximadamente 4,7 milhões de desempregados, sendo a maior demanda neste último ano, com cerca de 5,8 milhões de desempregados. A média de gastos, por ano, entre 1996 e 2006, foi de US\$ 2,8 bilhões, sendo que, em 2006, os gastos atingiram seu maior valor, isto é, US\$ 4,7 bilhões, uma cifra equivalente a 0,44% do PIB. Cada desempregado recebeu um benefício que, na média do período, representava 1,5 do salário mínimo nacional.

QUADRO IV.1
BRASIL: HISTÓRICO DO SEGURO-DESEMPREGO, 1996-2006

Ano	Total de segurados (em 1.000)	Taxa de habilit. (%)	Valor médio do benefício em S.M.	Gasto em SD (%)
1996	4 360 917	99,2	1,6	0,42
1997	4 400 738	99,4	1,6	0,40
1998	4 357 528	99,1	1,6	0,44
1999	4 315 593	97,7	1,6	0,40
2000	4 176 004	98,0	1,5	0,37
2001	4 686 756	98,2	1,5	0,40
2002	4 803 535	98,4	1,4	0,44
2003	4 971 712	98,4	1,4	0,43
2004	4 812 008	98,4	1,4	0,40
2005	5 362 968	98,0	1,4	0,41
2006	5 749 511	98,2	1,3	0,44
Média 1996-2006	4 727 025	98,4	1,5	0,41

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego; Secretaria de Políticas Públicas de Emprego; Departamento de Emprego e Salário, Coordenação Geral do Seguro-Desemprego e Abono Salarial.

Apesar de seu surgimento relativamente recente, especialmente para os padrões internacionais verificados nos países industrializados, a dimensão do programa brasileiro de SD não deve ser considerada de pouca significância. A quadro IV.2 permite observar que, os gastos do SD com relação ao PIB no Brasil, são maiores que em países desenvolvidos, com mercados de trabalho já consolidados, com baixa proteção ao emprego, como Inglaterra e Estados Unidos; é semelhante ao de países desenvolvidos com maior proteção ao emprego como o Japão, ou de características econômicas parecidas como a Austrália, e bem menores que países com forte *Welfare State* como, por exemplo, a Dinamarca.

QUADRO IV.2
BRASIL VS RESTO DO MUNDO: GASTOS EM POLÍTICAS DESTINADAS AO
MERCADO DE TRABALHO EM RELAÇÃO AO PIB

Países/Regiones	PAMT ^a [1]	PPMT ^b [2]	Total [3]=[1]+[2]
Austrália/2005-2006	0,45	0,61	1,06
Dinamarca/2005	1,74	2,51	4,25
Estados Unidos/2005-2006	0,13	0,24	0,37
Hungria/2005	0,29	0,39	0,68
Japão/2005-2006	0,25	0,43	0,68
OCDE/2002	0,69	1,10	1,79
Polônia/2005	0,43	0,86	1,29
Reino Unido/2004-2005	0,49	0,19	0,68
República Tcheca/2005	0,25	0,24	0,49
Brasil	0,44 (2005)	0,44 (2006)	0,88
Brasil ^c	0,44 (2005)	1,72 (2006)	2,16

Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *Employment Outlook, 2007*, Paris, 2007; J.P.Z. Chahad, “Políticas ativas e passivas no mercado de trabalho: aspectos conceituais, a experiência internacional e avaliação do caso brasileiro”, convenio CEPAL/PNUD/OIT, São Paulo, 2006.

^a PAMT: políticas ativas para o mercado de trabalho.

^b PPMT: políticas passivas no mercado de trabalho.

^c Quando se mede os gastos com indenizações trabalhistas do FGTS.

2. Um sumário das distorções e as limitações no seguro-desemprego brasileiro

Relativamente à sua evolução histórica, desde sua implantação até os dias atuais, o seguro-desemprego brasileiro seguiu três linhas de ação: (a) expansão do atendimento no pagamento do benefício; (b) diversificação do público-alvo em decorrência do excesso de recursos disponíveis no FAT e, principalmente, das peculiaridades do mercado de trabalho brasileiro; e (c) articulação, ainda que muito longe do desejado, do pagamento do benefício com as políticas ativas (intermediação da mão de obra, micro-crédito e treinamento vocacional).

A proteção ao desempregado no Brasil por meio do seguro-desemprego expandiu-se rapidamente, assim como os problemas, vícios e distorções em seu funcionamento, conforme apontam inúmeros estudos realizados. De acordo com Mazza (1999), Cunningham (2000), Thomas (1999) e Chahad (1999), as principais limitações e dificuldades do SD brasileiro, entre outras, são as seguintes: (a) não há uma adequada integração entre o SD e as políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho; (b) existe um acesso crescente de jovens e de trabalhadores com melhores rendas; (c) a demanda pelo benefício depende pouco do desemprego em si; (d) existem efeitos perversos no pagamento do benefício devido à existência de um amplo setor informal; e (e) há um acúmulo de pagamentos de benefícios pelo término da relação de emprego.

3. Breve histórico do FGTS como sistema indenizatório ao trabalhador demitido⁸

O FGTS foi criado pela Lei 5.107, de 13 de Setembro de 1966, vindo em substituição, na prática, ao antigo regime de indenização ao empregado pela rescisão do seu contrato de trabalho então

⁸ Maiores detalhes sobre a história, o funcionamento e outros aspectos do FGTS podem ser encontrados nas seguintes referências bibliográficas: Ferrante (1978), Chahad e Macedo (1985) e Carvalho e Pinheiro (2000). Esta seção somente apresentará os traços principais do FGTS enquanto uma indenização compulsória, servindo para proteger o trabalhador desempregado sem justa causa.

vigente⁹. Até então, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em seu artigo 478, estabelecia que o trabalhador dispensado da empresa sem justa causa, seria indenizado na base de um salário por ano trabalhado. Caso ele permanecesse mais de 10 anos na mesma empresa se tornaria estável, só podendo ser demitido caso cometesse falta grave ou por motivo de força maior (artigo 492).

Do ponto de vista jurídico, o FGTS consagrou-se definitivamente como um direito do trabalhador ao ser incluído no rol dos direitos sociais relacionados no Título II – dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo II - dos Direitos Sociais, inciso III, da Constituição Federal do Brasil de 1988. Contudo, nem todos os trabalhadores brasileiros são cobertos pela legislação do FGTS, sendo beneficiários os empregados regidos pela CLT, os trabalhadores avulsos, os empregados rurais, ficando excluídos os trabalhadores autônomos, os eventuais, bem como os empregados do setor público e militares, que possuem legislação trabalhista própria.

4. As principais estatísticas do FGTS

A quadro IV.3 mostra a evolução dos saques do FGTS, entre 1996 e 2006, decorrentes do pagamento de indenização aos trabalhadores demitidos sem justa causa. Na média deste período foram gastos US\$ 10 bilhões, a cada ano, com o pagamento de FGTS aos trabalhadores demitidos, ou seja, o equivalente a 1,39% do PIB brasileiro, na média do período.

QUADRO IV.3
BRASIL: FGTS - EVOLUÇÃO DAS RETIRADAS PELOS TRABALHADORES; 1996-2006
(Em US\$ 1.000)

Ano	FGTS: Saques de trabalhadores (em miles de dólares)	Saques do FGTS como % do PIB	Taxa de desemprego ^a
1996	10 921 495	1,32	6,95
1997	12 425 777	1,45	7,82
1998	14 569 102	1,76	9,00
1999	9 783 313	1,65	9,63
2000	9 087 952	1,46	
2001	8 039 548	1,44	9,35
2002	6 084 889	1,33	9,16
2003	6 828 670	1,20	9,73
2004	7 917 900	1,14	8,90
2005	10 869 320	1,21	9,31
2006	13 763 806	1,28	8,40
Media 1996-2006	10 026 525	1,39	8,83

Fonte: Elaboração do autor com base em Coordenação-Geral de Fiscalização do Trabalho, Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT), Ministério do Trabalho e Emprego, Caixa Econômica Federal, Banco Central do Brasil.

^a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

Tomando-se o período 1996-2006 como referência, verifica-se que os recursos que se destinam à proteção dos trabalhadores desempregados na forma de FGTS são maiores do que aqueles que são pagos na forma de seguro-desemprego. De fato, enquanto a relação FGTS/PIB foi de 1,39%, a relação SD/PIB foi bem menor, 0,41%. No seu conjunto, o Brasil gastou anualmente, na média desse período, aproximadamente 1,80% do seu PIB, com pagamento de indenizações e

⁹ Na realidade, em seu início, o FGTS não era propriamente uma substituição, mas sim, uma opção. Com o tempo, porém, as empresas passaram a contratar os trabalhadores somente no regime de FGTS, não admitindo mais empregados no regime de estabilidade no emprego. Com a nova Constituição Federal de 1988 o regime de estabilidade deixou de existir e o FGTS deixou de ser opção e passou a ser uma indenização compulsória no caso da dispensa sem justa causa.

benefícios tendo em vista garantir proteção aos seus trabalhadores do mercado formal de trabalho, e que foram colocados em situação de desemprego involuntário.

5. O acesso dos desempregados ao setor da saúde e à Previdência Social

Tanto o Sistema Único de Saúde (SUS), quanto a Política Nacional de Saúde do Trabalhador no Brasil, bem como a Previdência Social, possuem diretrizes para atendimento aos trabalhadores desempregados no que se refere ao acesso à saúde do trabalhador.

O SUS tem a premissa de que a saúde é um direito do cidadão e um dever do Estado, estabelecendo que a sua cobertura seja universal e integral, beneficiando todos os cidadãos e residentes em território brasileiro. Dessa forma, qualquer cidadão brasileiro, seja qual for sua condição de trabalho, ou vínculo empregatício, incluindo os desempregados de qualquer categoria, tem direito ao acesso à saúde através do SUS.

Para suas finalidades, por sua vez, a Política Nacional de Saúde do Trabalhador considera como trabalhador todas as pessoas que exercem atividades para sustento próprio e/ou de seus dependentes, qualquer que seja sua forma de inserção no mercado de trabalho, no setor formal ou informal da economia, considerando também como trabalhadores aqueles que estão temporária ou definitivamente afastados do mercado de trabalho por doença, aposentadoria ou desemprego. Assim, esta política reforça ainda mais o acesso do desemprego ao sistema de saúde brasileiro.

Já a Previdência Social oferece aos segurados incapacitados para o trabalho (por motivo de doença ou acidente), os meios de reeducação ou readaptação profissional para o seu retorno ao mercado de trabalho, além de benefícios como o auxílio-doença (concedido ao segurado impedido de trabalhar por doença ou acidente por mais de 15 dias consecutivos), desde que contribua para a Previdência Social por, no mínimo, 12 meses.

O trabalhador desempregado pode receber benefícios da previdência, como o auxílio-doença, contanto que tenha contribuído no mínimo esses 12 meses para Previdência Social, e apresente determinados documentos como: o número de identificação do trabalhador – NIT (PIS/PASEP); atestado médico, exames de laboratório, atestado de internação hospitalar, atestados de tratamento ambulatorial, dentre outros que comprovem o tratamento médico; o documento de identificação (carteira de identidade e/ou carteira de trabalho e previdência social); e cadastro de pessoa física.

C. As políticas ativas no mercado de trabalho brasileiro: história, dimensão e balanço

O triângulo dourado do modelo de *flexicurity* contempla como seu terceiro elemento a existência de um amplo leque de políticas ativas voltadas para reconduzir os desempregados ao mercado de trabalho, complementando a solidez da Seguridade Social. Esta seção mostra a experiência brasileira atual com as políticas ativas, no contexto de sua importância para um modelo nacional de flexibilidade com segurança.

1. Aspectos históricos da evolução das PAMT brasileiras

A existência histórica das políticas ativas no mercado de trabalho (PAMT) é relativamente recente no Brasil, surgindo com mais frequência no início dos anos 1990. O quadro IV.4 sumaria os principais programas federais de geração de emprego, trabalho e renda que se constituem nas políticas ativas institucionalmente vigentes no país.

QUADRO IV.4
BRASIL: PRINCIPAIS PROGRAMAS FEDERAIS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA (POLÍTICAS ATIVAS); 2007

Nome/Ano do início	Área de atuação	Descrição das atividades	Agentes executores	Esferas de participação social
Sistema Nacional de Emprego (SINE) (1975)	Intermediação da mão-de-obra	Captação de vagas nas empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego	Estados/Municípios, Centrais Sindicais	CODEFAT: Conselho tripartite e paritário
Plano Nacional de Qualificação Profissional (1995) e Plano Nacional de Qualificação (PNQ) (2003)	Formação e Qualificação Profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e para micro e pequenos empreendedores	Estados/Municípios Centrais Sindicais/Sistema "S"/ONGs	CODEFAT: Conselho tripartite e paritário, Comissões Estaduais e Municipais de emprego
Programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER) (1996)	Geração de Emprego e Renda e Trabalho	Concessão de crédito produtivo e apoio técnico às micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos, por meio da rede de bancos oficiais	Instituições financeiras oficiais: BB, CEF, BNB, BASA, BNDES	CODEFAT: Conselho tripartite e paritário, Comissões de Emprego
Programa Primeiro Emprego (2003)	Primeiro emprego para população jovem	Promoção do ingresso do trabalhador jovem no mundo do trabalho por meio de qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parceiros para contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos para jovens	ONGs	Conselho Consultivo do Programa Primeiro Emprego
Economia Solidária (2003)	Fomento à economia solidária	Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários, pelo fomento direto, mapeamento direto, mapeamento das experiências e constituição dos incubadores	ONGs	Conselho Consultivo do Programa Economia Solidária

Fonte: J.P.Z. Chahad, "Políticas ativas e passivas no mercado de trabalho: aspectos conceituais, a experiência internacional e avaliação do caso brasileiro", CEPAL/PNUD/OIT, São Paulo, 2006; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), "Desafios e perspectivas da política social", *Texto para discussão*, n. 1248, Anna Maria Peliano (org.), Brasília, 2006; y *Boletim de políticas sociais: acompanhamento e análise*, edição especial, n. 13, 2007.

Diversas são as razões para este surgimento tardio das políticas ativas no cenário do mercado de trabalho brasileiro. Parte dessa demora pode ser atribuída ao sentimento que predominou, até meados da década de 1980, de que o país tinha uma natureza inata ao crescimento econômico permanente, onde prevaleceria apenas o desemprego friccional, relegando ao plano secundário toda questão trabalhista, e muitos considerando a questão social, e os problemas do mercado de trabalho, como um “caso de polícia”. Outra parte pode ser atribuída à composição histórica das forças políticas que, ao longo do tempo, vieram a constituir os governos brasileiros, onde a busca da harmonização nas relações trabalhistas e sociais se subordinaram demasiadamente aos interesses empresariais, conferindo um tratamento discriminatório aos trabalhadores. Por fim, temos também o desinteresse das autoridades governamentais na continuidade das equipes técnicas dos órgãos públicos voltados para tarefa, deixando com que a memória dessas instituições sofresse de freqüente descontinuidade.

Dentre as políticas ativas mencionadas no quadro IV.4 destacam-se como as mais importantes no cenário brasileiro:

- O Sistema Nacional de Emprego (SINE): instituído pelo Decreto n.70.403/1975, coordenado e supervisionado pelo atual Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, sendo sua criação inspirada na Convenção n. 88 da OIT. As ações do SINE são executadas de forma descentralizada pelas Unidades da Federação. Elas visam atividades buscando, fundamentalmente, a inserção produtiva dos trabalhadores, bem como dos desempregados no mercado de trabalho. Para isso, o SINE é responsável pela intermediação da mão de obra; pelos serviços de apoio aos desempregados; pela geração de informações sobre o mercado de trabalho; e pelo aconselhamento sobre a formação e qualificação profissional da força de trabalho. Envolve-se, também, parcialmente na questão da oferta de micro-crédito.
- Treinamento vocacional: em período recente, o Brasil viveu dois momentos distintos em relação ao treinamento profissional e vocacional de sua força de trabalho. O primeiro momento foi em 1996 quando se implantou o Plano Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR), durante o primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, um plano ambicioso de treinar 5,0% da força de trabalho a cada ano. Sob o ponto de vista do mercado de trabalho, o plano tinha os seguintes objetivos; (i) aumentar a probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego; (ii) ampliar as chances de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade; e (iii) elevar a produtividade, a competitividade das empresas e a renda dos trabalhadores.

O segundo momento das políticas de treinamento vocacional foi em 2003, no início do primeiro mandato do Presidente Lula, quando o PLANFOR foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Ele foi instituído pela Resolução 333/2003 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), com o aumento do monitoramento e controle de suas ações, estabelecimento de carga horária mínima, prioridade em cursos de longa duração, maior importância da certificação ocupacional e desenvolvimento de metodologias de qualificação de mão de obra, e, principalmente, um esforço maior de integração com outras políticas ativas e passivas. Na sua origem, a concepção do PNQ avançou por caminhos diversos do seu antecessor, buscando preencher lacunas como inclusão social, carências educacionais, direito à cidadania, participação comunitária e outras que vão além do treinamento vocacional.

- Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER): esta política foi implantada através da Resolução n. 59, de 25/3/94, do CODEFAT, com o objetivo de oferecer crédito aos desempregados e aos trabalhadores que pretendem constituir pequenos

empreendimentos, assim como os programas de treinamento vocacional e qualificação profissional da força de trabalho. Após sua criação, houve uma vigorosa expansão das políticas ativas de geração de emprego e renda, todas absorvendo de forma crescente recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), representando, ao menos sob a ótica quantitativa, um grande avanço na implementação das PAMT no Brasil. Assim, rapidamente foram sendo criados programas e linhas de créditos para o financiamento de projetos em áreas urbanas (Proger-urbano), para as regiões agrícolas e rurais (Proger-rural), e para fornecer apoio financeiro ao pequeno empreendimento agrícola e familiar (Pronaf), entre outros programas. A expansão dos gastos do FAT não se restringiu ao apoio ao pequeno produtor, e voltou-se também para empreendimentos de maior porte, com alto potencial de criação de empregos e melhoria da qualidade de vida do trabalhador (Proemprego), e uma vertente desse programa, mas somente destinada ao Nordeste do Brasil, e ao norte do Estado de Minas Gerais, regiões pobres e com grande contingente de desempregados e trabalhadores informais (Protrabalho).

A expansão do Proger, e dos demais programas do FAT, contemplou, também, a área do microcrédito, liberando recursos para o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) emprestar no âmbito do chamado Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP). Essa linha de crédito buscava formar uma rede de instituições privadas capazes de financiar pequenos empreendimentos. O próprio Ministério do Trabalho e Emprego instituiu, na linha do microcrédito, em 2004, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), cujo objetivo é o de incentivar a geração de trabalho e renda entre os micro-empresendedores populares.

2. A evolução dos gastos com PAMT no Brasil

A quadro IV.5 revela que, apesar das críticas que se fazem às políticas ativas no Brasil, verifica-se um crescimento dos gastos relativamente ao PIB brasileiro. De fato, em 1995, esses gastos eram 0,06% do PIB, passando a 1,08%, em 2006. Nesse período parece ter havido três intervalos que flutuou essa proporção: um crescimento vertiginoso até 1997, oscilação entre 1998 e 2003, e novamente um crescimento forte até 2006.

Tal elevação é ilusória, entretanto, sob a ótica, seja do equilíbrio dos gastos, seja principalmente da articulação das políticas. Os dispêndios com a intermediação têm se reduzido até mesmo em valor absoluto desde 1995, enquanto os gastos com o treinamento vocacional (qualificação profissional) tiveram seu crescimento comprometido pelo seu uso ineficiente, indicando uma drástica redução que não mostra qualquer esboço de recuperação, nem qualitativa nem quantitativamente na dimensão necessária para as necessidades produtivas do país.

O que tem ocorrido, de fato, é que toda a expansão das PAMT no Brasil verifica-se na concessão de empréstimos das mais diversas modalidades dentro do Proger, tendo em vista a geração de emprego, renda e trabalho. Em 2002, as políticas de intermediação e treinamento vocacional ainda representam 10,0% da PAMT, mas, em 2006, praticamente desapareceram, não representando mais do que 1,1% dos gastos. Atualmente, as ações de políticas ativas no Brasil, no que diz respeito aos dispêndios de recursos, resumem-se aos empréstimos especiais (em elevado volume) na forma de crédito e microcrédito visando a geração de emprego e renda.

QUADRO IV.5
BRASIL: GASTOS COM POLÍTICAS ATIVAS NO MERCADO DE TRABALHO CUSTEADAS
COM RECURSOS DO FAT; 1996-2006

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
(1) SINE: Intermediação da mão-de-obra	229,5	67,0	73,4	107,9	60,7	76,7	77,0	39,7	39,2	32,1	37,4	38,6
(2) Treinamento vocacional: Planfor/PNQ	47,5	647,8	767,2	768,4	382,8	410,7	360,2	66,2	18,8	29,5	37,6	38,7
(3) Programas de geração de emprego e renda (3.1 + 3.2 + 3.3)	778,9	4 028,2	4 072,0	3 011,0	1 495,8	2 990,4	4 654,9	1 961,8	3 014,3	4 557,0	9 051,4	11 695,4
3.1 - Proger urbano	178,3	422,1	526,7	298,9	117,7	456,5	751,6	291,9	761,5	1 653,1	2 751,2	3 439,6
3.2 - Área rural	520,2	1 223,4	2 224,6	1 536,0	618,5	976,7	1 730,5	617,8	543,4	378,8	749,0	840,5
3.3 - Outros programas	80,5	2 382,7	1 320,7	1 176,0	759,5	1 557,2	2 172,8	1 052,1	1 709,4	2 525,1	5 551,1	7 415,4
(4) Total (1 + 2 + 3)	1 056,0	4 743,0	4 912,6	3 887,3	1 939,2	3 477,8	5 092,1	2 067,6	3 072,3	4 618,5	9 126,4	11 772,8
(5) (4) como % do PIB	0,06	0,27	0,29	0,25	0,18	0,35	0,60	0,36	0,43	0,56	0,95	1,08

Fonte: Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego, *Boletim informações financeiras do FAT, exercício de 2007*, Coordenação Geral de Recursos do FAT, 2007; Ministério do Trabalho e Emprego, *Série histórica das contratações de crédito - 1995/2005*, Secretaria Executiva do CODEFAT, 2006; Ministério do Trabalho e Emprego, “Boletim Informe Proger: informes gerenciais dos programas de geração de emprego e renda”, Relatório de Gestão, Exercício de 2006, edição especial, n. 1, Brasília, 2006.

3. Um balanço das PAMT no Brasil

A política de intermediação de mão de obra, através do SINE, padece de uma excessiva intervenção do Estado em todas as etapas da oferta de serviços. Por um lado, se isto garante alguma igualdade no acesso, por outro parece ser uma fonte de ineficiência típica do setor público. Considerando a cadeia que existe na recolocação do trabalhador (captação da vaga, cadastramento do desempregado, adequação da vaga ao trabalhador e encaminhamento do selecionado às empresas), a dificuldade central está na ineficiência oficial na etapa do encaminhamento do trabalhador.

Pela sua natureza, uma vaga encontrada é um bem altamente perecível (Barros e Carvalho, 2002, pág.70), sendo fundamental que, ao se detectá-la, o trabalhador selecionado seja encaminhado imediatamente para ocupá-la. Se a vaga for captada depois do cadastramento do desempregado, torna-se urgente a necessidade de convocação do mesmo. Além disso, é imprescindível que o desempregado retorne periodicamente à agência oferecendo intermediação, em decorrência da perecibilidade de uma vaga que se ajuste ao seu perfil. Ocorre que estes procedimentos estão entre os mais custosos no processo de intermediação da mão de obra, e dentro da limitação de recursos que caracteriza o SINE desde seu início. Além disso, tendo em vista a precariedade de suas instalações e à falta de recursos humanos com qualidade, a cadeia de recolocação nunca foi bem exercida na fase de encaminhamento do trabalhador desempregado.

Com relação ao treinamento vocacional, e com relação ao antigo Planfor, existem muitas críticas, mas aquela que foi considerada a mais grave refere-se aos critérios de seleção de cursos e a escolha da clientela a ser atendida. Pela concepção daquele plano, a seleção dos cursos obedecia às demandas locais, captadas pelas Comissões de Emprego. Posteriormente, os cursos escolhidos eram entregues a um conjunto de entidades executoras. Estas estruturavam a oferta, mas a busca de treinandos fracassava em decorrência da falta de uma divulgação adequada. Para justificar a oferta

dos cursos, as entidades executoras preenchiam as vagas disponíveis com sua própria demanda, visando a escolha do público-alvo.

Com relação ao novo programa, o PNQ, ele parece ter sido estabelecido em bases excessivamente amplas, revelando-se mais ambicioso que seu antecessor, pois vai muito além da oferta de treinamento profissional para adaptar o perfil da força de trabalho às necessidades da demanda do setor produtivo, seja em função dos desajustes decorrentes do desemprego estrutural, ou mesmo em decorrência das necessidades de mão de obra qualificada determinada pelo crescimento econômico. Mais precisamente, vale-se de uma concepção que parece avançar em outras áreas sociais, culturais e, principalmente, educacionais, exigindo dos formuladores dessas políticas um grande entendimento e muito esforço para não haver sobreposição de tarefas, acúmulo de funções, dualidade de comando, e outras ineficiências que o seu antecessor, o Planfor, apesar de limitado e com reconhecidas falhas, não cometia.

A principal limitação específica da política de microcrédito é bem conhecida. Ela diz respeito às dificuldades em se identificar e dar acesso à oferta de crédito, com taxas de juros razoáveis, aos mais pobres numa economia em desenvolvimento, onde ocorre escassez de crédito e se praticam altas taxas de juros. Como a concessão do crédito a estes indivíduos é fundamental para o exercício de sua atividade, a questão crucial é identificar claramente aqueles que têm condições, efetivamente, de sair da pobreza, com a utilização deste instrumento.

Em decorrência disto, o arcabouço e a implementação dos programas de emprego e renda são muito limitados pela questão dos altos juros, pois daí decorre alguns problemas. O primeiro é que a população tenha, de fato, acesso às instituições de crédito, o que tem sido limitado, também, pela falta de capilaridade na rede de instituições que oferecem crédito ao micro e ao pequeno empresário. A existência de barreiras à entrada aos bancos do setor privado na rede de distribuição de crédito tem limitado bastante a capilaridade do sistema, e, conseqüentemente, o acesso dos agentes que dele precisam.

O segundo aspecto negativo se refere ao fato de que não se pode exercer uma política de microcrédito praticando-se a taxa de juros de mercado, pois os tomadores potenciais não possuem empreendimentos capazes de ter uma rentabilidade suficiente alta para arcar com os custos de juros excessivamente altos. Somente juros subsidiados permitem um acesso maior do micro e do pequeno empresário ao crédito disponível.

Um terceiro aspecto diz respeito ao tipo de linha de crédito que deve ser privilegiada, ou seja, até que ponto a abertura de linhas de crédito para capital de giro e consumo pode ou não contribuir para que se atinjam os objetivos de criação de emprego e renda, e promovam mais inclusão social. O financiamento do investimento tradicional tende a ter um impacto maior e mais duradouro sobre o emprego, mas, numa conjuntura econômica em retração, a demanda por investimento tende a cair, e a falta de capital de giro pode comprometer a existência do empreendimento e, conseqüentemente, a manutenção dos postos de trabalho.

Um quarto aspecto que depõe com as políticas brasileiras de geração de emprego e renda através de crédito aos mais pobres relaciona-se aos critérios de seleção dos beneficiários. Como esta política tem sido feita por instituições bancárias oficiais, as quais acabam se responsabilizando pelo risco do empreendimento, elas fazem exigências de garantias como base em parâmetros praticados no mercado tradicional de crédito, o que tem se mostrado incompatível com o perfil dos trabalhadores que são a sua verdadeira clientela. Nesse sentido, a ampliação desses programas para os bancos privados não necessariamente será vantajosa, na medida em que pode haver maior rigor ainda na seleção da clientela.

O principal problema das PAMT no Brasil, contudo, não diz respeito aos recursos em si e nem as limitações em sua utilização, mas, sim, num desenho de políticas bastante inadequado e

com um problema já conhecido de todos desde a implantação do SINE, em 1975, e da adoção do seguro-desemprego em 1986 e do Proger em 1994: as PAMT não são articuladas entre si, e nem com as políticas passivas. Ou seja, apesar do país referendar a Convenção n.88 da OIT, sobre os Serviços de Emprego, nunca o transformou numa “razão de Estado” para que as autoridades federais brasileiras atuassem na direção de implantá-lo definitivamente.

D. A posição dos principais atores sociais brasileiros diante da necessidade de reformas nas relações de trabalho e na seguridade social

Para caminhar em direção a um modelo sólido de flexibilidade com segurança, com suas próprias características, o Brasil necessita de amplas reformas institucionais. Esta seção contempla um sumário da opinião dos principais atores sociais com relação à necessidade dessas reformas, e às possibilidades de mudanças nos principais elementos que fazem parte do “triângulo dourado” que compõe o modelo brasileiro tendo em vista aumentar a eficiência das instituições e melhorar o bem estar dos trabalhadores, e, também, colocar estas instituições na direção de uma futura adoção do modelo de *flexicurity*.

1. A posição dos trabalhadores face às reformas trabalhista e sindical

A posição dos sindicatos brasileiros, especialmente após sua ascensão ao governo federal em 2002, tem sido de oposição a mudanças na legislação trabalhista que procurem ampliar os direitos coletivos relativamente aos direitos individuais, mesmo que isto seja feito por meio da negociação coletiva. Ademais, estabeleceram como prioridade que deve haver uma reforma sindical antes da reforma trabalhista, e acreditam que grande parte dos problemas existentes no mercado de trabalho brasileiro se resolve com o fortalecimento do aparelho fiscalizador do Estado.

Resumidamente a posição dos trabalhadores com relação às reformas trabalhistas recentemente propostas têm sido as seguintes:

- a) Os trabalhadores sindicalizados têm sustentado a filosofia de que o princípio da flexibilização inserida nas reformas constituía verdadeira derrota das conquistas trabalhistas obtidas após duras batalhas ao longo do tempo. Isto representava a fragilização do imenso sistema protetivo existente na Consolidação das Leis do Trabalho. Além disso, num país de sindicalismo fraco, onde apenas algumas categorias econômicas melhor organizadas poderiam fazer frente à pressão econômica do setor patronal, seria uma temeridade abandonar os trabalhadores nas mãos de entidades sindicais que não tem condições mínimas para defender seus interesses de forma satisfatória.
- b) Argumentam que as propostas de flexibilização estariam em desacordo com diversas Convenções internacionais da OIT ratificadas pelo Brasil, uma vez que acordos e Convenções coletivas de trabalho teriam força superior àquelas Convenções. De acordo com os sindicalistas, se o projeto de flexibilização trabalhista viesse a ser transformado em lei, haveria uma forte redução no nível de proteção social como prevêm as Convenções ratificadas pelo país.
- c) A reforma trabalhista deve ser no sentido de fortalecer o papel fiscalizador do Estado, pois o movimento sindical acredita que a ação do auditor fiscal, ou seja, a repressão do Estado é fundamental para impedir a precarização do trabalho nos contratos de prestação de serviços, com características de vínculo empregatício.

- d) Qualquer reforma deve vir no sentido de ampliar os direitos trabalhistas inseridos na Constituição Federal, considerado patamar mínimo para negociação pelos trabalhadores brasileiros.

Enquanto a postura dos trabalhadores tem sido *passiva* com relação à necessidade de uma reforma trabalhista, limitando-se a uma forte atitude de defesa a qualquer tentativa de flexibilização ou desregulamentação das relações de trabalho, a qual identificam como supressão dos direitos trabalhistas, ela se modifica para uma atitude relativamente mais *ativa* quando se trata da discussão sobre a necessidade de uma reforma sindical. Além disso, consideram imprescindível concluir primeiro uma reforma sindical que fortaleça os sindicatos para, posteriormente, ser empreendida uma reforma na legislação trabalhista, mas que amplie e não reduza direitos conquistados.

O principal item reivindicado pelos trabalhadores numa reforma sindical acabou de ser regulamentado pelo Congresso Nacional: trata-se da legalização das Centrais Sindicais, que não integravam o organograma do sindicalismo brasileiro¹⁰. A defesa dessa legalização tinha não só o objetivo da legitimação, mas, também, de institucionalizar uma tendência do movimento sindical brasileiro - a *centralização*. Ainda na questão da organização sindical, a bandeira dos trabalhadores é por uma “modificação branda” no modelo atual: tenta-se preservar o “velho monopólio sindical” decorrente da unicidade sindical para os sindicatos existentes antes da reforma sindical, mas permite-se a existência de outro sindicato na mesma base territorial, desde que um conjunto representativo de trabalhadores daquela categoria econômica assim o deseje. Em ambos os casos, os estatutos devem ser democráticos e o surgimento de um novo sindicato deve ser decidido por assembleia representativa.

Algumas das posições defendidas pelos trabalhadores são determinantes para sua participação na discussão e eventual aprovação de uma efetiva reforma sindical. Entre elas temos (a) o direito à negociação coletiva aos trabalhadores empregados do setor privado; (b) o direito de negociação coletiva e regulamentação do direito de greve no setor público; (c) a inclusão sindical dos trabalhadores terceirizados; (d) o direito à organização dos trabalhadores no local de trabalho, não só nas grandes empresas, mas sim nas empresas, e definida na legislação (e) as medidas contra práticas anti-sindicais durante a greve; (f) a ultratividade do contrato nacional de trabalho; (g) a estabilidade no emprego de dirigente sindical; (h) a substituição processual, onde podem representar legalmente todos os trabalhadores de uma categoria econômica, sejam ou não filiados ao sindicato, mesmo que não tenham sido chamados para isso; e (i) a ratificação da Convenção n. 158 da OIT.

A reforma sindical dos trabalhadores brasileiros inclui ainda a defesa dos direitos trabalhistas inscritos no artigo 7º da Constituição Federal de 1988, por eles consideradas cláusulas pétreas, e, portanto, não negociáveis. Ou seja, admitem mudar o modelo sindical como pré-condição para uma reforma trabalhista, mas esta deve partir de um conjunto mínimo de direitos sociais e trabalhistas, nada podendo ser negociado e outros podem ser acrescentados.

2. A posição dos empregadores diante das reformas trabalhista e sindical

O setor patronal brasileiro tem uma atitude muito mais *ativa* em relação à necessidade de uma reforma em toda legislação trabalhista e sindical, que identificam como responsável pelo alto custo do trabalho e fonte de atraso social, econômico e mesmo cultural do país. No mapa estratégico do setor produtivo atribuem papel fundamental à adequação da legislação trabalhista e sindical às exigências da competitividade internacional, num mundo globalizado que exige rápidas respostas,

¹⁰ As grandes centrais sindicais brasileiras passaram a ser legalmente reconhecidas a partir da vigência da Lei n. 11.648, promulgada em 31/03/2008.

sendo este aspecto também decisivo para fornecer as bases de um desenvolvimento sustentável. Neste contexto, a proteção ao trabalhador deve vir de um conjunto mínimo de direitos assegurados em lei e da responsabilidade social dos atores no momento da negociação (Godoy, 2005).

Qual a razão da forte pressão que os empregadores brasileiros exercem para uma ampla Reforma Trabalhista e Sindical? Entre os principais argumentos levantados temos os seguintes:

- a) Excesso de detalhismo legal: o quadro legal no campo do trabalho é extremamente amplo, crescendo a cada dia, sendo formado, atualmente, por 46 dispositivos constitucionais, 922 artigos da CLT, mais de 100 leis ordinárias e complementares, 153 normas do Ministério do Trabalho e Emprego, 68 Convenções da OIT ratificadas pelo Brasil, e no campo do Poder Judiciário, o Tribunal Superior do Trabalho brasileiro já formulou 363 enunciados, 375 orientações jurisprudenciais e 119 precedentes normativos sobre as relações de emprego no mercado de trabalho brasileiro. Este excesso de leis faz parte da cultura brasileira, e revela uma crença que somente a lei pode dar proteção ao trabalhador. Valoriza-se pouco o contrato entre as partes e muito a lei.
- b) Há um descompasso entre a legislação trabalhista e as transformações no mundo do trabalho: regra geral as leis trabalhistas surgiram para proteger o trabalhador industrial num regime de subordinação que ainda é predominante, mas sofrendo grandes transformações. O mercado de trabalho se diversificou, revelando novas situações, mas a legislação do trabalho brasileira manteve-se totalmente estática contemplando apenas a tradicional relação típica de subordinação na qual o sistema de proteção está atrelada à relação de emprego e não ao trabalhador (Pastore, 2005, pág. 105).
- c) Legislação não protege novos tipos de relações de trabalho: as leis brasileiras são duplamente perversas, pois somente protegem aqueles que estão no mercado formal, com relação de emprego bem definida (*insiders*), mas não aqueles não possuem uma relação de subordinação tradicional, estando fora das relações formais de trabalho ou mesmo desempregados (*outsiders*).
- d) Existe muita legislação e pouca possibilidade de negociação: a Constituição Federal Brasileira e a Consolidação das Leis do Trabalho admitem a negociação em apenas dois direitos trabalhistas – salário e participação em lucros e resultados. A jornada de trabalho só pode ser negociada mediante uma série de restrições estabelecidas em lei. Todos os demais dispositivos trabalhistas contidos num contrato são fixados nas leis e, desta forma, inegociáveis.
- e) Muita legislação implica em elevadas despesas de contratação: o resultado do excessivo número de leis trabalhistas, combinado com sua rigidez de negociação, resulta num custo não salarial da mão de obra elevado e sua rigidez (Fecomércio, 2006, pág.10).

Diferentemente dos trabalhadores, os empresários são contrários à separação da discussão das mudanças nas leis trabalhistas e na estrutura da organização sindical. Argumentam que há uma grande perda de eficiência e perda de energia ao discuti-las separadamente. Dar precedência para a reforma sindical é ilusório, ou mesmo uma estratégia de quem não quer mudar, pois não há praticamente nada a negociar, exceto o salário e a participação em lucros e resultados, conforme já mencionado. Além disso, não se fortalece os sindicatos só com reformas, mas, sim, fazendo-os negociar mesmo em condições de mudança.

Na perspectiva dos empregadores, as mudanças trabalhistas devem ser no sentido de redução dos custos não salariais do trabalho, que permita uma gestão flexível da força de trabalho das empresas, evitando que a legislação trabalhista torne-se um fator inibidor da competitividade das empresas.

Outra demanda do setor empresarial é pela retirada de determinados direitos trabalhistas inseridos no capítulo 7º da Constituição Federal de 1988, remetendo-os a uma legislação de grau menor, onde seja permitida sua negociação visando moldar os custos do trabalho a cada situação específica e a cada momento do tempo. Havendo, contudo, um patamar mínimo de direitos trabalhistas na Constituição Federal protegendo os indivíduos, os empresários têm se definido por uma mudança na área trabalhista e sindical no estilo da “prevalência do negociado sobre o legislado”, acreditando que as partes, estabelecidas as regras da negociação, sabem melhor sobre os interesses comuns, não havendo necessidade de qualquer interferência do Estado.

Com relação à reforma sindical, a preferência empresarial é por um mínimo de legislação e um máximo de negociação. Eles propõem uma nova legislação sindical que fortaleça o sindicato através da representatividade como forma de tornar a negociação coletiva mais eficaz. Nesta direção, desejam o fim da unicidade sindical, extinguindo o monopólio da representação sindical, devendo vir em substituição um modelo onde haja pluralidade, mas sem que isso degenere para uma completa fragmentação sindical.

Com relação ao financiamento, as empregadores sindicais são pela extinção gradual da contribuição sindical compulsória e, no que diz respeito à solução dos conflitos, não admitem que a Justiça do Trabalho continue a exercer seu poder normativo, gerando sentenças, em suas decisões, que resolvam conflitos de interesse entre as parte litigantes.

3. O governo federal e as reformas trabalhista e sindical

Durante sua campanha eleitoral, o Presidente Lula, um sindicalista histórico, prometeu realizar uma reforma trabalhista. Como Presidente eleito deu mostras de que esta tarefa seria levada adiante com a instalação do Fórum Nacional do Trabalho (FNT). Faz parte dos objetivos do FNT modernizar as instituições de regulação do mercado de trabalho, particularmente a Justiça do Trabalho, assim como do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Tem também a função de se voltar para o estímulo permanente do tripartismo, e do diálogo construtivo entre os atores sociais, visando assegurar a justiça social no âmbito trabalhista da solução dos conflitos e nas garantias sindicais.

Concretamente sua missão principal seria a de empreender uma reforma trabalhista e uma reforma sindical, mas somente esta última foi objeto de uma proposta encaminhada para apreciação do Congresso Nacional. Deve-se notar que os argumentos do governo para protelar uma reforma trabalhista e priorizar uma reforma sindical, coincidem completamente com aqueles manifestados pelos trabalhadores, em especial a necessidade de primeiro fortalecer o papel dos sindicatos, para depois adentrar pela reforma nas leis do trabalho (MTE, 2005b).

De qualquer forma, mesmo assim, ainda que governo e trabalhadores possuam uma grande identidade, posto que são todos sindicalistas, e mesmo tendo a reforma sindical emergido de um longo processo de discussão envolvendo também os empresários, não houve, após seu envio ao Poder Legislativo, qualquer empenho para a reforma sindical que viesse a ter continuidade. Parece que o governo federal tem interesse restrito em promover uma reforma sindical completa e, no caso de mudanças nas relações de emprego, está longe de promover uma ampla reforma trabalhista. Sua opção é por uma estratégia que contempla medidas tópicas, tomadas na base das chamadas Medidas Provisórias¹¹, um expediente bastante condenado pelos próprios sindicalistas antes de chegarem ao poder. Além disso, assim como os próprios trabalhadores, o governo federal parece ter uma postura passiva com relação às transformações no mundo do trabalho, indo pelo caminho da negação de uma realidade, e não do enfrentamento da mesma.

¹¹ A Medida Provisória (MP) é um instrumento jurídico que visa agilizar a ação do Governo Federal na tomada de decisão em questões de interesse nacional imediato.

4. Os atores sociais e os esforços para se implantar um Serviço Público de Emprego no Brasil¹²

As políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho brasileiro sempre tiveram no governo federal o principal ator social a estimulá-las. As políticas de emprego no Brasil se desenvolveram de forma dispersa, tendo como marco de referência inicial a edição da Lei 4.923/65, quando se propôs a criação de um Fundo de Assistência aos Desempregados (FAD), e se fez menção da necessidade de intermediação da mão de obra, bem como se aventou a futura criação do seguro-desemprego. Com a implantação do SINE estas políticas ganharam seu espaço no cenário do mercado de trabalho brasileiro, mas o leque de opções se abriu definitivamente com a regulamentação do programa de seguro-desemprego, e a constituição do FAT como sua fonte de recursos, em 1990.

Nesta direção, a Lei 8.900/94, alterou a Lei 7.998/90 (aquela que estruturou o programa de seguro-desemprego e criou o FAT), no que diz respeito ao inciso II, do artigo 2º, definindo que:

“o programa de seguro-desemprego, tem por finalidade auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional”.

Essa busca pela integração e articulação das políticas ativas e passivas voltadas para o mercado de trabalho ganhou novo impulso no governo do Presidente Lula, sob a condução do MTE. Assim, depois da realização de dois Congressos Nacionais do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, com a participação de amplos segmentos da sociedade civil, particularmente dos trabalhadores, dos empregadores e dos membros do governo federal, uma série de resoluções foi elaborada tendo em vista orientar o próprio MTE e o CODEFAT na construção do chamado Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR).

Após amplos debates onde prevaleceu o consenso entre os atores sociais, sob a condução do MTE, deliberou-se pela adoção deste SPETR, o qual se fundamenta em um amplo espectro de princípios gerais (ver MTE, 2005a).

Diferentemente do que se verifica nas áreas da reforma trabalhista, reforma sindical e reforma da previdência social, no campo das políticas ativas o consenso entre os atores sociais encontra-se mais avançado, embora a tarefa de consolidação de um verdadeiro Serviço Público de Emprego ainda esteja numa fase bastante embrionária, pois, do mesmo modo que em governos anteriores, a decisão de implantar um Serviço Público de Emprego foi tomada, o modelo foi bem desenhado, mas continua esperando ações oficiais para sua implementação.

¹² As sugestões para a implantação de um Serviço de Emprego no Brasil, por vezes identificado como um Sistema Público de Emprego, tornaram-se freqüentes ao longo dos anos 1990, e eram bastante claras sobre a necessidade dessa integração tendo em vista um melhor desempenho do mercado de trabalho brasileiro. Ver especialmente os textos de Azeredo (1998) e Chahad (1999). Destaca-se, ainda, que na gestão do antigo Ministério do Trabalho e Administração, em 1992, uma proposta embrionária de Serviço Público de Emprego chegou a ser formulada, com a participação do autor, mas não prosperou em virtude da grave crise política que se abateu sobre o Governo Federal. Ver documento, MTA (1992).

E. O alcance e as limitações do modelo de *flexicurity* tendo em vista o fortalecimento do mercado de trabalho e a ampliação da proteção social aos trabalhadores no Brasil

Esta seção encerra este texto avaliando as possibilidades de adoção de um modelo de flexibilidade com segurança (*flexicurity*), tendo em vista a melhoria de aspectos de eficiência e eficácia no comportamento do mercado de trabalho brasileiro, a ampliação da proteção social do trabalhador e melhor qualidade de vida da população, num mundo do trabalho marcado pela maior flexibilidade numérica, funcional e salarial.

1. A necessidade de reformas no caminho da *flexicurity* visando a inclusão social

a) As reformas nas áreas trabalhista e sindical

O Brasil possui um mercado de trabalho no qual se verifica um grande paradoxo: alta flexibilidade mesmo na presença de uma legislação trabalhista bastante rígida, em todos os sentidos. O mercado de trabalho é flexível, mas o contrato de trabalho é rígido. Isto gera altos custos não salariais, o que combinado com baixa produtividade resulta em altos custos da mão de obra. É, portanto, uma flexibilidade perniciosa, pois ela surge para se fugir das leis, que acabam por proteger bastante o trabalhador que fica empregado, mas não lhe dá garantia de permanência no emprego, bem como funciona como obstáculo a contratação de novos trabalhadores.

Assim, esse excesso de proteção individual deveria mudar, garantindo-se, em lei, um conjunto mínimo de direitos fundamentais básicos, em conformidade com a OIT e remetendo para a negociação coletiva os demais itens de interesse para o bem estar dos trabalhadores. Um sentido dessa mudança, contudo, é claro, visando à redução dos custos de contratação, especialmente para os estabelecimentos de pequeno porte, estimulando o setor produtivo a contratar trabalhadores desfrutando de um padrão de proteção social mínima. O outro sentido é o de fortalecer a negociação coletiva como forma de garantia dos direitos, elegendo-se o diálogo social como forma de resolução dos conflitos.

Os direitos fundamentais básicos não seriam garantidos somente aos trabalhadores formais, mas, também, aos demais trabalhadores informais, caracterizando um sistema de proteção social universal. Para tanto, seria importante uma reforma no sistema de acesso à Previdência Social aos trabalhadores por conta própria e autônomos, estendendo a eles os benefícios previdenciários básicos. Já os trabalhadores do setor formal teriam sua proteção social nos moldes tradicionais de seguro-desemprego e da indenização pela despedida sem justa causa (FGTS), mas, no caso brasileiro, estes benefícios deveriam ser consolidados visando evitar as distorções que causam no funcionamento do mercado de trabalho (Chahad, 2008).

Outra reforma imediata é na estrutura e no funcionamento das organizações sindicais brasileiras. O modelo corporativo, com base no monopólio sindical, e no financiamento público, implantado em 1930 já está amplamente superado, em franca oposição com os caminhos do sindicalismo moderno necessário em mundo globalizado, competitivo e em rápida transformação. A direção da reforma é o aumento da competitividade entre os sindicatos, cabendo a eles lutarem por sua capacidade de financiamento se quiserem ficar fora do aparelho do Estado, garantindo assim sua autonomia, liberdade e outros aspectos de gestão.

Qual a representatividade desta constatação para a proteção social? Os trabalhadores do mercado formal estão automaticamente protegidos pela legislação trabalhista e previdenciária,

seja no contrato padrão por tempo indeterminado, seja nos contratos atípicos, mas que por serem formais terão a carteira de trabalho assinada.

b) As transformações necessárias nas políticas ativas

A busca pelo modelo de *flexicurity* nos leva ao elemento do triângulo dourado relativo ao sistema de políticas ativas compensatórias na presença de um mercado de trabalho flexível. O Brasil já as pratica, mas elas padecem de alguns males. O volume de recursos ainda é relativamente diminuto para o tamanho da força de trabalho brasileira, o rol de políticas é bastante diminuto, resumindo-se a praticamente três (intermediação da mão de obra, treinamento vocacional e programas de geração de emprego e renda) e, o pior de todos os males, estas políticas são pouco integradas entre si, e não são articuladas com o seguro-desemprego.

A principal consequência deste quadro é que as políticas ativas brasileiras desfrutam de pouca eficiência, possuem baixa eficácia e não promovem a equidade como deveriam. Além disso, elas não promovem a “ativação” necessária no âmbito de cada uma, facilitando o agravamento do comportamento negativo de certos aspectos do mercado de trabalho.

No caso da intermediação da mão de obra a reforma vai desde aumentar substancialmente os gastos visando, tanto promover o maior equilíbrio entre oferta e demanda de trabalho, quanto atender aos trabalhadores informais, passando por investimento em recursos humanos e informática e terminando com grandes investimentos no aumento da capilaridade da rede de atendimento. É preciso aumentar o grau de competitividade entre o SINE e as agências privadas, aumentar o sistema de fiscalização sobre estas últimas, assim como promover a avaliação permanente do SINE comparando resultados de metas estabelecidas *ex-ante* com resultados obtidos *ex-post*. A eficiência do sistema depende de seu contínuo monitoramento, o que hoje não ocorre.

O desafio maior no campo das políticas ativas está na área do treinamento vocacional e profissional. O país tem uma escolaridade média muito baixa para os padrões internacionais (cerca de 5 anos de estudo), a taxa de analfabetismo é bastante alta (11,0% em 2005), o que associado a outras carências educacionais determina uma força de trabalho de baixo nível de qualificação. Parte substancial deste problema deve ser resolvida por políticas de médio e longo prazo, na esfera do Ministério da Educação, com parte de um amplo programa educacional para colocar a população brasileira em níveis de padrão educacionais observados em nações de estágio mais avançado.

Existe, porém, uma parcela de melhoria na qualificação do trabalhador que pode ser atribuída ao sistema de treinamento vocacional e de formação de recursos humanos, e no caso brasileiro o desafio deste setor é maior, seja porque os números são dramáticos, seja porque as dificuldades de educação básica da força de trabalho, nos moldes acima mencionado, têm ficado aquém da expectativa, para não dizer que não existem, seja sob a ótica da quantidade, ou então da qualidade.

A reforma no sistema de treinamento profissional deve ser no sentido de elevar bastante os gastos com treinamento vocacional, devendo ser este destinado a elevar o potencial de emprego, tanto de um desempregado, prioritariamente, quando de trabalhadores que estejam empregadas necessitam de reciclagem, ou buscam evitar a obsolescência. Em qualquer destes casos, é imprescindível que o setor produtivo tenha interesse no treinamento vocacional, pois ele é quem garante o emprego, após a ação de treinar.

Aqui é bom lembrar que parte do sucesso do treinamento vocacional está condicionado à sua articulação com outras políticas ativas ou passivas. Em especial, a integração entre o treinamento e a intermediação da mão de obra certamente melhora as chances de sucesso da recolocação do desempregado, e a articulação entre o treinamento e o programa de seguro-desemprego tende a ter o mesmo impacto, ambos com impactos positivos sobre a redução da taxa de desemprego aberto.

A outra política ativa que deve sofrer reformulação é o programa de geração de emprego e renda. Diferentemente das outras políticas ativas, sua revisão indicaria uma concessão mais criteriosa de recursos para esta política, com relação ao que hoje vem ocorrendo. Conforme vimos na quadro IV.5, praticamente a totalidade dos recursos destinados para os gastos com políticas ativas (99,3%) são canalizados para os programas de geração de emprego e renda.

Ocorre que, ao longo do tempo, estes recursos que vêm sendo emprestados na forma de micro-crédito, representam fruto de demandas políticas, e sem qualquer compromisso com a geração de emprego e renda, não havendo qualquer preocupação com a avaliação dos resultados desses empréstimos. É preciso reverter este quadro, impondo uma política de concessão de empréstimos que beneficie os trabalhadores mais necessitados, envolvidos em atividades informais, ou formas atípicas de produção, mas que os resultados de seu empreendimento, dentro de padrões específicos de aferição para este tipo de empréstimos, possam ser avaliados, quanto à eficiência no uso do recurso.

2. Obstáculos, dificuldades e gargalos (*bottlenecks*) para as reformas em busca do fortalecimento do mercado de trabalho e ampliação da proteção social

Além das dificuldades intrínsecas no desenho e na implementação das próprias reformas, existem outras limitações que dificultam a busca de um modelo de mercado de trabalho e proteção social nos moldes do *flexicurity* dinamarquês, ainda que com características brasileiras. Todos são de difícil superação, pois implicam em mudanças de hábitos, costumes, heranças culturais, ou mesmo requerem um longo período para se modificar, no caso de um modelo que demande um pleno equilíbrio de todos os seus elementos para funcionar adequadamente.

a) Falta de liderança oficial e pouca vontade política para impor um modelo que leve à mudança

A implantação de um modelo de *flexicurity*, com as características brasileiras, onde a maior flexibilidade no mercado de trabalho tivesse como contrapartida um sistema mais sólido de proteção social, deveria contar com adesão oficial do governo, que o transformasse numa “razão de Estado”, sendo colocado como uma prioridade nacional fundamental, e assim deveria ser tratada. A experiência mostra, contudo, que isto seria muito difícil de ocorrer no atual momento da realidade brasileira. Deve-se esclarecer que isto não é falta de iniciativa do atual governo federal, mas sim, dos governos brasileiros, em geral, onde o predomínio da questão econômica sempre foi, e continua sendo, um poderoso obstáculo ao desenvolvimento de outras áreas.

b) Os interesses dos atores sociais pelas mudanças são muito antagônicos

Vimos que a posição de trabalhadores e empregadores, os dois principais segmentos a sofrerem as ações das reformas necessárias para um novo modelo, são bastante antagônicas. Isto ocorre com relação às reformas trabalhista e sindical, havendo apenas uma convergência, mas não um consenso, nas mudanças necessárias na área das políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho. Há, também, forte divergência nas modificações exigidas no sistema de proteção social ao desempregado.

O antagonismo é forte, o que seria natural. O que não é normal é que há muita divergência, pouco desprendimento, um diálogo estéril e um aparente desejo de tudo permanecer como está, para ver se um ente maior resolverá o conflito. Resultado: as mudanças quando ocorrem são pontuais, há a permanência de um modelo ultrapassado e o acúmulo de problemas para ser solucionado por um novo modelo.

c) Desenvolvimento incipiente do diálogo social e o surgimento somente recente de Fóruns adequados para o exercício da negociação

Não obstante venha ganhando força ao longo do tempo, o diálogo social, nos padrões praticados em nações mais desenvolvidas, desfruta de pouca tradição no cenário político-trabalhista-social brasileiro como mecanismo de resolução de conflitos. Isto, sem dúvida, representa um forte obstáculo ao sucesso das reformas em direção a um modelo de mercado de trabalho, onde a proteção social se faça na base da flexibilidade com segurança.

A prática do diálogo social ainda dá os seus primeiros passos no Brasil, quando observada sua própria experiência e a experiência de outros países. Embora ele já seja praticado, a cultura dos interlocutores ainda não parece absorver a idéia do desprendimento, da concessão, o que acaba prolongando muito as negociações e promovendo o insucesso da mesma. Além disso, os novos Fóruns que têm surgido padecem de seu noviciado, não estando totalmente estruturados e plenamente consolidados, ainda que representem um novo alento na questão do diálogo social no Brasil.

d) O novo modelo terá que respeitar o atual papel desempenhado pelos elementos do triângulo dourado no caso brasileiro

As reformas trabalhista, sindical e nas políticas ativas, além de outras complementares, em direção a um modelo brasileiro de *flexicurity* deverá ter uma dupla característica: atingir o objetivo de flexibilidade com segurança (proteção social) e manter (ou transferir) a função que a sua institucionalidade hoje exerce para solucionar problemas do mercado de trabalho ou mesmo do sistema de proteção social.

e) O “espírito público” (*public-spiritedness*) como obstáculo

Uma das razões do sucesso do modelo dinamarquês parece repousar no elevado “espírito público” diante das questões morais existentes na generosidade do *Welfare State*, ou mais precisamente do programa de seguro-desemprego, que completa do triângulo dourado da *flexicurity*.

No caso brasileiro, já existem evidências suficientes de vícios, burlas e fraudes ao programas de Seguridade Social. De qualquer forma, as questões morais decorrentes de programas generosos de Seguridade Social não são exclusividade dos trabalhadores brasileiros ou latinos. Elas fazem parte do comportamento da força de trabalho de qualquer país. Ocorre, porém, que na cultura popular brasileira é muito disseminado o princípio de que o Estado deve ajudar em tudo; é o chamado “País dos pobres” especialmente porque grande parte da força de trabalho é pouco qualificada, e grande parte da população vive com níveis baixos de renda. Assim, um seguro-desemprego generoso, ou um benefício assistencial pago durante muito tempo, é visto como um fim em si mesmo, além de, muitas vezes, repor grande parte da renda familiar.

Para quem conhece a cultura brasileira e o comportamento dos trabalhadores diante de programas onde há pouca articulação, pouca ativação, fiscalização deficiente e punição pífia, quando ocorre, este é um obstáculo de difícil transposição. A pobreza e a baixa qualificação representam um campo fértil para a falta de “espírito público”.

f) O financiamento e o equilíbrio das contas públicas brasileira

O modelo *flexicurity* é dispendioso, pois tem uma Seguridade Social ampla, um seguro-desemprego generoso e realiza muito gasto público com políticas ativas compensatórias. Requer um país com finanças públicas em permanente equilíbrio o que não é o caso do setor público

brasileiro. Apesar de melhorias no sistema de arrecadação e gestão dos recursos públicos, os gastos públicos ainda são de difícil controle, e têm implicações para a carga tributária brasileira que atinge patamares altos, mas acima de tudo com muita iniquidade.

Por outro lado, embora existam fundos para custear determinados elementos do triângulo dourado como, por exemplo, o seguro-desemprego, ou as políticas ativas, sua utilização tem sido realizada de maneira equivocada comprometendo sua existência futura para aplicação num modelo de *flexicurity*.

Capítulo V

Flexibilidade, proteção e políticas ativas no Chile

Mario D. Velásquez Pinto

A. Objetivo

O objetivo do presente capítulo é identificar os fatores que condicionam a viabilidade de um sistema de flexibilidade de trabalho com proteção, também chamado de flexigurança, que leve em conta as particularidades nacionais do Chile¹. Tomou-se como referência a experiência dinamarquesa, pois constitui um modelo bem-sucedido, que funcionou durante mais de um século e baseia sua eficácia na legitimidade que lhe outorga o amplo consenso forjado entre os agentes sociais.

Esse modelo baseia-se simultaneamente em três eixos virtuosos fundamentais: um mercado de trabalho flexível; um sistema de proteção social que apoia a reinserção laboral de quem perde seu emprego e evita a deterioração das condições de vida dos trabalhadores; políticas ativas do mercado de trabalho, entre as quais se destacam as de capacitação profissional, que estão dirigidas estrategicamente à implantação de serviços de qualificação da força de trabalho durante toda a vida ativa.

A experiência de flexigurança é específica e não pode ser aplicada mecanicamente em realidades distintas, por exemplo, nos países da América Latina e do Caribe. No entanto, a análise de seus componentes e inter-relações, assim como o funcionamento dos mercados de trabalho e instituições, constitui um exercício de extraordinária utilidade para identificar as possibilidades de aumentar a capacidade de adaptação protegida das empresas e dos trabalhadores ante as mudanças, de acordo com as particularidades e os ritmos próprios de cada país.

B. Metodologia

Este capítulo examina em primeiro lugar o funcionamento do mercado de trabalho segundo os diversos quadros reguladores que existiram desde os anos 70, atendendo ao grau de flexibilidade ou de proteção pretendido e aos resultados obtidos. Em segundo lugar, identifica as regulações trabalhistas individuais e analisa suas mudanças recentes, tanto em matéria de flexibilidade externa (numérica e salarial) como interna (sistemas de compensação salarial e não salarial, tempos e organização da jornada de trabalho), ao que se acrescenta o estudo das regulações trabalhistas coletivas, em particular as organizações sindicais e a negociação coletiva.

A análise das políticas ativas baseia-se numa série de gasto público, a fim de determinar a magnitude e a evolução dos componentes nos últimos anos, sendo complementada com o estudo da cobertura de beneficiários e de alguns aspectos dos programas fundamentais. Por último, identificam-se as principais posições dos agentes sociais, em particular as dos empresários, dos trabalhadores e do Estado, partindo das experiências de negociação e de diálogo social mais destacadas nesta esfera.

C. Quadros institucionais: da (des)regulação à flexibilidade com proteção

A experiência do Chile em matéria de flexibilidade trabalhista, entendida como a capacidade de adaptação do mercado de trabalho e do trabalho como fator produtivo, é muito variada, já que nos últimos 50 anos vários quadros institucionais imprimiram diversas combinações de flexibilidade e proteção ao funcionamento dos mercados de trabalho. Por exemplo, de 1979 a 1989 instaurou-se o denominado Plano Laboral, que na prática foi uma tentativa de imprimir um alto grau de flexibilidade

¹ Veja uma versão detalhada deste trabalho em Velásquez (2009).

às relações de trabalho com uma proteção escassa dos direitos, no contexto de um regime militar que reprimiu as atividades sindicais. A partir de 1990, com a recuperação da democracia, esse contexto se modificou de forma substancial, a fim de restaurar os direitos individuais e aplicar políticas ativas que promovessem a flexibilidade trabalhista com proteção.

QUADRO V.1
QUADROS REGULADORES DO MERCADO DE TRABALHO
E TENDÊNCIAS PRINCIPAIS, 1973–2007

Período	Quadro regulador	PIB	Emprego	Desemprego	Salários	Produtividade
I Até 1973	Legislação complexa com um alto grau de proteção.	Baixo	Baixo	Baixo	Estáveis	Baixa
II 1974–1978	Desregulação na prática e repressão da atividade sindical.	Baixo	Baixo e crescente	Alto	Aumentam	Baixa
III 1979–1989	Plan Laboral: escasso nível de regulação e de poder sindical.	Alto em recuperação	Alto	Alto e decrescente	Diminuem	Diminuição
IV 1990–1999	Reformas trabalhistas e restauração de direitos.	Alto com queda no final	Alto com queda no final	Baixo com aumento no final	Aumentam e caem no final	Aumento
V 2000–2007	Nova geração de reformas trabalhistas, mais proteção e políticas ativas.	Recuperação e crescimento	Baixo com tendência à alta	Alto e persistente com queda no final	Estagnação e alta no final	Aumento

Fonte: Elaboração própria e P. Romaguera e outros, “Reformas al mercado laboral ante la liberalización de la economía: el caso de Chile”, *Informe estudio nacional*, Santiago do Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), 1994.

Os resultados de um regime com um nível elevado de flexibilidade e uma proteção débil demonstraram que essa não era a via adequada para conseguir melhores resultados em matéria de crescimento, emprego e condições de trabalho. Além disso, essa estratégia resultou oposta ao objetivo de sustentar um padrão de crescimento baseado no aumento da produtividade, condição que é necessária para operar no contexto de uma economia aberta ao exterior. A partir de 1990, com a recuperação da democracia, estabeleceu-se um modelo baseado no exercício dos direitos trabalhistas individuais e coletivos, que promove a participação e facilita a organização dos atores sociais, orientado a estabelecer um novo sistema de relações de trabalho sustentado no diálogo e na negociação, que desempenha uma função ativa na recuperação do valor real de parâmetros básicos, como os salários mínimos e as remunerações do setor público, o que permitiu conseguir um crescimento maior e benefícios mais duradouros, assim como um aumento notável da produtividade.

Não obstante, há que considerar a existência de um setor informal que, apesar de registrar uma tendência à queda nos últimos anos, ainda representa 32% do emprego urbano. Este setor constitui uma barreira significativa para o desenvolvimento de um sistema de trabalho de flexibilidade protegida, já que seus trabalhadores e empresas funcionam à margem das regulações, carecem de representação e costumam estar excluídos dos sistemas convencionais de proteção social.

D. Flexibilidade externa

Na atualidade, o mercado de trabalho do Chile opera com uma ampla flexibilidade; por isso, cumpre em grande medida uma das condições fundamentais do modelo de flexigurança. Quanto à flexibilidade externa, não existem regulamentações que impeçam a contratação e a demissão de trabalhadores e conta-se com uma ampla gama de contratos de trabalho, aplicáveis segundo o tipo de atividade produtiva. Com respeito à demissão, salvo o contrato indefinido, não há custos associados a seu término em condições normais; em 2006, 70% dos assalariados trabalhavam nessas condições. Não obstante, observa-se uma diminuição desses contratos, já que em 1998 representavam 81,2% do total.

A grande flexibilidade reflete-se numa taxa de rotação que alcança 26,2% do emprego total (um nível intermediário na comparação internacional). No entanto, existe uma tendência a substituir os contratos indefinidos por contratos temporários, o que poderia ter efeitos não neutros em matéria de proteção, já que diminuem as modalidades contratuais com maiores direitos conexos. Pode-se conjecturar que essa substituição se deve, em parte, a uma estratégia destinada a evitar os custos associados à demissão, sobretudo se, por razões de funcionamento da empresa, é preciso modificar algumas condições do contrato de trabalho e não se conta com o consentimento do trabalhador. Nesse caso, só haveria a opção de rescindir o contrato, pagar as indenizações e celebrar um novo contrato, com o que, na prática, se gera uma rigidez.

Por outro lado, a chamada lei Bustos obriga os empregadores a completar o pagamento das prestações à previdência social para efetivar a demissão de qualquer tipo de trabalhador, ainda que a legislação permita a declaração e o não pagamento das obrigações previdenciárias. Em todo caso, não se dispõe de informação sobre os efeitos dessa lei na capacidade de demissão.

Além disso, as empresas podem recorrer à subcontratação e ao fornecimento de pessoal temporário, práticas que estão disseminadas, já que aproximadamente 42% das empresas utilizam a subcontratação (e 10% destas o fornecimento de pessoal temporário) e um terço subcontrata a atividade principal ou as operações da empresa. Evidencia-se que a subcontratação não funcionaria, necessariamente, como um instrumento de especialização empresarial, mas como uma forma de poupança na administração dos recursos humanos. Recentemente, modificou-se a legislação de trabalho para corrigir este tipo de distorções e regular o fornecimento de pessoal.

Nos últimos anos, realizaram-se várias mudanças normativas nesta esfera, ainda que a subcontratação seja uma prática antiga e, muitas vezes, a identificação das partes na relação de trabalho (e, portanto, sua responsabilidade quanto a deveres e direitos) se torne confusa. Tanto os empregadores como os trabalhadores solicitaram de forma constante a fiscalização da subcontratação para determinar se pessoas que trabalham juntas, mas pertencem a empresas diferentes, podem ou não negociar coletivamente. Algo similar ocorre com as questões relativas aos acidentes e às doenças ocupacionais.

Em 2003 aprovou-se uma lei nesta matéria, embora questões fundamentais, como a responsabilidade subsidiária do empresário, tenham sido excluídas. Em 14 de janeiro de 2007 entrou em vigor uma nova lei mediante a qual se exige da empresa principal que verifique o cumprimento das obrigações trabalhistas do subempreiteiro com respeito ao trabalhador subcontratado; se existe descumprimento por parte do subempreiteiro, autoriza-se a empresa principal a reter os pagamentos a este e, inclusive, a pagar por sub-rogação tais obrigações². Além disso, foram estabelecidos novos

² Lei N° 20.123, que regula o trabalho em regime de subcontratação, o funcionamento das empresas de serviços temporários e o contrato de trabalho de serviços temporários.

requisitos em matéria de segurança e prevenção de riscos, e a empresa principal deve preparar um regulamento de higiene e segurança no local de trabalho, que será de cumprimento obrigatório para ambas as partes.

A aplicação dessa lei permitiu um maior nível de cumprimento das obrigações trabalhistas dos trabalhadores e limitou o uso do fornecimento de pessoal. Também se avançou na identificação de funções desempenhadas por trabalhadores subcontratados que são similares aos dos trabalhadores da empresa principal, mas com condições de trabalho diferentes, em setores onde a subcontratação é elevada, como a mineração, a agricultura, a pesca e a silvicultura, evidenciando a responsabilidade de contratação direta da empresa principal.

Embora as empresas principais aceitem a contratação direta a partir da identidade de funções, defendem sua opção de contratar o trabalhador que selecionarem, que pode não coincidir com a pessoa que desempenhava a tarefa com o subempreiteiro. Deste modo, formulou-se um conflito jurisdicional que envolve a Direção do Trabalho e empresas contratantes, entre as quais figura a Corporação Nacional do Cobre do Chile (CODELCO). A Corte Suprema, chamada para dirimir o conflito, decidiu a favor da empresa e, com isso, limitou a atribuição da Direção do Trabalho de fiscalizar, sancionar e impor medidas corretivas³, estabelecendo que não está facultada a obrigar a empresa a contratar uma pessoa determinada, nem a ser parte no processo judicial.

O cumprimento das obrigações trabalhistas só está contemplado na legislação e as únicas referências quanto à remuneração e outras fontes de renda são o salário mínimo legal e a negociação coletiva. No entanto, essa negociação deve ser efetuada na empresa, e os trabalhadores subcontratados se organizaram por ramo de atividade, o que os impede de exercê-la.

Também devemos levar em conta a descentralização do processo de produção e de trabalho, que permite aumentar a eficiência e diminuir custos, o que costuma ocasionar a existência de diversas condições e remunerações para funções similares. Embora se tenha obtido o consenso com respeito à necessidade de corrigir essa situação, isso não significa que se aceite uma remuneração comum, e tampouco a possibilidade de forçar uma negociação coletiva em níveis distintos dos admitidos na legislação trabalhista nacional.

Em suma, apesar dos avanços, abriu-se uma agenda de debate muito mais ampla com respeito às relações de trabalho e às responsabilidades dos diversos agentes, incluindo as instituições do Estado.

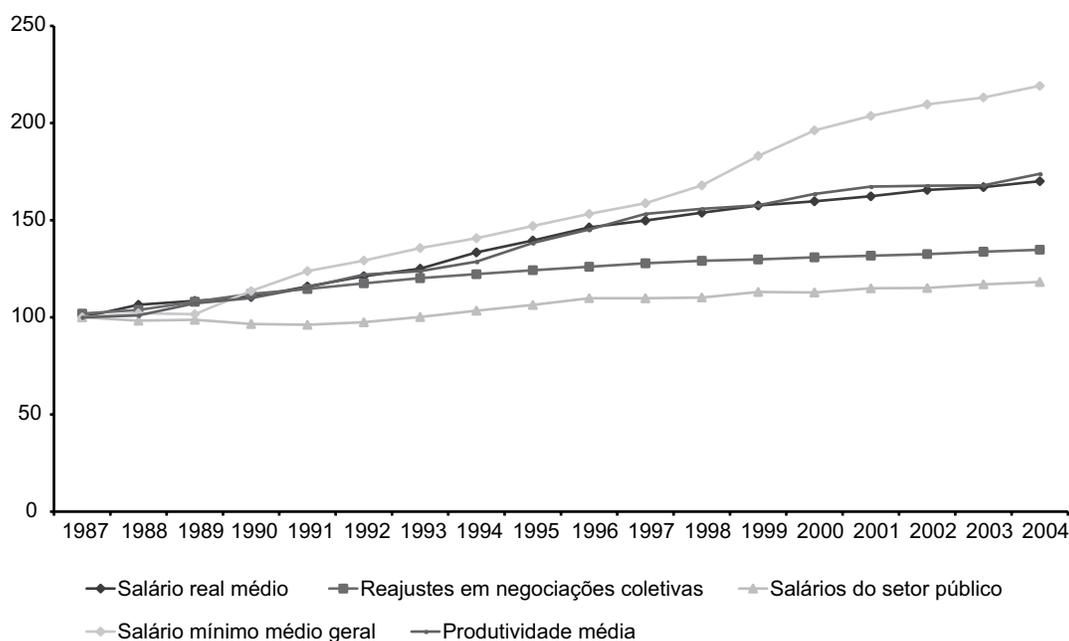
Como último aspecto relacionado com a flexibilidade numérica, cabe assinalar que, no setor público, ainda que uma de suas características seja a estabilidade no emprego, 46,6% do pessoal são trabalhadores por contrato e tarefa, o que indica certa disponibilidade, ao menos teórica, de flexibilidade para ajustar o volume de emprego.

Segundo a presente análise, em termos gerais tampouco existe rigidez salarial. Duas experiências, muito analisadas por seus efeitos não desejados, atualmente constituem parte do aprendizado nesta matéria. A primeira delas é a regra de indexação completa dos salários à inflação passada, que vigorou no final dos anos 70 e começo dos anos 80, que se mostrou muito disfuncional num período de profunda recessão e influiu no grau de destruição do emprego experimentado nesses anos. A segunda, mais recente, é o reajuste do salário mínimo realizado no período 1998-2000, que provocou um aumento real tão significativo que não só o desalinhou com respeito à evolução da produtividade média, como também, num contexto recessivo provocado pela crise asiática, influiu no ajuste.

³ Por exemplo, um parecer da Direção do Trabalho, de dezembro de 2007, determinou que a CODELCO deveria passar para seu quadro 4.934 trabalhadores (equivalentes a 27% de sua dotação) que trabalhavam por meio de empreiteiras.

Ao analisar a trajetória da remuneração média da economia (veja o gráfico V.1), observa-se que manteve uma estreita relação com o aumento da produtividade média do trabalho, como ocorreu também com o aumento salarial inicial acordado nas negociações coletivas. Este dado é importante, pois confirma que, os salários seguiram um caminho de crescimento sustentado e estável, o que guarda coerência também com a vinculação dos salários a indicadores de rendimento em seu componente variável, como se verá mais adiante.

GRÁFICO V.1
EVOLUÇÃO DOS SALÁRIOS E DA PRODUTIVIDADE MÉDIA



Fonte: elaboração própria com base em informação do Banco Central do Chile, da Direção do Trabalho e do Instituto Nacional de Estatísticas (INE).

Ademais, o reajuste futuro das remunerações acordado nas negociações coletivas foi estabilizado em torno de 100% do índice de preços ao consumidor (IPC), com uma periodicidade média de seis meses, o que indica a presença de indexação salarial durante a vigência dos contratos negociados (que é de dois a quatro anos segundo a lei). Isto se aplica a um universo de trabalhadores que diminuiu ao longo do tempo, tanto porque a negociação coletiva compreende somente 7,9% dos ocupados, como porque essa regra foi aplicada a uma proporção cada vez menor dos afetados pela negociação (65,3% do total em 2004).

Embora não disponhamos de cálculos do efeito indireto da indexação salarial no resto das empresas não afetadas pela negociação coletiva, cabe esperar que, num contexto de inflação decrescente, a trajetória das remunerações negociadas segundo essa regra seria superior à experimentada pela produtividade média da economia. Em todo caso, não é possível concluir se isso pode constituir uma causa de rigidez salarial, já que para tanto seria necessário conhecer a evolução da produtividade pertinente e a das remunerações totais, incluindo seus componentes variáveis, que geralmente estão associados a indicadores de rendimento.

Por outro lado, a partir da grande recuperação do início da década de 1990, a trajetória do salário mínimo real também é complementar à do crescimento da produtividade média do trabalho. No entanto, no final dessa década, e devido a um acordo de reajuste trienal, o salário mínimo real registrou

aumentos que não levaram em conta os efeitos da crise asiática na economia chilena. Desde então, retomou-se um caminho de crescimento equilibrado e, recentemente, experimentou-se um avanço notável que assegura o cumprimento efetivo, por haver-se eliminado práticas que desvirtuavam sua finalidade. Na última negociação de 2008, foi assinado um protocolo de acordo mediante o qual o Governo se comprometia a outorgar suma urgência a um projeto de lei destinado a equiparar o salário básico com o salário mínimo, o que permitiria suprimir a prática disseminada de estabelecer contratos com salários básicos inferiores ao salário mínimo, nos quais o cumprimento efetivo estava sujeito ao esforço dos trabalhadores para alcançar metas, associadas geralmente a determinadas vendas. O Congresso Nacional aprovou rapidamente esse projeto de lei.

Por último, o comportamento da remuneração média dos trabalhadores do setor público, medida a partir do reajuste geral efetuado a cada ano, mostra uma evolução inferior à taxa de crescimento das remunerações médias da economia. No entanto, esta visão é parcial, já que, devido à falta de informação, não foram incorporados os efeitos dos incentivos pactuados anualmente no contexto do Programa de Melhoramento da Gestão (PMG), sujeitos ao cumprimento de metas que costumam ser alcançadas.

E. Flexibilidade interna

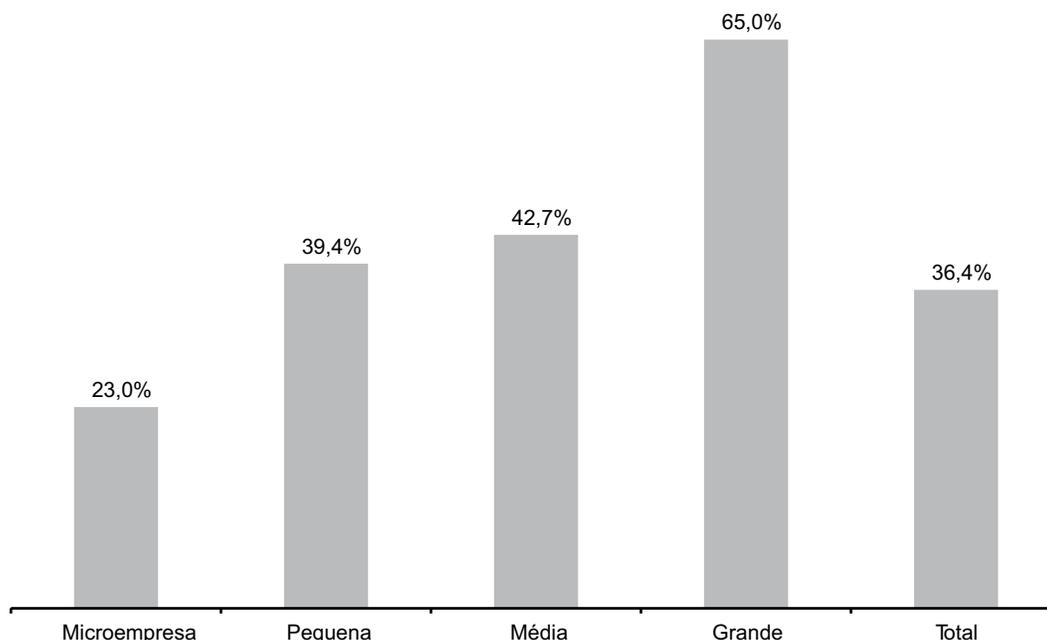
A flexibilidade interna também é elevada, já que os dados disponíveis evidenciam que a aplicação de componentes variáveis nas remunerações, tanto no setor privado como no público, é uma prática disseminada: 55% das empresas pagam remunerações variáveis; nas empresas em que existe um sindicato, a proporção se eleva para 80,2%. Além disso, 36,4% das empresas estabeleceram bônus por produtividade, cuja utilização é maior ainda nas grandes empresas, já que 65% os utilizam (veja o gráfico V.2). Os incentivos são em sua maioria de caráter individual, embora também existam os associados a aumentos gerais da produção ou da produtividade da empresa.

Por outro lado, quanto ao sistema de participação nos lucros, 69,2% das empresas optaram por uma modalidade que garante 25% da remuneração anual e 8% pelo sistema de repartir 30% dos benefícios. No setor público, se estenderam os aumentos da remuneração associados ao desempenho e as instituições regidas pelo Sistema de Alta Direção Pública são cada vez mais numerosas.

Quanto à capacidade para adaptar os tempos de trabalho e organizar a jornada de trabalho, também se observa a existência de múltiplas alternativas e regulamentações que permitem adotar diferentes sistemas segundo as necessidades das empresas. A jornada de trabalho máxima geral foi reduzida de 48 horas semanais para 45, mas as empresas podem estabelecer jornadas parciais, ainda que na prática só 22,8% as utilizem, sobretudo as que têm um menor tamanho relativo. Este tipo de jornada facilita em particular a inserção trabalhista feminina, já que se registra em maior medida nas empresas que contam com uma proporção mais elevada de mulheres.

Dentre as empresas, 46,4% utilizam horas extraordinárias, embora se tenha registrado uma queda devido à instauração de reformas destinadas a limitá-las a tarefas excepcionais. Além disso, as empresas podem adotar diferentes combinações de tempos de trabalho e de descanso, horários e turnos de trabalho. Quanto ao regime de descanso dominical, são numerosas as empresas que estão isentas; 30% das empresas aproveitam estas isenções por razões de caráter técnico ou por tratar-se de estabelecimentos que atendem diretamente ao público. Em matéria de turnos, a legislação também é muito flexível; as grandes empresas são as que mais os utilizam (66,7%). Além disso, a legislação permite os regimes de trabalho que alteram a distribuição habitual dos dias de trabalho e de descanso, de acordo com modalidades especiais, o que constitui um grau adicional de flexibilidade.

GRÁFICO V.2
EMPRESAS QUE APLICAM SISTEMAS DE BÔNUS, INCENTIVOS OU PRÊMIOS PELO
AUMENTO DA PRODUÇÃO OU DA PRODUTIVIDADE



Fonte: Direção do Trabalho, “Encuesta laboral (ENCLA) 2006”, Santiago do Chile, 2007.

Em conclusão, a regulamentação atual permite às empresas exibir múltiplas alternativas de ajuste para organizar os tempos e as jornadas de trabalho. Além disso, nas grandes empresas se observam estratégias de caráter integral, já que costumam aplicar simultaneamente diversas modalidades de flexibilidade num mesmo processo e aos mesmos trabalhadores, com o que obtêm uma capacidade de adaptação maior que a soma simples de cada uma das alternativas autorizadas.

Com as reformas recentes neste âmbito tentou-se corrigir algumas distorções, como o uso excessivo das horas extras sem causas realmente justificadas. Por outro lado, não se alcançou um consenso entre as partes sobre iniciativas que permitiriam o acordo entre os empregadores e as organizações sindicais nas empresas acerca do cômputo da jornada de trabalho com uma base mensal ou anual, o ajuste da remuneração em situações justificadas e a suspensão do contrato de trabalho com garantia de acesso à proteção social e reintegração posterior; e o Governo até agora não persistiu na tentativa.

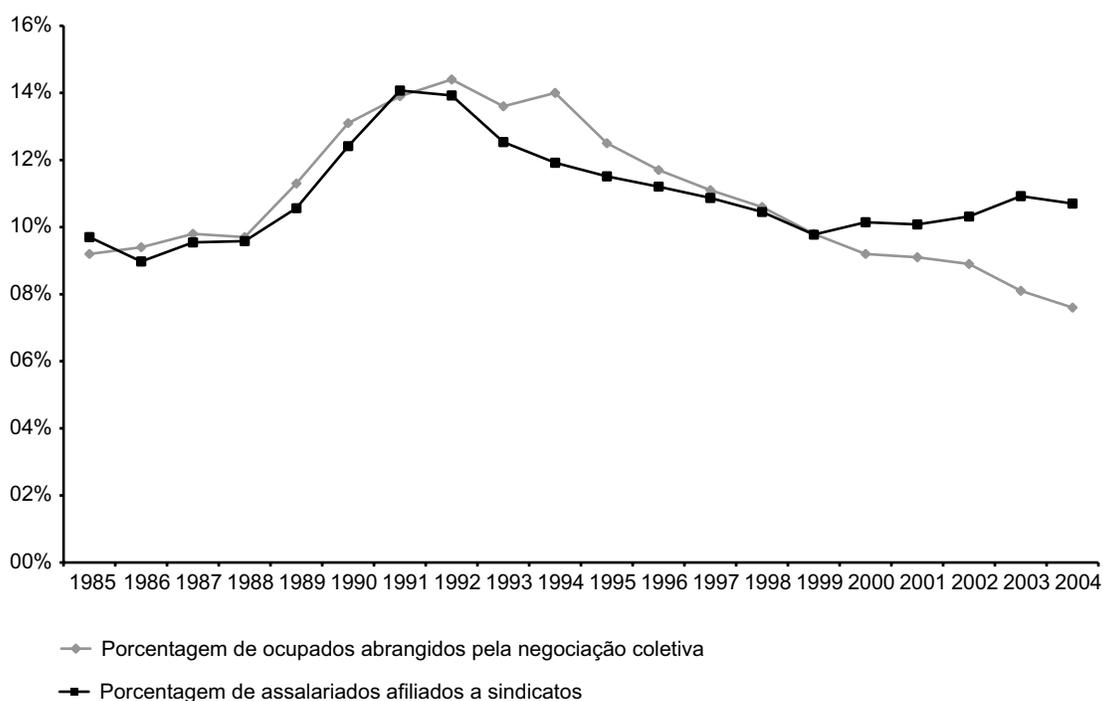
É paradoxal constatar que a inexistência de uma contraparte organizada de trabalhadores e as insuficiências no exercício pleno da negociação coletiva constituem fatores que impedem uma maior flexibilidade interna. Esta carência dificulta a possibilidade de alcançar uma situação ótima, já que uma flexibilidade pactuada coletivamente na empresa, que por sua natureza protegeria os interesses dos trabalhadores e dos empregadores, seria mais sólida do que a que se pode alcançar contando somente com uma lei. Essa debilidade, por sua vez, obstaculiza o diálogo nos níveis intermediários e de empresa e aprofunda a percepção de desproteção dos trabalhadores perante os empresários.

F. Sindicalismo e negociação coletiva

A existência de organizações sindicais que agrupem uma proporção significativa dos trabalhadores, o exercício e a ampliação da negociação coletiva e a prática do diálogo social como uma atividade permanente são elementos centrais do funcionamento do modelo de flexigurança, e também o foram na formulação da política trabalhista dos governos democráticos desde 1990.

No entanto, os dados indicam que nesta esfera existe uma debilidade considerável (veja o gráfico V.3). Atualmente, a população sindicalizada equivale somente a 10% da força de trabalho, e a negociação coletiva compreende unicamente 7,6% dos assalariados, apesar de que, desde 1990, impulsionou-se um conjunto de reformas destinadas a restaurar e ampliar os direitos coletivos, assim como a aumentar a participação e a estender o alcance dos instrumentos coletivos entre a população ocupada. Ademais, não só os atuais indicadores são insuficientes em relação aos objetivos propostos, mas se observa uma persistente queda desde meados dos anos 90.

GRÁFICO V.3
SINDICALIZAÇÃO E NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO CHILE, 1985-2004



Fonte: Elaboração própria com base em informação da Dirección do Trabalho e do Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Trata-se de um assunto complexo, posto que as razões são variadas: um menor protagonismo sindical em comparação com o período de recuperação da democracia, mudanças na forma de organização da produção, uma rotação de trabalho elevada (que explicaria a diminuição dos sindicatos de empresa, com poder para negociar) e denúncias persistentes de práticas antissindicais. Por outro lado, quanto à negociação coletiva, é provável que fatores como a faculdade do empregador de estender os benefícios negociados pelos sindicatos ao resto dos trabalhadores de uma empresa, a presença de substitutos em caso de greve e a existência de grupos negociadores paralelos ao sindicato atuem como desincentivos para a sindicalização dos trabalhadores. Estas questões, ademais, fizeram com que as reformas obtidas fossem insuficientes do ponto de vista das expectativas do movimento sindical.

A baixa sindicalização e o alcance limitado da negociação coletiva, ilustrados no gráfico V.3 pela diferença entre as duas séries, não só constituem uma barreira para a viabilidade de um sistema de flexigurança, mas implicam um risco maior, já que se estariam criando condições para que os conflitos por demandas de trabalho sejam encaminhados à margem das atuais regulações. De fato, nos últimos anos adquiriram importância os sindicatos de trabalhadores temporários, de autônomos e os que agrupam empresas diferentes, apesar de na prática encontrarem graves limitações para poder negociar coletivamente. Portanto, cada vez com mais frequência, suas demandas trabalhistas não resolvidas derivaram em ações de pressão, expressadas em greves, desemprego e ocupações de empresas em setores dinâmicos, sobretudo vinculados ao comércio exportador, que afetaram grupos de empresas e transferiram os conflitos trabalhistas para o âmbito da segurança e da ordem pública.

No setor público, onde a sindicalização e o direito de greve estão proibidos, a legislação é infringida assiduamente, já que se assinam acordos e protocolos que constituem verdadeiros contratos coletivos, e as greves ilegais destinadas a pressionar a autoridade para que atenda às pretensões dos trabalhadores se tornaram habituais. A diferença fundamental com o resto dos setores consiste em que os negociadores pertencem a organizações fortes que contam com uma extensa trajetória sindical e o empregador é o Estado.

G. Mudanças em matéria de proteção social

A capacidade do sistema de proteção social de oferecer uma cobertura adequada em matéria de serviços de saúde, desemprego e pensões constitui um fator fundamental. Nos últimos anos, o sistema de saúde foi reformado, estabelecendo-se um conjunto de garantias universais ante as doenças graves, e investiram-se vultosos recursos para melhorar os sistemas de atenção à saúde para os que não possuem recursos. Com respeito às pensões, no início de 2008 foi aprovada uma reforma estrutural que permitiu criar um sistema de pensões solidário, que contém novos benefícios e direitos destinados aos 60% mais pobres da população e assegura que inclusive as pessoas que nunca contribuíram recebam pensões. Em ambos os casos, as transformações se orientam a garantir que a perda do emprego não signifique ficar excluído dos serviços e benefícios oferecidos por cada um destes sistemas.

O sistema de proteção contra o desemprego e suas transformações recentes reveste grande importância, já que, num regime que funciona com uma elevada flexibilidade de contratação e de demissão, desempenha um papel central de contrapartida. Até 2002, quando se criou o seguro-desemprego, o principal instrumento de proteção eram as indenizações por anos de serviço, mediante o qual se realizava o pagamento de um salário por cada ano de antiguidade no emprego até o momento da demissão por necessidades da empresa. Geralmente, com este tipo de instrumentos se pretende promover a estabilidade no emprego e a proteção do trabalhador e, em particular, se atribui mais importância à preservação do posto de trabalho que à proteção da renda quando este perde seu emprego. No entanto, questionou-se sua eficácia devido a seus efeitos no mercado de trabalho.

A cobertura da proteção é limitada, já que abrange somente os trabalhadores com contratos indefinidos e quando a causa da demissão responde às necessidades da empresa. As empresas não estão obrigadas a constituir um fundo para essa contingência, motivo pelo qual seu pagamento está associado à disponibilidade de liquidez; e já que a quantia depende da antiguidade no emprego, existe um incentivo para reduzir a duração dos contratos.

Com base num diagnóstico que evidenciou as insuficiências assinaladas, em outubro de 2002 foi instaurado o seguro-desemprego. Este sistema combina contas individuais dos trabalhadores com um Fundo de Desemprego Solidário que funciona como um fundo distributivo.

O sistema assegura benefícios em função do salário médio do ano anterior à demissão, financiados com recursos próprios (das contas individuais) e complementados com o Fundo. Seu financiamento é triplo e gera benefícios em todos os casos, financiados com as contas individuais de desemprego. Suas características inéditas permitiram: aumentar a cobertura de proteção, incorporando os trabalhadores com contratos temporários ou por obra; assegurar prestações independentemente do motivo que tenha gerado o término da relação contratual; melhorar o equilíbrio entre as indenizações por demissão e a poupança em caso de desemprego; e estabelecer relações diretas entre o sistema e as políticas de capacitação e os serviços de informação e intermediação trabalhista.

No entanto, é necessário melhorar alguns aspectos, como facilitar o acesso ao Fundo de Desemprego Solidário, gerar benefícios mais significativos e aumentar a cobertura de seus beneficiários. Além disso, é necessário elaborar novos instrumentos que permitam superar as limitações dos sistemas convencionais de proteção, que, na presença de mercados de trabalho segmentados como o chileno, geram situações de exclusão entre os assalariados ou autônomos do setor informal, que abrange quase 30% dos trabalhadores do país. Apesar dos avanços registrados nos últimos anos, a proteção outorgada pelo sistema ainda é incompleta, mas pode ser aperfeiçoada no médio prazo.

H. As políticas ativas

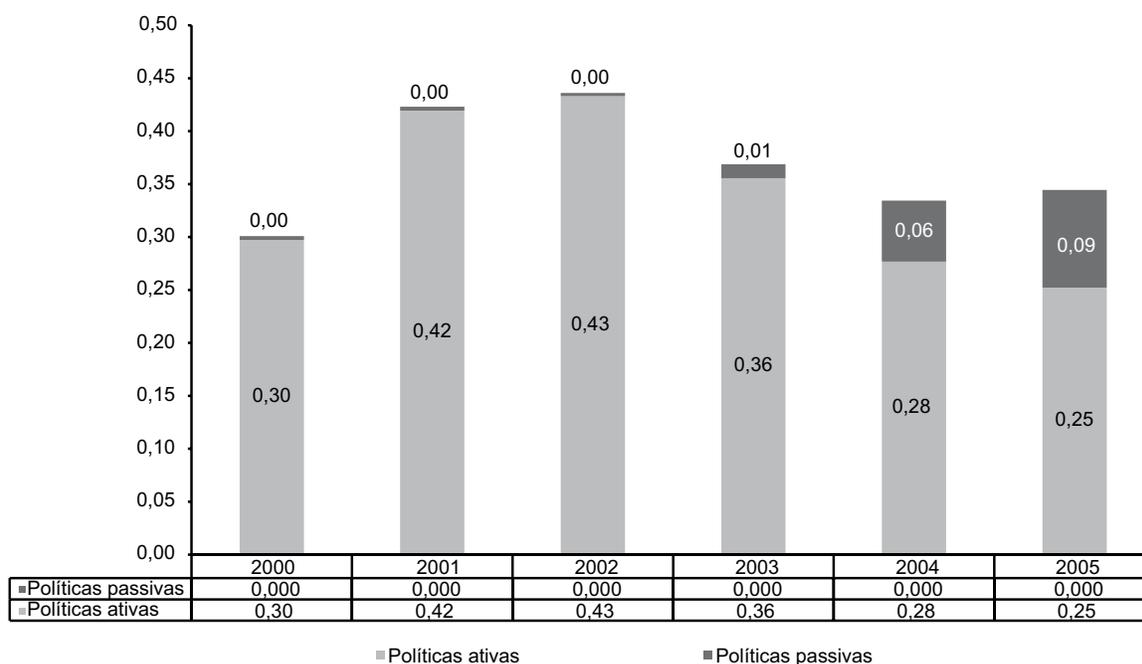
Este tipo de políticas permite abranger os segmentos da população excluídos do alcance dos instrumentos de proteção convencionais, já que as condições de participação não estão definidas como uma contrapartida de uma relação assalariada formal, mas, precisamente, obedecem ao critério de favorecer especialmente quem não conta com ela. Estas políticas são, além disso, um dos três eixos fundamentais do modelo de flexigurança tomado como referência.

Durante o período desta análise, foi implementado um conjunto de políticas do mercado de trabalho, tanto ativas como passivas, e realizou-se um investimento notável na aplicação de estruturas institucionais e o estabelecimento de coordenação entre diversas entidades governamentais que, conjuntamente, permitiram obter resultados positivos e uma experiência valiosa para fazer frente às dificuldades impostas por um contexto de escasso crescimento do emprego.

Os instrumentos utilizados visaram fortalecer a oferta de trabalho (mediante a capacitação profissional), potencializar os grupos vulneráveis (com programas de apoio aos desempregados), aumentar a demanda de trabalho (mediante programas de emprego direto ou subsídios à contratação de mão de obra) e melhorar o funcionamento do mercado de trabalho (por meio do desenvolvimento de serviços de informação e intermediação trabalhista). Quanto às políticas passivas, neste mesmo período entrou em funcionamento o seguro-desemprego, que substituirá num certo prazo o subsídio de desemprego anterior.

O gráfico V.4 apresenta informação que permite conhecer o volume dos investimentos realizados para implementar as políticas mencionadas. O gasto total em políticas do mercado de trabalho, expressado como porcentagem do PIB, mostrou neste período um comportamento anticíclico, já que, enquanto o desemprego se situava em níveis relativamente altos, o gasto total passou de 0,3% do PIB em 2000 para 0,44% em 2002 e diminuiu para 0,34% do PIB em 2005. Este último se deveu à redução do gasto em políticas ativas, em particular pela diminuição sustentada dos programas de emprego direto e do investimento em capacitação profissional, mediante a utilização da trégua fiscal. Embora o gasto total nestas políticas seja superior ao registrado de 1995 a 2000, período em que alcançou somente 0,17% do PIB em média, continua sendo muito inferior ao observado nos países industrializados, que foi de 2,25% em média de 1990 a 2002, e nas economias em transição, onde foi de 0,66% em 1998.

GRÁFICO V.4
GASTO EM POLÍTICAS DO MERCADO DE TRABALHO NO CHILE, 2000-2005
(Em porcentagem do PIB)



Fonte: Elaboração própria com base na Dirección de Orçamentos (DIPRES), Ministério da Fazenda do Chile.

Com respeito às políticas passivas, o comportamento foi distinto, já que o gasto aumentou notavelmente a partir de 2003, devido sobretudo à instauração do seguro-desemprego. De fato, o efeito deste novo instrumento na cobertura foi significativo em comparação com o escasso nível alcançado pelo subsídio de desemprego anterior, o que explica, por sua vez, o leve aumento do gasto total registrado em 2005 com respeito ao ano anterior.

Apesar da experiência relativamente satisfatória na formulação e aplicação de políticas de emprego direto e indireto dos anos recentes, não se dispõe de um quadro institucional adequado que permita capitalizar os avanços obtidos. Isto se refere a questões de formulação, coordenação e, em geral, ao desenvolvimento de tecnologias apropriadas que permitam aumentar a eficácia e a eficiência na gestão deste tipo de programas. De forma análoga, com respeito aos serviços de informação e intermediação, embora exista consenso sobre sua importância, a cobertura é inferior a 10% dos desempregados, e não se conta com uma estrutura ótima que aumente a eficácia, apesar de ser possível identificar iniciativas recentes que apontem na direção de potenciá-los, como o programa que os vincula aos serviços do setor privado. Apesar disso, não se percebeu uma vontade política de promover melhoras nesta matéria, o que constitui evidentemente uma carência significativa para poder desenvolver um sistema de flexigurança no país.

A experiência mais recente nesta matéria, o programa piloto de intermediação público-privada impulsionado pela Subsecretaria do Trabalho —que consiste em serviços de intermediação com um incentivo estatal por trabalhador colocado equivalente a 50% do salário bruto, com um teto de 100.000 pesos chilenos—, foi um rotundo fracasso, o que indica uma vez mais a necessidade de fortalecer uma rede pública de intermediação destinada a quem não pode optar por uma solução privada ou de mercado na provisão deste tipo de serviços.

As políticas de capacitação, que são um elemento fundamental para a mobilidade e a capacidade de adaptação da força de trabalho, se dirigem a três tipos de beneficiários: os trabalhadores ocupados, mediante o uso de uma trégua fiscal; os desempregados e os grupos vulneráveis, por meio do conjunto de programas sociais de capacitação; e os trabalhadores com uma formação incompleta, com o programa Chilecalifica e outros de caráter geral.

Como se observa no quadro V.2, o investimento total em capacitação como proporção do PIB aumentou até 2002 e a partir desse momento diminuiu sucessivamente até alcançar 0,14% do PIB em 2005. Este comportamento é devido ao menor uso da benefício fiscal em decorrência das novas disposições aplicadas desde 2002, que pretendiam assegurar o bom uso nas empresas de menor tamanho relativo. Em todo caso, o investimento em capacitação seguiu um comportamento pró-cíclico, já que as empresas, ao enfrentar situações de incerteza, relutam em investir em capacitação; se, além disso, diminuem suas vendas, terão maiores restrições de liquidez, motivo pelo qual tenderão a adiar as decisões nesta esfera.

QUADRO V.2
COBERTURA DOS BENEFICIÁRIOS E INVESTIMENTO EM CAPACITAÇÃO

Programas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	% da população economicamente ativa (PEA) (2005)
Trabalhadores capacitados (% do total)							
Benefício fiscal	92,2	94,1	95,7	94,4	93,1	93,8	58,6
Bolsas com cargo ao benefício fiscal	1,6	1,6	1,5	2,1	3,1	3,3	
Programas sociais	6,2	4,4	2,9	3,5	3,8	2,9	9,2
Investimento em capacitação (% do total)							
Benefício fiscal	82,8	82,1	83,0	86,8	84,4	86,7	
Bolsas com cargo ao benefício fiscal	2,5	7,0	7,5	3,8	4,7	3,9	
Programas sociais	14,6	10,9	9,5	9,4	10,9	9,4	--
- Programa nacional de bolsas de estudo	0,00	0,00	5,5	3,3	7,6	6,1	
Investimento total (% do PIB)	0,17	0,22	0,24	0,20	0,15	0,14	--

Fonte: Serviço Nacional de Capacitação e Emprego (SENCE), Anuários estatísticos, vários anos.

O benefício fiscal é o programa principal, tanto pela quantidade de beneficiários como pelos montantes envolvidos, e beneficia os assalariados de empresas formais, sobretudo médias e grandes. O Estado incentiva o desenvolvimento de atividades de capacitação por esta via, permitindo um desconto do imposto anual sobre a renda segundo os investimentos efetuados a título de capacitação de seus trabalhadores, até o equivalente a 1% do valor anual das folhas. Portanto, trata-se de uma isenção tributária por um gasto realizado anteriormente.

Nesse contexto funciona também o programa “Becas Franquicia Tributaria”, bolsas de capacitação com cargo ao benefício fiscal financiado com saldos de contribuições das empresas que aderiram aos Organismos Técnicos Intermediários de Capacitação (OTIC) não utilizados em períodos anteriores. O programa beneficia trabalhadores pouco qualificados, desempregados e a população atendida pela rede social pública. Observa-se uma cobertura crescente de beneficiários, já que passou de 1,6% em 2000 para 3,3% em 2005, superando o total dos capacitados nos programas sociais. Além disso, mediante este programa estão sendo redistribuídos recursos para beneficiários excluídos do uso normal da benefício fiscal, sobretudo mulheres. Seus recursos concentram cerca de 4% do investimento total em capacitação do Serviço Nacional de Capacitação e Emprego (SENCE), que equivale a menos da metade dos destinados a programas sociais.

Os programas destinados aos desempregados e grupos vulneráveis para sua inserção no mercado de trabalho são financiados pelo Fundo Nacional de Capacitação (FONCAP) e agrupados nos chamados programas sociais. Como figura no quadro V.2, o total de beneficiários destes programas diminuiu, e sua proporção no investimento total de capacitação não supera 10%. Somente o Programa Nacional de Bolsas de Estudo, destinado à capacitação em ofícios para o trabalho autônomo ou por conta própria, mostrou um comportamento mais ativo, ainda que sua importância relativa seja escassa.

É necessário, além disso, contrastar a população beneficiária dos programas de capacitação com a população alvo. Em 2005, 93,8% dos capacitados eram assalariados de empresas que utilizaram o benefício fiscal, enquanto os 6,2% restantes foram capacitados mediante programas particulares para desempregados e outros grupos vulneráveis. Ao comparar estas proporções com as dos assalariados e desempregados na força de trabalho —58,6% e 9,2%, respectivamente— pode-se concluir que a porcentagem dos assalariados com emprego é demasiado elevada, a dos desempregados é demasiado baixa e quase um terço da força de trabalho não faz parte da população visada pelas políticas de capacitação.

De fato, cerca de um terço da força de trabalho não está incluída na população visada pelos atuais programas, porque se trata de trabalhadores autônomos ou que trabalham no setor informal da economia, o que acrescenta dificuldades de funcionamento na implementação de programas específicos. A ampliação da população alvo para estes grupos é, sem dúvida, um nítido desafio de política pública, e a implementação, desde 2005, do programa de capacitação para microempresários e trabalhadores autônomos constitui um exemplo dessa linha de atuação.

Contudo, a busca de soluções ótimas e sustentáveis do ponto de vista financeiro é um requisito central, já que o custo da capacitação de um trabalhador nos programas sociais é muito superior ao que se obtém através do benefício fiscal. O custo médio de capacitação mediante o Programa Nacional de Bolsas de Estudo é 6,8 vezes superior ao benefício fiscal, por causa do baixo nível de capital humano, geral ou específico, dos trabalhadores capacitados nos programas especiais. Seria útil abordar a reformulação da capacitação, reorientando-a para o enfoque de competências e articulando-a com um sistema nacional de certificação, que se encontra numa etapa de trâmite legislativo. Esta iniciativa tem um vasto potencial para impulsionar o investimento em capacitação e aumentar notavelmente a cobertura atual.

Por último, cabe assinalar dois aspectos que poderiam apresentar melhores resultados nesta matéria no futuro, na perspectiva de dispor de um sistema de capacitação que ofereça oportunidades de qualificação e formação permanente. Por um lado, a experiência recente demonstrou que os efeitos da capacitação em matéria de emprego e de renda se potencializam ao utilizar programas como o de bonificação para a contratação de mão de obra. Portanto, as políticas de capacitação integrada para os beneficiários do Chile Solidário adquirem uma importância particular, já que são incorporadas aos instrumentos destinados a abordar o desemprego estrutural associado com a pobreza de grupos identificados.

Por outro lado, é preciso destacar que, na atualidade, os programas de emprego direto são aplicados sob a responsabilidade do SENCE e observa-se uma tendência similar nos programas indiretos. Se levarmos em conta que essa instituição é também responsável pela maioria dos programas de capacitação profissional e que, além disso, os serviços de informação e intermediação trabalhista figuram entre suas funções, temos um cenário no qual a coordenação entre serviços complementares pode ocorrer com maior facilidade que no passado, já que se trataria de coordenações internas de uma mesma instituição.

I. Os atores e o diálogo social

Desde a recuperação da democracia, o diálogo social foi considerado tanto um objetivo da política trabalhista como um método para forjar acordos entre os atores trabalhistas. Depois de uma longa história de desencontros e conflitos, alcançar acordos sociais nacionais que produziram um clima de cooperação e entendimento entre os trabalhadores e os empresários foi uma tarefa básica de todos os governos formados desde 1990. A necessidade de impulsionar um processo com essas características, que não tinha precedentes no país, se baseou na convicção de que o quadro institucional instaurado pelo regime militar apresentava carências evidentes com respeito à representação trabalhista, proteção social e promoção de um processo de desenvolvimento equitativo. O governo entendia que reformar o quadro institucional trabalhista exigia um compromisso empresarial e trabalhista em torno do mesmo; com base nisso, iniciou-se um processo de acordos orientado a estimular as relações de cooperação, reformar a legislação trabalhista, fortalecer a fiscalização, desenvolver a capacitação profissional e aperfeiçoar o sistema de segurança social.

Em 1990, a Confederação da Produção e do Comércio (CPC) e a Central Única de Trabalhadores (CUT) assinaram o quadro de referência para o diálogo, no qual expressaram que o desenvolvimento econômico significava crescimento, conquista de mercados, aumento da poupança e do investimento e elevação dos níveis de emprego e dos salários. Também expressaram que o mercado de trabalho devia ter um funcionamento eficiente e competitivo, submetido a regulamentos, para obter uma distribuição equitativa e justa da riqueza, proteger os mais fracos, erradicar a pobreza e estimular o pleno emprego. Nesse contexto, foi assinado o acordo tripartite “Chile, uma oportunidade histórica”, e o impulso gerado por esse acordo permitiu, de 1991 a 1993, celebrar outros acordos referentes a matérias específicas.

No entanto, depois de quatro anos, o processo começou a exibir sintomas de esgotamento. Por um lado, os empresários manifestaram sua relutância em participar de novos acordos destinados a reajustar o salário mínimo, argumentando que em suas empresas não era pertinente e que não estavam dispostos a reconhecer os sindicatos como interlocutores importantes. A disposição ao diálogo da cúpula sindical também mudou. Em 1994, quando se acabava de constituir o segundo Governo da Concertación, foram exigidas novas reformas trabalhistas e uma maior celeridade para recuperar o nível de remuneração e outros benefícios não salariais. Argumentava-se que, apesar dos avanços obtidos no primeiro Governo da Concertación, ainda eram insuficientes em relação às expectativas, e que para reverter as desigualdades do modelo de crescimento econômico era prioritário fortalecer o movimento sindical antes de continuar participando em novas instâncias de diálogo, o qual consideravam desequilibrado e improdutivo.

Em 1994, o novo Governo relançou o diálogo social estabelecendo uma nova instância tripartite no âmbito nacional, o Fórum de Desenvolvimento Produtivo, que permitiu debater diversas questões, incluindo as trabalhistas e as de proteção social. Apesar de ter sido criado o Centro Nacional de Produtividade e de Qualidade (denominado atualmente Chile Calidad), com participação tripartite e destinado a promover e reforçar o diálogo, a pesquisa e o intercâmbio de informações e experiências no âmbito da competitividade, não foi possível obter consenso sobre um conjunto de novas reformas em matéria de negociação coletiva e de ampliação dos direitos e liberdades sindicais, nem sobre a criação do seguro-desemprego.

Em 2000, o Governo seguinte estabeleceu o Conselho de Diálogo Social e convocou os principais atores do mundo do trabalho a participar em comissões técnicas tripartites e, paralelamente, a abordar a criação de um seguro-desemprego. Nesse processo, as posições dos empresários e dos trabalhadores se mantiveram distantes em matérias como a negociação para várias empresas e a eliminação da substituição de trabalhadores nos casos de greve, aspectos fundamentais para as

organizações sindicais. O Governo decidiu incluir no projeto de lei somente as questões sobre as quais existia maior probabilidade de obter acordo e em 2001 foram aprovadas novas reformas trabalhistas. Em 2002, instaurou-se o seguro-desemprego, embora as organizações empresariais não o apoiassem e as de trabalhadores tenham ficado insatisfeitas.

Desde então, nem sequer se propôs alguma iniciativa concreta neste âmbito com a forma de diálogo social nacional tripartite e nos últimos anos optou-se pela constituição de conselhos assessores da presidência (para a reforma das pensões, da educação e em questões de emprego e equidade, por exemplo), formados por técnicos ou por representantes de diversos grupos sociais, designados pelo Governo, cujas recomendações não são compulsórias para o Poder Executivo.

Parece que o diálogo e o pacto social só se justificaram no princípio da consolidação da democracia, quando prevaleciam incertezas com respeito ao futuro econômico e social. Os inéditos acordos obtidos no começo dos anos 90 são explicados, em grande medida, pelo reconhecimento do pacto social como um bem coletivo, que daria resultados de soma positiva a partes com interesses diferentes. Considerava-se que desse modo se garantiria a estabilidade do sistema econômico, se canalizariam as demandas adiadas de maior proteção e participação nos benefícios do crescimento e que tudo isso permitiria às novas autoridades assegurar um processo de transição bem-sucedido. Isso explicaria, também, a ênfase no médio prazo e o caráter nacional que se imprime aos acordos.

Se a experiência analisada pode ser explicada fundamentalmente pelas circunstâncias particulares dos inícios da transição para a democracia, não é estranho que, uma vez dissipadas as incertezas e desconfianças principais, esse processo, sobretudo na forma de acordos nacionais, tenha perdido a vitalidade inicial. Além disso, basta que uma das partes concomitantes modifique sua percepção sobre sua utilidade para que o processo seja interrompido.

Mesmo supondo que se mantenham avaliações positivas sobre o pacto social, existe um problema adicional que provém do grau de descentralização e da concorrência pela liderança entre as instituições que representam os interesses dos trabalhadores e dos empresários. Nessas condições, que parecem prevalecer no contexto nacional, não existem garantias de que os acordos alcançados pelos dirigentes sejam aplicados efetivamente no nível descentralizado, o que pode ser mais determinante ainda se os conteúdos dos acordos gerais não produzem benefícios socioeconômicos diretos e se quem os subscreve não conta com uma sólida legitimidade.

J. Avanços graduais e sustentados em matéria de flexibilidade com proteção

Não obstante o exposto anteriormente, avançou-se mediante reformas graduais da institucionalidade trabalhista, criaram-se novos instrumentos de proteção contra o desemprego e potencializou-se o estabelecimento de políticas ativas — todos elementos centrais de um modelo de flexigurança. Nesse sentido, a vontade dos governos de impulsionar mudanças nessa direção foi um fator de eficácia decisivo.

A experiência chilena apresenta mudanças objetivas na melhora da proteção do trabalhador e na criação de novos instrumentos destinados a facilitar a adaptação aos mercados de trabalho, o que permitiu transformar o quadro regulador herdado do regime militar. Essas transformações, insuficientes para alguns e inconvenientes para outros, caracterizaram-se por seu cunho gradual e sustentado (embora nem por isso tenham sido menos eficazes), mantendo-se afastadas das mudanças pendulares e drásticas.

Como era de prever, as mudanças das regulamentações trabalhistas individuais e coletivas foram promovidas ativamente pelas organizações de trabalhadores, enquanto os interesses

empresariais e sindicais coincidiram em maior grau na formulação de novas modalidades de contratação. Também os empresários contribuíram ativamente em temas menos conflituosos, como a reforma da justiça do trabalho e o aperfeiçoamento dos instrumentos de capacitação, em parte porque não implicavam mudanças na legislação trabalhista e porque seu financiamento é essencialmente fiscal.

O papel desempenhado pelos governos não foi neutro, posto que todas as reformas impulsionadas eram coerentes com a política trabalhista orientada ao desenvolvimento da flexibilidade com proteção, já que, ao melhorar a proteção dos direitos individuais nas relações de trabalho e restabelecer garantias básicas para o exercício dos direitos coletivos, se fortalece a capacidade das partes para chegar a acordos, o que, além disso, é complementar à existência de uma justiça do trabalho oportuna e eficaz. Por outro lado, as reformas destinadas a regular novas modalidades de contratação buscam estabelecer certezas quanto aos deveres e direitos das partes e, ao melhorar a empregabilidade e a proteção em caso de perda do emprego, avançam no fomento de melhores capacidades de adaptação dos trabalhadores e das empresas.

No Chile, se envolve recursos fiscais, a iniciativa legislativa incumbe somente ao Poder Executivo, embora em qualquer outro caso seu auspício seja decisivo. Não obstante, a falta de consenso não paralisa as negociações, posto que são transferidas ao Parlamento, onde se reproduzem as diferenças dos atores sociais e se alcançam novos acordos, embora nesse caso leve em consideração uma maior diversidade de interesses.

Tudo isso contribui para explicar as limitações e o sentido prático do diálogo social, já que as organizações de trabalhadores e de empresários estão conscientes de que, no final, as diferenças serão abordadas no parlamento. O risco consiste em que determinados temas, se não forem resolvidos adequadamente ou forem adiados sistematicamente, se convertem em reivindicações emblemáticas e em fundamento para ultrapassar a institucionalidade vigente. É o caso, por exemplo, das restrições à negociação coletiva, do exercício do direito de greve e, mais recentemente, dos conflitos ocasionados a partir das novas normas sobre subcontratação.

K. Conclusões e recomendações

A seguir propõe-se um conjunto de iniciativas orientadas a eliminar as atuais barreiras que limitam o desenvolvimento de um esquema de flexibilidade protegida.

- a) Para aperfeiçoar a relação entre a flexibilidade e a proteção do trabalhador, pode-se avançar mediante uma maior proteção em caso de desemprego, por duas vias principais:
 - *Potencializar o seguro-desemprego.* Junto com a aplicação de reformas dos parâmetros de certos elementos, como o requisito de contar com 12 contribuições contínuas para ter acesso aos benefícios do Fundo de Desemprego Solidário (atualmente utilizado abaixo de suas possibilidades), entre outras, seria possível obter uma eficácia maior aumentando o atual grau de substituição das indenizações por demissão em troca de maiores contribuições empresariais ao sistema. Com isso, se neutralizaria a tendência atual de substituir os contratos indefinidos devido ao custo da demissão e, por sua vez, se conseguiriam novos recursos para financiar benefícios de desemprego maiores ou para ampliar o período de proteção.
 - *Ampliar a cobertura em caso de desemprego persistente.* Dado que os sistemas convencionais de proteção existentes, basicamente contributivos, são especialmente apropriados para situações de desemprego cíclico e, portanto, limitam a duração das

prestações em torno da extensão média do desemprego, seria conveniente implementar, nos casos de desemprego de maior duração, um mecanismo de assistência ao desemprego, com financiamento fiscal, que fosse acionado ao se extinguir o direito ao seguro-desemprego, cujos benefícios seriam concedidos em troca da participação regular em programas ativos do mercado de trabalho.

- A este respeito, o Governo apresentou ao Congresso Nacional um projeto de reforma do seguro-desemprego no qual se propõe, entre outras coisas, a incorporação dos trabalhadores com contratos temporários ou por tarefa como beneficiários do Fundo de Desemprego Solidário, estabelecendo novos requisitos para seu acesso. Com isso, abordou-se também o objetivo de reduzir as condições para se beneficiar do uso do Fundo, já que se propõe, tanto para os trabalhadores com contratos temporários como indefinidos, o registro de 12 contribuições nos últimos 24 meses, sendo que as três últimas devem ser contínuas e com o mesmo empregador. Em matéria de benefícios, propõe-se que em caso de alto desemprego sejam pagas prestações adicionais aos beneficiários do Fundo. No caso dos trabalhadores com contrato indefinido, o sexto e o sétimo mês de benefício serão financiados com taxas de substituição de 25% e 20%, respectivamente; para os trabalhadores com contrato temporário a taxa de substituição do pagamento adicional será de 30%.
- b) Quanto às políticas ativas, pode-se melhorar sua eficácia por três vias. Levando em conta que, atualmente, tanto os programas de emprego direto e indireto, os serviços de informação e intermediação trabalhista e os principais mecanismos de capacitação profissional dependem do SENCE, haveria que dar prioridade ao investimento em seu desenvolvimento institucional, em todos os aspectos, de forma a assegurar um funcionamento eficiente baseado em padrões objetivos de qualidade.
- *Serviços de informação e intermediação trabalhista.* Seria necessária a decisão política de intervir decididamente em seu desenvolvimento a fim de: eliminar as ambiguidades com respeito à sua dependência administrativa e investir em modelos de formulação e gestão eficientes; obter uma estreita coordenação com o funcionamento do seguro-desemprego; estabelecer sistemas de avaliação dos resultados com objetivos quantificáveis; e, com base nisso, aumentar significativamente a destinação de recursos de natureza fiscal com esses fins.
 - A este respeito, a recomendação de atribuir importância particular ao acompanhamento e avaliação de novas iniciativas destinadas a incentivar a participação de instituições privadas na prestação destes serviços, como o programa piloto de intermediação público-privada impulsionado pela Subsecretaria do Trabalho, adquiriu completa vigência. Essa experiência constituiu um rotundo fracasso, o que evidencia uma vez mais a necessidade de fortalecer uma rede pública de intermediação destinada aos que não têm acesso a uma solução privada ou de mercado na provisão deste tipo de serviços.
 - *Programas de emprego e de apoio à reinserção no mercado de trabalho.* Além de sua utilidade em situações de alto desemprego originado por crises, esse tipo de programa é também um instrumento eficaz para abordar os problemas constantes de desajuste da oferta de trabalho. Também permite estender o alcance da proteção a segmentos de trabalhadores que costumam estar excluídos dos sistemas convencionais de proteção, como os que trabalham no setor informal e outros grupos muito vulneráveis por sua dificuldade para se empregar. Nesse sentido, é crucial impulsionar o desenvolvimento de tecnologias ótimas de intervenção, o que se conseguiria estabelecendo mecanismos permanentes e objetivos de acompanhamento e avaliação de seus efeitos, assim

como dispendo de orçamentos financiados com a renda geral proporcionada por um planejamento de médio e longo prazo, a fim de melhorar a eficiência do uso dos recursos mediante a coordenação de programas complementares destinados a grupos de beneficiários identificados adequadamente.

- *Políticas de capacitação profissional.* Dado que a política de capacitação depende em grande medida do uso do benefício, o que implica a tendência a privilegiar os assalariados das empresas médias e grandes, haveria que estabelecer um sistema de incentivos que permitisse ampliar a quantia e estender o uso dos chamados remanescentes deste programa, a fim de favorecer a mais trabalhadores que não contribuem nem aderiram aos Organismos Técnicos Intermediários de Capacitação (OTIC). Esta é uma esfera com um alto potencial para obter acordos nacionais tripartites —como sucede nos países desenvolvidos—, o que permitiria corrigir as atuais insuficiências de cobertura dos beneficiários mais desprotegidos e vulneráveis por suas dificuldades para se empregar. É preciso fomentar as intervenções do Fundo Nacional de Capacitação e, se as avaliações periódicas dos efeitos o justificarem, reforçá-las com dotações orçamentárias de maior quantia.
- c) Os retrocessos identificados na cobertura da associação sindical e na negociação coletiva (e, com isso, na capacidade de representação coletiva dos interesses dos trabalhadores) justificam a busca de novas fórmulas que eliminem os obstáculos que impedem um melhor exercício, pois constituem a base fundamental para o desenvolvimento da autonomia coletiva. Com isso, seria possível evitar que os avanços futuros fiquem condicionados à aprovação do governo.
- d) *Os atores e o diálogo social.* Sob a perspectiva do modelo de flexigurança, os avanços foram obtidos mesmo sem um quadro institucional que promova e desenvolva o diálogo tripartite no âmbito nacional, como uma prática valorizada e permanente. Apesar das iniciativas impulsionadas por todos os governos desde 1990, a experiência foi discreta. No entanto, a estratégia de convocar o diálogo em torno de problemas regionais, ou para temas específicos, parece ser uma via que pode dar resultados no tempo, ainda que se trate de um problema muito complexo, e seus resultados só poderiam ser percebidos no médio e longo prazo.
- e) Por último, a rigidez das posições das contrapartes trabalhistas, que impede a obtenção de consensos em torno de um sistema de flexigurança eficaz, constitui um obstáculo no âmbito nacional que se evidencia em cada ocasião. Esta rigidez se expressa, por exemplo, na demanda recorrente de medidas para flexibilizar o mercado de trabalho que não só estão reconhecidas nos atuais regulamentos, mas são amplamente utilizadas. Além disso, a impossibilidade de estabelecer acordos sobre o quadro institucional do diálogo social e a titularidade sindical na negociação coletiva, assim como com respeito a seu exercício pleno, questão abordada recentemente pelo Conselho Assessor Presidencial para o Trabalho e a Equidade, só revelam a magnitude dos desafios que ainda precisam ser abordados.

Capítulo VI

México: as dimensões da flexigurança trabalhista¹

Clemente Ruiz Durán

¹ Este documento reúne a contribuição dos seminários realizados em fevereiro e agosto de 2008 na sede da CEPAL em Santiago e os comentários de Jürgen Weller, Ruperto Patiño, Graciela Bensusan, Gerardo Fujii e Mateo Lejarza. Sua preparação contou com o apoio de Manuel Haro Zepeda, Carmen Hernández Lara, Marco Merino, Víctor Osorio e José Segura Álvarez, que colaboraram na edição e elaboração da base de dados. A Secretaria do Trabalho e Previdência Social ofereceu um apoio essencial para este projeto e, através da Direção Geral de Pesquisa e Estatística do Trabalho, a cargo de Roberto Fausto López Esquinca, processou os dados homogeneizados das Pesquisas Nacionais de Ocupação e Emprego (ENOE) 1995-2007 e a informação da Pesquisa Nacional de Emprego, Salários, Tecnologia e Capacitação no Setor Manufatureiro (ENESTYC) 2005. Apesar de todas as colaborações, o autor é o único responsável pela publicação. Para uma versão ampliada, veja Ruiz Durán (2009).

A. Um mercado de trabalho segmentado, flexível e submetido à pressão demográfica

Com uma população economicamente ativa de 45,4 milhões de pessoas e uma população não economicamente ativa de 31,5 milhões, o mercado de trabalho mexicano é o segundo mais importante da América Latina. Isto é consequência do acentuado aumento da população total, que em 2008 alcançou 106,5 milhões de habitantes e entre 1995 e 2008 registrou um ritmo médio de crescimento anual de 1,2%. No mesmo período, a população economicamente ativa aumentou 2,0%, devido à explosão demográfica dos anos 60, quando o crescimento populacional alcançou cifras superiores a 3%. Na atualidade, esta explosão demográfica se reflete na incorporação de grande quantidade de jovens à força de trabalho. A população acima de 14 anos registra um acréscimo anual de 1.199.019 pessoas, o que exerce forte pressão sobre um mercado de trabalho ao qual a cada ano se incorporam 863.740 pessoas, enquanto outras 157.622 se somam à população não economicamente ativa. As pessoas que se incorporam à população não economicamente ativa dividem-se em disponíveis (4,7 milhões) e não disponíveis (26,7 milhões). A população não economicamente ativa disponível é formada por pessoas que não trabalham nem buscam trabalho por considerar que não têm nenhuma possibilidade de consegui-lo. Embora isto não signifique que se neguem a trabalhar, seu comportamento não deixa de ser passivo, já que não buscam inserir-se no mercado de trabalho. A população não economicamente ativa não disponível é aquela que situa a perspectiva de trabalho totalmente fora de seu âmbito de interesse ou que está incapacitada para trabalhar (INEGI, 2005, pág.10). Convém assinalar que a divisão da população em economicamente ativa e não economicamente ativa tem uma fronteira débil, já que é afetada por certos períodos de variações sazonais na demanda de trabalho (como ocorre no fim do ano) que promovem a incorporação de membros da população não economicamente ativa à população economicamente ativa.

Nos últimos 50 anos, a expansão da população sofreu algumas modificações pela crescente migração —fundamentalmente para os Estados Unidos— de pessoas que não contam com um emprego de qualidade que lhes permita ter níveis de bem-estar adequados. De acordo com a informação do Conselho Nacional de População, estima-se que entre 1990 e 2008 emigraram cerca de 9,6 milhões de pessoas; o relatório correspondente a 2007 do “Gabinete” o “Instituto” de Estatísticas Trabalhistas dos Estados Unidos confirma que, do total da população civil dos Estados Unidos, 19,8 milhões de pessoas são de origem mexicana e 14 milhões se encontram incorporadas à força de trabalho². A migração modificou a composição do mercado de trabalho mexicano e atualmente a população economicamente ativa pode se incorporar a um emprego no setor formal ou informal, recorrer ao autoemprego, estar subempregada ou desocupada ou migrar para o estrangeiro. A decisão final depende do grupo de população específico em que se desenvolve cada pessoa.

Em 2008, dos 45,4 milhões de pessoas que constituíam a população economicamente ativa, 43,8 milhões se encontravam ocupadas e 1,6 milhões estavam desempregadas. No México, a ocupação tem diferentes facetas e a Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos classifica os trabalhadores em diferentes categorias de acordo com a posição que ocupam no mercado de trabalho e o tipo de unidade econômica em que atuam³. Não se parte de um conceito de igualdade, mas de um esquema diferenciado que supõe que os trabalhadores a serviço do Estado requerem um regime de exceção, enquanto as relações de trabalho entre particulares observam um esquema mais geral.

² As estimativas foram feitas com base nos indicadores demográficos básicos do Conselho Nacional de População [online] <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/00indicadores.htm>.

³ Veja o artigo 123 da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos.

Dos 43,8 milhões de pessoas ocupadas, 22,1 milhões trabalham em empresas, 12,0 milhões no setor informal⁴, 5,2 milhões em instituições públicas, 1,8 milhões em trabalhos domésticos remunerados, 1,4 milhões na agricultura de subsistência e 876.000 em instituições privadas⁵. Embora esta divisão represente um mercado de trabalho segmentado, com um regime de trabalho enquadrado no direito constitucional, a desigual aplicação da lei provocou uma fragmentação institucional.

De acordo à sua posição no trabalho, a população ocupada se divide em dois grandes grupos: trabalhadores subordinados e trabalhadores independentes. Por sua vez, os trabalhadores subordinados se classificam em remunerados e não remunerados. Os trabalhadores subordinados remunerados incluem tanto os que recebem um salário como os que obtêm outro tipo de remuneração. Os trabalhadores subordinados não remunerados —que se dividem em trabalhadores familiares e trabalhadores não familiares— são pessoas ocupadas que não recebem nenhum pagamento (nem monetário nem em espécie), embora possam receber algum tipo de prestação. O grupo de trabalhadores independentes inclui tanto os empregadores como os que trabalham por conta própria. Em 2008, o grupo de trabalhadores subordinados incluía 31,8 milhões de pessoas e o de trabalhadores independentes contava com 12,0 milhões. Numa perspectiva dinâmica de 1995 a 2008, os trabalhadores subordinados registraram um crescimento médio anual de 2,6%, em comparação com 1,7% dos independentes, o que lhes permitiu elevar sua participação para 72% da população ocupada.

Um elemento adicional na segmentação do mercado de trabalho decorre da situação dos trabalhadores subordinados, já que só 14,8 milhões dos 31,8 milhões contam com um contrato escrito. Embora os trabalhadores que não estão sujeitos a um contrato escrito tenham a possibilidade de recorrer aos tribunais para resolver um conflito, estão em situação de desvantagem, já que as prestações extrassalariais não aparecem devidamente detalhadas. Os artigos 35, 36 e 37 da legislação vigente estabelecem que, por princípio, toda relação de trabalho será mantida por tempo indefinido, com exceção dos contratos temporários ou por obra determinada.

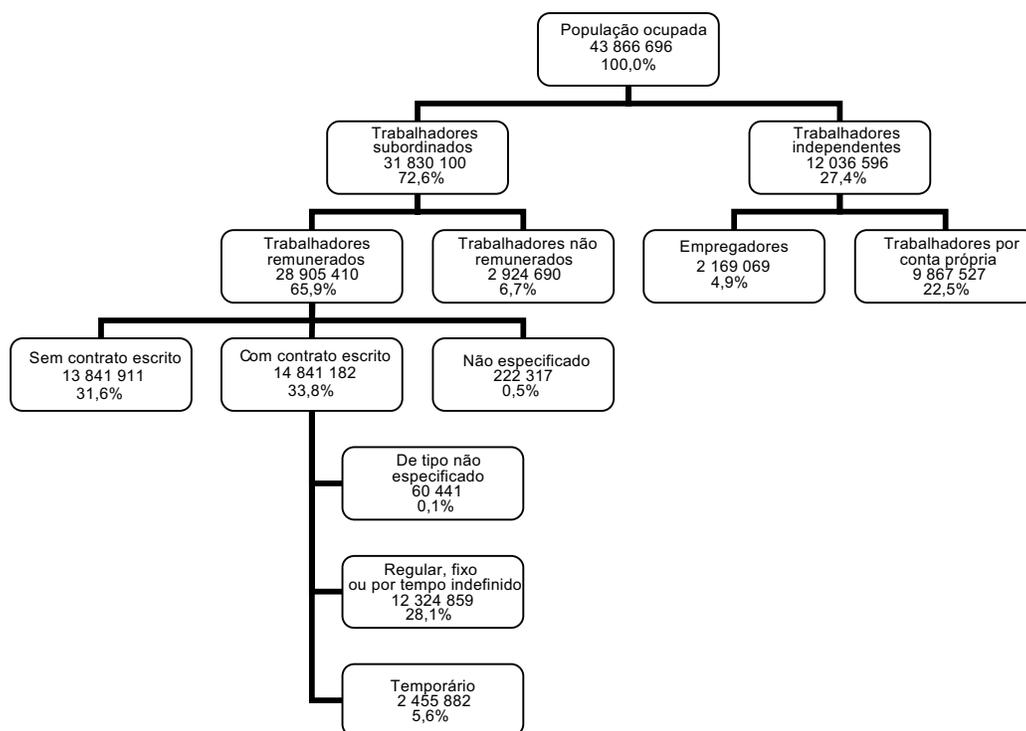
O diagrama VI.1 mostra a segmentação do mercado de trabalho mexicano, onde grande parte da população ocupada não tem nenhuma certeza acerca da participação nesse mercado, embora o artigo 26 da lei federal do trabalho estipule que a inexistência de um contrato escrito não priva o trabalhador dos direitos derivados das normas de trabalho e dos serviços prestados, pois a falta dessa formalidade será imputada ao patrão.

Um dos pontos mais controversos das novas relações de trabalho é a redefinição do local de trabalho. Para obter um primeiro enfoque deste problema, analisa-se o tipo de estabelecimento em que se realiza a atividade de trabalho, observando-se que dois terços dos trabalhadores subordinados com contrato escrito trabalham em estabelecimentos médios e grandes ou no governo, enquanto 60% dos trabalhadores subordinados sem contrato escrito trabalham em microempresas, que é onde se concentra fundamentalmente o mercado informal.

⁴ O Instituto Nacional de Estatística, Geografia e Informática (INEGI) define o setor informal como todas as atividades econômicas realizadas a partir dos recursos das famílias, com uma situação identificável e independente desses das famílias, mas sem que se constituam como empresas.

⁵ O INEGI define as instituições privadas como as unidades econômicas dedicadas à prestação de serviços educativos, assistenciais e de saúde (independentemente do tipo de organização) e qualquer outra instituição que atue sob a denominação de associação civil, independentemente do serviço prestado.

DIAGRAMA VI.1
ESQUEMA DAS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DO MERCADO
DE TRABALHO MEXICANO (2008)



Fonte: Elaboração própria.

QUADRO VI.1
MÉXICO: TRABALHADORES REMUNERADOS, SEGUNDO A SITUAÇÃO CONTRATUAL,
POR ÂMBITO PRODUTIVO E LOCAL DE TRABALHO, 2008
(Em porcentagens)

	TOTAL	Com contrato escrito			Sem contrato escrito	Não especificado
		Subtotal	Temporário	Regular, fixo ou por tempo indefinido			De tipo não especificado
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Âmbito agropecuário	7,4	1,0	1,1	1,0	0,7	3,1
Não especificado	2,7	2,9	4,3	2,6	28,2	27,3
Âmbito não agropecuário	90,0	96,0	94,6	96,4	71,2	69,5
Grandes estabelecimentos	13,6	24,9	21,2	25,7	12,5	6,7
Médios estabelecimentos	14,9	24,5	26,0	24,3	18,5	14,6
Pequenos estabelecimentos	21,6	27,6	27,6	27,6	22,5	23,2
Microempresas com estabelecimento	14,6	5,1	5,2	5,1	5,6	15,8
Microempresas sem estabelecimento	10,3	0,3	0,6	0,2	2,1	2,4
Governo	7,5	13,2	13,4	13,2	9,9	4,8
Outros	7,4	0,4	0,5	0,4	0,0	2,1
Microempresas e pequenas empresas	46,6	33,0	33,4	32,9	30,3	41,4

Fonte: Elaboração própria, com base nas pesquisas nacionais de ocupação e emprego.

Se efetuarmos uma análise pelo lugar de desempenho da atividade de trabalho, observamos que, embora uma parte importante dos trabalhadores a realize em estabelecimentos, há um subgrupo que o faz em seu domicílio particular (14% dos trabalhadores remunerados em 2008) ou de maneira itinerante (5%) e um segmento que trabalha nas instalações de outras empresas ou instituições, como no caso da subcontratação (3%).

A prática da subcontratação registra mais intensidade no setor manufatureiro e é mais habitual nas indústrias metálicas básicas e na indústria química, bebidas e tabaco, plásticos e minerais não metálicos. Esta prática é utilizada fundamentalmente na grande e média indústria e, em menor escala, na pequena indústria e na microindústria (Pesquisa Nacional de Emprego, Salários, Tecnologia e Capacitação no Setor Manufatureiro (ENESTYC), 2005).

Isso mostra que a evolução do mercado de trabalho mexicano ocorreu de forma segmentada e que só alguns trabalhadores tiveram acesso a um emprego de qualidade, enquanto o resto teve que enfrentar processos de precarização. Sem dúvida, uma das causas da precarização do emprego foi a falta de uma ampla cobertura de segurança social que garantisse a todos os mexicanos um nível de bem-estar mínimo ao longo da vida. O truncado sistema de segurança social abriu o caminho para a informalidade, incentivou o descumprimento da lei e causou problemas estruturais nas instituições habilitadas a proporcioná-la, o que provocou uma crise financeira que foi resolvida com reformas de pouco alcance.

Ao problema estrutural da segurança social somou-se a adoção de um esquema de baixos custos salariais que nas últimas décadas manteve os salários deprimidos, enfraquecendo o mercado interno e provocando um baixo crescimento da economia. Na busca de uma solução de mercado para o problema do emprego, optou-se por redefinir o espaço de trabalho e isso deu lugar a uma maior flexibilidade onde subsistem os mais diversos esquemas de trabalho. Nestas novas situações adquiriram grande relevância as microempresas e as pequenas empresas (sobretudo as novas formas de contratação) e se deu um importante lugar à subcontratação.

B. Características e mudanças recentes na regulação do mercado de trabalho

O México conta com uma legislação trabalhista vigente desde 1970 à qual ainda não se conseguiu aplicar uma reforma substantiva. Esta legislação, inspirada no direito social relacionado com a defesa dos direitos dos trabalhadores, se origina no artigo 123 da Constituição, que sofreu 31 modificações desde 1917 (“toda pessoa tem direito ao trabalho digno e socialmente útil; com esse fim, serão promovidas a criação de empregos e a organização social para o trabalho, em conformidade com a Lei”). A lei federal do trabalho regula as relações de trabalho e as divide em dois grandes grupos: relações individuais de trabalho e relações coletivas de trabalho. Um elemento adicional que convém destacar é a inspeção do trabalho, que procura fazer com que as empresas cumpram as disposições legais vigentes.

1. Relações individuais de trabalho

As normas das relações individuais de trabalho estão contidas no título segundo da legislação, podendo-se assinalar alguns elementos importantes:

- **Artigo 20.** Entende-se por relação de trabalho, qualquer que seja o ato que lhe dê origem, a prestação de um trabalho pessoal subordinado a uma pessoa, mediante o pagamento de um salário. Contrato individual de trabalho, qualquer que seja sua forma

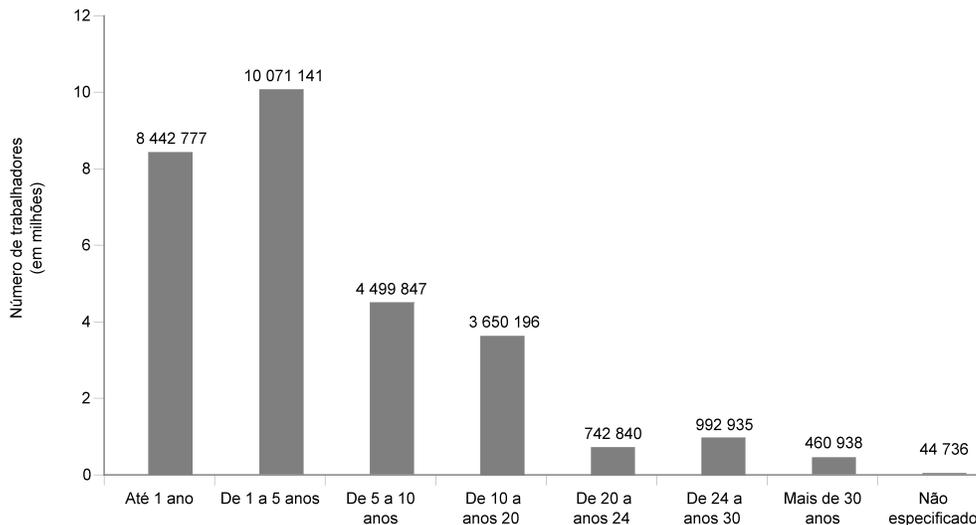
ou denominação, é aquele em virtude do qual uma pessoa se obriga a prestar a outra um trabalho pessoal subordinado, mediante o pagamento de um salário. A prestação de um trabalho a que se refere o parágrafo primeiro e o contrato celebrado produzem os mesmos efeitos.

A seguir, indicam-se os aspectos das relações individuais de trabalho que sofreram algumas modificações:

- **Trabalho infantil** (Artigo 22). Este conceito foi modificado e atualmente a idade mínima para trabalhar é de 14 anos (na versão original era 12 anos). De acordo com a Pesquisa Nacional de Ocupação e Emprego (ENOE) do segundo trimestre de 2008, com esta modificação se protegem 4,5 milhões de menores para que possam concluir os nove anos de educação básica (seis de primária e três de secundária). Embora a reforma tivesse a intenção de redefinir o trabalho infantil, na atualidade se estima que 2,4 milhões de crianças trabalham, o que mostra que não foram estabelecidos mecanismos para a observância da lei, apesar de se ter obtido uma reforma legal.
- **Contrato escrito** (Artigo 24). Estabelece-se a necessidade de estipular por escrito a relação de trabalho e a forma em que esta será protegida para evitar abusos contra o trabalhador. No entanto, conforme analisado na seção A, a proporção de trabalhadores que contam com um contrato escrito é de apenas 33% da população ocupada.
- **Estabilidade no trabalho** (Capítulo II do Título II). Este capítulo é um dos pontos mais controversos da legislação trabalhista, já que o artigo 35 estabelece que a relação de trabalho pode ser por obra ou tempo determinado ou por tempo indeterminado e que, à falta de uma estipulação a esse respeito, será por tempo indeterminado. Não obstante, na prática se observa que os trabalhadores são contratados por tempo determinado —quando esta deveria ser a exceção— e que as empresas celebram contratos de experiência, o que deixa os trabalhadores mergulhados na incerteza de trabalho. Na atualidade tampouco é raro que as subempregadoras ou as agências de colocação de pessoal evitem suas responsabilidades trabalhistas e violem o princípio da estabilidade no emprego.
- **Convém assinalar que o contrato de experiência** não está validado na legislação mexicana, que fala do contrato por obra e tempo determinado e do contrato por tempo indeterminado. No entanto, existe um debate a esse respeito, no qual se assinala que o que não está proibido explicitamente está permitido. Sob esta premissa, alguns juristas validaram o período de experiência, que dá elementos para uma contratação sem garantia de receber os benefícios legais e, sobretudo, questiona o princípio da estabilidade no emprego.

No que se refere à subcontratação, a lei federal do trabalho contempla a figura do intermediário: “a pessoa que contrata ou intervém na contratação de outras pessoas para que prestem serviços a um patrão”. Além disso, a norma trabalhista também estabelece o princípio da responsabilidade solidária, em virtude do qual as empresas clientes das agências de colocação de pessoal também são responsáveis pelas obrigações trabalhistas frente aos trabalhadores. No entanto, nem todos os direitos dos trabalhadores estão salvaguardados nesta forma de contratação. O direito à estabilidade no emprego é um dos que não estão protegidos, já que os trabalhadores são transferidos de uma empresa a outra sem ter segurança de permanência em nenhuma e com frequência ficam sujeitos à temporalidade contratual contínua. De acordo com as estatísticas da ENOE 2008, dos 28,9 milhões de trabalhadores remunerados, 18,5 milhões (64,1%) têm uma permanência no trabalho inferior a cinco anos (veja o gráfico VI.1).

GRÁFICO VI.1
PERMANÊNCIA NO TRABALHO



Fonte: Elaboração própria, com base na Pesquisa Nacional de Ocupação e Emprego, 2008.

- Nas relações individuais de trabalho surgiram novas formas de contratação que não implicam nenhum tipo de relação de trabalho com a empresa. Por exemplo, oferece-se aos trabalhadores dos postos de serviço da empresa Petróleos Mexicanos a oportunidade de exercer seu trabalho sob um acordo conhecido como direito de piso, que consiste em abastecer e prestar qualquer outro tipo de serviço aos clientes sem receber salário algum. Neste caso, a renda dos trabalhadores provém unicamente das gorjetas que recebem dos clientes.
- Outra modalidade de contratação individual é a utilizada na cadeia Wal-Mart do México, onde os trabalhadores não são empregados, mas associados, de modo que a relação de trabalho é diferente da estipulada por lei.
- Na modalidade de honorários incorporáveis há uma contratação limitada, já que parte do salário é paga em conformidade com a legislação vigente, com todos os direitos legais, mas a porção mais importante é paga como honorários, fora da relação de trabalho.
- Enquanto subsiste, a relação de trabalho atravessa uma série de vicissitudes vinculadas com o princípio de estabilidade no emprego, que em algumas ocasiões são favoráveis e em outras são desfavoráveis a qualquer das partes que intervêm nessa relação. A primeira destas vicissitudes é a suspensão da relação de trabalho de maneira temporária, cessando as obrigações recíprocas: o trabalhador de prestar o serviço e o patrão de pagar o salário. O artigo 42 da lei federal do trabalho estabelece sete causas de suspensão da relação de trabalho, entre as quais se encontram a doença do trabalhador e sua detenção ou prisão preventiva seguida de sentença absolutória. Uma vez que desaparecem as causas temporárias de suspensão da relação de trabalho, esta é retomada, respeitando-se assim o princípio da estabilidade no emprego. Em outras ocasiões, se vai além da suspensão e se sobrepõe o término da relação de trabalho, um acontecimento diferente que impede a continuação da prestação do serviço. Em conformidade com o artigo 53 da lei federal do trabalho, são causas de terminação da relação de trabalho, entre outras: o mútuo consentimento, a conclusão da obra, a morte do trabalhador ou uma incapacidade física

ou mental que impeça a prestação do serviço. Embora termine a relação de trabalho, neste caso o fim se deve a causas naturais não imputáveis a nenhuma das partes; por isso, o princípio da estabilidade no emprego permanece a salvo.

- A rescisão sem responsabilidade para o trabalhador constitui outra vicissitude que pode afetar a relação de trabalho. O artigo 51 da legislação trabalhista mexicana estabelece nove causas pelas quais o trabalhador pode se separar do posto de trabalho sem que se lhe impute responsabilidade, o que implica que o patrão incorreu em descumprimento de contrato contra o trabalhador ao haver violado o princípio da estabilidade no emprego. A falta de probidade do patrão, a redução do salário do trabalhador e a falta de pagamento do salário no lugar e na data acordados são algumas das causas desta ruptura. Porém, a pior e menos desejada das vicissitudes pelas quais atravessa a relação de trabalho é a demissão: o ato unilateral em virtude do qual o patrão dá por terminada a relação de trabalho invocando uma causa grave de descumprimento que se imputa ao trabalhador. Neste caso, a demissão ocorre quando o trabalhador descumpre o contrato, incorrendo em alguma das 15 causas estabelecidas no artigo 47 da lei federal do trabalho, sem responsabilidade para o patrão. A desobediência do trabalhador ao patrão, ter mais de três faltas injustificadas num período de 30 dias, as faltas de probidade cometidas pelo trabalhador e desempenhar seu trabalho em estado de embriaguez são algumas das causas que permitem ao patrão romper com o princípio da estabilidade no emprego. De forma excepcional, também pode ocorrer a demissão por causas econômicas, mas para isso é preciso o consentimento da autoridade trabalhista. Em caso de dispensa sem justa causa, concedem-se três meses de salário mais 12 dias por ano de serviço quando o trabalhador tem direito à reinstalação, mas não o exerce, e três meses mais 20 dias por ano trabalhado se não tem direito à reinstalação (pagam-se os salários devidos). Em caso de demissão por razões econômicas, paga-se uma indenização equivalente a quatro meses de salário e 20 dias por ano de serviço mais um bônus por antiguidade de 12 dias por ano trabalhado (o teto deste bônus é o dobro do salário mínimo).

2. Relações coletivas de trabalho

As normas das relações coletivas de trabalho estão regulamentadas no título sétimo da lei federal do trabalho, cujo principal objetivo é a regulação das relações dos trabalhadores organizados, destacando-se os seguintes pontos:

- **Nível de sindicalização.** Um problema fundamental nesta área é o desincentivo a promover a organização dos trabalhadores, o que se reflete no baixo nível de sindicalização que existe no México. De acordo com a ENOE, somente 4.507.154 dos trabalhadores do país são sindicalizados (10,3% da população ocupada). Se analisarmos a indústria manufatureira, observamos que o maior grau de sindicalização ocorre nas grandes empresas (70% contavam com um sindicato em 2004), enquanto esta organização é praticamente inexistente nas microempresas (Pesquisa Nacional de Emprego, Salários, Tecnologia e Capacitação no Setor Manufatureiro (ENESTYC), 2005).
- **Baixa efetividade da negociação contratual.** Ao baixo nível de sindicalização se acrescenta a atitude passiva dos sindicatos, que se refletiu em aumentos salariais sumamente baixos. Os acordos contratuais assinados entre 2000 e 2006 obtiveram um aumento acumulado real de apenas 3% para todo o período, cifra que inclusive chegou a ser negativa no caso dos trabalhadores a serviço do Estado.

- **Direito à greve e estabilização da economia.** Um dos pontos essenciais da negociação contratual é o direito à greve como mecanismo para fazer valer os direitos dos trabalhadores (título oitavo da lei federal do trabalho). No México, o recurso à greve foi de grande importância como mecanismo de resposta a eventuais negativas dos empresários a reconhecer o direito à melhoria das condições de vida dos trabalhadores. Não obstante, no México a inflação superou os 100% após a crise da dívida externa, mas em 1987 foi controlada com o estabelecimento de um acordo tripartite, denominado Pacto de Solidariedade Econômica (PSE), entre os trabalhadores, os empresários e o governo. Este acordo estipulava que os empresários não aumentariam os preços se os trabalhadores não solicitassem reajustes salariais acima da inflação esperada. Embora esta política tenha conseguido reduzir a inflação, sacrificou o poder aquisitivo dos trabalhadores, debilitando o mercado interno. Na realidade, esta medida representou a instauração de um mecanismo de controle sobre as negociações contratuais e, portanto, repercutiu no direito à greve, já que este era colocado em dúvida no esquema acordado pelos sucessivos pactos assinados. De fato, como se pode observar no quadro VI.2, o número de greves diminuiu progressivamente entre 1989 e 2007 como consequência do acordo coletivo e, posteriormente, da obtenção de uma maior estabilidade na economia.
- **Riscos de trabalho.** Um fragmento-chave da legislação trabalhista mexicana (título nono) é o que se refere aos riscos de trabalho, com base no qual se elaborou um esquema detalhado de riscos e se estabeleceram comissões de higiene e segurança nas empresas. Devido a isso, nos últimos anos reduziu-se o número de acidentes, doenças e mortes.

QUADRO VI.2
GREVES REGISTRADAS PELA CENTRAL OPERÁRIA

Período	Integrantes do Congresso do Trabalho								
	Total	Subtotal	CTM	CROC	CROM	Outras organizações do Congresso do Trabalho ^a	Sindicatos nacionais autônomos e associações sindicais autônomas	Independentes do Congresso de Trabalho	Não especificada
1989	118	94	71	9	5	5	4	23	1
1990	150	129	100	13	5	6	5	20	1
1991	136	114	87	8	7	5	7	22	0
1992	156	136	99	16	5	3	13	20	0
1993	155	144	98	22	12	5	7	11	0
1994	116	94	57	16	10	6	5	22	0
1995	96	83	50	13	6	11	3	13	0
1996	51	42	27	6	4	4	1	9	0
1997	39	34	22	4	2	5	1	5	0
1998	33	27	15	7	2	3	0	6	0
1999	32	25	16	2	5	2	0	7	0
2000	26	22	8	5	2	4	3	4	0
2001	35	30	12	9	6	2	1	5	0
2002	45	37	19	7	3	1	7	8	0
2003	44	39	16	8	4	7	4	5	0
2004	38	30	13	4	1	5	7	8	0
2005	50	42	22	5	5	4	6	8	0
2006 ^b	55	47	27	9	5	4	2	8	0
2007	27	21	14	3	0	1	3	6	0

Fonte: Secretaria do Trabalho e Previdência Social e Junta Federal de Conciliação e Arbitragem (JFCA).

^a Inclui: COR, CGT, CRT, COCEM, CTC, COM, COS, FAO, FNUTEP, FROT, FNC, FST, FSTSGEM, FSTRM, FEOPCDF, UNFSOIT, UNO e outras organizações autônomas.

^b Já que são cifras preliminares a partir da data indicada, podem existir diferenças com outras publicações anteriores.

- **Negociação dos contratos setoriais como fonte de flexibilização.** No âmbito da legislação, o movimento sindical permitiu flexibilizar o processo de trabalho ao não estabelecer de forma precisa os acordos setoriais. Gabriel Pérez (2002) assinala que as novas formas de organização do trabalho e a passividade dos sindicatos são elementos fundamentais para a obtenção da flexibilidade de trabalho. Também distingue dois tipos de flexibilidade baseados na regionalização do país: máxima e moderada. A flexibilidade máxima é característica das empresas exportadoras do norte, que contam com políticas unilaterais, novas formas de organização do trabalho e sindicatos passivos. Além disso, nesta região existe uma classe operária com baixos índices de organização contratual e trabalhista devido à recente industrialização. Como resultado, cria-se uma política estatal que atrai o investimento com base em salários baixos e flexibilidade no trabalho. A flexibilidade moderada ocorre na antiga indústria reconvertida e no setor paraestatal e tem uma base sindical passiva e independente. A política estatal nas regiões de flexibilidade moderada é menos rígida que nas zonas de flexibilidade máxima como consequência de uma classe operária mais experimentada e vinculada à sindicalização. A indústria automóvel e o sistema bancário são claros exemplos desta caracterização de flexibilidades. A indústria automóvel aceitou com relativa facilidade a transformação das relações de trabalho mediante o barateamento e uso intensivo da força de trabalho, acompanhados pela redução e flexibilização da contratação coletiva, assim como da flexibilização do mercado e dessindicalização. Por outro lado, mediante a relação sindicato-patrão, no sistema bancário não é possível obter acordos que permitam melhorar a produtividade (Pérez, 2002).
- **O papel dos sindicatos é fundamental para a flexibilidade no trabalho.** É necessário estabelecer pactos entre empresas e sindicatos que fomentem a participação ativa dos trabalhadores nas decisões e na organização do trabalho. Sem acordos entre empresários e trabalhadores não será possível obter uma mudança nas condições e na estrutura do trabalho. A flexibilidade trabalhista implica uma reestruturação na organização do trabalho e do capital. As mudanças na estrutura trabalhista consistem em novas formas de contratação, variações nas modalidades de remuneração e maior abertura dos sindicatos às negociações. O artigo 386 da lei federal do trabalho define o contrato coletivo como “o convênio celebrado entre um ou vários sindicatos de trabalhadores e um ou vários patrões, ou um ou vários sindicatos de patrões, com o objetivo de estabelecer as condições segundo as quais deve ser prestado o trabalho em uma ou mais empresas ou estabelecimentos”⁶. Os contratos coletivos não costumam incluir especificações acerca da organização do trabalho, já que tendem a se concentrar em assuntos como os salários, as prestações e a duração da jornada de trabalho. Um aspecto negativo dos contratos coletivos no México é a generalização das negociações por parte das centrais operárias, sem levar em conta os diversos ramos industriais. Se os contratos fossem assinados com base nas atividades das empresas, seria obtida uma maior flexibilidade ajustada às necessidades de cada ramo. Além de mudar a organização do trabalho, a flexibilidade exige modificações das relações dentro dos sindicatos e entre estes e as centrais operárias. Atualmente, as decisões das centrais operárias não levam em conta a relação entre os trabalhadores e seu âmbito de trabalho e os sindicatos acatam o estipulado pela central sem poder negociar com as empresas, o que limita o grau de flexibilidade trabalhista. Cabe destacar que certos sindicatos não acatam as decisões de nenhuma central, como ocorre com os sindicatos de Telefonistas da República Mexicana e Petróleos Mexicanos.

⁶ Os contratos de Petróleos Mexicanos, Comissão Federal de Eletricidade e Universidade Nacional Autônoma do México constituem exceções a este caso.

- **O espaço de flexibilidade numérica** consiste em aumentar a quota de capital variável mobilizado no processo de produção mediante mudanças na organização. Graças à flexibilidade numérica, uma empresa pode modificar o número de trabalhadores em função da variação na demanda externa de seus produtos. A variação do pessoal ocupado e o número de trabalhadores eventuais indicam o grau de flexibilidade numérica de uma determinada indústria. No setor manufatureiro, por exemplo, o ramo de têxteis e vestuário é o que apresenta maior flexibilidade numérica e o de alimentos, bebidas e tabaco é o menos flexível. Os resultados refletem o tipo de demanda para os bens de ambos os ramos: enquanto os alimentos são bens com uma demanda mais rígida, os têxteis e vestuário apresentam maior elasticidade em relação à renda.
- **Da flexibilidade numérica à flexibilidade funcional.** As empresas costumam fazer uso da flexibilidade funcional dos trabalhadores, que consiste em sua intervenção em diversas etapas do processo produtivo. Como consequência da flexibilidade funcional, o trabalhador está presente na empresa em vários turnos, horários, departamentos e postos. Assim como a flexibilidade numérica varia em função da demanda final dos produtos da empresa, a flexibilidade funcional depende das mudanças tecnológicas. As mudanças na jornada de trabalho e no número de trabalhadores para cada posto da empresa são indicadores da flexibilidade funcional. O nível constante de horas/homem trabalhadas mostra a pouca flexibilidade funcional da indústria manufatureira.

3. Inspeção do trabalho

A Inspeção Federal do Trabalho foi criada como uma instituição fundamental para tornar tangível o direito do trabalho, estabelecendo-se um capítulo sobre o tema na lei federal do trabalho. Esse capítulo especifica que a inspeção do trabalho tem o dever de vigiar o cumprimento das normas trabalhistas, fornecer informação técnica e assessorar trabalhadores e patrões sobre a maneira mais efetiva de cumprir essas normas, levar ao conhecimento das autoridades as deficiências e violações às normas de trabalho observadas em empresas e estabelecimentos, realizar os estudos e fornecer os dados que as autoridades solicitem e julguem convenientes para obter harmonia nas relações entre trabalhadores e patrões. A inspeção do trabalho foi estabelecida no México em 1931 com o propósito explícito de supervisionar o cumprimento das condições de trabalho, a observância das condições de segurança e higiene e a provisão de capacitação e treinamento aos trabalhadores.

Para o cumprimento destes deveres, a tarefa de inspeção é dividida entre o governo federal e os governos estaduais. Enquanto o governo federal se responsabiliza pelas indústrias mais importantes (têxtil, elétrica, cinematográfica, carvão, açucareira, mineira, metalúrgica e siderúrgica, hidrocarbonetos, petroquímica, cimento, cal, automotora, química, celulose e papel, óleos e gorduras vegetais, produção de alimentos, bebidas, ferroviária, madeireira básica, vidro e tabaco), assim como pela saúde e segurança, as entidades federativas se encarregam da supervisão das tarefas de capacitação e treinamento e, em alguns casos, de segurança. O problema fundamental que a inspeção do trabalho enfrenta é que, enquanto o governo federal estabeleceu padrões para sua supervisão em todo o país, não se conseguiu que as entidades federativas, sobretudo as de menor grau de desenvolvimento relativo, estabelecessem os mesmos parâmetros, motivo pelo qual as capacidades de inspeção são sumamente limitadas. Isto provoca uma grande disparidade espacial na inspeção do trabalho.

À disparidade de padrões se soma o fato de que o México tem um número muito baixo de inspetores de trabalho, pois só existe 0,8 inspetor para cada 1.000 trabalhadores (Romero Gudiño, 2008). Esta deficiência da inspeção do trabalho se aprofunda devido ao baixo orçamento destinado à atividade no âmbito federal. De acordo com um estudo da Secretaria do Trabalho e Previdência

Social, em 2007 o orçamento era de cerca de 500.000 dólares, o que mostra a baixa prioridade atribuída a esta tarefa. No quadro VI.3 pode-se observar que o processo de inspeção diminuiu nos últimos anos como consequência, segundo parece, da introdução de dois programas: o Programa de Autogestão em Segurança e Saúde no Trabalho (PASST), que começou a funcionar nos dois últimos anos da administração 1994-2000, e o programa de Declaração de Trabalho Eletrônica (DECLARE), que foi iniciativa da administração 2000-2006. Ambos se apresentam como programas alternativos que buscam promover a autorregulação, apesar de se assegurar que seu objetivo não é eliminar a inspeção tradicional, mas complementá-la para elevar a cobertura, que hoje só alcança 3%.

QUADRO VI.3
MÉXICO: UMA VISÃO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO

	Inspeções realizadas	Causas da inspeção				Trabalhadores envolvidos
		Condições gerais de trabalho	Condições gerais de segurança e higiene	Extraordinárias	Geradoras de vapor	
2000	35 879					1 388 474
2001	35 203	7 798	7 676	14 965	4 764	1 422 594
2002	32 818	6 001	5 879	16 456	4 482	2 504 976
2003	31 211	6 551	6 453	14 956	3 251	2 532 969
2004	28 635	5 221	5 251	14 737	3 426	2 232 624
2005	26 122	4 643	4 440	13 666	3 373	2 378 699
2006	23 976	4 234	3 911	12 748	3 083	2 398 573
2007	24 981	...	...	...	...	2 291 691

Fonte: Secretaria do Trabalho e Previdência Social, Instituto Mexicano de Seguro Social, com dados da Coordenação de Saúde no Trabalho e Instituto de Segurança e Serviços Sociais.

C. Características e mudanças recentes nas políticas ativas do mercado de trabalho

Nesta seção, a análise se concentra nas políticas ativas do mercado de trabalho, que vão desde os serviços de emprego —como a assistência na busca de emprego e os sistemas de intermediação— até a capacitação e criação de postos de trabalho mediante subsídios salariais, contratação direta ou empréstimos para microempresas. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) define as políticas ativas do mercado de trabalho como “intervenções determinadas e seletivas do governo em busca de objetivos de eficiência e/ou equidade, atuando direta ou indiretamente para proporcionar trabalho e aumentar a capacidade de encontrar emprego de pessoas que apresentam certas desvantagens no mercado de trabalho” (Auer, Efendioglu e Leschke, 2004). Em termos gerais, pode-se argumentar que, embora o montante total do gasto em políticas ativas do mercado de trabalho nos países industriais tenha se mantido relativamente constante, a estratégia, a formulação e a aplicação destas medidas sofreram algumas mudanças substanciais na última década. Apesar de essas mudanças diferirem de um país a outro, a seguir apresentamos três que são evidentes na maioria dos casos:

- **Crescente ênfase na assistência na busca de emprego.** Esta assistência começou a estar ligada a um maior controle e a requisitos mais estritos na busca de emprego para os beneficiários do seguro-desemprego.
- **Serviços integrados (guichê único) para que os clientes possam receber informação, assessoramento e serviços de uma só fonte.**

- **Maior dependência do setor privado para prestar os serviços de apoio ao emprego** (por exemplo, capacitação, serviços de emprego e serviços públicos). O papel do Estado se limitou a estabelecer as prioridades, garantir a qualidade e fornecer o financiamento, sobretudo para assegurar a equidade.

O quadro VI.4 mostra que, embora o gasto em programas dirigidos ao mercado de trabalho tenha uma estrutura similar nos países industrializados, o montante destinado a estas políticas varia sensivelmente de um grupo de países a outro. Os países europeus têm um maior gasto como proporção do PIB, enquanto os da Ásia e América do Norte (entre os quais se destaca o México) dedicam um baixo orçamento a este propósito. Nesse sentido, pode-se concluir que, por causa de uma política social mais integral, o modelo de mercado de trabalho da Europa tende a produzir maior proteção para seus integrantes. Outra diferença substantiva é a canalização dos recursos para estas políticas. A ênfase que se atribui à capacitação na maioria dos países contrasta com o apoio aos programas de criação de emprego direto e este contraste é notável nos países asiáticos e europeus, assim como no Canadá e Estados Unidos. O México é o único país em que as microempresas têm um peso importante, enquanto os Estados Unidos, República da Coreia e Suécia destinam um importante volume de recursos a programas que levam em conta as pessoas com deficiência.

QUADRO VI.4
DISTRIBUIÇÃO DO GASTO EM PROGRAMAS DIRIGIDOS AO MERCADO
DE TRABALHO E COMO PORCENTAGEM DO PIB

	Serviço de emprego público	Capacitação	Incentivos de emprego	Criação de emprego direto	Microempresas	Outros (incluindo programas para pessoas com deficiência)	Total	Total como porcentagem do PIB
América do Norte								
México	42,28	8,80	0,00	40,50	7,82	0,61	100,00	0,03
Estados Unidos	23,08	38,46	0,00	7,69	7,69	23,08	100,00	0,13
Canadá	50,00	26,67	3,33	6,67	6,67	6,67	100,00	0,30
Europa								
Espanha	16,67	20,51	42,31	10,26	7,69	2,56	100,00	0,78
Alemanha	31,76	38,82	7,06	10,59	10,59	1,18	100,00	0,85
França	26,37	31,87	13,19	20,88	0,00	7,69	100,00	0,91
Suécia	16,79	24,09	42,34	0,00	2,19	14,60	100,00	1,37
Ásia								
Japão	66,67	19,05	4,76	0,00	0,00	9,52	100,00	0,21
República da Coreia	20,00	33,33	20,00	6,67	6,67	13,33	100,00	0,15

Fonte: Elaboração própria com dados de OECD Employment Outlook 2008; no caso do México a informação foi ajustada conforme especificado em “Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007, Banco de información, Secretaria del Trabajo y Previsión Social, Ejercicio Funcional Programático Económico Del Gasto Programable Devengado”.

No México, as políticas ativas do mercado de trabalho estão dirigidas às pessoas que participam no mercado formal, às que procuram ingressar no mercado e aos desempregados. Os dois últimos grupos podem incluir membros do mercado informal, sobretudo jovens. Este esquema faz parte de uma estratégia global de colocação e permanência no emprego promovida pelo Serviço Nacional de Emprego (SNE), constituído em 1978 como parte da reforma da lei federal do trabalho.

Por sua vez, por meio da Direção Geral de Emprego (DGE), a Secretaria do Trabalho e Previdência Social proporciona aos Serviços Estaduais de Emprego (SEE) normas, manuais, métodos, procedimentos, assistência técnica e recursos para seu funcionamento, além de realizar o controle, o acompanhamento e a avaliação dos programas operacionais. O Serviço Nacional de Emprego tem duas vertentes fundamentais: o Programa de Vinculação Trabalhista e o Programa de Apoio ao Emprego. Estes dois programas conseguem atrair aproximadamente dois milhões de pessoas, cerca de um quarto das quais chegam a ser colocadas, especialmente as que provêm do Serviço de Vinculação Trabalhista. O número é menor no caso dos programas para pessoas desempregadas.

Os serviços de vinculação trabalhista atribuem ênfase aos esquemas de informação com base na perspectiva da corrente de pensamento derivada de Jan Tinbergen (1969) acerca da falta de informação (o que na literatura neoclássica se conhece como informação assimétrica). Com esta finalidade, foram instalados vários serviços que facilitam a vinculação.

QUADRO VI.5
MÉXICO: SERVIÇO NACIONAL DE EMPREGO

Ano	Total Serviço Nacional de Emprego		Programa de Apoio ao Emprego		Programa para o Desenvolvimento Local (micro-regiões)		Serviço de Vinculação Trabalhista	
	Pessoas atendidas	Pessoas colocadas	Pessoas atendidas	Pessoas colocadas	Pessoas atendidas	Pessoas colocadas	Pessoas atendidas	Pessoas colocadas
1989-1994	2 429 498	283 650	459 762	...			1 969 736	283 650
1995-2000	7 071 898	2 190 685	3 172 017	962 506			3 899 881	1 228 179
2001	1 382 903	510 626	396 974	229 240			985 929	281 386
2002	1 549 201	540 820	312 897	193 274			1 236 304	347 546
2003	1 908 443	531 249	308 255	195 762			1 600 188	335 487
2004	2 037 827	587 094	300 550	199 293	13 498	7 011	1 723 779	380 790
2005	2 111 177	591 438	386 981	211 932	11 557	4 366	1 712 639	375 140
2006	2 086 140	549 437	301 285	165 428	12 362	6 262	1 772 493	377 747

Fonte: Secretaria do Trabalho e Previdência Social.

Além da Bolsa de Trabalho do Serviço Nacional de Emprego, para facilitar a vinculação criaram-se as feiras e os sistemas estaduais de emprego, as oficinas para buscadores de emprego, o serviço de informação telefônica Chambatel, o serviço de informação por Internet Chambanet, diversos centros de intermediação trabalhista, o programa “Abrindo espaços para pessoas incapacitadas” e um observatório de trabalho focado em mercados regionais, que consiste num sistema de informação sobre demanda de postos de trabalho. Se analisarmos conjuntamente os quadros VI.6 e VI.7, observamos que o instrumento de vinculação mais bem-sucedido foi a Bolsa de Trabalho do Serviço Nacional de Emprego, já que consegue colocar mais de 50% das pessoas atendidas pelo Serviço de Vinculação Trabalhista. As feiras de emprego também são eficazes e chegam a colocar 90.000 pessoas por ano.

Em virtude da capacitação oferecida pelo Programa de Apoio ao Emprego que atua em todas as entidades federativas do país, os Serviços Estaduais de Emprego orientam os buscadores de emprego para os postos de trabalho vagos, ajudam as empresas a cobrir suas necessidades de pessoal e proporcionam orientação e capacitação às pessoas desempregadas para melhorar suas possibilidades de encontrar emprego ou trabalhar por conta própria. Em ordem de importância, os Serviços Estaduais de Emprego respondem a fatores como o volume e as características da população desempregada e subempregada que preenche os requisitos ocupacionais e de qualificação do pessoal

por parte das empresas, o investimento e geração de novas fontes de emprego, as oportunidades de trabalho por conta própria e o volume e as características da oferta de capacitação disponível.

Embora o número de subprogramas tenha aumentado na administração 2000-2006, a quantidade de pessoas atendidas diminuiu, da mesma forma que a de pessoas colocadas. O programa de Bolsas de Capacitação para o Trabalho (BECATE) é o que conseguiu maior permanência sob diferentes denominações e obteve o mais alto nível de impacto no período 1995-2000, após o qual não pôde se recuperar. O resto dos programas mostrou um baixo perfil e não conseguiu suprimir a diminuição observada no programa BECATE.

QUADRO VI.6
MÉXICO: SERVIÇO DE VINCULAÇÃO TRABALHISTA

		1989-1994	1995-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Serviço de Vinculação Trabalhista	Pessoas atendidas	1 969 736	3 899 881	985 929	1 236 304	1 600 188	1 723 779	1 712 639	1 772 493
	Pessoas colocadas	283 650	1 228 179	281 386	347 546	335 487	380 790	375 140	377 747
Bolsa de trabalho do Serviço Nacional de Emprego	Pessoas atendidas	1 926 498	2 753 480	521 755	570 548	592 414	644 209	638 644	665 778
	Pessoas colocadas	250 974	879 694	173 429	183 456	175 099	190 493	188 521	193 690
Feiras de emprego	Pessoas atendidas	43 238	922 422	281 347	305 603	293 890	328 755	297 828	259 513
	Pessoas colocadas	3 417	309 506	79 071	84 777	76 404	92 569	90 200	76 838
“Gabinetes” o “Escritórios” para buscadores de emprego	Pessoas atendidas		223 979	60 633	58 932	70 854	76 631	85 801	77 800
	Pessoas colocadas		...	...	16 235	20 612	25 712	25 965	25 337
Programa de Trabalhadores Agrícolas Temporários México-Canadá	Pessoas atendidas	...	...	13 035	12 586	14 450	8 445	10 614	11 283
	Pessoas colocadas	29 259	38 979	10 529	10 681	10 595	9 287	9 363	10 555
Reuniões do Sistema Estadual de Emprego	Pessoas atendidas		...	...	30 957	36 144	36 458	45 843	43 842
	Pessoas colocadas		...	...	10 848	10 203	12 762	16 317	19 100
Serviço Nacional de Emprego por Telefone	Pessoas atendidas			17 700	29 584	26 510	27 923	14 228	11 899
	Pessoas colocadas								
Serviço Nacional de Emprego pela Internet	Pessoas atendidas				50 793	189 240	197 121	260 984	357 179
	Pessoas colocadas				10 764	13 077	16 549	20 339	28 985
Centros de Intermediação Trabalhista	Pessoas atendidas				145	6 953	19 478	24 934	42 177
	Pessoas colocadas				0	439	1 861	2 875	5 015
Programa Abrindo espaços	Pessoas atendidas		...	4 777	8 503	15 901	29 978	32 537	26 267
	Pessoas colocadas		...	657	1 201	2 548	3 634	7 332	6 328

Fonte: Secretaria do Trabalho e Previdência Social.

QUADRO VI.7
MÉXICO: PROGRAMAS DE APOIO AO EMPREGO

Ano		1989-1994	1995-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ^a
Programa de apoio ao emprego	Pessoas atendidas	459 762	3 172 017	396 974	312 897	308 255	300 550	386 981	301 285	172 728
	Pessoas colocadas	...	962 506	229 240	193 274	195 762	199 293	211 932	165 428	106 998
Programa BECATE	Pessoas atendidas	459 762	3 172 017	396 974	230 185	214 931	198 330	207 118	164 285	76 366
	Pessoas colocadas	...	962 506	229 240	166 507	154 888	135 881	112 815	93 953	60 135
Emprego formal	Pessoas atendidas				40 485	55 678	58 117	118 425	63 062	44 500
	Pessoas colocadas				12 997	22 077	43 015	65 018	34 576	24 394
Mobilidade interna	Pessoas atendidas				35 106	31 015	34 959	47 936	61 871	43 465
	Pessoas colocadas				8 811	12 166	13 204	20 547	25 100	14 910
Migratórios	Pessoas atendidas				3 106	2 460	3 368	2 093	1 671	1 605
	Pessoas colocadas				1 822	2 006	1 417	2 261	2 172	2 140
Fomento ao autoemprego	Pessoas atendidas				7 121	6 631	5 776	8 838	6 882	2 952
	Pessoas colocadas				4 959	6 631	5 776	8 838	6 882	2 952
Repatriados trabalhando	Pessoas atendidas							144	1 463	1 975
	Pessoas colocadas							26	694	602
Fomento ao autoemprego de segunda geração	Pessoas atendidas							2 427	2 051	1 865
	Pessoas colocadas							2 427	2 051	1 865

Fonte: Secretaria do Trabalho e Previdência Social.

^a Os números correspondem ao período de janeiro a julho.

É necessário reconhecer que neste processo foram reformulados os programas, especialmente os de capacitação para o trabalho, com o fim de elevar sua eficácia. No caso do programa BECATE, a mudança consistiu em passar de um esquema escolarizado a um de capacitação por grupos específicos. Esta mudança supôs um longo período de ajuste, já que nos anos 90 era um programa fundamentalmente escolarizado e hoje abrange sete categorias de apoio e um sistema de vales de capacitação em fase de teste. Os resultados destas modalidades de apoio podem ser observados no quadro VI.8, que mostra a mudança de um esquema escolarizado para um de capacitação por grupos específicos.

QUADRO VI.8
PROGRAMA BECATE: BOLSAS DE ESTUDO CONCEDIDAS POR MODALIDADE DE APOIO

	Total	Escolarizadas	Mistas		Iniciativas Locais de Emprego	Autoemprego	Por competência profissional	Testes piloto
			Subtotal	Micro e pequenas					Médias e grandes
1985	27 540	...	...			
1990	64 139	61 581	2 558					
1991	49 203	45 966	3 237					
1992	42 136	38 282	3 854					
1993	46 612	37 266	9 346					
1994	198 864	160 779	38 085					
1995	412 318	205 455	58 507		58 507	74 104	72 257	1 995
1996	544 026	166 187	70 155		70 155	65 090	235 960	6 634
1997	563 652	189 924	95 964	15 478	80 486	90 694	174 999	12 071
1998	506 660	125 388	181 857	103 999	77 858	69 647	116 278	13 490
1999	552 186	121 533	230 686	136 254	94 432	48 892	142 848	8 227
2000	593 175	133 723	267 228	167 598	99 630	34 113	137 576	20 535
2001	396 974	68 707	183 503	106 476	77 027	45 890	98 874	0
2002	230 185		136 722	62 359	74 363		62 355	14 222
2003	214 931		139 633	70 180	69 453		54 736	3 040
2004	207 239		129 915	61 936	67 979		62 627	14 697
2005	214 185		109 425	64 032	45 393		85 547	19 213
2006	106 551		56 558	33 035	23 523		41 355	8 638

Fonte: Elaboração própria.

Na administração 2006–2012 está sendo implementado o Programa do Primeiro Emprego (PPE), que tem por objetivo a criação de empregos permanentes e bem remunerados na economia formal, junto a iniciativas como o apoio a jovens empreendedores e o impulso às pequenas e médias empresas. Com este programa, o governo federal apoiará as pessoas físicas e jurídicas na criação de novos empregos permanentes mediante um subsídio aplicado à parte das quotas operário-patronais que os empregadores devem pagar ao inscrever os trabalhadores no Instituto Mexicano do Seguro Social (IMSS). Este estímulo do governo surge da ideia da geração de emprego mediante a diminuição de custos para as empresas, o que promove a contratação de mais pessoal. De igual maneira, o mecanismo permite aumentar a cobertura do seguro social e fomentar a criação de empregos formais. Em 2007, o Programa do Primeiro Emprego contou com um orçamento de 3 bilhões de pesos para conceder subsídios às empresas durante um período máximo de 12 meses, destinado a cobrir a parte das cotas operário-patronais que elas devem pagar ao IMSS pela contratação de novos trabalhadores. O montante do subsídio será determinado em função do salário base de contribuição (SBC) dos novos trabalhadores: os trabalhadores registrados com um SBC inferior a 10 salários mínimos receberão um subsídio de 100% e o montante diminuirá progressivamente até alcançar 10% no caso dos registrados com um SBC superior a 20 salários mínimos. O esquema de apoio supõe que os trabalhadores estejam contratados ao menos durante nove meses contínuos para ter direito ao subsídio. A partir desse momento, recebem um subsídio por 12 meses.

QUADRO VI.9
MECANISMO DE PAGAMENTO DO SUBSÍDIO DO PROGRAMA DE
PRIMEIRO EMPREGO

Meses											Salário base de contribuição ^a	Máximo a ser subsidiado (em porcentagens)								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11			12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Nove meses contínuos para ter direito ao subsídio									Pagamento do subsídio em 12 quotas mensais			Inferior a 10 salários mínimos	100							
												10 a 14 salários mínimos	60							
												15 a 19 salários mínimos	20							
												Superior a 20 salários mínimos	10							
Manter o seguro dos trabalhadores admissíveis												10								
Conhecer as obrigações fiscais em virtude do artigo 32D do Código Fiscal da Federação																				

Fonte: Elaboração própria.

^a Salário mínimo vigente na zona correspondente.

Este apoio não correspondeu às expectativas porque os empresários consideraram que o mecanismo era muito burocrático e isto fez com que a demanda de apoio fosse sumamente baixa. Estima-se que em 2007 somente foram concedidos apoios equivalentes a 16% dos recursos orçamentários alocados, promovendo-se a criação de 7.000 empregos. O governo federal insistiu no funcionamento deste mecanismo e no fim de 2007 publicou um decreto que ajustava o esquema para permitir que quem já tivesse trabalhado e tivesse se registrado no IMSS pudesse participar no Programa do Primeiro Emprego, desde que o período de trabalho não tivesse superado nove meses consecutivos com um mesmo padrão⁷.

A análise das políticas ativas do mercado de trabalho mostra que o esforço realizado na matéria requer um novo enfoque para garantir a transição de um mercado segmentado a um integrado.

- A primeira coisa a levar em conta é que as políticas ativas do mercado de trabalho afetam uma baixa porcentagem da população economicamente ativa, já que não visam regularizar os mercados informais, mas sim atender o desemprego. Nos últimos tempos, anualmente se ofereceu apoio a cerca de 4,25% da população economicamente ativa, enquanto o mercado informal ultrapassou os 27%.
- A análise realizada mostra que a atenção ao desemprego foi formulada à semelhança dos programas estabelecidos em países com mercados de trabalho estruturados. No entanto, os programas para facilitar o acesso a novas ocupações não conseguiram reduzir a persistência de uma taxa de desocupação aberta acima dos níveis históricos por causa de uma forte expansão da população economicamente ativa que se deparou com um lento crescimento da demanda de emprego.
- É necessário rever os instrumentos utilizados para reduzir a desocupação aberta e fortalecer as modalidades de vinculação mais bem-sucedidas, entre as quais se destacam as bolsas e feiras de emprego, dois mecanismos que deveriam ser incentivados e aos quais se deveriam destinar mais recursos públicos.

⁷ Decreto do Diário Oficial pelo qual se modifica o decreto que estabelece as diretrizes gerais para dar cumprimento ao Programa do Primeiro Emprego, publicado em 23 de janeiro de 2007. Segunda-feira, 17 de dezembro de 2007.

- Até agora, a mudança de um sistema escolarizado para um descentralizado não mostrou ser mais eficaz em matéria de capacitação. É necessário avaliar os sistemas de capacitação para determinar qual modalidade seria mais eficaz e permitiria chegar a populações mais amplas.
- Os pequenos ajustes não transformarão o mercado de trabalho, já que o problema mais crítico que o México enfrenta é o mercado informal, que causa dificuldades de índole econômica, política e social e impede o desenvolvimento do mercado interno, gerando processos antidemocráticos e provocando conflitos entre os agentes que intervêm nesse mercado.
- A única saída sustentável no longo prazo para reduzir o mercado informal é estabelecer regras claras de funcionamento do mercado de trabalho e elevar a capacidade de geração de emprego. O México deve estar consciente de que a baixa geração de emprego produtivo provém de um baixo nível de investimento, em comparação com seus principais concorrentes no âmbito internacional. Por este motivo, as políticas ativas do mercado de trabalho devem ser enquadradas num contexto de elevada formação de capital fixo. A meta do México deveria ser aumentar o nível de investimento para que seja, ao menos, similar ao da Espanha, embora seja necessário considerar que, para manter a competitividade, deveria alcançar níveis semelhantes aos dos países asiáticos.
- Sob a perspectiva das políticas públicas, é necessário estabelecer um programa de regularização do mercado informal e proporcionar um orçamento adequado aos programas do mercado de trabalho, já que até agora foram realizados poucos esforços para destinar suficientes recursos à política trabalhista a fim de apoiar o emprego e o autoemprego no país. A precariedade do apoio fica demonstrada quando se observa que o orçamento de 2007 previa a destinação de 28 pesos (2 dólares) por participante da população economicamente ativa.
- A reestruturação do mercado de trabalho do México requer uma autêntica vontade política, já que as características deste mercado são determinadas, em grande parte, em outros âmbitos, sobretudo na produção. Por este motivo, é imperativo pensar numa reforma que modifique e amplie o espaço de trabalho. Nesse sentido, a principal tarefa é produzir uma mudança nas empresas de modo que se eleve o nível de geração de valor agregado. Para isso, é necessário que as microempresas se convertam em pequenas empresas, que as pequenas empresas se tornem médias e que as médias se transformem em grandes empresas. Para alcançar este propósito, é necessário contar com uma política industrial que articule e desenvolva uma plataforma de produção baseada na ciência e tecnologia. Se este for o destino da produção, também devemos refletir sobre a formação técnica da força de trabalho, já que são necessárias diferentes habilidades e não é questão de realizar capacitações aleatórias, mas contar com mecanismos permanentes que provoquem uma mudança nas capacidades laborais.

Em conclusão, é possível argumentar que o futuro das políticas ativas do mercado de trabalho de um país como o México depende da capacidade para transformar o aparelho produtivo, já que a cesta de bens de produção de cada país determina sua competitividade no mercado global, que, por sua vez, define a qualidade. Esta hipótese foi defendida por vários autores, entre os quais se encontra Dani Rodrik (2007), que, ao se referir à China, argumenta que o êxito no emprego e seu efeito redistributivo se devem à mudança na cesta de bens produzidos por esse país. Esta proposta exige uma forte política industrial, já que o mercado não é capaz de promover a mudança por si mesmo e, se deixarmos que continue atuando, o mercado informal continuará se ampliando (e com isso a segmentação).

D. Análise da posição dos atores mais relevantes

Nos últimos 15 anos, os diferentes agentes que intervêm no mercado de trabalho lutaram por uma reforma trabalhista integral. A seguir enunciam-se os principais elementos do debate e se compara a posição do atual governo do presidente Felipe Calderón com a de outros setores.

1. A posição do governo: introduzir mais elementos de flexibilidade

O governo buscou promover um esquema de trabalho que flexibilize a contratação individual mediante a legalização de alguns mecanismos que as empresas utilizam de maneira ilegal: o contrato de experiência, a redução dos requisitos de capacitação, a flexibilização da forma em que se realiza a contratação coletiva e a redução dos mecanismos de proteção dos trabalhadores para obter a equidade (como o direito de greve). Nos seguintes parágrafos descreve-se de forma sucinta a proposta governamental —denominada Iniciativa dos Setores— que foi avalizada pelo Congresso do Trabalho, a associação que agrupa os sindicatos simpatizantes do governo⁸.

- **Novas modalidades de contratos individuais de trabalho.** Seriam estabelecidas novas modalidades de contratos individuais de trabalho, como contratos de experiência ou de capacitação inicial. Além disso, seriam reguladas expressamente as relações de trabalho por temporada, cuja existência só consta implicitamente na lei vigente. A relação de trabalho com período de experiência vigoraria por um máximo de 30 dias como regra geral e de 180 dias para cargos dirigentes e gerenciais ou para trabalhos técnicos ou profissionais especializados, o que amplia as possibilidades de contratação. Mediante o contrato de capacitação inicial, o trabalhador adquiriria as habilidades ou os conhecimentos necessários para desempenhar uma atividade determinada e receberia um salário de acordo com a categoria do cargo que ocupe. Este tipo de contrato teria uma duração de até três meses por regra geral e de até seis meses quando se trate de trabalhadores para cargos dirigentes e gerenciais, ou de pessoas que exerçam funções de direção ou administração, ou para realizar trabalhos técnicos ou profissionais especializados. Com estes contratos pretende-se romper o círculo vicioso de “não tenho trabalho porque não estou capacitado e não estou capacitado porque não tenho trabalho”.
- **Distribuição da jornada de trabalho.** Os patrões e trabalhadores poderiam acordar a ampliação da jornada diária de trabalho e a criação de um programa de acumulação mensal de horas de trabalho (banco de horas) a fim de permitir o descanso acumulado dos trabalhadores durante vários dias na semana, sem infringir o estipulado no artigo 123, seção XXVII, inciso a) da Constituição.
- **Simplificação das obrigações patronais a respeito da capacitação e do treinamento.** Modificar-se-ia integralmente o capítulo relativo à capacitação e ao treinamento dos trabalhadores, que passaria a denominar-se “Da produtividade, formação e capacitação dos trabalhadores”. Prevê-se que só as empresas que tiverem mais de 20 trabalhadores deverão integrar as comissões mistas de produtividade, capacitação e treinamento. Seriam suprimidas diversas obrigações, entre as quais se destacam: o registro dos planos e programas de capacitação e treinamento das empresas junto à Secretaria do Trabalho e Previdência Social, o procedimento de autorização e registro das instituições ou escolas que desejarem dar capacitação ou treinamento junto a essa Secretaria e o registro de certificados de habilidades profissionais.

⁸ Este resumo se baseia nas palavras do Dr. Álvaro Castro Estrada, Subsecretário do Trabalho, Segurança e Previdência Social da Secretaria do Trabalho e Previdência Social, por ocasião do seminário Panorama de Trabalho 2007-2008, México, DF, 21 de novembro de 2007.

- **Medidas para aumentar a produtividade e competitividade do país.** Seria suprimida a “hierarquia cega”, privilegiando-se a capacitação sobre a antiguidade como principal critério para a promoção dos trabalhadores a postos vagos ou de recente criação. Favorecer-se-ia a multiplicidade de habilidades para permitir que os trabalhadores recebam uma renda maior. Isso quer dizer que os trabalhadores poderão desempenhar tarefas conexas ou complementares ao seu trabalho principal, desde que recebam o ajuste salarial correspondente.
- **Registro sindical.** A iniciativa contempla que o registro de um sindicato pode ser cancelado se este não informar as autoridades trabalhistas sobre sua atuação como tal nem sobre as inscrições e baixas dos membros a cada seis meses. Por pedido de um ou mais integrantes do próprio sindicato, ou de qualquer pessoa com interesse jurídico no assunto, a correspondente Junta de Conciliação e Arbitragem decidiria sobre o cancelamento do registro de um determinado sindicato.
- **Requisitos para a assinatura de um contrato coletivo de trabalho.** Contempla-se que, quando um sindicato for celebrar um contrato coletivo de trabalho, deverá formular a solicitação por escrito e que essa solicitação deverá conter a assinatura dos representantes do sindicato e dos trabalhadores representados. Além disso, deverá estar acompanhada dos comprovantes de inscrição vigentes, expedidos pela autoridade registradora; caso contrário, o contrato coletivo não poderá ser depositado.
- **Fortalecimento da justiça trabalhista. Incorpora-se expressamente no processo trabalhista o princípio da conciliação.** Durante todo o procedimento, e até antes de se emitir o laudo, as Juntas de Conciliação e Arbitragem tentarão fazer com que as partes resolvam os conflitos mediante a conciliação. Seriam incorporados alguns “funcionários conciliadores” para que ofereçam apoio nesta tarefa como parte do pessoal jurídico das Juntas de Conciliação e Arbitragem, cujos integrantes deverão contar com título e carteira de advogado, além de se terem distinguido em estudos de direito trabalhista e gozar de boa reputação. Os artigos transitórios da Iniciativa dos Setores estipulam que o pessoal jurídico das Juntas de Conciliação e Arbitragem que não contar com título e carteira profissional terá um prazo de cinco anos para obtê-los, contando a partir da entrada em vigência das reformas.

2. A posição dos sindicatos independentes e de alguns partidos políticos

Os sindicatos independentes e alguns partidos políticos apresentaram uma proposta alternativa à do governo, concentrada no fortalecimento da negociação coletiva, eliminação da discricionariedade, desaparecimento da segmentação da legislação trabalhista com relação aos trabalhadores públicos e privados, preservação do direito de greve e atualização da institucionalidade em organismos como o Registro Público Nacional de Associações Sindicais e Contratos Coletivos e o Instituto Nacional de Salários Mínimos, Produtividade e Distribuição de Lucros. Os pontos fundamentais desta proposta alternativa são⁹:

- **Preservação das garantias vigentes e segurança da participação dos trabalhadores na negociação coletiva mediante uma assembléia na qual esteja presente pelo**

⁹ Estes pontos fundamentais foram obtidos do projeto de decreto, mediante o qual se reformam diversas disposições da lei federal do trabalho, apresentado pela União Nacional de Trabalhadores e um conjunto de partidos representados na Câmara dos Deputados.

menos um terço dos trabalhadores. Esta pretensão é canalizada por meio do Registro Público Nacional de Organizações Sindicais e Contratos Coletivos, uma instância neutra e profissional chefiada por pessoas de reconhecido prestígio que recebem as petições iniciais e garantem que se respeite o direito que possam ter outras organizações sindicais que também pretendam assinar o contrato coletivo. Em caso de controvérsia, realiza-se uma consulta entre os trabalhadores a fim de determinar qual das propostas representa o maior número de trabalhadores. Estas consultas efetuadas em prazos reduzidos e precisos culminam com a notificação da greve. A intenção da proposta é impedir a assinatura de contratos de proteção à margem da vontade dos trabalhadores e respeitar a vontade majoritária e o desejo dos trabalhadores de não pertencer a um sindicato, evitando notificações de sindicatos fantasmas que ponham em risco as fontes de trabalho, porém, sobretudo, fortalecendo a negociação coletiva legítima como instrumento fundamental de acordo entre patrões e trabalhadores. O Registro Público ocupa um lugar essencial nesta proposta, já que é fundamental a existência de um organismo que resolva as controvérsias gremiais com neutralidade e rapidez para garantir a negociação coletiva desde o início, o que redundará em benefício de trabalhadores e patrões.

- **Preservação do direito de greve.** A iniciativa busca garantir um procedimento de greve com apoio real dos trabalhadores mediante a apresentação da notificação a um juiz trabalhista. Mantém-se o direito de greve nos termos vigentes, com a garantia de que não poderá ser motivo de chantagem para empresas nem de atos de simulação, como sucede na prática quando os patrões assinam contratos coletivos sem o conhecimento nem o apoio dos trabalhadores, simplesmente porque compram um líder que assina a notificação ou o contrato sem que isto chegue ao conhecimento dos destinatários. Esta iniciativa garante um procedimento eficaz para que se reconheça a titularidade dos contratos a quem representa a maioria e supera a prática atual que apresenta atrasos nos julgamentos e violência nas consultas, assim como uma parcialidade evidente das Juntas de Conciliação e Arbitragem, onde os patrões e líderes demandados costumam ser juiz e parte.
- **Cancelamento do Registro de Sindicatos.** Em matéria de cancelamento de registros, não se contemplam novas causas. Pelo contrário, respeita-se o direito de associação mediante um simples procedimento de inscrição no Registro Público Nacional de Organizações Sindicais e Contratos Coletivos, evitando-se os controles vigentes destinados a condicionar a personalidade jurídica dos sindicatos. Somente em caso de controvérsia, estabelece-se um procedimento destinado a consultar os trabalhadores mediante o voto universal e secreto sob a supervisão do Registro Público Nacional como órgão neutro.
- **Direito de determinar o raio de ação dos sindicatos.** O artigo 470 da lei federal do trabalho dispõe que os sindicatos têm direito de determinar livremente seu raio de ação, como recomendou a própria Organização Internacional do Trabalho (OIT). Isto é congruente com o direito de liberdade sindical estabelecido no artigo 123 da Constituição.
- **Rescisão da relação de trabalho.** Esta iniciativa conserva as regras vigentes em matéria de demissão e só acrescenta o assédio sexual como causa. É importante destacar que o texto vigente foi produto do caráter protetor da lei federal do trabalho, motivo pelo qual sua modificação redundaria em prejuízo dos trabalhadores.
- **Fixação da jornada de trabalho.** Conserva-se a regulação atual da fixação da jornada de trabalho, levando em conta que a lei vigente concede suficiente flexibilidade para sua distribuição em diferentes dias a fim de facilitar o descanso

aos trabalhadores. O artigo 65 da lei federal do trabalho acrescenta a possibilidade de intervenção de um juiz trabalhista para evitar que as jornadas de trabalho prejudiquem a saúde dos trabalhadores.

- **Normas de trabalho.** Esta iniciativa propõe uma mudança da redação que aperfeiçoe as definições de modo que se possa regular devidamente a infinidade de simulações patronais registradas em prejuízo dos trabalhadores por meio das chamadas empresas de serviços ou subempreiteiras que afetam sensivelmente a responsabilidade patronal.
- **Estabilidade no emprego.** Conservam-se os princípios vigentes em matéria de estabilidade no emprego e no artigo 38 da lei federal do trabalho se assinala que o trabalho por tempo indeterminado pode ser contínuo ou descontínuo, sendo o segundo o realizado de maneira permanente, por temporadas e em certos períodos do ano, em virtude da natureza dos trabalhos. Nestes casos, os trabalhadores por tempo indeterminado terão os mesmos direitos e obrigações que os trabalhadores por tempo determinado de caráter contínuo em proporção ao tempo trabalhado.

Como se pode observar, as propostas não são complementares e apontam em diferentes direções. Enquanto num caso se pretende avançar para o fortalecimento das relações individuais como mecanismo de flexibilização, no outro se aspira a reforçar as relações coletivas do trabalho. Trata-se de um debate que se prolongou no tempo e no qual o acordo ainda pode estar longe, mantendo-se sempre a expectativa de que nenhuma das partes imponha sua posição pela força dos fatos.

E. Conclusões: o caminho para que a filosofia da flexigurança apoie o diálogo trabalhista

O mercado de trabalho mexicano sofreu as consequências da baixa criação de empregos na economia e o número de postos de trabalho é insuficiente para absorver a expansão da população economicamente ativa com trabalhos decentes. Ante esta situação de baixa demanda de emprego, precarizou-se o mercado de trabalho e potencializou-se a emigração para os Estados Unidos. A baixa criação de emprego está associada a dois fatores fundamentais:

- **Baixo nível de investimento na economia,** que provocou um lento crescimento do aparelho produtivo e, portanto, do emprego. Esta situação prevaleceu nos últimos 20 anos, desde a crise da dívida, que rompeu o esquema de geração de lucros que alentava o crescimento da economia, sem poder substituí-lo por um esquema funcional que permita impulsionar um maior crescimento econômico.
- **Quadro institucional fraco, que gera incerteza no mercado de trabalho,** já que não fornece, nem aos trabalhadores nem aos empregadores, regras que permitam assegurar a estabilidade da renda e flexibilizar a contratação dos trabalhadores.

Estes dois fatores permitem elaborar um programa de política trabalhista em torno da filosofia da flexigurança, já que fica claro que, sem a geração de mais emprego, não é possível reordenar o mercado de trabalho e sem instituições adequadas a flexibilização pode ser excessiva e acabar prejudicando os trabalhadores. A seguir, detalham-se alguns dos elementos que um programa deste tipo poderia conter:

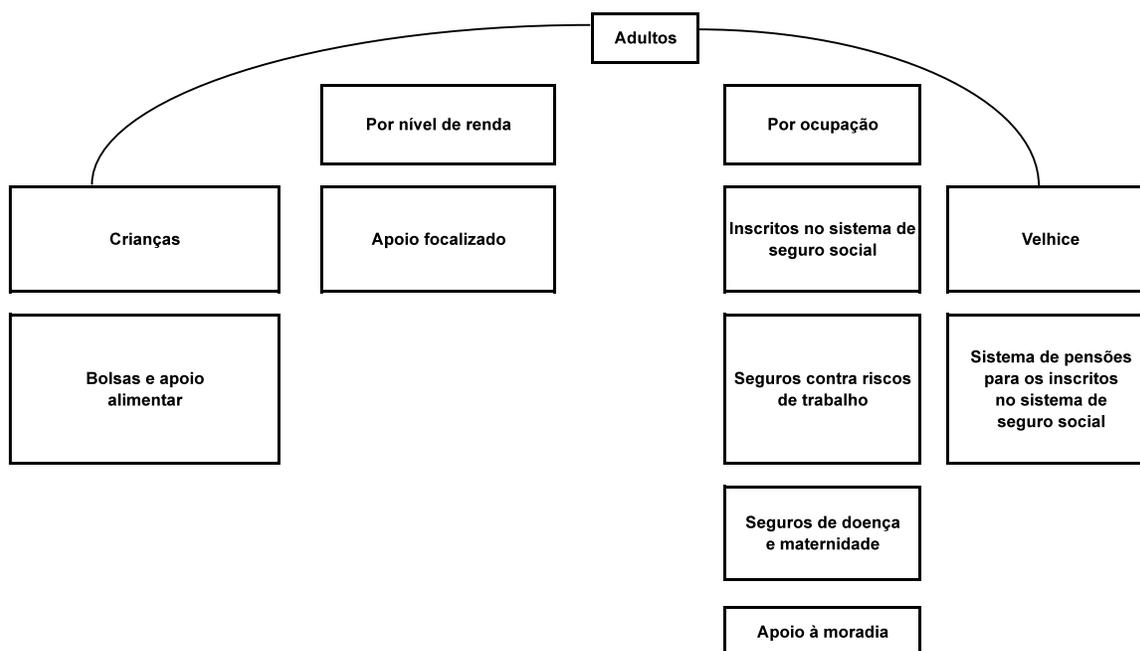
- **Novas políticas criadoras de emprego.** Até o momento, a estrutura das políticas públicas dirigidas ao mercado de trabalho pode ser resumida em políticas de vinculação,

capacitação, apoio a empreendedores e subsídios marginais para reduzir o custo inicial do emprego, como se descreveu na seção sobre políticas ativas do mercado de trabalho. No entanto, estas políticas foram insuficientes e isso se traduziu numa segmentação na qual o mercado informal atualmente compreende 30% da população ocupada. O problema da criação de emprego não se resolve no mercado de trabalho, mas é consequência do que sucede em toda a economia; por isso, é preciso uma alta demanda agregada, um certo nível de integração do mercado interno, tecnologias que favoreçam o uso do capital humano e acordos institucionais no mercado de trabalho que propiciem a criação de emprego. Com esta perspectiva, os subsídios ao emprego são irrelevantes se não existe demanda agregada para que os empresários invistam e gerem emprego. Neste sentido, as melhores políticas criadoras de emprego são as que estimulam o crescimento sustentado das economias, como ficou demonstrado nos países emergentes da Ásia, onde a expansão do emprego é das mais altas do mundo. Para sustentar estas políticas, os asiáticos recorreram a políticas industriais que permitiam a construção de cenários de crescimento em prazos de ao menos duas décadas, o que gerou certeza entre os empresários para investir e criar empregos. A criação de postos de trabalho deve ser uma tarefa do Estado e todo o aparelho público deve se concentrar na coordenação das políticas para promover o investimento e o emprego. Para isso, o setor público deve se converter no grande coordenador das diversas atividades e utilizar seu orçamento para gerar novos empregos. O Estado é o agente mais capacitado para atingir este objetivo. Nos países industrializados, como os Estados Unidos, as empresas são incentivadas a criar projetos para o governo, o que leva os pequenos empresários a se converter em provedores do Estado e faz com que destinem cerca de 300 bilhões de dólares a esse propósito, ao que se soma uma série de estímulos para a criação de novas empresas e o funcionamento das já existentes¹⁰.

- **Reforma da segurança social.** Nos países com mercados de trabalho segmentados é necessário pensar em reconstruir a institucionalidade, já que a informalidade é consequência da falta de cumprimento da lei. Fazer prevalecer a lei requer que esta seja coerente com o objetivo de criar um ambiente de segurança para os participantes do mercado e para isso é necessário pensar numa modernização do sistema de segurança social ao longo da vida. Neste sentido, uma reforma da segurança social deveria incluir a visão completa do ciclo de vida, compensações familiares desde a infância, uma linha de pobreza que determine o nível de transferências necessário para manter uma renda mínima, um sistema de seguros de risco de trabalho, doença, maternidade e invalidez, apoio à habitação, seguro-desemprego e um sistema de pensões baseado na cidadania.
- **Fortalecimento da organização dos trabalhadores.** Um mercado de trabalho disperso resulta em poucos acordos para aumentar a produtividade, motivo pelo qual se faz necessário promover uma maior sindicalização dos trabalhadores.

¹⁰ Federal Procurement Data System-Next Generation, *Federal Procurement by State: Summary, Fiscal Year, 2006*.

DIAGRAMA VI.2
MÉXICO: O SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL NO CICLO DE VIDA



Fonte: Elaboração própria.

- **Estabelecimento de um conselho econômico e social como mecanismo de promoção do diálogo entre os agentes.** Por meio do diálogo, o conselho econômico e social permitiria estabelecer acordos que impulsionem uma rota definida de políticas sociais para resguardar os níveis de vida e poderia restituir o mecanismo dos acordos estabelecidos entre diversos grupos sociais em torno dos pactos entre setores, que numa época conseguiram estabilizar a economia. A institucionalidade atual parece superada: o papel da Secretaria de Desenvolvimento Social se limita à aplicação de esquemas focalizados e a Secretaria do Trabalho e Previdência Social é a encarregada de manter a paz social. Existe uma clara necessidade de contar com uma institucionalidade mais ampla que seja capaz de definir dinamicamente os níveis de bem-estar e possa se encarregar de reformar todo o sistema de segurança social.
- **Combinação de esquemas público-privados para estabelecer o piso social básico.** A modificação do mercado de trabalho requer um esforço coletivo. Não se pode pensar em passar da não observância da lei a um esquema em que tudo se cumpra simplesmente por decreto. É necessário conseguir alianças e elaborar novos instrumentos de acordo com os propósitos de uma nova cultura do bem-estar, onde um componente básico deve ser a solidariedade social baseada em acordos público-privados que garantam níveis de vida mínimos para todos. Um exemplo pode ser a formação de uma pensão cidadã complementada com fundos de pensões pessoais que promovam a poupança adicional entre os cidadãos, algo que não foi impulsionado pelo sistema atual.

- **Fortalecimento das finanças públicas para atender os problemas do mercado de trabalho.** No México, o papel dirigente do setor público ficou relegado por falta de recursos. Com uma receita de impostos equivalente a somente 12% do PIB, a capacidade de gestão social do Estado fica como um bom propósito que na prática não pode ser concretizado. É óbvio que a reforma fiscal aprovada em 2007 é insuficiente para acionar um projeto de reestruturação institucional e se limita à administração de uma sociedade segmentada e sem um perfil definido de bem-estar para o futuro.
- **Uma nova legislação de acordo com a nova institucionalidade.** Ante a perspectiva de uma nova institucionalidade, seria necessário adaptar a legislação vigente de acordo com os princípios de segurança com flexibilidade, o que se ajustaria ao novo paradigma do desenvolvimento econômico, político e social.

Capítulo VII

Desafios pendentos para implementar a flexigurança no Peru¹

*Jorge Toyama Miyagusuku
em colaboração com
Victoria Rosas Chávez e
Marta Tostes Vieira*

¹ Para uma versão ampliada deste capítulo, veja Toyama (2009).

Introdução

O Peru passou de um sistema marcadamente garantista com estabilidade no emprego e participação do trabalhador na empresa, em que a atuação empresarial não tinha margens amplas (década de 80), a uma debilitação deste sistema com o correspondente fortalecimento dos poderes empresariais (década de 90).

Podemos observar dois grandes momentos no processo de desregulação trabalhista no país —que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) chegou a denominar de “feroz”—, duas ondas legislativas que buscaram flexibilizar as relações de trabalho para oferecer um contexto adequado ao investimento privado. Entre 1991 e 1992 foi introduzida uma série de reformas na legislação trabalhista vigente, para chegar em 1995 e 1996 a um ponto de ruptura quanto a modificações do modelo trabalhista. O processo de flexibilização trabalhista peruano supôs uma desregulação —em oposição a uma reforma de adaptação com diálogo social e disposições que compensem a retirada do Estado da regulação das relações de trabalho—, a introdução de mecanismos de flexibilização formal (retirada da legislação heterônoma) e fática (não fiscalização trabalhista relevante) e, finalmente, uma flexibilização tanto interna (que incidiu nas condições de trabalho) como externa (que afetou os processos de contratação e extinção do contrato de trabalho).

Em soma, as reformas trabalhistas tenderam à flexibilização ou desregulação desde o início dos anos 90, sendo que a base se forjou nos primeiros anos da década e alcançou sua máxima expressão entre 1995 e 1996. Posteriormente, realizaram-se reformas até o começo de 2001. Lamentavelmente, o resultado não foi ótimo. As taxas de emprego adequado foram se reduzindo sistematicamente e, embora a taxa de desemprego não tenha diminuído muito, os níveis de proteção social (trabalhadores com cobertura trabalhista e social) e a renda pessoal baixaram.

Em parte como reação a este resultado, a partir de 2001 observa-se uma tendência à regulação trabalhista, mas que, certamente, não se aproxima dos níveis de regulação da década de 80.

Este capítulo examina as opções para a implementação de um sistema de flexigurança no Peru. Para isso, analisam-se primeiro as políticas ativas do mercado de trabalho e o sistema legal que ordena as relações individuais e coletivas de trabalho. A seção seguinte analisa o impacto das reformas trabalhistas, as posições dos atores sociais e a eficiência do sistema legal, no contexto de uma elevada informalidade. Em seguida, examinam-se as ações pendentes para o estabelecimento de uma institucionalidade trabalhista que combine um mercado de trabalho eficiente e uma maior proteção social; a última seção apresenta as conclusões do trabalho.

A. Políticas e quadro normativo

1. Políticas do mercado de trabalho

As políticas implementadas no âmbito do mercado de trabalho não obtiveram avanços significativos, salvo o Programa de Capacitação Profissional Juvenil (PROJOVEN), graças ao qual se realizaram grandes progressos em matéria de capacitação e promoção dos jovens do país. Os demais programas não alcançaram um desenvolvimento considerável e não tiveram um impacto notável nas relações de trabalho no Peru.

Quanto às diretrizes relevantes para o mercado de trabalho, o Estado peruano, no desenvolvimento do terceiro ponto estratégico do Plano Nacional de Direitos Humanos 2006-2010, denominado “Assegurar a plena vigência dos direitos humanos integrais”, estabelece ações relativas ao trabalho, os direitos trabalhistas e o direito à sindicalização e à segurança social. Além disso, mediante

o decreto supremo N° 027-2007-PCM, foi aprovada a nona Política Nacional em matéria de emprego e micro e pequena empresa, que prevê: a) desenvolver políticas focadas na geração de emprego digno; b) promover e impulsionar o fortalecimento das capacidades empresariais das micro e pequenas empresas; c) promover a participação das micro e pequenas empresas nas aquisições estatais.

Entre os programas criados pelo Estado peruano, cabe destacar:

- Os programas que permitem a criação de empregos temporários, através da construção de obras públicas como “Construyendo Perú”, e os derivados de ações diretas do Estado peruano, como ProEmpleo (medida ativa de geração de emprego), PROJOVEN, Red CIL ProEmpleo (oferece orientação vocacional, informação sobre o mercado de trabalho e colocação), centros do idoso (ação positiva do Estado a favor do idoso) e centros de reabilitação profissional (ação positiva do Estado a favor de pessoas com deficiência).
- O programa Mi empresa, que permite a promoção de novos empreendimentos e da competitividade, a formalização e o desenvolvimento de micro e pequenas empresas.

Não obstante, esses programas não tiveram um impacto relevante nos trabalhadores no que se refere a acesso às prestações sociais e previdência social.

2. Setor privado: o sistema legal

a) Relações individuais de trabalho

i) Âmbito de aplicação do sistema de proteção

De acordo com o decreto supremo N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado do Decreto Legislativo N° 728, lei de produtividade e competitividade do trabalho (doravante LPCL), o âmbito de proteção regulado pelas normas trabalhistas se aplica a todos os trabalhadores que realizam uma prestação pessoal, sob subordinação, e que recebem por isso uma remuneração, seja com contrato a prazo indeterminado, a prazo determinado ou a tempo parcial, existindo neste último pressuposto algumas restrições quanto a benefícios. Também se aplica quando, sem existir um desses contratos, ou existindo outros (de natureza civil), se verificam nos fatos estes três elementos, por aplicação do princípio de primazia da realidade.

ii) Estabilidade laboral de entrada e de saída (contratos atípicos)

Estabilidade laboral de entrada

A contratação de trabalho direta prevê que o contrato de trabalho pode ser celebrado por tempo indeterminado (indefinido), tempo determinado ou sujeito a prazo (temporário) ou a tempo parcial (menos de quatro horas diárias em média).

A regra geral considera que a contratação deve ser por prazo indeterminado, podendo-se celebrar de forma verbal ou escrita, e se presume, salvo prova em contrário, que em toda prestação pessoal de serviços remunerados e subordinados existe um contrato de trabalho por prazo indeterminado.

Os contratos de trabalho temporários devem ser celebrados de forma escrita e registrados na Autoridade de Trabalho. Podem ser de diversos tipos:

- Contrato por início ou aumento de atividades: tem origem no início de uma atividade produtiva, posterior instalação ou abertura de novos estabelecimentos ou mercados, início de novas atividades ou aumento das já existentes. Sua duração máxima é de três anos.

- Contrato por necessidades de mercado: celebrado com o objetivo de atender aumentos conjunturais da produção, devidamente comprovados e originados por variações substanciais da demanda do mercado, inclusive quando se tratar de tarefas ordinárias que façam parte da atividade normal da empresa e que não possam ser atendidas com pessoal permanente. O prazo máximo varia em função da necessidade concreta, podendo ser renovado sucessivamente sem exceder o prazo máximo de cinco anos.
- Contrato por reconversão empresarial: celebrado por ocasião da substituição, ampliação ou modificação das atividades desenvolvidas na empresa e, em geral, de toda variação de caráter tecnológico nas máquinas, equipamentos, instalações, meios de produção, sistemas, métodos e procedimentos produtivos e administrativos. Sua duração máxima é de dois anos.
- Contrato ocasional: celebrado com a finalidade de atender necessidades transitórias distintas da atividade habitual do centro de trabalho. Sua duração máxima é de seis meses por ano.
- Contrato de suplência: celebrado com o objetivo de substituir um trabalhador estável da empresa, cujo vínculo de trabalho se encontra suspenso por alguma causa legalmente justificada ou por efeito de disposições convencionais aplicáveis no centro de trabalho. Sua duração é a que for necessária segundo as circunstâncias.
- Contrato de emergência: celebrado para cobrir as necessidades provocadas por caso fortuito ou força maior. Sua duração coincide com a emergência.
- Contrato para obra determinada ou serviço específico: celebrado com um objetivo previamente estabelecido; sua duração varia de acordo com as necessidades para a conclusão da obra ou do serviço requerido.
- Contrato intermitente: destinado a cobrir as necessidades das atividades da empresa que, por sua natureza, são permanentes, mas descontínuas.
- Contrato de temporada: celebrado para atender necessidades próprias da gestão da empresa ou estabelecimento, que ocorrem somente em determinadas épocas do ano.

A contratação por prazo indefinido e a temporária concedem ao trabalhador os mesmos direitos ou benefícios previstos para as relações de trabalho, ainda que os contratos temporários terminem de maneira válida com o vencimento de seu prazo.

Os contratos de trabalho a tempo parcial devem ser celebrados por escrito, ainda que só contemplem como condição para sua validade que a média trabalhada não exceda quatro horas diárias, levando em conta a jornada ordinária existente no centro de trabalho respectivo. Esta contratação não dá direito a determinados benefícios legais previstos para os demais trabalhadores (os trabalhadores a tempo parcial somente têm direito a seis dias de férias, não têm direito compensação por tempo de serviço (CTS) nem a indenização por demissão). Os contratos podem ser subscritos por prazo indeterminado ou determinado e devem ser apresentados perante o Ministério do Trabalho e Promoção do Emprego (MTPE) para sua aprovação e registro.

Outra modalidade de contratação é a dos convênios de modalidades formativas que, embora sejam prestações pessoais, subordinadas e remuneradas, foram subtraídas do âmbito trabalhista pela ênfase da formação profissional, segundo as características detalhadas adiante.

QUADRO VII.1
SISTEMAS DE CAPACITAÇÃO PROFISIONAL

Benefício	Contrato de trabalho	Sistema de capacitação
Renda mínima mensal	550 novos soles; se a jornada for menor, a renda é proporcional	550 novos soles; se a jornada for menor, a renda é proporcional (reinserção laboral: 1.100 novos soles e os auxiliares têm regime especial reduzido)
Jornada máxima	8 horas diárias ou 48 horas semanais	8 horas diárias ou 48 horas semanais (práticas pré-profissionais: 6 horas diárias ou 30 horas semanais). Estágios: regime especial
Férias	30 dias	15 dias corridos (sem frações)
Descanso semanal	Sim	Sim
Feriados	Descanso remunerado	Descanso subvencionado
Gratificações	Uma remuneração mensal por semestre	Meia subvenção mensal por semestre completo
Compensação por tempo de serviço (CTS)	1,17 remuneração mensal por ano	Não
Subsídio familiar	10% da remuneração mínima vital (RMV)	Não
Participação nos lucros	Sim, segundo porcentagens	Não
Indenização por demissão	1,5 remuneração por ano (máximo 12)	Não
Seguro de vida lei EsSalud	Prêmio pago à companhia de seguros 9% da remuneração mensal	Não Seguro contra doenças e acidentes: EsSalud ou Entidades Prestadoras de Saúde (EPS)
Subsídio EsSalud	Sim	Não
Administração de Fundos de Pensões (AFP) / Escritório de Normalização Provisória (ONP)	Obrigatório	Facultativo
Retenção imposto renda	Sim, se for superior a 7 Unidades Impositivas Tributárias anuais	Não

Fonte: Elaboração própria.

Estabilidade laboral de saída

De acordo com o ordenamento jurídico do Peru, os trabalhadores têm direito à estabilidade no emprego, isto é, a conservar seu emprego e, portanto, a não serem despedidos, salvo que exista uma causa justa expressamente prevista na Lei (artigo 27º da Constituição Política do Peru).

De acordo com esse mandato constitucional, a LPCL regula os pressupostos em que se extingue o contrato de trabalho. O empregador pode despedir o trabalhador seguindo o procedimento estabelecido pela lei (carta de pré-aviso com a imputação da falta grave, ao menos seis dias para contestação e carta de demissão), por existir uma causa justa contemplada no ordenamento jurídico que o habilite para isso. Esta é a demissão justificada, não tendo o trabalhador direito à indenização nem a uma reposição.

A demissão injustificada ou arbitrária ocorre quando não se imputa ao trabalhador nenhuma falta, a que lhe é imputada não está prevista na Lei, não se observa o procedimento previsto legalmente para a demissão ou não se pode provar a falta imputada.

Se o empregador demite o trabalhador baseando-se num motivo proibido pelas normas trabalhistas (relacionado com a raça, o sexo ou a atividade sindical, entre outras coisas), a demissão

é nula. Nesse caso, o trabalhador poderá iniciar um processo judicial a fim de buscar sua reposição no centro de trabalho e o pagamento das remunerações devidas.

O Tribunal Constitucional modificou por completo o quadro legal antes descrito, da seguinte maneira:

QUADRO VII.2 SISTEMAS DE TUTELA ANTE UMA DEMISSÃO

Tipo de demissão	Descrição	Lei atual	Tribunal Constitucional
Demissão sem justa causa	Demissão verbal ou escrita sem expressão de causa legal	Demissão arbitrária: indenização	Reposição
Demissão fraudulenta	Demissão abusiva, inventada	Demissão arbitrária: indenização	Reposição
Demissão nula	Demissão discriminatória ou por reação	Demissão nula: reposição	Reposição
Demissão com transgressão de um direito fundamental	Intimidade, religião, expressão, etc.	Demissão arbitrária: indenização	Reposição
Demissão por falta grave	Cometida falta grave, respeita-se o devido processo, mas não se comprova a falta judicialmente	Demissão arbitrária: indenização	Indenização

Fonte: Elaboração própria.

iii) Intermediação laboral e terceirização

A intermediação laboral e a terceirização no Peru têm um regime normativo próprio. O quadro seguinte apresenta suas principais características.

QUADRO VII.3 INTERMEDIAÇÃO E TERCERIZAÇÃO

Matéria	Intermediação	Terceirização
Tipo de serviço	Só há provisão de mão de obra	Presta-se um serviço integral (pode incluir pessoal)
Poder de direção	A empresa usuária tem capacidade de direção e fiscalização do pessoal	Só há coordenação - não há poder de direção sobre o pessoal do terceiro
Tipo de atividade contratada	Complementar (absolutamente acessória) - principal temporário (suplência ou ocasional) – alta especialização	Qualquer atividade: principal ou complementar, temporária ou permanente
Tipo de pessoal	Só podem ser trabalhadores do terceiro	Podem ser trabalhadores ou não
Exigências de configuração empresarial	Atividade limitada estritamente à intermediação laboral	Ativos, serviços e/ou movimentos financeiros que apoiem a atividade empresarial
Solidariedade	Solidariedade	Solidariedade
Laboralização na principal	Se existe descumprimento legal	Se existe descumprimento legal

Fonte: Elaboração própria.

Até agora, o Governo tem limitado muito a atuação da terceirização (subcontratação, externalização e contratos para prestação de um serviço) através da lei N° 29245 de 24 de junho de 2008, que regula os serviços de terceirização, do decreto legislativo N° 1038, que determina os alcances da lei N° 29245, que regula os serviços de terceirização, e seu Regulamento aprovado pelo decreto supremo N° 006-2008-TR de 12 de setembro de 2008, como indica o quadro VII.4.

QUADRO VII.4 NOVAS NORMAS SOBRE TERCEIRIZAÇÃO

Empresa terceirizada que aloca pessoal de forma contínua	
Requisitos	Características
Autonomia e independência: atua por sua conta e risco, assumindo os resultados de sua operação	Pluralidade de clientes da contratante (pode ser dispensada em alguns casos)
Conta com seus próprios recursos materiais, financeiros e técnicos	Equipamento próprio ou alugado ou sob administração da terceirizadora
Tem trabalhadores sob sua exclusiva organização, direção e supervisão	Forma de determinação do preço do serviço
Registro + contrato escrito com indicação de objeto e lugar do serviço	Investimento em capital Especialidade, dimensão de serviços, separação física, qualificações e conhecimentos práticos

Fonte: Elaboração própria.

iv) Jornada, horário de trabalho e férias

Os trabalhadores estão sujeitos a uma jornada ordinária de trabalho de 8 horas diárias ou de 48 horas semanais. O trabalho prestado como hora extra é voluntário para os trabalhadores e para o empregador e remunerado com uma sobretaxa de 25% do valor da hora ordinária no caso das duas primeiras horas e de 35% nas restantes. É possível estabelecer jornadas atípicas ou cumulativas, desde que se respeitem os limites de 48 horas semanais.

Este limite de jornada não se aplica a quem desempenha cargos de direção, não fiscalizados e aqueles que prestam serviços intermitentes, de vigilância ou espera. No caso do trabalho em horário corrido, o horário de almoço não poderá ser inferior a 45 minutos e não faz parte da jornada de trabalho.

Com respeito ao tempo de trabalho, estabelecem-se duas obrigações formais adicionais: por um lado, o empregador deverá registrar o trabalho em horas extras e, por outro, deverá informar, por meio de cartazes colocados num lugar visível de seu estabelecimento ou por qualquer outro meio adequado, as horas de início e término da jornada de trabalho e o horário de almoço.

No Peru as férias são de 30 dias anuais por ano desde o primeiro ano de serviço, sendo o empregador quem decide a oportunidade de gozo do benefício de férias. Em caso de falta oportuna de gozo de férias, o trabalhador tem direito a duas remunerações mensais.

v) Salários e remuneração mínima vital

A remuneração compreende tudo o que o trabalhador recebe por seus serviços, em dinheiro ou em espécie, qualquer que seja a forma ou denominação que tenha, desde que seja de sua livre disposição, exceto aqueles casos expressamente excluídos pelos artigos 19 e 20 da lei de compensação por tempo de serviço. Adicionalmente, o trabalhador recebe os seguintes benefícios:

- **Lucros:** os trabalhadores das empresas que desenvolvem atividades geradoras de renda de terceira categoria (como as dedicadas ao comércio, mineração e indústria) e que estão sujeitos ao regime de trabalho da atividade privada têm direito a receber uma porcentagem da renda anual, excluindo impostos, a título de participação nos lucros da empresa. Não estão obrigadas ao pagamento deste benefício as empresas que tenham até 20 trabalhadores.

- Subsídio familiar: os trabalhadores da atividade privada cujas remunerações não sejam reguladas por negociação coletiva e que tiverem filhos até 18 anos a seu cargo ou filhos até 24 anos que cursem estudos superiores, têm direito a receber mensalmente 10% da remuneração mínima vital (550 novos soles).
- Gratificações: os trabalhadores sujeitos ao regime de trabalho da atividade privada têm direito a receber duas remunerações mensais adicionais por ano, uma em julho e outra em dezembro, a título de gratificações de Festas Pátrias e de Natal, respectivamente.
- Seguro de vida: o empregador deve fazer um seguro de vida para os trabalhadores que tiverem mais de quatro anos a seu serviço, e pagar os prêmios correspondentes (0,53% da remuneração mensal no caso dos empregados e 0,71% no dos operários).
- Férias: os trabalhadores têm direito a 30 dias de descanso anual obrigatório remunerado.

Remuneração mínima vital

De acordo com a Constituição de 1993, o Estado regula as remunerações mínimas. Até setembro de 2007 a remuneração mínima vital ascendia a 500 novos soles. Posteriormente, foi aumentada em 50 novos soles, dos quais 30 seriam pagos a partir de outubro de 2007 e os 20 adicionais a partir de janeiro de 2008, fazendo um total de 550 novos soles.

vi) Licenças sem e com remuneração

A legislação contempla a suspensão perfeita de trabalhos (licença sem remuneração) e a suspensão imperfeita de trabalhos (licença com remuneração). Os pressupostos de suspensão que a legislação contempla são:

- invalidez temporária
- doença e acidente comprovados
- maternidade durante o descanso pré e pós-natal
- descanso de férias
- licença para desempenhar cargo cívico e para cumprir o serviço militar obrigatório
- permissão e licença para o desempenho de cargos sindicais
- sanção disciplinar
- exercício do direito de greve
- detenção do trabalhador, salvo em caso de condenação privativa de liberdade
- inabilitação administrativa ou judicial por período não superior a três meses
- permissão ou licença concedida pelo empregador
- caso fortuito e força maior (suspensão perfeita até 90 dias sem autorização prévia)
- outros casos estabelecidos por norma expressa

b) Relações coletivas de trabalho

i) Regime legal dos sindicatos

A Constituição de 1993 trata da liberdade sindical no artigo 2.13, sobre os direitos fundamentais da pessoa, e no artigo 28, sobre os direitos sociais e econômicos.

Ao regular a liberdade sindical entre os direitos fundamentais da pessoa, a Constituição considera a sindicalização dentro do gênero associação. Para formar um sindicato é preciso no mínimo 20 trabalhadores; atualmente, os sindicatos compreendem 9% da população economicamente ativa (PEA) formal.

ii) Regime da negociação coletiva

Ainda não se alcançaram níveis de negociação coletiva que permitam oferecer uma cobertura adequada aos trabalhadores frente a uma desregulação estatal.

As petições estão superando o conteúdo tradicional de solicitações de aumentos de remunerações e melhora das condições de trabalho. Cada vez são mais frequentes as demandas de participação na gestão de serviços ao trabalhador e as relacionadas com o tratamento adequado ao pessoal de empresas de intermediação trabalhista, o investimento social, a produtividade e a formação profissional. O próprio Ministério do Trabalho e Promoção do Emprego recebe cada vez mais solicitações sindicais para elaborar relatórios econômicos das empresas nos processos de negociação.

A negociação coletiva no Peru ocorre quase exclusivamente na empresa, e inclusive em unidades menores, como a categoria empregados/operários ou o estabelecimento. Até agora, a única negociação coletiva ativa — diferente do nível empresarial — é a negociação coletiva por ramo de atividade na construção civil. No entanto, existe um critério do Ministério de Trabalho e Promoção do Emprego — atualmente questionado no Poder Judiciário — e um projeto de lei que pretendem impor a negociação coletiva por ramo de atividade no setor portuário.

Para o setor privado, o ordenamento jurídico do Peru dispõe que o procedimento de negociação coletiva culmine num produto: a assinatura de um convênio coletivo ou a emissão de um laudo arbitral. Como exceção, não se alcançará um produto quando não se conseguir nenhum acordo ou quando os trabalhadores optarem pela greve e, apesar disso, não se assina um convênio coletivo ou o empregador não aceita se submeter a uma arbitragem.

Na maioria dos casos, o conteúdo dos convênios coletivos se limita a melhorar as condições dos benefícios econômicos pactuados em favor dos trabalhadores. Não são numerosas as negociações em que se coloca de maneira detalhada a avaliação econômica da empresa e de sua produtividade no mercado. Tampouco é usual encontrar cláusulas de capacitação ou de benefícios distintos dos econômicos em favor dos afiliados.

Com a reforma normativa dos anos 90, passou-se de um sistema marcadamente garantista, com estabilidade no emprego e participação do trabalhador na empresa, a um caracterizado pelo fortalecimento dos poderes empresariais. Como consequência disso e de outros fatores de índole social e devido à falta de adequação das organizações sindicais aos novos sistemas produtivos, a capacidade de negociação dos trabalhadores, tanto individual como coletiva, foi diminuindo progressivamente.

No entanto, é de esperar que tanto o Congresso como o Poder Judiciário, o Tribunal Constitucional e o próprio Governo continuem oferecendo maiores espaços para a negociação coletiva, com o ânimo de responder às expectativas reivindicativas dos trabalhadores cujo antecedente imediato e fundamento se encontra na reforma realizada na década de 90.

c) Segurança social

Atualmente o Peru não conta com um seguro-desemprego que ofereça uma prestação econômica. Foram feitos estudos sobre a possibilidade de implementar esta prestação social (prevista no Convênio 102 da OIT ratificado pelo Peru [Convênio sobre a segurança social (norma

mínima]), mas o resultado não foi favorável devido, sobretudo, ao nível de informalidade que existe no país.

No entanto, durante o desenvolvimento da relação de trabalho o empregador deve depositar numa instituição bancária ou financeira escolhida pelo trabalhador uma porcentagem da remuneração, que equivale aproximadamente a 1,17 vez a remuneração mensal por cada ano de serviço. Este benefício é denominado compensação por tempo de serviço (CTS) e equivale a uma remuneração ordinária mensal mais a média semestral da última gratificação legal por cada ano de serviço.

Embora a CTS só possa ser retirada quando o trabalhador se licencia em seu posto de trabalho, sua finalidade não é cobrir as contingências de desemprego. Ao longo dos anos foi se desvirtuando, já que os trabalhadores sempre puderam dispor de até 50% e se permitiu seu uso para o pagamento de dívidas e com fins de moradia.

d) Segurança e saúde no trabalho

Desde outubro de 2007, o decreto supremo N° 009-2007-TR regula de forma geral a segurança e a saúde no trabalho, e estabelece uma gradualidade no nível de cumprimento das obrigações e condições de trabalho que devem ser geradas a favor do pessoal. Anteriormente, só existia regulação em certos setores, como a mineração e a indústria. O critério estabelecido pelo decreto supremo N° 009-2007-TR é o preventivo, já que trata de promover uma cultura de prevenção dos riscos de trabalho, com a participação do Estado, dos empregadores e dos trabalhadores.

e) As micro e pequenas empresas (MPE)

Até a entrada em vigor da Lei N° 28015, lei de promoção e formalização da micro e pequena empresa, as empresas eram agrupadas levando em consideração o número de trabalhadores. As microempresas tinham entre 2 e 9 trabalhadores, as pequenas empresas entre 10 e 49 trabalhadores, as médias empresas entre 50 e 99 trabalhadores e as empresas grandes 100 ou mais trabalhadores.

Com a entrada em vigor da lei em 4 de julho de 2003, determinou-se a concorrência de duas características especiais para que as unidades produtivas pudessem ser consideradas micro ou pequena empresa: o número de trabalhadores e os níveis de vendas anuais.

Nessa ordem de idéias, a microempresa abrange de 1 a 10 trabalhadores e seu nível anual de vendas é de 150 Unidades Impositivas Tributárias (UIT)² no máximo, enquanto a pequena empresa tem de 1 a 50 trabalhadores e seu nível anual de vendas está compreendido entre 150 UIT e 850 UIT.

Recentemente, ocorreu um segundo período de reformas legais. Assim, mediante o decreto legislativo N° 1086, o Poder Executivo modificou radicalmente o sistema de microempresas (até 10 trabalhadores e vendas máximas de 150 UIT) e pequenas empresas (até 100 trabalhadores e vendas máximas de 1.700 UIT) com duas mudanças relevantes. Por um lado, o Estado subsidia parte das contribuições aos sistemas de segurança social (saúde e pensões), gerando um sistema de previdência básico ou mínimo e, por outro, gerou um sistema laboral para as empresas que têm entre 1 e 100 trabalhadores que importa uma redução média de 50% dos benefícios trabalhistas estabelecidos para o sistema geral.

Desta forma, existem três categorias de empresas: microempresas (empresas de até 10 trabalhadores), pequenas empresas (até 100 trabalhadores) e as demais empresas.

² O valor atual da UIT ascende a 3.500 novos soles (1.186,45 dólares, aproximadamente).

QUADRO VII.5
DIFERENÇAS DE CATEGORIA DAS EMPRESAS,
DE ACORDO AO DECRETO LEGISLATIVO Nº 1086

Tamanho da empresa	Número de trabalhadores	Máximo de vendas
Micro	1-10	150 UIT anuais
Pequena	1-100	1.700 UIT anuais
Média e grande	Mais de 100	Não existe

Fonte: Elaboração própria.

Os direitos trabalhistas individuais e coletivos tiveram um tratamento diferenciado tanto no primeiro como no segundo período. No primeiro criou-se um regime de trabalho especial temporário³ para a microempresa e no segundo reformou-se esse regime para estabelecer um regime especial permanente⁴ para a micro e a pequena empresa. Desta forma, o panorama mudou e na atualidade é possível identificar as seguintes diferenças substanciais entre a micro e a pequena empresa:

QUADRO VII.6
CONDIÇÕES DE CONTRATAÇÃO E BENEFÍCIOS TRABALHISTAS E SOCIAIS,
DE ACORDO A DIFERENTES LEGISLAÇÕES TRABALHISTAS

	Regime geral	Lei nº 28015		Decreto legislativo nº 1086	
		Pequenas empresas	Microempresas	Pequenas empresas	Microempresas
período de experiência	3 meses	Igual	Igual	Igual	Igual
Indenização por demissão arbitrária ou injustificada	Contrato de duração indeterminada: 1½ remuneração por ano completo Fração em doze avos e trinta avos Máximo: 12 remunerações	½ remuneração por ano	½ remuneração por ano	20 remunerações diárias por cada ano completo	10 remunerações diárias por cada ano completo
		Fração em doze avos	Fração em doze avos	Fração em doze avos	Fração em doze avos
		Máximo: 6 remunerações	Máximo: 6 remunerações	Máximo: 90 remunerações diárias	Máximo: 90 remunerações diárias
	Contrato a prazo fixo: 1½ remuneração por cada mês completo que falte trabalhar Máximo: 12 remunerações	Igual	Igual	Igual	Igual
Indenização especial	2 remunerações por ano Não há máximo Corresponde aos trabalhadores do regime de trabalho geral que foram substituídos por trabalhadores do regime especial de trabalho da micro e pequena empresa	Aplica-se aos trabalhadores sujeitos ao regime de trabalho geral	Igual	Igual	Igual

³ O regime temporário foi estabelecido por um período de 10 anos desde a entrada em vigor da lei, isto é, até 4 de julho de 2013.

⁴ Artigo 7 do decreto legislativo Nº 1086.

	Regime geral	Lei nº 28015		Decreto legislativo nº 1086	
		Pequenas empresas	Microempresas	Pequenas empresas	Microempresas
Remuneração e jornada de trabalho					
Remuneração mínima vital (RMV)	550 novos soles	Igual	Igual	Igual	Igual Com o acordo do Conselho Nacional de Trabalho e Promoção do Emprego pode-se estabelecer uma remuneração mensal menor
Jornada de trabalho	8 horas diárias ou 48 horas semanais	Igual	Igual	Igual	Igual
Pagamento de horas extras	Sobretaxa de 25% do valor da hora pelas primeiras 2 horas extras Sobretaxa de 35% do valor da hora pelas seguintes horas extras	Igual	Igual	Igual	Igual
Trabalho noturno	RMV mais uma sobretaxa de 35%	Igual	Não é aplicável nos centros de trabalho cuja jornada de trabalho se desenvolva habitualmente em horário noturno	Não é aplicável	Não é aplicável
Descanso semanal e feriados	24 horas consecutivas de descanso a cada semana	Igual	Igual	Igual	Igual
Benefícios trabalhistas e sociais					
Férias remuneradas	30 dias por cada ano completo Venda de férias: 15 dias	Igual	15 dias por cada ano completo Venda de férias: 8 dias	15 dias por cada ano completo Rege o decreto legislativo 713 no que for aplicável Venda de férias: 8 dias	15 dias por cada ano completo Rege o decreto legislativo 713 no que for aplicável Venda de férias: 8 dias
Subsídio familiar	10% da RMV	Igual	Não	Não	Não
Gratificações	1 remuneração mensal em julho e dezembro	Igual	Não	1/2 remuneração mensal em julho e dezembro	Não
Participação nos lucros	Aplicável às empresas com mais de 20 trabalhadores que gerem lucros	Exoneradas as pequenas empresas com 20 trabalhadores ou menos	Não	Exoneradas as pequenas empresas com 20 trabalhadores ou menos	Não

	Regime geral	Lei n° 28015		Decreto legislativo n° 1086	
		Pequenas empresas	Microempresas	Pequenas empresas	Microempresas
Compensação por tempo de serviço	Equivalente a 1 remuneração mensal por cada ano completo Não tem máximo As frações são pagas em doze avos e trinta avos	Igual	Não	Equivalente a 15 remunerações diárias por cada ano completo com um máximo de 90 remunerações diárias	Não
Seguro de vida	Para trabalhadores com 4 anos de serviço (entre 0,53% e 1,46% da remuneração)	Igual	Não	Sim	Não
Seguro complementar de trabalho de risco	Porcentagem variável se for uma atividade de alto risco	Igual	Igual	Igual	Não
Serviço Nacional de Aprendizado e Trabalho Industrial (SENATI) (setor industrial)	0,75% da remuneração mensal dos trabalhadores de empresas industriais	Exoneradas as empresas de 20 trabalhadores ou menos	Não previsto	Exoneradas as empresas de 20 trabalhadores ou menos	Não
Direitos coletivos					
Direitos coletivos	Os sindicatos são formados com 20 trabalhadores	É possível o exercício de direitos coletivos com representantes de trabalhadores	É possível o exercício de direitos coletivos com representantes de trabalhadores	Os sindicatos são formados com 20 trabalhadores	É possível o exercício de direitos coletivos com representantes de trabalhadores
Saúde					
Seguro de saúde	9% pago pelo empregador (EsSalud)	Igual	Igual	Igual	Os trabalhadores e dirigentes da microempresa compreendidos na presente lei serão afiliados ao regime especial semi-subsidiado de saúde, com acesso à lista prioritizada de intervenções sanitárias O empregador contribui com a metade da contribuição e o Estado um montante igual

	Regime geral	Lei n° 28015		Decreto legislativo n° 1086	
		Pequenas empresas	Microempresas	Pequenas empresas	Microempresas
PENSÕES					
Pensões: a cargo do trabalhador	O trabalhador contribui com uma percentagem variável de acordo com sua afiliação ao sistema nacional (13% da remuneração mensal) ou ao sistema privado de pensões (tasas variáveis con una media próxima a 13% da remuneração mensal)	Igual	Igual	Os trabalhadores da pequena empresa deverão obrigatoriamente se afiliar a um dos regimes provisórios: o Sistema Nacional de Pensões da Segurança Social ou o Sistema Privado de Administração de Fundos de Pensões	Os trabalhadores e dirigentes da microempresa poderão se afiliar a qualquer dos seguintes regimes provisórios: - Sistema Nacional de Pensões da Segurança Social - Sistema Privado de Administração de Fundos de Pensões - Sistema de Pensões Sociais (para ter acesso a este não deverão estar afiliados a outro regime provisório)

Fonte: elaboração própria.

Aos três regimes descritos, acrescenta-se a formalização da folha de pagamento estatal. Desde o início dos anos 90, o Estado começou a empregar trabalhadores sem nenhuma proteção social. Recentemente, formalizou a situação desses trabalhadores, ainda que só com acesso a prestações de segurança social e 15 dias de férias, sem outro direito ou benefício trabalhista, de maneira que são os trabalhadores com menor proteção do país (inclusive o pessoal da microempresa tem mais direitos). Novamente, o Estado emitiu um dispositivo com um tratamento singular: quase sem custos trabalhistas e com muito poucos direitos e benefícios sociais.

Isso encontra-se resumido no seguinte quadro de custos mensais.

QUADRO VII.7
BENEFÍCIOS SOCIAIS E IMPOSTOS, DE ACORDO A
DIFERENTES LEGISLAÇÕES TRABALHISTAS

Benefícios sociais e tributos	Regime geral	Microempresas (10 trabalhadores + 150 UIT anuais)	Pequenas empresas (100 trabalhadores + 1 700 UIT anuais)	Contratos administrativos estatais
Contribuições a EsSalud	9,00 %	15 novos soles a	9%	9% (máximo 94,50 novos soles)
Seguro de vida de lei b	0,53%	0%	0,53%	0%
Contribuição ao Serviço Nacional de Aprendizado e Trabalho Industrial (SENATI) c	0,75%	0%	0,75%	0%
Gratificações legais (2 salários)	16,67%	0%	8,34% (15 dias)	0%
Compensação por tempo de serviço (CTS) (1,17 salário)	9,72%	0%	4,17% (15 dias) com um máximo de 90 dias	0%
EsSalud sobre gratificações	1,50%	0%	0,75%	0%
Férias (30 dias)	8,33%	4,17% (15 dias)	4,17% (15 dias)	4,17% (15 dias)
EsSalud sobre férias	0,75%	0,38%	0,38%	0,38%
Seguro de trabalho de risco d	1,89%	0%	1,89%	0%
Participação nos lucros	Variável	0%	Variável	0%
Indenização por demissão (sobre remuneração mensal)	1½ por ano com um máximo de 12 meses	1/3 por ano com um máximo de 3 meses	2/3 por ano com um máximo de 4 meses	0%
Outros: subsídio familiar (55 novos soles) e sobretaxa noturna (35%)	Aplicável	Não	Não	Não
SUBTOTAL DA EMPRESA	49,14% + variáveis	4,55% + contribuição EsSalud	29,98% + variável	13,55%
Imposto de quinta categoria (trabalhador)	Variável	Variável	Variável	Variável
Administração de Fundos de Pensões (AFP)/Escritório de Normalização Provisória (ONP) (trabalhador) e	Obrigatório, 13,00%	Opcional, a metade paga por o Estado	Obrigatório, 13%	Obrigatório, 13% f
TOTAIS	62,14% + variáveis	4,55% + 15 novos soles + variáveis	42,98% + variáveis	26,55% com Máximos

Fonte: Elaboração própria.

^a O Estado oferece uma subvenção de 15 novos soles mensais que permite cobrir o custo do seguro integral de saúde.

^b Desde o quarto ano. Para operários é de 0,71%.

^c Tributo aplicável a indústrias.

^d Média aplicável a atividades perigosas.

^e Média da AFP. Na ONP é de 13%.

^f Para o pessoal atual a afiliação é voluntária.

f) Diálogo social

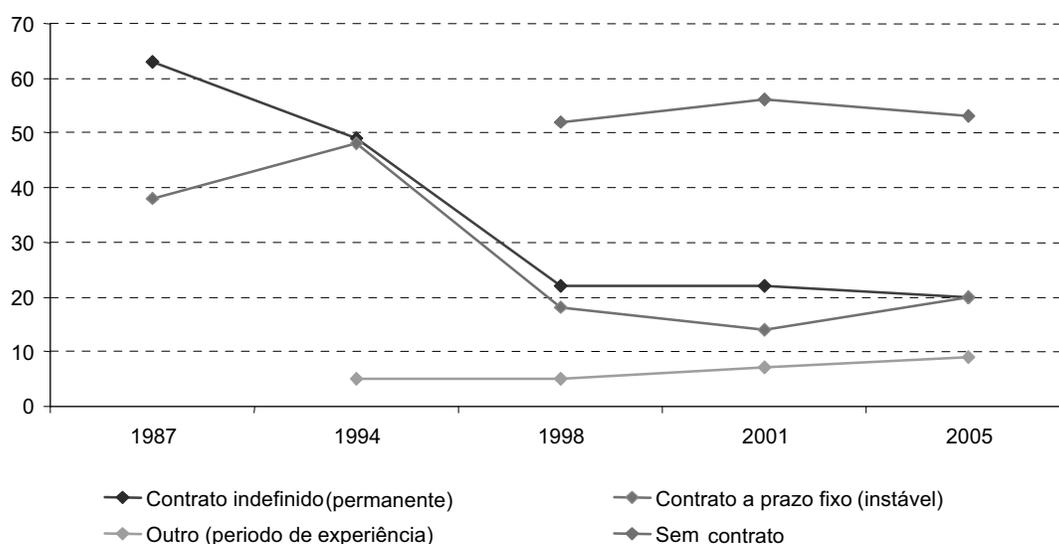
O Ministério do Trabalho e Promoção do Emprego, nas diretrizes de política sociotrabalhista 2008-2011, considerou prioritária a promoção do diálogo entre os atores sociais mais representativos da sociedade peruana no âmbito trabalhista e empresarial do Estado e com participação de organizações sociais. O diálogo social no Peru vem sendo institucionalizado através da constituição de espaços de acordo no âmbito estatal, como o Conselho Nacional de Trabalho e Promoção do Emprego, o Acordo Nacional, o Conselho Nacional da Competitividade, o Conselho Nacional para o Desenvolvimento da Micro e Pequena Empresa e o Pacto Social.

B. Impacto, eficiência e posições com respeito ao quadro normativo

1. Avaliação e impacto das reformas trabalhistas

As reformas trabalhistas analisadas anteriormente não modificaram de forma relevante o mercado de trabalho. Os índices de informalidade e subemprego são alarmantes — entre os mais altos da região — e, apesar dos esforços realizados, não se observa uma melhora no médio prazo. O gráfico VII.1 mostra a complexa situação do mercado de trabalho peruano.

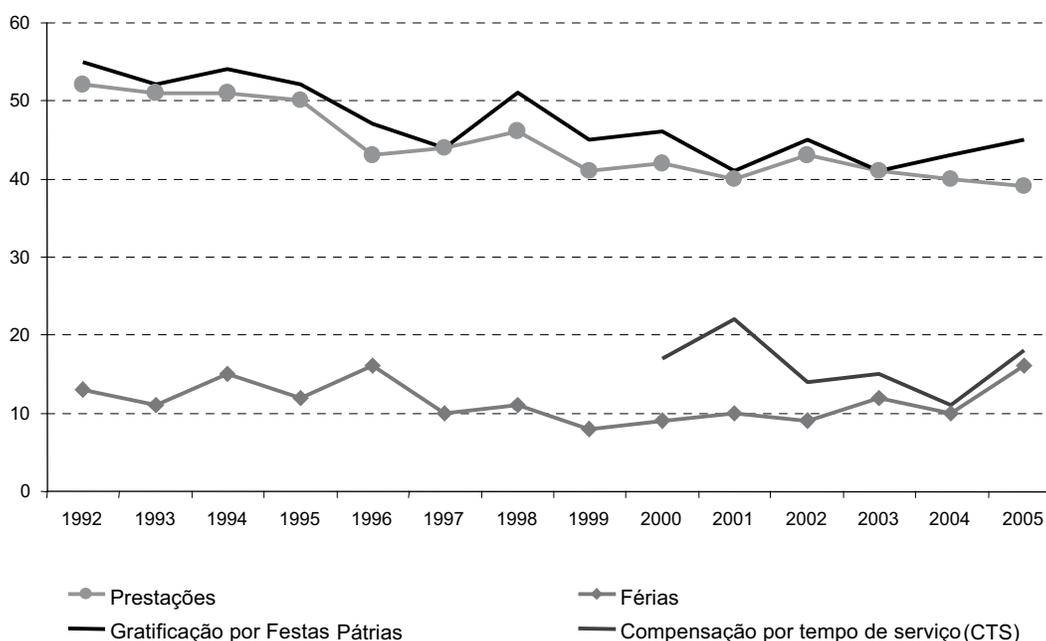
GRÁFICO VII.1
LIMA: POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA) ASSALARIADA PRIVADA,
SEGUNDO O TIPO DE CONTRATO, 1987-2005
(Em porcentagens)



Fonte: Elaboração própria, com base em cifras oficiais.

As reformas trabalhistas empreendidas desde 2001 com o fim de regular as relações de trabalho não tiveram um impacto na recuperação dos níveis de emprego formal, como ilustra o gráfico anterior, nem tampouco no acesso aos direitos e benefícios sociais, como se depreende do próximo gráfico.

GRÁFICO VII.2
LIMA: POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA) ASSALARIADA PRIVADA,
SEGUNDO O CUMPRIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES E BENEFÍCIOS, 1992-2005
(Em porcentagens)



Fonte: Elaboração própria, com base em cifras oficiais.

As reformas trabalhistas precedentes e atuais não melhoraram de maneira relevante as condições de trabalho e os níveis de emprego: o subemprego alcançou níveis inusuais nos países da região e diminuiu a produtividade do trabalho no período analisado. Em consequência, a reforma trabalhista não provocou o dinamismo esperado no mercado de trabalho.

Observam-se duas tendências claras: i) um processo de informalização do formal —não há uma substituição de um posto estável por outro de similar categoria, mas por um temporário ou outro sistema contratual; ii) um crescimento dos sistemas flexíveis de contratação, isto é, dos contratos temporários. Este último é reflexo das políticas de redução de pessoal das empresas, elevados níveis de rotação de pessoal —em média, as pessoas mudam de trabalho a cada quatro anos— e preferência pelos sistemas de descentralização e externalização dos serviços trabalhistas (intermediação trabalhista, terceirização, contratos).

2. Eficiência das regras formais

O principal obstáculo para um funcionamento generalizado da institucionalidade trabalhista formal é, precisamente, o elevado grau de informalidade que caracteriza a estrutura produtiva e o mercado de trabalho do Peru. De fato, a porcentagem de trabalhadores com acesso a prestações sociais e trabalhistas é baixa. As pessoas têm trabalho, mas não gozam de prestações assistenciais como segurança social (saúde e pensões), remuneração mínima, trabalho em períodos adicionais (horas extras) e benefícios sociais (compensação por tempo de serviço, gratificações e outros). Após a reforma dos anos 90, não se fez o suficiente para melhorar os baixos índices de acesso a prestações sociais e trabalhistas.

Segundo a Pesquisa Nacional Domiciliar (ENAH) do quarto trimestre de 2002, considerava-se como setor informal as pessoas que trabalhavam em empresas não registradas como pessoa jurídica e que careciam de um sistema de contabilidade, ou os trabalhadores familiares não remunerados. De um total de 4.301.132 trabalhadores informais, só 4,2% contam com seguro de saúde e 4,7% participam no sistema de pensões (Gamero, 2004, pág. 23).

O setor informal urbano é composto principalmente por trabalhadores de microempresas e por trabalhadores independentes não profissionais (79% deste setor), enquanto o setor informal rural se compõe, sobretudo, de trabalhadores familiares não remunerados e trabalhadores independentes não profissionais, que juntos representam 82%.

A eficácia das regras formais do próprio setor formal depende de três mecanismos: i) no âmbito administrativo, da função de supervisão e fiscalização a cargo da Inspeção do Trabalho; ii) no nível judicial, dos tribunais e juntas trabalhistas, que resolvem as controvérsias que não foram solucionadas mediante outros mecanismos individuais ou coletivos; iii) dos efeitos do Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos da América.

Provavelmente, a maior conquista do governo nos últimos anos foi a melhora do processo de inspeção de trabalho. Na atualidade, conta-se com uma norma de inspeção que prevê um procedimento rápido com poderes relevantes para os inspetores, e aumentaram-se o número de inspetores e o orçamento destinado à fiscalização. Além disso, a presença do Ministério de Trabalho e Promoção do Emprego em praticamente todos os setores econômicos está aumentando a tendência à formalização do trabalho.

Hoje em dia existe uma sobrecarga processual que impede atender de maneira oportuna as reclamações trabalhistas, apesar de o Poder Judiciário ter emitido uma norma administrativa com o objetivo de aliviar essa carga.

O Peru e os Estados Unidos assinaram um Tratado de Livre Comércio (TLC) que inclui uma cláusula social. Esta costuma fazer parte dos tratados comerciais e é uma via indireta por meio da qual os Estados se comprometem a respeitar certos direitos sociais. Com ela busca-se uma harmonização normativa para evitar que surjam vantagens comparativas devido aos baixos custos de produção com base num nível inferior das condições de trabalho.

3. Posições dos atores relevantes no mercado de trabalho

A posição dos grêmios empresariais esteve marcada pelas normas dos anos 70, particularmente a lei de estabilidade no emprego e o sistema de participação na propriedade, diretoria e lucros da empresa. Dessa maneira, apoiaram as reformas sobre a flexibilidade no emprego e a redução dos custos trabalhistas.

As organizações sindicais não se recuperaram plenamente após a crise da década de 90. Os principais líderes sindicais seguem um discurso de confronto cujo propósito é demonstrar sua capacidade de convocação e mobilização social para melhorar a correlação de forças a seu favor nas negociações.

Os partidos políticos têm-se pronunciado sobre as propostas de flexibilização das instituições trabalhistas. Não obstante, a participação das organizações políticas se limita à conjuntura.

A sociedade civil teve —e tem— uma escassa participação na formulação das propostas trabalhistas em todos os âmbitos (normativo e de políticas, entre outros). A demanda social é clara. O maior problema do país é o desemprego (segundo 53% dos entrevistados, APOYO Consultoria), apesar de que, a rigor, se solicite o chamado trabalho decente da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (pois a taxa de desemprego é de 8%), isto é, inclusão na folha de pagamento, gozo de benefícios sociais e inclusão social.

C. Flexigurança e ações pendentes

1. A flexigurança como estratégia para evitar o viés setorial das reformas e mitigar a oscilação ideológica das políticas de mercado

Situações como as citadas exigem do Estado social e democrático de direito uma função proativa. Isto inclui empreender ações que impliquem um investimento adequado no indivíduo, para facilitar sua permanência no mercado de trabalho, e a formulação de uma estratégia integral que diminua e elimine os efeitos negativos ocasionadas pela flexibilidade implementada ou pelos pressupostos de desregulação.

Assim, é necessário apostar na flexigurança como estratégia para traçar normas que modifiquem certos aspectos rígidos da legislação trabalhista e, ao mesmo tempo, aumentem a proteção trabalhista básica por meio da fiscalização, reduzindo desse modo os efeitos da segmentação do mercado e as consequências negativas da flexibilidade.

Eis os quatro componentes básicos da flexigurança que seriam incorporados: i) reformas nas normas relativas ao regime trabalhista; ii) um sistema confiável e adaptável de formação e capacitação profissional; iii) sistemas flexíveis de proteção social que atendam as necessidades das pessoas que mudam de emprego ou deixam o mercado de trabalho temporariamente; iv) políticas ativas do mercado de trabalho.

2. Debates pendentes

a) Suficiente flexibilidade, suficiente segurança

Uma postura integral supõe a união de flexibilização e segurança numa relação de interdependência; ambas devem fazer parte da solução —cada uma na justa medida—, de modo que permitam que as empresas se adaptem eficientemente às necessidades do mercado, sem deixar os trabalhadores desprovidos de segurança. Consideramos que uma reforma deste tipo, nunca vista no Peru, pode elevar os níveis qualitativos do mercado de trabalho.

O componente flexível se concentraria em permitir demissões individuais por razões econômicas, graduar alguns benefícios trabalhistas —que, em direito comparado, são altos— para novos trabalhadores e oferecer uma anistia para a incorporação na folha de pagamento de trabalhadores informais, com custos trabalhistas menores que progressivamente alcancem os estabelecidos para toda relação de trabalho (que é a solução proposta pelo Estado para formalizar o setor público).

Por sua vez, os aspectos de proteção se concentrariam em melhorar a cobertura geográfica das fiscalizações trabalhistas, reduzir as contribuições tributárias quando as empresas contratam por prazo indeterminado e tempo integral, oferecer vantagens em licitações do Estado a bons empregadores, conceder vantagens a empresas que apostem na produtividade e capacitação profissional e fixar sistemas de proteção social para trabalhadores autônomos.

Trata-se, em boa medida, de encontrar uma regulação orientada para o equilíbrio e a equidade nas relações de trabalho —onde os trabalhadores, os empregadores e o Estado obtenham mais vantagens que desvantagens—, com base em estudos técnicos e objetivos do mercado de trabalho que recolham experiências de outros países e o necessário diálogo social no Conselho Nacional de Trabalho e Promoção do Emprego.

A flexigurança implica, em suma, a aposta numa regulação normativa e um papel do Estado contrário à visão tradicional: nem a única flexibilidade dos anos 90 nem tampouco a única regulação protetora dos anos 80.

b) Avaliação crítica da negociação coletiva como instrumento de transformação

Na década de 90, a política de flexibilização, o poder de negociação dos grêmios empresariais e a fragmentação interna da organização sindical como ator social de equilíbrio provocaram a debilitação do poder da negociação coletiva como instrumento de transformação.

O grêmio sindical deve retomar o papel de equilíbrio e contrapeso no estabelecimento de ações negociadas e duradouras, mas é preciso revalorizar sua ideologia, organização, objetivos e unidade, já que faz falta “um mecanismo que seja útil em processos de unidade sindical em suas diversas formas possíveis, desde a unidade de ação sobre objetivos concretos até processos de recomposição de diferenças e das contradições entre os sindicatos. É necessário, pois, contemplar a unidade sindical como uma forma de pluralismo” (Mariucci, 2005).

Se não existirem organizações sindicais fortes que contem com legitimidade e capacidade, não será possível utilizar a negociação coletiva para obter mudanças no longo prazo. Lamentavelmente, a situação atual do sindicalismo tem sua origem na individualização que as relações de trabalho sofreram depois da flexibilidade, que se acreditava poder solucionar os problemas do mercado de trabalho, e que ocasionou a efetiva desarticulação do subsistema de relações coletivas. Em consequência, o poder decisório do empregador foi reforçado à custa do equilíbrio que deve existir numa negociação coletiva, pois o aumento da capacidade reguladora do empregador gerou uma escassa demanda de serviços em matéria de relações coletivas. Não obstante, o índice de afiliação sindical cresceu (em 2007, se afiliaram pouco mais de 5.000 trabalhadores); há mecanismos de pressões comerciais dos sindicatos, uma maior articulação sindical orientada para a eficiência de seus interesses e inclusive políticas de responsabilidade social.

Por isso, é necessário tomar consciência da importância da negociação coletiva com a finalidade de melhorá-la e incentivar seu uso. Através da negociação coletiva, é possível regular e estabelecer medidas adequadas dentro do contexto atual, em que as empresas operam em mais de um país, a migração trabalhista é cada vez mais frequente e a regulação do Estado perde força.

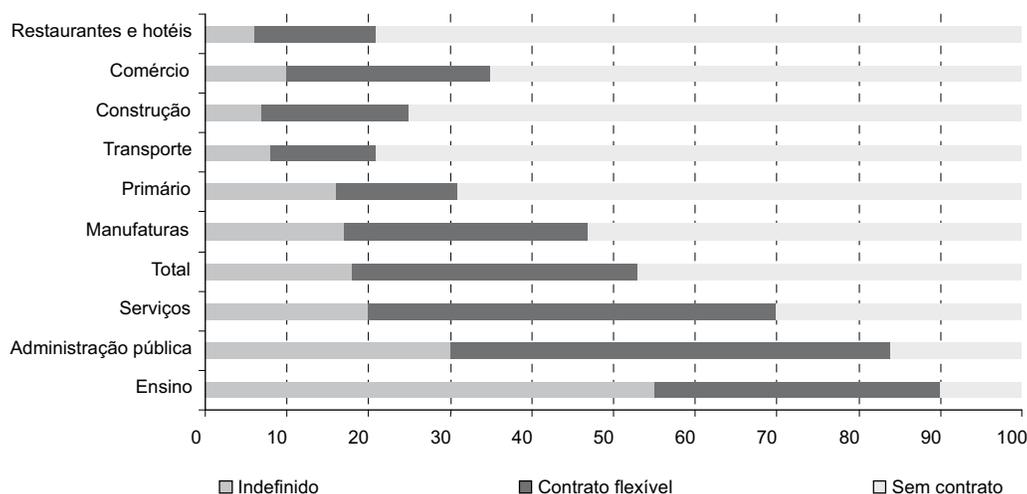
3. Viabilidade e ferramentas para assegurar a flexigurança

Antes de apresentar as ações derivadas desta estratégia, é conveniente assinalar quatro aspectos:

- É preciso reconhecer a realidade social, política, econômica e cultural peruana.
- É preciso implementar um trabalho a respeito de grupos sensíveis ao acesso do emprego.
- É necessário eliminar ou reduzir os obstáculos à competitividade, especialmente os relacionadas com a formalidade e a burocracia.
- É necessário introduzir políticas para manejar adequadamente as pressões sociais que incidem nas relações de trabalho.

A informalidade abrange todos os setores da população trabalhadora e compreende mais de 50% dos serviços, construção, indústria e transporte. Desta estrutura, conclui-se que os níveis de proteção social como saúde e pensões e o acesso às prestações trabalhistas são mínimos. Somente 25% da população economicamente ativa (PEA) está na folha de pagamento e tem acesso a benefícios sociotrabalhistas. Inclusive no setor urbano os níveis de informalidade são alarmantes, como se observa no seguinte gráfico.

GRÁFICO VII.3
PERU: EMPREGO SUBORDINADO URBANO SEGUNDO
O SETOR E TIPO DE RELAÇÃO DE TRABALHO, 2006
(Em porcentagens)



Fonte: Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2006 e APOYO Consultoría.

a) Diálogo social

O diálogo social surge como um instrumento imprescindível que o Estado e os agentes trabalhistas devem promover com maior ímpeto para que toda norma ou política geral que se adote seja consultada, informada ou negociada previamente com as empresas e os trabalhadores.

Apesar disso, o Conselho Nacional de Trabalho e Promoção do Emprego ainda não conseguiu se consolidar plenamente como a entidade que define as diretrizes gerais da política trabalhista e o ponto de encontro de todos os setores comprometidos. Seria necessário, na atual conjuntura, que todas as entidades que participam desse Conselho —e outros setores que possam se somar, contando com o apoio do Ministério do Trabalho e Promoção do Emprego— se esforçassem ao máximo para que este seja uma instituição influente que deve ser consultada antes de se adotar qualquer decisão.

Cabe perguntar se é possível o diálogo trabalhista na atual situação, e se é possível contar com normas trabalhistas resultantes do diálogo social. Certamente, as partes têm interesses diversos; no entanto, segundo determinadas pautas e diretrizes, é possível obter acordos gerais que depois sejam canalizados pelo Congresso e pelo Governo. Por exemplo, a pertinência das observações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) à lei de relações coletivas de trabalho (LRCT) foi, de uma ou outra forma, aceita pelas partes, assim como a necessidade de adequar as observações da OIT à realidade de trabalho peruana para abordar os comentários dos congressistas democratas dos Estados Unidos exigidos como condição prévia à assinatura do TLC. Estes e outros exemplos podem ser seguidos para formular mais acordos que sejam resultados tangíveis do diálogo social.

Em tudo isso, não se pode esquecer o tema central da distinção entre o político e o técnico. As normas, embora façam parte da estrutura política do Estado, não podem se desligar de uma análise técnica favorável.

Do exposto anteriormente, depreende-se que existem desafios a enfrentar, como congregar organizações verdadeiramente representativas dos empregadores e dos trabalhadores em igualdade

de condições, oferecer-lhes o apoio necessário para ter acesso a uma formação contínua e contar com um decidido interesse do Estado em fazer do diálogo social uma ferramenta sólida para estabelecer e garantir o cumprimento de regras com flexibilidade.

b) Ações que garantem a perduração da reforma

i) Reformas nas normas relativas ao regime trabalhista

As reformas trabalhistas devem integrar a flexibilidade e possuir uma combinação suficiente de flexibilidade para promover a contratação formal e proteção para assegurar aos trabalhadores o cumprimento das normas trabalhistas.

Primeiro deve haver um plano sociotrabalista e técnico viável que conte com apoio social. A reforma trabalhista deve prever, por um lado, o aumento dos mecanismos de cumprimento, fiscalização e vigilância do trabalho (os níveis de cumprimento trabalhista do país estão entre os mais baixos) e, por outro, a revisão dos custos que produzem distorção num mercado globalizado (segundo o Banco Mundial, o Peru está entre os 20 países mais protecionistas do mundo) e o fomento do investimento em educação, tecnologia e inovação.

O debate sobre a necessidade de introduzir uma reforma trabalhista deveria deixar de basear-se no direito trabalhista —a regulação de quem tem trabalho— a passar a se concentrar no direito ao emprego —o acesso a um trabalho decente—, dado que o primeiro rege o trabalhador na folha de pagamento, enquanto o segundo abrange todo trabalhador, independentemente de sua condição de trabalhador subordinado (na folha de pagamento) ou não (honorários), assim como aqueles que não estão em nenhuma destas categorias (independentes, subempregados por hora e renda). O direito ao emprego também se ocupa dos mecanismos de criação, promoção e conservação do emprego adequado e da inserção trabalhista, de incentivar as melhores práticas de trabalho e propiciar as condições adequadas para que exista um nível mínimo de cumprimento e fiscalização das obrigações trabalhistas.

As reformas deveriam concentrar-se principalmente nos seguintes aspectos:

- Permitir que as empresas realizem —com base no relatório de uma empresa auditora autorizada— o trâmite de demissões individuais por motivos econômicos. Hoje em dia, uma empresa em crise econômica só pode argumentar essa situação para despedir um trabalhador se tiver mais de 10 trabalhadores (Toyama e Yamada, 2007, pág. 22).
- Graduar alguns benefícios para os novos trabalhadores (por exemplo, reduzir as férias), de maneira que os direitos adquiridos dos trabalhadores atuais não sejam afetados.
- Utilizar contratos atípicos sem que isso ocasione fraude ou vulneração das normas sociotrabalhistas.
- Instaurar medidas de flexibilidade bidirecional (Almeda Castillo, 2007, pág. 123) que permitam aos trabalhadores escolher entre um maior número de opções com respeito ao horário de trabalho, como bolsas de horas, demandas de produção e descansos compensatórios, e obter um maior equilíbrio entre a vida familiar, o trabalho e a educação⁵.

⁵ É preciso assinalar que na Europa a parte do emprego total representada por trabalhadores distintos do modelo contratual clássico e os que trabalham por conta própria passou de mais de 36% dos trabalhadores em 2001 para cerca de 40% dos trabalhadores da UE-25 em 2005. Para mais informação, veja Comissão das Comunidades Europeias, 2007a, pág. 8.

- Propiciar um maior debate do Projeto de Lei Geral de Trabalho, instrumento que pretende equilibrar as relações de trabalho após as reformas dos anos 90.

ii) Componentes que devem ser implementados na formação e capacitação

- Sistema de formação profissional.
- Sistema de normalização, certificação e credenciamento.
- Medidas que vinculem a oferta educativa e a demanda de trabalho.
- Medidas que incentivem o investimento privado em capacitação de trabalhadores e que, nesse sentido, elevem o grau de produtividade e empregabilidade.
- Normas adaptadas e baseadas em modalidades formativas com o objetivo de oferecer capacitação para o trabalho no contexto dos direitos que a constituição reconhece.

Finalmente, o principal obstáculo do sistema de formação é que se considera um custo para as empresas, já que os benefícios sempre são de longo prazo. A fim de reverter este aspecto, deve-se formular uma estratégia de capacitação permanente para pessoas com emprego e pessoas desempregadas.

- O Estado deve assumir o papel de agente capacitador do setor desempregado ou subempregado de maneira direta ou indireta (delegando a capacitação a centros de formação profissional), realizar uma tarefa capacitadora regional em função das necessidades, das atitudes e das aptidões dos solicitantes e elaborar programas de reconversão trabalhista.
- A responsabilidade de capacitação como meio para alcançar uma maior produtividade e, com isso, uma maior competitividade empresarial recai principalmente no empregador. Se forem realizadas campanhas sobre a importância do capital humano como valor agregado da empresa e a capacitação for assegurada como instrumento de investimento, as empresas optariam por apoiar este instrumento. O Estado poderia contribuir neste sentido concedendo benefícios tributários maiores do que os existentes ou concedendo certificações às empresas que realizem capacitação que sirva de exemplo para outras.

iii) Segurança social

Dada a enorme insuficiência na segurança social, é necessário implementar uma séria reforma dirigida a obter a inclusão social no país, concentrando-se nos seguintes aspectos:

- O desenvolvimento de sistemas de proteção social para apoiar a eventual mobilidade dos trabalhadores, nos quais se preveja a possibilidade de assegurar o progresso e a polivalência do trabalhador no mercado de trabalho.
- A implementação de ações de proteção social idôneas para as relações de trabalho atípicas nas quais é impossível a contribuição mensal da cota, considerando a natureza da prestação de trabalho, de maneira que a proteção se dirija ao trabalhador como pessoa que põe à disposição seu trabalho e não à ocupação efetiva.

iv) Políticas ativas do mercado de trabalho

É preciso formular políticas que abordem os problemas derivados do alto grau de informalidade, subemprego e desemprego. Para isso, é necessário considerar o seguinte:

- Políticas sobre informalidade que cumpram o objetivo gradual de formalizar o emprego já existente.

No setor do trabalho a meta é apresentar, em primeiro lugar, os benefícios que a formalidade representa em termos de capacitação, financiamento e assistência técnica, sem deixar de lado o papel e a presença do pessoal de inspeção.

- Políticas sobre aumento do emprego pleno e digno, dirigidas a criar oportunidades de emprego em zonas e grupos regionais, levando em conta o valor agregado de cada região (por exemplo, em Ica criar oportunidades criativas de agroexportação).

O importante é potencializar a informação sobre a oferta e a demanda de trabalho. Cada região do país deve contar com meios informáticos e tecnológicos que lhe permitam saber com certeza quais são as necessidades e as oportunidades dessa zona, a fim de orientar a oferta educativa para esses aspectos. Se for estabelecida uma oferta educativa segundo as necessidades e oportunidades regionais, será possível vinculá-las à demanda de trabalho considerando o grau e a qualidade de profissionais e técnicos que as empresas requerem. Graças a uma informação adequada e clara do mercado de trabalho, será possível vincular a oferta com a demanda de trabalho.

O setor público, por meio de bolsas de trabalho, deve abandonar a atitude passiva e originar canais de comunicação entre as empresas e o pessoal desempregado ou subempregado, além de realizar visitas às empresas e oferecer uma verdadeira orientação vocacional segundo a perspectiva regional.

- Políticas positivas de emprego para setores vulneráveis como os jovens, as pessoas com deficiência e as mulheres.

O objetivo consiste em promover ações que tornem atraente a contratação destes atores sociais, por exemplo:

- Reformas normativas que concedam benefícios tributários às empresas que demonstrem a contratação indeterminada destes beneficiários.
- Cotas trabalhistas maiores do que as já existentes em entidades públicas.

D. Conclusões

O diagnóstico econômico-trabalhista do Peru nos permite concluir que o país está forjando uma economia em crescimento na qual subsiste a segmentação do trabalho, já que poucos gozam dos benefícios do quadro normativo trabalhista. As cifras macroeconômicas são alentadoras: em termos gerais, os índices mostram resultados mais que satisfatórios, especialmente propiciados pelo crescimento do consumo, da demanda interna e do investimento privado.

Não obstante, atualmente só um de cada quatro trabalhadores —cinco, em outros estudos— tem acesso a direitos trabalhistas e à segurança social (saúde e pensões). O subemprego é a característica mais destacada da população e os níveis de produtividade do trabalho são ainda bastante baixos em comparação com outros países. A consequência desta indefinição para enfrentar a reforma é um paradoxo: *o Peru está entre os países que se encontram nos níveis mais baixos de cumprimento das normas trabalhistas, mas, ao mesmo tempo, está entre os 20 países mais protecionistas do mundo.*

O regime de trabalho peruano é um exemplo da oscilação ideológica das políticas do mercado de trabalho. De uma regulação protetora na década de 80 passou-se à aplicação de uma gama de ações normativas flexibilizadoras na década de 90.

Desde 2001, as reformas trabalhistas visaram a adequar a legislação peruana às observações da OIT (e dos Estados Unidos, dentro das negociações do TLC com esse país), modificar aspectos pontuais derivados da pressão sindical —especialmente da mineração— e introduzir um sistema

de regulação trabalhista nas micro e pequenas empresas que não teve um impacto relevante nas relações de trabalho ou na formalização destas empresas, nem melhoraram tampouco os níveis de acesso às prestações trabalhistas e assistenciais.

Recentemente, introduziu-se uma reforma nas micro e pequenas empresas e reduziram-se os níveis de proteção social. Assim, nas microempresas —até 10 trabalhadores e vendas não superiores a 150 Unidades Impositivas Tributárias—, o Estado está subsidiando o acesso a um sistema novo de previdência social (saúde e pensões) e os trabalhadores quase não têm direitos trabalhistas (todos relacionados com o tempo de trabalho: metade de férias, descansos e pagamento de horas extras). Para as pequenas empresas —até 100 trabalhadores e vendas até 1.700 Unidades Impositivas Tributárias—, criou-se um novo regime trabalhista equivalente à metade dos benefícios sociais do regime geral e o mesmo sistema de segurança social. Por último, às demais empresas aplica-se o regime geral.

Cabe destacar que se formalizou a situação dos trabalhadores estatais que não tinham direitos trabalhistas. No entanto, o Estado somente lhes concedeu direitos sociais e férias num quarto sistema de trabalho que oferece menor proteção trabalhista.

Esta reforma trabalhista, concentrada na redução de custos trabalhistas e num subsídio às empresas para aderirem à formalidade, não terá um efeito relevante no mercado de trabalho. Somente concentrou-se na redução de custos e na flexibilização, mas não inclui incentivos comerciais, vantagens reais para as empresas que apostam na formalidade, um tratamento para o investimento em capacitação ou um contexto para melhorar a produtividade e a competitividade.

A flexibilidade e a segurança não são termos contrapostos. Para implementar uma estratégia integral como a flexigurança, ambos os elementos têm uma relação de interdependência. A flexigurança representa uma estratégia equilibrada que se implanta em função de quatro componentes: i) reformas nas normas relativas ao regime trabalhista; ii) um sistema confiável e adaptável de formação e capacitação profissional; iii) sistemas flexíveis de proteção social que atendam às necessidades das pessoas que mudam de emprego ou deixam o mercado de trabalho temporariamente; iv) políticas ativas do mercado de trabalho.

A eficácia e a permanência de estratégias como a flexigurança requerem fontes de financiamento e supõem a eliminação de obstáculos e a implementação de ações em todos os seus componentes. Além disso, uma condição necessária é a consolidação do diálogo social e a participação dos quatro atores sociais: o Estado, os grêmios empresariais, os sindicatos e a sociedade civil.

Até o momento, o Peru não implementou uma reforma trabalhista de flexigurança. Os estudos nesta matéria assinalam que ocorreu o fenômeno de “fuga do direito trabalhista.” Isto é, trata-se de um mercado de trabalho no qual é fácil encontrar relações de trabalho ocultas ou simuladas, onde proliferam os honorários, locações de serviços ou trabalhos autônomos, terceirizações e externalizações frágeis —empresas contratantes que têm como único gasto a folha de pagamento—, contratações de trabalho atípicas —a tempo parcial e intermitentes, entre outras— e todo um processo de externalização de funções trabalhistas a favor de relações comerciais e civis.

Além da informalidade, outro problema é o subemprego, categoria na qual se inclui mais da metade dos peruanos que recebem menos do que a cesta básica familiar. Outros temas a serem regulados são os índices de formação e capacitação da força de trabalho, que colocam o país nos últimos postos do continente e agravam os fenômenos de evasão da formalidade trabalhista que foram moeda corrente nos últimos anos. Ter trabalho estável, bem remunerado e com um bom empregador foi, e ainda é, um luxo, um “bem escasso”, segundo o professor espanhol Alonso Olea.

Diante deste fenômeno, deve-se apostar numa reforma integral e urgente do sistema de relações de trabalho, cujo principal propósito seja a inclusão trabalhista, isto é, que cada trabalhador peruano tenha cobertura de trabalho e social básica e se reduza ostensivamente o número de excluídos do sistema. Para isso, as normas deveriam flexibilizar as condições de acesso ao emprego —um acesso progressivo a direitos trabalhistas é a melhor opção para os novos trabalhadores— e o Estado deveria garantir uma proteção social e trabalhista mínima para todos; ninguém deveria, por exemplo, deixar de ter uma renda formal, um seguro de saúde, pensões e férias anuais, no mínimo. Simultaneamente, a negociação coletiva deveria se converter no instrumento de melhora dos padrões básicos e um forte sistema de fiscalização trabalhista deveria garantir a equidade, tanto para trabalhadores como para empregadores.

Num contexto como o atual, no qual o Peru goza de uma situação econômica estável, crescimento e um TLC para aproveitar com o maior mercado do mundo, existe uma excelente oportunidade para reformar e modernizar as relações de trabalho, de tal maneira que melhorem os níveis de proteção e segurança e se ditem as disposições relacionadas com um melhor acesso à formalidade trabalhista.

O Estado tem uma enorme tarefa. Sua atividade reguladora do mercado de trabalho, tão informal como pouco competitivo, e seu papel como fiscalizador do cumprimento das normas vigentes e das que se ditem num contexto de acordo são vitais. Sobre este último, com a aplicação do TLC e a dinâmica que se implementou desde 2007 no setor do trabalho —maior orçamento, mais inspetores com maiores faculdades, sistema eletrônico de folha de pagamento— é previsível um aumento nas fiscalizações e multas e, com isso, um maior índice de cumprimento das normas por parte das empresas. É possível que esse papel fiscalizador —e, principalmente, sua eficácia— e a capacidade dos inspetores de detectar as infrações não só em termos quantitativos, mas também qualitativos (terceirização, atos antissindicais, intermediação trabalhista, honorários profissionais, cálculo de benefícios sociais) incentivem a formulação de denúncias por parte dos trabalhadores, que poderiam terminar descobrindo que a administração do trabalho pode tutelar seus direitos.

No entanto, o Estado deve liderar a reforma trabalhista, com normas e políticas de inclusão sociotrabalhista. Apresenta-se o desafio de implementar reformas que flexibilizem os mecanismos de acesso a um emprego decente —acesso progressivo a direitos trabalhistas— e ofereçam ao mesmo tempo a certeza de um cumprimento eficaz da legislação.

Sob uma perspectiva macroeconômica, o grande desafio é deter a tendência à informalização e baixa produtividade da força de trabalho, que denota um nível extremo de desproteção. Esta informalidade não só faz com que um trabalhador não receba benefícios, mas provoca redução na arrecadação fiscal, além de um baixo salário. Nesse sentido, a grande reforma está pendente: propostas normativas e uma administração orientada a reduzir a informalidade trabalhista e elevar o nível de produtividade e competitividade do trabalho.

O mundo trabalhista continua mudando e as respostas do Estado ainda são lentas, tímidas ou isoladas. Urge implementar a reforma integral do mercado de trabalho peruano público e privado. É importante fazê-lo com o maior diálogo social, com base em estudos técnicos e integrais e levando em conta a experiência de outros países.

Capítulo VIII

Flexigurança com informalidade: opções e restrições¹

Víctor E. Tokman

¹ Para uma versão ampliada deste capítulo, veja Tokman (2008a).

A. Conciliar flexibilidade com proteção: a flexigurança

A necessidade de melhorar a capacidade de competir em mercados abertos e ampliados supõe a existência de relações de trabalho flexíveis. Esta flexibilidade provoca difusão da instabilidade e perdas de proteção e introduz tensões na coesão social, além de debilitar o apoio dos trabalhadores e suas organizações ao processo de globalização e integração. A experiência dos países desenvolvidos parece indicar que existem diferentes combinações de modalidades de proteção no emprego e segurança social e trabalhista com resultados diversos quanto a seus efeitos econômicos e no emprego, assim como na percepção de segurança dos cidadãos (OIT, 2004a e Boyer, 2006).

Os países do norte da Europa (Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Irlanda e Países Baixos), habitualmente associados com uma estratégia bem-sucedida de flexigurança, combinam uma legislação trabalhista que se traduz num baixo nível de segurança no emprego com um gasto público em políticas do mercado de trabalho que assegura uma proteção elevada e promove a rápida reinserção dos trabalhadores nesse mercado. O resultado desta combinação é uma percepção de elevada segurança por parte dos cidadãos. Este modelo não é o único. Nos países mediterrâneos (Espanha, Grécia, Itália e Portugal) existe uma maior segurança no emprego (produto de uma legislação trabalhista mais estrita) e um gasto menos generoso em políticas do mercado de trabalho, o que dá lugar a uma percepção de insegurança elevada.

Existem também situações intermediárias com diferentes graus de êxito e com percepções de segurança também diferentes. Por um lado, na Alemanha, França e Suécia existem níveis elevados tanto de segurança no emprego como de proteção trabalhista e social. A percepção de segurança dos cidadãos é alta, mas inferior à dos países do norte da Europa. Por outro lado, nos Estados Unidos e Reino Unido a percepção de segurança é baixa, devido tanto a uma legislação trabalhista mais flexível como a um reduzido gasto em políticas de proteção.

As percepções são o resultado de apreciações subjetivas e de fatores objetivos; por isso, a combinação de uma elevada estabilidade no emprego e uma escassa proteção pode derivar numa percepção de insegurança para muitos, que, embora saibam que a probabilidade de perder o emprego é baixa, também sabem que, se isso ocorre, sua renda substitutiva será inferior à que recebiam no emprego anterior e seu tempo de desemprego será provavelmente mais longo devido ao ajuste mais lento do mercado de trabalho. Por outro lado, uma maior instabilidade trabalhista e, portanto, uma probabilidade de desemprego mais alta, associada a um maior apoio quanto à renda e à reinserção, redundarão num período de desemprego mais curto e mais protegido.

B. Flexigurança na América Latina

A flexigurança pode ser de utilidade para os países da América Latina que, em sua maioria, são de tamanho reduzido e com um alto grau de abertura. São também mais vulneráveis e têm menos possibilidades de suavizar a intensidade dos ciclos econômicos antes que suas consequências se difundam internamente e necessitam melhorar as condições de competitividade nos mercados internacionais. A diversidade de experiências dos países desenvolvidos quanto à conciliação de flexibilidade com proteção pode ser de utilidade, mas é preciso reconhecer as limitações criadas por um quadro estrutural diferente.

O manejo dos instrumentos de segurança do emprego e de proteção trabalhista e social e as percepções dos cidadãos sobre a segurança resultante permitem identificar na América Latina quatro grupos de países de acordo com o grau de exigência de sua legislação trabalhista e a importância dos recursos públicos destinados à proteção trabalhista. Num extremo, de maneira

similar ao que ocorre nos países desenvolvidos, encontram-se os países com legislações trabalhistas menos estritas, mas acompanhadas por um gasto elevado em proteção, onde a percepção de segurança dos cidadãos é a mais alta da região. Este grupo inclui Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai. No outro extremo encontram-se México, Panamá e os países andinos, com legislações trabalhistas estritas que asseguram uma maior estabilidade no emprego mediante altos custos de demissão, mas que destinam escassos recursos à proteção. O resultado nestes países é uma alta percepção de insegurança.

No Brasil e na República Bolivariana da Venezuela a situação é intermediária. Estes países combinam legislações trabalhistas estritas com um elevado nível de proteção. Como resultado, predomina uma alta percepção de segurança. No entanto, esta percepção é menor que a registrada nos países do Cone Sul e Costa Rica. Nos países pequenos e abertos, como os centro-americanos, Estado Plurinacional da Bolívia e República Dominicana, há legislações trabalhistas menos estritas, mas mais estritas que as existentes no Cone Sul e o gasto em proteção trabalhista é menor. O resultado é uma alta percepção de insegurança, mas menor que a registrada no México, Panamá e países andinos.

QUADRO VIII.1
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS): NÍVEIS DE PROTEÇÃO
SOCIOTRABALHISTA E DO EMPREGO

		Proteção sociotrabalhista	
		Alta	Baixa
Proteção do emprego	Alta	<p>Brasil e República Bolivariana da Venezuela</p> <p>Legislação trabalhista: segunda mais estrita. Gasto em proteção social: segundo mais alto. Percepção de segurança: segunda mais alta.</p>	<p>Colômbia, Equador, México, Panamá, Paraguai e Peru</p> <p>Legislação trabalhista: a mais estrita. Gasto em proteção social: segundo mais baixo. Percepção de segurança: a mais baixa.</p>
	Baixa	<p>Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai</p> <p>Legislação trabalhista: a menos estrita Gasto em proteção social: o mais alto Percepção de segurança: a mais alta</p>	<p>Estado Plurinacional da Bolívia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana</p> <p>Legislação trabalhista: segunda menos estrita Gasto em proteção social: segundo mais baixo Percepção de segurança: segunda mais baixa</p>

Fonte: Legislação trabalhista, segundo o índice de grau de exigência de demissões, inclui flexibilidade de contratação e demissões: Banco Mundial, *Doing Business*, 2004, Washington, D.C.; gasto em proteção social como porcentagem do PIB, inclui pensões: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina*, 2005 (LC/G.2288-P), Santiago do Chile, 2005; percepção de insegurança: *Latinobarómetro*, 2005, Santiago do Chile, 2005.

As classificações resumidas revelam a heterogeneidade dos países da América Latina e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em que se observa a existência de combinações diferentes de políticas de proteção sociotrabalhista e de emprego, assim como seus resultados em termos de percepção de segurança. Nos países desenvolvidos existem

políticas de conciliação de proteção do emprego com seguros sociais de desemprego, com crescentes componentes de “ativação”². As diferenças entre os países de ambas regiões se concentram no uso da legislação trabalhista como instrumento para proporcionar segurança no emprego e na alocação de recursos para a proteção trabalhista e social. Enquanto o custo da regulação para oferecer segurança no emprego nos países latino-americanos em média equivale a mais do triplo do custo dos países da OCDE, as contribuições à segurança social mostram uma relação inversa. Na OCDE os recursos destinados a este propósito são 1,5 vez maiores que os da América Latina (Heckman e Pagés, 2005)³.

As indenizações são o mecanismo privilegiado e justificado nos países latino-americanos para compensar os trabalhadores pela perda do emprego. É simples, oferece proteção e fortes incentivos para a busca de emprego, mas podem existir problemas de capacidade de pagamento quando as empresas se encontram com dificuldades financeiras em caso de quebra ou fechamento. Por isso, a complementação com seguros ou mecanismos que separem os fundos para indenizações dos fundos das empresas pode proporcionar maior segurança e sua existência poderia permitir a redução dos custos de demissão. No entanto, como corretamente adverte Blanchard (2003), estas duas medidas não são substitutos perfeitos, tendo em vista, por um lado, a legitimidade da compensação dos trabalhadores e, por outro, as limitações associadas aos seguros em geral. Os trabalhadores enfrentaram cedo no ciclo de trabalho situações de desemprego, quando não acumularam fundos suficientes para enfrentar longos períodos sem trabalhar. Por isso, estes fundos devem ser complementados com a cobertura de um seguro público, fornecido por um organismo, suficientemente generoso, mas condicionado à busca e aceitação de trabalho.

C. Flexigurança e fatores limitantes estruturais

As diversas modalidades de flexigurança permitem afirmar que existem opções para promover a criação de emprego produtivo e protegido. A efetividade potencial destas políticas na América Latina é menor porque, por um lado, existe uma economia informal ampliada à qual se volta a maioria dos excluídos do mercado de trabalho formal e, por outro, os recursos fiscais são insuficientes para financiar um sistema de proteção social e trabalhista suficientemente generoso para proporcionar segurança a toda a população. O primeiro aspecto está relacionado com o avanço registrado na formalização do mercado de trabalho, tanto no que se refere à importância e natureza das relações de trabalho como ao tamanho das unidades produtivas. O segundo está associado ao nível da carga tributária e à proporção do gasto público que se destina às políticas de trabalho ativas e passivas e à segurança social.

A heterogeneidade trabalhista na América Latina é muito marcada nos países e entre eles. Por volta de 2005, em média, 30% da força de trabalho da região se encontrava em zonas agrícolas e os assalariados representavam 64% dos ocupados nas zonas urbanas; 63% da força de trabalho não

² Seguindo as diretrizes da União Europeia adotadas em Lisboa, os países estão destinando recursos adicionais às políticas de trabalho ativas (intermediação, programas de emprego para grupos vulneráveis e capacitação) e introduzindo, ao mesmo tempo, maiores exigências nas políticas de trabalho passivas (seguro-desemprego).

³ Uma estimativa mais recente de Loayza, Oviedo e Servén (2005) indica que a regulação trabalhista na América Latina supera, em média, em 27% a da OCDE e é maior que a estimada em todas as regiões em desenvolvimento.

agrícola estava ocupada na economia informal⁴. Esta heterogeneidade afeta o alcance das políticas de trabalho e se traduz numa baixa cobertura da proteção social e trabalhista. A proteção social, em média, só cobre 38,7% do total de ocupados e 45,4% dos ocupados urbanos⁵.

As diferenças de um país a outro a respeito de cada um desses indicadores são significativas. Enquanto em alguns deles menos de 10% dos trabalhadores desempenham suas tarefas em zonas rurais, como ocorre no Uruguai e na Argentina, em outros países, como a Nicarágua, essa porcentagem alcança 54%. Os assalariados urbanos correspondem a três de cada quatro dos ocupados no Chile e na Argentina, mas somente 48% destes na Guatemala. A economia informal varia entre um mínimo de 38% no Chile e 87% na Estado Plurinacional da Bolívia e a cobertura de proteção urbana é de 67% e 68% na Costa Rica e Chile, mas só inclui cerca de 20% no Paraguai, Peru e Estado Plurinacional da Bolívia (Tokman, 2006).

Não obstante esta diversidade de situações, os países tendem a se agrupar em categorias similares às assinaladas com relação aos modelos analisados de flexigurança. Os países com maior segurança são, por sua vez, os mais urbanizados, com um alto predomínio de assalariados e com uma informalidade mais reduzida. Em média, são os que registram maior cobertura de proteção tanto no âmbito nacional como urbano. No outro extremo, a maior insegurança ocorre nos países menos urbanizados, com um menor número de assalariados, maior informalidade e baixa cobertura de proteção social. Isto parece indicar que nos países nos quais se observa uma maior percepção desta segurança existe uma maior possibilidade de difusão dos efeitos ao conjunto da população (Chile, Argentina, Costa Rica e Uruguai). Os que registram uma alta percepção de insegurança, pelo contrário, também mostram fatores limitantes estruturais significativos, o que repercutiria no efeito potencial das políticas analisadas⁶. Numa situação intermediária encontram-se o Brasil e a República Bolivariana da Venezuela, ainda que também se poderia incluir México e Panamá.

A disponibilidade de recursos fiscais na América Latina é inferior à dos países da OCDE e constitui um fator limitante adicional. Em média, a carga tributária nos países da América Latina alcançava 15,7% do PIB em 2000, enquanto nos países da OCDE era 2,3 vezes superior e na União Européia (15 países) superava 40%. No período 1990-2005 os valores flutuaram entre 30,9% no Brasil e menos de 9% na República Bolivariana da Venezuela, Guatemala e Haiti. Os países que registram uma carga tributária mais alta são os que, por sua vez, apresentam menores fatores limitantes estruturais para introduzir políticas de segurança trabalhista e social. No Brasil, Uruguai, Argentina e Chile, durante o período mencionado registrou-se uma carga tributária de cerca de 25% (Gómez Sabaini, 2006)⁷.

O destino do gasto público constitui também um fator determinante das diferenças entre os países latino-americanos, e entre estes e os países desenvolvidos. Os países com maiores receitas tributárias não só possuem maior capacidade de gasto, mas destinam uma maior proporção deste às políticas trabalhistas. Por sua vez, estas obtêm um maior alcance ao se dirigir a mercados de trabalho mais homogêneos e formalizados. Os países da OCDE destinam às políticas trabalhistas

⁴ Inclui trabalhadores por conta própria, familiares não remunerados, serviço doméstico e empregadores e trabalhadores de microempresas com menos de cinco trabalhadores e todos os trabalhadores que não têm uma relação de trabalho reconhecida ou cujos direitos trabalhistas não são reconhecidos ou respeitados, seja onde for que se encontrem ocupados (Tokman, 2008b).

⁵ Medido como a porcentagem de ocupados que efetuam contribuições para pensões (CEPAL, 2006 e Tokman, 2006). Se consideramos a porcentagem de ocupados em zonas urbanas que realizam contribuições para pensões e saúde, ou ambas, a cobertura aumenta para cerca de 60% (OIT, 2007a).

⁶ Incluem-se tanto os países menores e mais abertos como os países andinos (Colômbia, Equador e Peru).

⁷ No caso do Chile a carga tributária inclui as contribuições efetuadas nas contas individuais para pensões. Ao constituir uma poupança compulsória, são equivalentes a impostos.

2,14% do PIB, em média, e os da União Europeia 3,25%. Os países com maior percepção de segurança são os que mais recursos destinam a estas políticas, superando 3% e alcançando seu máximo na Dinamarca, com 4,5% do PIB. Por sua vez, Alemanha, França e Suécia, onde se registra também um alto grau de segurança, destinam, em média, 3% do PIB às políticas trabalhistas ativas e passivas. Os países do mediterrâneo e os países anglo-saxões destinam menos recursos, que, em média, alcançam 1,6% e 0,8% do PIB, respectivamente. Isto se compara com a alocação dos países com maiores receitas fiscais da América Latina, que alcança 0,46% no Brasil e 0,27% na Argentina, situando-se o Chile numa posição intermediária com 0,32%⁸.

É interessante destacar também que todos os países da OCDE destinam uma maior proporção do PIB às políticas de trabalho passivas (seguro-desemprego) que às ativas, com exceção do Reino Unido. No entanto, à medida que diminui o coeficiente de gasto público para políticas trabalhistas, as diferenças entre os dois tipos de medidas se reduzem. No Brasil, Argentina e Chile, as políticas ativas superam as passivas em termos de participação nos recursos destinados. De fato, além dos três países mencionados, o seguro-desemprego só existe no Equador, na República Bolivariana da Venezuela e no Uruguai, e a cobertura, como porcentagem dos desempregados, flutua entre 9% no Uruguai e 2,8% no Equador (Velásquez, 2005)⁹.

D. Informalidade: um conceito em evolução permanente

A existência da informalidade do trabalho, particularmente nos países em desenvolvimento, é amplamente reconhecida, mas sua definição e origem evoluem permanentemente. A difusão do conceito “setor informal” é atribuível ao relatório de emprego da OIT sobre o Quênia de 1972, no qual se reconhece que o problema do emprego nos países em desenvolvimento, diferentemente do que ocorre nos mais desenvolvidos, não se manifesta no desemprego, mas, principalmente, numa ocupação que gera renda insuficiente para a sobrevivência¹⁰. Esta é a situação dos “trabalhadores pobres”, que realizam atividades caracterizadas por sua baixa produtividade, que se definem por oposição às atividades formais e se traduzem na exclusão do acesso aos mercados e aos recursos produtivos.

Na América Latina a análise enriqueceu-se com diversos pontos de vista. Incorporou-se a lógica da sobrevivência a partir do processo de insuficiente criação de emprego. Esta postura fundamenta-se nas vertentes estruturalistas desenvolvidas por Raúl Prebisch e pela CEPAL e leva a concluir que o setor informal surge como resultado da pressão exercida pelo excedente de oferta de mão de obra e insuficiente criação de emprego, particularmente de bons empregos. Ante a necessidade de sobreviver, as pessoas se veem obrigadas a buscar trabalhos de baixa produtividade e baixa renda (Souza e Tokman, 1976). Estas atividades (produção ou venda de algo) geram uma entrada fácil, requerem um capital e qualificações reduzidos e apresentam escassa divisão de tarefas e de hierarquias. A mão de obra ocupada nestas atividades é constituída pelo empregador, que atua também como trabalhador, os familiares não remunerados e os assalariados, geralmente sem contrato. Constitui uma alternativa de emprego de grande flexibilidade que permite aproveitar eficientemente o tempo disponível da família e utilizar recursos compartilhados entre a empresa e o domicílio. Esta forma de produção tem como resultado a baixa produtividade e a desproteção, mas

⁸ A informação sobre a distribuição do gasto público na América Latina (incluindo a segurança social e as políticas trabalhistas) mostra que os países mais seguros são os que registram coeficientes mais altos de investimento, que em média alcançam 9,4% e 8,1% do PIB. Os países menos seguros apresentam coeficientes inferiores a 2,8% e os mais inseguros registram uma média de 1% (CEPAL, 2005).

⁹ Em média, a cobertura dos seguros existentes só alcança 0,66% da força de trabalho desses países.

¹⁰ A missão da OIT foi dirigida por R. Jolly e H. Singer. Reconhece-se também a influência de trabalhos prévios, escassamente difundidos, de Hart (1973), que também a integrou.

constitui uma opção para aproveitar o capital disponível, ainda que escassamente transferível para fora do domicílio.

Em ambas as perspectivas assinaladas, o elemento básico de análise é a unidade produtiva, mas reconhecem-se relações com o resto da economia e segmentação no mercado de trabalho. As primeiras são observadas diretamente na venda de bens e, particularmente, de serviços, inclusive na subcontratação. A segmentação no mercado de trabalho pode ser observada na mobilidade restringida e nos diferenciais de salários intersetoriais, mesmo para trabalhadores com uma dotação de capital humano similar¹¹.

Esta vertente conceitual não foi hegemônica; no âmbito da OIT, diversos pesquisadores questionaram o caráter autônomo atribuído ao setor informal e enfatizaram a relação de trabalho encoberta e subordinada dos assalariados, inclusive de quem trabalha por conta própria (Lubell, 1991). Estas observações levavam a concluir que existia uma exploração e extração do excedente por parte dos setores mais organizados.

No fim dos anos 70 e nos anos 80 estas interpretações adquiriram uma maior difusão ao serem vinculadas com a necessidade de aumentar as margens de lucro das grandes empresas mediante a descentralização do processo de produção e, principalmente, do trabalho. As formas de subcontratação do século XIX (têxteis e confecções) são atualizadas e dão lugar a uma diversidade de relações de subordinação que vão desde os subcontratos diretos até as atividades que aparentemente se desenvolvem autonomamente, mas que em essência contribuem para baratear o custo da mão de obra (confecções, colocação de pessoal por parte de intermediários, distribuição informal) ou a fornecer matéria-prima a preços mais reduzidos (o que inclui a reciclagem de lixo). A vinculação das empresas informais com as empresas organizadas responde, nesta perspectiva, à necessidade de descentralização para se adaptar à globalização e às mudanças na divisão internacional do trabalho (Portes, Castells e Benton, 1989). Atribui-se ao setor informal um duplo papel: redução de custos e erosão do poder sindical. Também se lhe atribui um caráter universal porque existe tanto nos países em desenvolvimento como nos desenvolvidos.

Três décadas depois da introdução do conceito de setor informal na OIT, a própria organização, recolhendo as múltiplas dimensões que foram emergindo na análise, reconhece que a preocupação com o setor informal como uma erosão estrutural da capacidade de proteção não podia ser isolada do crescente processo de precarização trabalhista. Este processo é observado a partir dos anos 80 e afeta não só os ocupados no setor informal, mas também os trabalhadores em empresas formais. Isto culmina com a adoção do conceito de “economia informal” na 90ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em 2002¹². Este conceito amplia o de setor informal, agregando à unidade produtiva as relações de trabalho que não estão legalmente reguladas ou protegidas. Com isso, a nova definição soma aos ocupados no setor informal todos os trabalhadores, independentemente do lugar em que trabalhem e cuja relação de emprego não esteja sujeita aos padrões da legislação trabalhista¹³.

De maneira paralela, adquire importância uma interpretação inscrita numa vertente liberalizadora que atribui à legislação e à regulação uma responsabilidade fundamental pela existência da informalidade. A inadequação desses quadros reguladores origina as atividades

¹¹ Tokman (1978) analisa o tipo de relações intersetoriais existentes e considera um balanço de pagamentos entre o setor informal e o formal.

¹² Deve-se reconhecer a influente contribuição de Mulheres no Emprego Informal: Globalizando e Organizando (WIEGO), que apoiou esta mudança para incorporar à definição original certos tipos de empregos precários exercidos majoritariamente pelos pobres (Chen, Vanek e Carr, 2004).

¹³ Esta definição permite também aplicar o conceito de economia informal de maneira universal, dada a existência de relações de trabalho “não padronizadas” nos países membros da OCDE.

informais e ao mesmo tempo restringe sua expansão produtiva (De Soto, 1986). Esta inadequação deriva de uma herança colonial que se traduz em regulações e estruturas burocráticas com altos custos que constituem obstáculos para o desenvolvimento das pequenas atividades produtivas. Mais recentemente, este enfoque da informalidade deu origem a uma ampliação da interpretação que destaca o caráter voluntário da informalidade, particularmente dos trabalhadores independentes, que preferem ser informais porque, atuando fora do contexto legal, obtêm uma renda maior. Além do mais, isso ocorre em países onde os benefícios de ter acesso à proteção social derivada da formalidade são limitados e existem alternativas universais ou programas não contributivos que atenuam a desproteção. O “escape” como decisão voluntária é racional num âmbito de regulações inadequadas e onerosas e coexiste com a “exclusão” que se produz tanto pela segmentação do mercado de trabalho como pelas dificuldades existentes para desenvolver negócios em pequena escala (Perry e outros, 2007). Com um diagnóstico similar ao anterior, mas uma orientação estratégica diferente, propõe-se modificar a legislação, simplificar os procedimentos e dar poder aos trabalhadores informais. Esse empoderamento de origem jurídica deve estar acompanhado pela capacidade destes trabalhadores de fazer ouvir sua voz e organizar-se.

E. Informalidade: dimensões, estrutura e diversidade entre países

A economia informal na América Latina concentrava 63,3% do emprego não agrícola em 2005. O setor informal alcançava 50,7%, enquanto 12,6% eram constituídos por assalariados sem proteção ocupados em empresas formais. O setor informal constituía 80% do emprego na economia informal e os 20% restantes eram trabalhadores informais em empresas formais¹⁴. Entre 1990 e 2005 a economia informal se expande de 57% para 63,3% da ocupação não agrícola, resultado do crescimento tanto do setor informal como dos trabalhadores formais precários. Ainda que ambos os grupos contribuam de maneira similar para a expansão da economia informal, a taxa de crescimento dos assalariados formais não protegidos quase quintuplica a registrada pelo setor informal. O setor informal em 2005 era composto por 55% de trabalhadores por conta própria não qualificados, 33% de trabalhadores de microempresas com menos de cinco ocupados e 12% de trabalhadores do serviço doméstico (veja o quadro VIII.2 e o gráfico VIII.1).

QUADRO VIII.2
ECONOMIA INFORMAL NA AMÉRICA LATINA, 1990-2005
(Em porcentagens do emprego não agrícola)

	1990	2005 ^a
Economia informal	57,0	63,3
Setor informal ^b	47,5	50,7
Assalariados precários do setor formal ^c	9,5	12,6

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) com base em pesquisas domiciliares; e V.E.Tokman, “From the consensus reforms to reforms for protected and inclusive employment”, *IDS Bulletin*, vol.39, Nº 2, 2008.

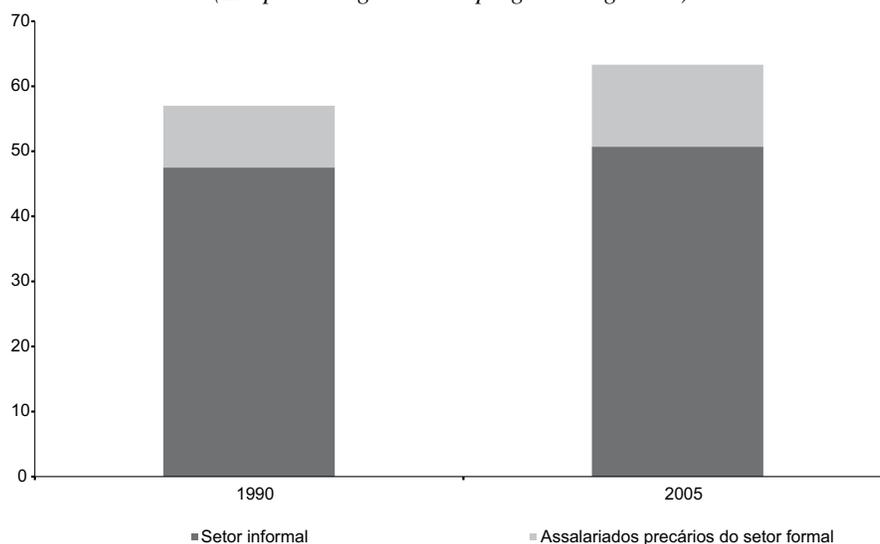
^a A porcentagem de 2005 não difere de maneira significativa na análise de 5 ou de 16 países.

^b O setor informal inclui dados de 16 países.

^c Os assalariados precários do setor formal incluem dados de 5 países.

¹⁴ Utilizou-se como valor representativo dos trabalhadores em empresas formais cujos direitos trabalhistas não são respeitados plenamente a porcentagem de trabalhadores ocupados nessas empresas que não efetuam contribuições a nenhum sistema de pensões.

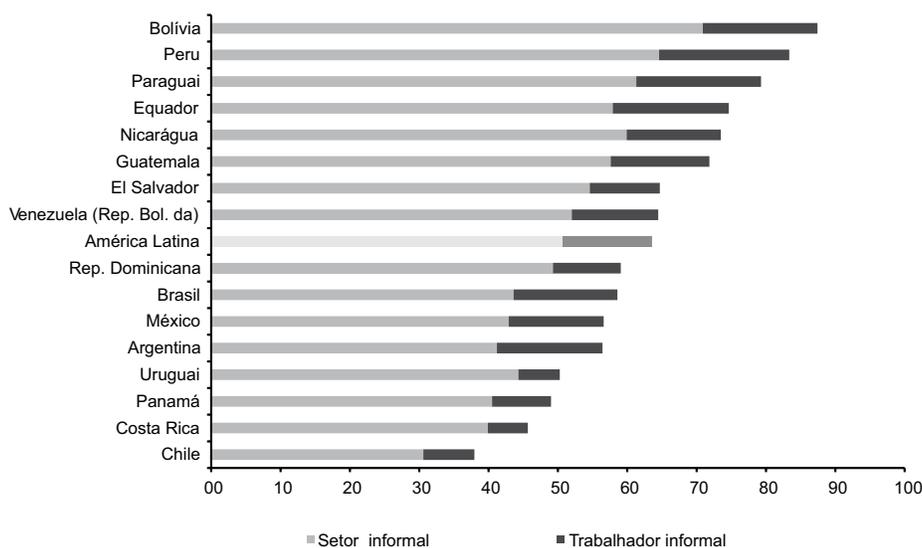
GRÁFICO VIII.1
EVOLUÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL, 1990-2005
(Em porcentagens do emprego não agrícola)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) com base em pesquisas domiciliares; e V.E.Tokman, “From the consensus reforms to reforms for protected and inclusive employment”, *IDS Bulletin*, vol.39, Nº 2, 2008.

A situação difere de um país a outro. No Chile, 38% do emprego não agrícola era informal em 2005, enquanto na Estado Plurinacional da Bolívia e no Peru a cifra chegava a 87,4% e 83,4%, respectivamente. É possível distinguir ao menos três grupos de países: i) aqueles onde o emprego na economia informal supera 65%, entre os quais se incluem principalmente os países andinos e os centro-americanos (Estado Plurinacional da Bolívia, Equador, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Paraguai, Peru e República Bolivariana da Venezuela); ii) aqueles onde o emprego na economia informal encontra-se entre 55% e 65%, que incluem Argentina, Brasil e México; iii) aqueles onde a porcentagem de informalidade é inferior a 50%, como Uruguai, Panamá e Costa Rica, e inclusive inferior a 40%, como Chile (veja o gráfico VIII.2).

GRÁFICO VIII.2
ECONOMIA INFORMAL, POR PAÍS, 2005



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em pesquisas domiciliares de cada país.

As diferenças na intensidade da economia informal são observadas também com relação ao setor informal, com exceção do grupo intermediário onde se encontram os três países de maior tamanho da América Latina. No primeiro grupo estão os países com níveis mais altos de economia informal e nos quais também existe um maior setor informal e uma maior precariedade de trabalho no setor formal de maior dimensão. De maneira similar, o grupo dos países mais formalizados registra também menores níveis de setor informal e, em particular, um alto grau de formalidade dos assalariados em empresas formais. Em média, cerca de 93% dos assalariados em empresas formais possuem uma relação de trabalho formal e têm acesso a proteção trabalhista e social. Os países do grupo intermediário, no qual se encontram a Argentina, o Brasil e o México, diminuem suas diferenças com o grupo anterior com relação ao tamanho do setor informal, mas a proporção de assalariados não protegidos ocupados em empresas formais alcança cerca de 15% (veja o quadro VIII.3 e o gráfico VIII.2).

QUADRO VIII.3
ECONOMIA INFORMAL, POR PAÍS, 2005^a

País	Setor informal	Trabalhadores precários	Economia informal
Chile	30,6	7,4	38,0
Costa Rica	39,9	5,7	45,6
Panamá	40,5	8,5	49,0
Uruguai	44,3	6,0	50,3
Argentina	41,2	15,2	56,4
México	42,9	13,7	56,6
Brasil	43,6	15,0	58,6
Rep. Dominicana	49,3	9,8	59,1
América Latina	50,7	12,8	63,5
Venezuela (Rep. Bol. da)	52,0	12,5	64,5
El Salvador	54,6	10,1	64,7
Guatemala	57,6	14,2	71,8
Nicarágua	59,9	13,6	73,5
Equador	57,9	16,7	74,6
Paraguai	61,3	18,0	79,3
Peru	64,6	18,8	83,4
Estado Plurinacional da Bolívia	70,9	16,5	87,4

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em pesquisas domiciliares de cada país.

^a Porcentagens do emprego urbano; média aritmética da América Latina.

A importância dos trabalhadores por conta própria não incluídos na informalidade constitui um fator adicional de diferenciação que deve ser considerado na formulação de políticas. Conforme assinalado anteriormente, em média, cerca de 55% dos ocupados no setor informal são trabalhadores por conta própria, porcentagem que se reduz para 44% se considerarmos o conjunto da economia informal. As diferenças de um país a outro também são significativas.

Em geral, podemos distinguir dois grupos de países, quanto ao peso da participação do trabalho independente em comparação com o trabalho assalariado informal, seja em microempresas, serviço doméstico ou, inclusive, em situação precária em empresas formais. O primeiro grupo inclui os países com maior informalidade, que também mostram uma participação dos trabalhadores independentes no setor informal em torno de um valor médio de 60%, com limites superiores próximos a 70% na República Bolivariana da Venezuela e na República Dominicana e 65% no Peru, Estado Plurinacional da Bolívia e Equador. Os países centro-americanos que também podem

ser incluídos neste grupo registram uma participação levemente inferior à média assinalada para o grupo, que equivale, por sua vez, a 50% da economia informal. O grupo restante é constituído pelos países com menor informalidade, nos quais a participação dos trabalhadores por conta própria no setor informal é, em média, 46%, e na economia informal se reduz para 38%. Costa Rica é o país que registra menor participação destes trabalhadores, com porcentagens de 40% e 35%, respectivamente; porém, na Argentina a importância com relação ao setor informal se eleva a 52%, reduzindo-se para 33% se considerarmos a economia informal. Isto destaca a importância dos assalariados precários em empresas formais.

F. Exclusão ou escape: diferenciais de renda no setor informal

As diferentes definições de emprego informal reconhecem que este resulta da exclusão dos trabalhadores dos postos mais bem remunerados e protegidos no setor formal. Isto responde tanto à insuficiência do ritmo de criação de empregos, como à segmentação existente no mercado de trabalho, à inadequação da legislação que inibe a entrada em funcionamento de novas unidades produtivas e à estratégia de descentralização das empresas para diminuir os custos tributários e da regulação. Existe consenso em que isso afeta os assalariados informais, mas argumenta-se também (Perry e outros, 2007) que os trabalhadores independentes e os microempresários optam pela informalidade porque não valorizam os benefícios potenciais de se incorporar à formalidade, dada a baixa qualidade dos serviços prestados pelo Estado e sua limitada capacidade de execução. Segundo esse estudo, nestes grupos predomina uma visão não salarial que conduz à informalidade como opção de flexibilidade, autonomia e desenvolvimento de habilidades que gera maiores benefícios, tanto em termos pecuniários como não pecuniários. Este segmento responderia ao chamado “escape”, que se produziria de maneira voluntária.

A microempresa familiar permite conciliar a disponibilidade de tempo da família com os escassos recursos disponíveis, constituindo uma opção eficiente num contexto de recursos escassos e de empregos adequados às necessidades (Tokman, 1978). Constituiria também uma opção empresarial-familiar que permite mobilizar mão de obra conciliando funções, como no caso da mulher dona de casa e mãe com o trabalho e dos filhos entre a escola e o trabalho, assim como utilizar bens familiares, como a casa que serve de habitação, e ao mesmo tempo funciona como local comercial, e os meios de transporte para uso familiar que suprem as necessidades da microempresa. Esta modalidade introduz um grau de flexibilidade que permite conciliar papéis e recursos. No entanto, a interpretação mais recente, mencionada anteriormente, destaca também que o “escape” gera uma renda maior do que a que seria obtida incorporando-se ao setor formal. Por esta razão, os trabalhadores independentes e os microempresários careceriam de incentivos para a inclusão.

O exame dos diferenciais de renda segundo setores e categoria ocupacional proporciona mais antecedentes sobre estes temas. Em média, na América Latina os ocupados no setor formal recebem uma renda média que é 80% maior que a que recebem os ocupados no setor informal. Isso responde tanto às diferenças de produtividade entre unidades produtivas segundo seu tamanho, como às de capital humano e à capacidade de negociação coletiva, inexistente nas empresas informais. Os trabalhadores independentes e os microempresários informais recebem uma renda média que é 28% maior que a do setor em seu conjunto e supera em 57% a dos assalariados informais. Não obstante, essa renda é 13% inferior à que receberiam se encontrassem emprego como assalariados em empresas com mais de cinco trabalhadores, o que constitui um incentivo para se formalizar, ainda que se perca autonomia em troca de maior renda.

As diferenças entre trabalhadores independentes e microempresários informais, no entanto, são muito significativas. Um trabalhador independente não qualificado poderia em média triplicar sua renda se conseguisse se converter em microempresário, mesmo informal. Sua renda é 16% maior que a dos assalariados informais, o que significa que não teria incentivos para mudar de situação, mas sim a uma ocupação assalariada no setor formal, com um aumento de renda média esperado de 36%. O “escape” não parece se justificar a partir da informação disponível. Os microempresários informais, pelo contrário, não teriam incentivos para passar a um trabalho assalariado, mesmo formal, porque a mobilidade significaria uma redução de sua renda a um terço do que recebem na informalidade. Suas alternativas seriam crescer nas microempresas formalizando-se, dado que existe uma associação direta entre formalização e tamanho do estabelecimento. Isto é observado nas microempresas e, com maior intensidade, nas empresas de maior tamanho.

As médias podem ocultar a situação particular de cada país, motivo pelo qual é conveniente analisar os diferenciais de renda por país (veja o quadro VIII.4). Em primeiro lugar, confirma-se que nos países analisados os trabalhadores independentes poderiam até triplicar sua renda se se convertessem em microempresários, mesmo informais. Na República Bolivariana da Venezuela este benefício seria maior. Em segundo lugar, o trabalho independente constitui uma opção válida ou ao menos neutra com relação ao trabalho assalariado no setor informal na maioria dos países. Só na República Bolivariana da Venezuela os trabalhadores assalariados informais recebem uma renda que é um terço maior que a dos independentes. Por outro lado, no Chile, Argentina, México, República Dominicana, Uruguai e Brasil, a renda dos trabalhadores independentes supera largamente a dos assalariados informais. Por último, só na Argentina, Chile e, em menor medida, México, não existiriam incentivos para se converter em assalariado formal; assim, ser assalariado informal poderia obedecer mais a uma decisão voluntária do que a uma exclusão.

QUADRO VIII.4
DIFERENCIAIS DE RENDA ENTRE TRABALHADORES
INDEPENDENTES E ASSALARIADOS, 2005

País	TI/As<5 ^a	TI/As>5 ^b	TI/E<5 ^c	TI/E>5 ^d
Argentina	2,17	1,35	0,38	0,21
Estado Plurinacional da Bolívia	0,86	0,40	0,31	0,11
Brasil	1,27	0,70	0,32	0,16
Chile	2,36	1,30	0,32	0,15
Costa Rica	0,89	0,53	0,50	0,29
Equador	1,00	0,60	0,36	0,17
El Salvador	0,96	0,62	0,33	0,28
Guatemala	0,82	0,37	0,26	0,10
Honduras	0,59	0,30	0,24	0,13
México	1,74	0,93	0,35	0,09
Nicarágua	1,05	0,59	0,33	0,05
Panamá	0,84	0,45	0,30	0,14
Paraguai	0,83	0,47	0,27	0,07
Peru	0,89	0,40	0,30	0,09
Rep. Dominicana	1,53	0,79	0,38	0,25
Uruguai	1,29	0,64	0,34	0,21
Venezuela (Rep. Bol. da)	0,67	0,42	0,14	0,08
Média aritmética	1,16	0,64	0,32	0,15

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países.

^a TI / As < 5: Trabalhador independente com relação ao assalariado em microempresas com menos de cinco trabalhadores.

^b TI / As > 5: Trabalhador independente com relação ao assalariado em empresas com mais de cinco trabalhadores.

^c TI / E < 5: Trabalhador independente com relação a empregadores em microempresas com menos de cinco trabalhadores.

^d TI / E > 5: Trabalhador independente com relação a empregadores em empresas com mais de cinco trabalhadores.

G. Informalidade, relação de trabalho e proteção social

O emprego e o reconhecimento legal da existência de uma relação de trabalho constituem requisitos imprescindíveis para ter acesso à cobertura da segurança social. Os desempregados de países como os latino-americanos enfrentam geralmente uma dupla exclusão: a carência de emprego e a desproteção social, o que resulta tanto da quase inexistência de seguro-desemprego como da insuficiência e escassa cobertura das pensões não contributivas (quando existem). A forma de incorporação ao mercado de trabalho também influi, gerando diferenças importantes em termos de proteção social¹⁵.

Os ocupados na economia informal têm um acesso mais restrito à cobertura de proteção social, dado que os independentes não têm nenhuma relação de trabalho, e os assalariados ocupados em microempresas só têm acesso parcial a esta. Mesmo no caso dos assalariados que trabalham em empresas formais, a precariedade do emprego se manifesta, entre outras coisas, no cumprimento parcial das obrigações de proteção trabalhista e social. No caso dos assalariados, embora exista uma relação de trabalho, esta não é usualmente reconhecida nem avalizada por um contrato de trabalho —ou este contrato não prevê uma cobertura plena— ou a responsabilidade pelas contribuições se dilui devido à subcontratação.

Os trabalhadores independentes e os microempresários registram os menores níveis de cobertura de proteção social, já que, em média, na América Latina só 13,5% deles realizavam contribuições por volta de 2002 (CEPAL, 2006, e Tokman, 2006). Nenhum deles está sujeito a uma relação de trabalho e na maioria dos países suas contribuições ao sistema de pensões carecem de obrigatoriedade; 21,7% dos assalariados de microempresas têm acesso a proteção, enquanto entre os assalariados informais de empresas formais essa cifra só se eleva para 29%. Em média, para os ocupados na economia informal, a cobertura seria de cerca de 20%¹⁶. A inserção mediante o emprego na informalidade gera desproteção, ainda que sua intensidade varie de um país a outro. Os países que têm menores níveis de informalidade e maior cobertura quanto à proteção mostram menores diferenças entre coberturas segundo o tipo de inserção laboral. Na Costa Rica, Chile e Uruguai, entre 35% e 38% dos ocupados no setor informal possuem cobertura, enquanto na Guatemala, Nicarágua, Peru e Paraguai a cobertura registrada flutua entre 2% e 3,5%. Se considerarmos, além disso, que os trabalhadores informais em empresas formais só alcançam 6% dos ocupados urbanos no primeiro caso, enquanto no segundo triplicam essa porcentagem, as diferenças entre os países a respeito da cobertura dos ocupados na economia informal são ainda maiores.

Uma dimensão que também afeta o acesso à proteção social é a existência ou não de contrato de trabalho e o tipo de contrato; 63% dos assalariados possuem contrato de trabalho. 78% dos que possuem contrato o têm por tempo indefinido e o resto possui outros tipos de contrato. Ao agregar os assalariados que não possuem contrato escrito e os que possuem contratos a prazo fixo, mais da metade dos assalariados na América Latina se encontra numa situação de informalidade (Tokman, 2007c)¹⁷. Esta proporção varia de um mínimo de 21% na Argentina a um máximo de 74% na Estado Plurinacional da Bolívia. O contrato de trabalho constitui o reconhecimento jurídico da relação de trabalho e é um requisito para ter acesso à proteção social.

¹⁵ Dada a informação disponível para esta análise, adotou-se a contribuição ao sistema de pensões como indicador de acesso à proteção social.

¹⁶ Estimativa com base na informação de 16 países (CEPAL, 2006 e Tokman, 2006).

¹⁷ Média aritmética de 16 países em 2002 (dados da CEPAL).

A proteção social alcança 85% dos assalariados com contrato formal, 15% dos que não possuem relação de trabalho reconhecida. A cobertura entre os que possuem contratos por tempo indefinido chega a 89%, mas para quem possui outros contratos se reduz para 65%. As porcentagens de cobertura entre os assalariados de microempresas diminuem para 50% nos que possuem contratos e para 10% nos que carecem dele. A diferença de cobertura segundo a duração do contrato se reduz de 63% nos de tempo indefinido para 35% em outros tipos de contratos.

Deve-se assinalar, também, que 68% dos assalariados de microempresas não possuem contrato de trabalho, enquanto entre os que o têm predominam os de tempo indefinido. Por outro lado, 74% dos assalariados de empresas formais têm uma relação de trabalho reconhecida, mas pouco mais da metade tem contratos permanentes.

H. Uma opção estratégica para a inclusão social e a competitividade

A flexigurança, conforme definida no começo desta análise, consiste em compatibilizar flexibilidade com segurança, algo necessário num mundo mais aberto e globalizado, como instrumento para melhorar a capacidade de competir. Não existe, nem mesmo nos países mais desenvolvidos, uma receita estratégica única sobre a maneira de obter a compatibilidade entre os dois componentes. As políticas de emprego e de proteção trabalhista e social respondem às especificidades de cada país, motivo pelo qual a articulação das mesmas é variável, ainda que se tente responder ao desafio comum de aumentar a competitividade em mercados mais voláteis e incertos.

Os países em desenvolvimento, em particular os da América Latina, mostram ainda restrições estruturais que limitam os efeitos potenciais destas políticas. A existência de uma economia informal significativa requer uma estratégia de inclusão econômica e social. A falta desta estratégia é um obstáculo para a aplicação das políticas geralmente recomendadas e impede o enfrentamento dos problemas de emprego, instabilidade e desproteção trabalhista. Além disso, uma estratégia que não aborde a informalidade de maneira adequada pode resultar numa expansão desta última. Em parte, a economia informal constitui um desequilíbrio estrutural e, em parte, é também o resultado de políticas trabalhistas destinadas a aumentar a competitividade que se traduzem em crescente insegurança e desproteção.

O sentido de pertença constitui um pilar da coesão social. Esta é obtida mediante a aquisição da titularidade dos direitos civis, econômicos e sociais, o que significa incluir todos os cidadãos na dinâmica do desenvolvimento e no bem-estar que esse desenvolvimento promove. Os países da América Latina registraram importantes progressos em matéria de direitos civis e políticos com o assentamento da democracia, depois de um longo período de governos autoritários e restrição de liberdades. A agenda na atualidade se deslocou para a cidadania econômica, particularmente a cidadania social, condições necessárias para enfrentar as desigualdades existentes e para que todos sejam reconhecidos como membros da sociedade (CEPAL, 2007b). A pobreza, a informalidade e a exclusão refletem a falta de acesso aos recursos, a baixa renda e a elevada vulnerabilidade e constituem uma carência de cidadania na medida em que não se reconhece a muitas pessoas a titularidade dos direitos. Esta situação vai em detrimento do sentido de pertença, que se adquire mediante a inclusão associada ao reconhecimento e à participação.

É dentro desta perspectiva que se pode inscrever uma reorientação estratégica destinada a incorporar a informalidade na modernidade (Tokman, 2004). Isso requer uma estratégia global complementada por estratégias e políticas específicas em diversos âmbitos, o exercício do direito a desenvolver atividades produtivas e dos direitos trabalhistas, incluído o direito à proteção.

A Comissão para o Empoderamento Jurídico dos Pobres, constituída em âmbito mundial no contexto das Nações Unidas, propõe uma estratégia para que os pobres que se encontram na informalidade avancem no exercício pleno de seus direitos e interesses frente ao Estado, aos mercados e aos demais cidadãos¹⁸. Os objetivos a serem alcançados são o acesso a oportunidades e à proteção, o que se espera obter mediante o exercício dos direitos reconhecidos legalmente de acesso à justiça e à propriedade, assim como os direitos trabalhistas e o direito de desenvolver atividades produtivas. O reconhecimento legal da identidade e do direito a se organizar e a se expressar permitiria aos pobres uma participação direta na promoção das reformas e das ações legais necessárias para corrigir as falhas do mercado, das políticas públicas e das instituições reguladoras (Chen, 2006).

Uma proposta mais restrita, destinada a incorporar o setor informal na modernidade, se inscreve dentro da perspectiva assinalada anteriormente (veja Tokman, 2004, 2006 e 2007b). Esta reorientação estratégica baseia-se em três princípios básicos. Em primeiro lugar, buscar a inclusão social começando pela habilitação dos direitos econômicos e sociais dos excluídos em vez de fazê-lo, como é habitual, mediante o cumprimento das obrigações. Em segundo lugar, a extensão da “formalização” se justifica, não sob a perspectiva dos incluídos, mas principalmente pelos benefícios que a formalidade pode oferecer aos ocupados no setor informal e às atividades que realizam. Por último, os efeitos esperados não se produzem automaticamente, mas requerem novos comportamentos e atitudes dos interessados, a fim de obter um clima mais propício para o desenvolvimento de suas atividades. Isto significa uma transformação cultural dos que trabalham na economia informal. Em suma, a formalização abre a porta para a cidadania econômica e social e ambas constituem, por sua vez, um requisito para a pertença e a plena incorporação a uma sociedade mais inclusiva.

A economia informal inclui duas formas principais de exclusão. A primeira é a existência de um setor informal significativo e não decrescente. Ali está grande parte dos empregos e é onde obtém sua renda a maioria dos pobres e os grupos de renda média-baixa. Trata-se de empresários e trabalhadores, e muitos deles realizam ambas as atividades simultaneamente, pertencem ao mundo dos excluídos, já que têm baixa renda e sofrem desproteção e instabilidade. A segunda forma de inserção é a dos trabalhadores de empresas formais ou de cadeias produtivas com diversas modalidades de subcontratação que não gozam de segurança no emprego nem de proteção plena. Todos requerem uma estratégia abrangente que promova a inclusão social a partir do reconhecimento da titularidade dos direitos civis, econômicos e sociais. Requerem também reformas tanto produtivas como trabalhistas que incluam ao menos cinco pilares: o desenvolvimento produtivo e a regulação das atividades informais, os direitos trabalhistas em empresas informais com capacidade de pagamento limitada, as medidas contra a insegurança e desproteção dos trabalhadores informais em empresas formais, a regulação de relações de trabalho difusas e, por último, a proteção social para os trabalhadores informais.

¹⁸ Veja Comissão para o Empoderamento Jurídico dos Pobres (2008).

I. Cinco pilares estratégicos para a economia informal

1. Desenvolvimento produtivo e regulação das atividades informais

Trata-se de reconhecer aos microempresários e trabalhadores independentes o direito de desenvolver atividades produtivas que lhes permitam gerar renda e, ao mesmo tempo, diminuir a vulnerabilidade derivada de sua condição de informalidade. Para isso, é necessário adaptar as regulações existentes às possibilidades de cumprimento dos trabalhadores informais mediante a adequação de um sistema normativo elaborado para empresas de maior tamanho e setores mais organizados sem contemplar as possibilidades dos que não estão em condições de cumprir os requisitos exigidos. A partir desta reorientação que atribui prioridade ao reconhecimento da formalidade, propõem-se mecanismos que incluem o direito a iniciar e levar adiante negócios, legitimar a propriedade, separar o patrimônio da empresa e do empresário informal e exercer o direito a vender em espaços privados e públicos habilitados para tal fim.

Também é necessário ajustar e simplificar o processo de reconhecimento para facilitar o cumprimento das obrigações. Os obstáculos burocráticos para iniciar ou finalizar atividades requerem muitos recursos e tempo devido às numerosas leis e regulações que devem ser cumpridas e à ineficiência das autoridades no processamento dos trâmites. Foram adotadas numerosas medidas para simplificar os sistemas de registro, unificando-os e diminuindo os trâmites administrativos, e propôs-se agilizar os procedimentos mediante a introdução de registros e guichês unificados, o que se traduziria em menores custos de formalização. Como assinala um estudo da OIT (2006), estas regulações se aplicam em geral a todas as empresas, mas as mais afetadas são as pequenas porque carecem dos meios e das informações necessárias para cumpri-las.

Segundo outro estudo (Loayza, Oviedo e Servén, 2005), na América Latina estas regulações são 2,6 vezes maiores que nos países da OCDE e superam as existentes nos países asiáticos; só na África e Oriente Médio são mais numerosas. Avançou-se significativamente na abertura do comércio e na modernização financeira, enquanto o atraso maior se registra nas regulações para a obtenção de licenças para abrir e fechar negócios. Sobre estes aspectos sugere-se associar de maneira automática as autorizações para exercer negócios individuais ou familiares à comprovação de identidade.

É preciso avançar no reconhecimento do direito de propriedade mediante métodos simplificados. De Soto propôs simplificar sua certificação e adaptá-la às condições de propriedade de fato. Isto suporia abandonar os pré-requisitos contratuais e o fornecimento de prova de propriedade, utilizando métodos alternativos de reconhecimento como o usufruto prolongado, a apresentação de testemunhas e o reconhecimento de limites por terceiros com interesses em conflito. Além disso, a comprovação do direito de propriedade sobre os ativos que os trabalhadores informais possuem abriria oportunidades de acesso ao crédito.

A separação de ativos do indivíduo e do empresário é também um fator importante para habilitar legalmente os microempresários a realizar negócios e evitar que as perdas patrimoniais associadas ao resultado da atividade produtiva passem para a família. Para isso, é necessária a existência de sociedades mercantis que se adequem às necessidades da microempresa, como as sociedades individuais de responsabilidade limitada já existentes em vários países.

A situação dos vendedores ambulantes merece atenção especial, sendo necessário conciliar o direito de uso dos espaços públicos e o direito dos vendedores de ter uma ocupação que gere renda. Estas atividades devem ser reguladas num quadro unificado que inclua aspectos legais, fiscais e

trabalhistas. Para isso contribuiria o acesso dos interessados a espaços urbanos mediante arrendamentos ou propriedade com o objetivo de desenvolver as atividades comerciais de acordo com as normas municipais vigentes. Deve-se também conciliar a localização dos espaços disponíveis com a existência de um transporte público que assegure o acesso dos potenciais compradores. Por último, a promoção da organização dos vendedores, tanto nos mercados específicos como em níveis mais agregados, permite melhorar sua capacidade de negociação com as autoridades locais e com os provedores.

A adequação da regulação assinalada gerará mais oportunidades para o desenvolvimento produtivo das atividades informais. A viabilidade de avançar no processo de formalização depende principalmente da capacidade de crescimento da unidade produtiva. Existe experiência no apoio produtivo a estas atividades facilitando o acesso aos recursos produtivos (capital e crédito, qualificações e formação e tecnologias) e aos mercados (organização e localização). Os temas de regulação são, no entanto, os que possuem maior efeito sistêmico potencial. A ampliação do acesso ao crédito requer o reconhecimento legal do capital, enquanto a capacidade de assumir riscos comerciais sem afetar o patrimônio familiar pode ser aumentada arbitrando formas jurídicas mais adequadas para constituir e desenvolver empresas. A introdução de técnicas contábeis e de administração permite melhorar a gestão e, em consequência, os resultados das empresas. De igual maneira, a possibilidade de reconhecer e regular as relações de trabalho que se desenvolvem nas microempresas depende da capacidade de cumprimento das obrigações, o que está associado ao êxito da empresa informal. Trata-se de condições prévias para melhorar a produtividade, investir em capacitação e avançar na proteção trabalhista e social dos trabalhadores.

2. Direitos trabalhistas em empresas informais com capacidade de pagamento limitada

Nas empresas informais encontra-se mais de um terço dos trabalhadores assalariados do setor privado da América Latina e 68% deles não possuem um contrato de trabalho escrito¹⁹. Isso significa que, para a maioria, a proteção trabalhista e social não constitui um direito, ao carecer de uma relação de trabalho reconhecida. Por sua vez, as unidades produtivas informais têm escassa capacidade de pagamento para enfrentar as obrigações inerentes à relação de trabalho.

O reconhecimento da relação de trabalho, incluindo provas da existência de um contrato não escrito, como o cumprimento de horários e o pagamento periódico de remunerações registrado na contabilidade ou avalizado pela presença de testemunhas, permitiria avançar para a obtenção de relações de trabalho reguladas e protegidas. Dotaria os trabalhadores de credenciais para se incorporar aos sistemas de proteção e promoveria a adequação dos microempresários à lógica dos negócios.

Este primeiro passo enfrenta possibilidades restritas de cumprimento, dada a reduzida capacidade de absorção dos custos associados à formalização de seus trabalhadores (Tokman, 2001). Na Colômbia, 76% das microempresas não podiam pagar os custos trabalhistas em sua totalidade; para consegui-lo, se estimava que as vendas teriam que duplicar. No Peru, 85% das microempresas tampouco estavam em condições de absorver os custos, já que para fazê-lo era necessário reduzir seus lucros da metade à totalidade. No entanto, 15% na Colômbia e 49,5% no Peru cumpriam parcialmente algumas obrigações.

Em parte, isto ocorre também porque a proteção responde às características das empresas de maior tamanho; contudo, a adequação não deve ser confundida com a desregulação, porque o atendimento às necessidades das microempresas não pode se converter numa justificação para a

¹⁹ Os empregados domésticos constituem cerca de 30% dos assalariados do setor informal.

deterioração das condições de trabalho existentes. Isso não exclui a introdução de modificações que respondam às demandas de aumento de eficiência e ampliem a cobertura do mercado de trabalho organizado.

Uma alternativa é criar sistemas normativos especiais para as micro e pequenas empresas, o que significaria a existência de sistemas duais ou preferenciais, prática seguida em vários países como a Argentina, o Brasil e o Peru. Esta opção, no entanto, apresenta inconvenientes tanto por razões de eficácia da regulação como de princípios. Presta-se à fraude às leis fiscais e trabalhistas e gera barreiras ao crescimento das microempresas quando se estabelecem montantes máximos de capital. No âmbito trabalhista afetam-se princípios, porque se aceitaria um tratamento diferente dos trabalhadores ante a lei, dependendo do tamanho da empresa em que estejam ocupados. Por isso, prefere-se um sistema único de regulação (OIT, 1991), o que não exclui sistemas simplificados de impostos ou financiamento com taxas preferenciais²⁰. Inclusive nos temas trabalhistas aceitam-se formas que se adaptem melhor às características das pequenas empresas, particularmente com relação à negociação coletiva.

Outra alternativa de diferenciação consiste em reconhecer a existência de uma situação dual de fato, mas sem convertê-la numa dualidade de direito. Isto não significa renunciar à aplicação de sanções, mas reconhecer que a existência do descumprimento responde à incapacidade de pagamento. Isso não deveria tampouco significar a abstenção da fiscalização, mas inovar na inspeção reconhecendo a realidade. A OIT (2006) propôs uma estratégia inovadora de vigilância do cumprimento da legislação trabalhista em micro e pequenas empresas, que supõe que a regulação será tanto mais efetiva quanto mais opções existam para reforçar o cumprimento, opções que permitiriam fiscalizar e corrigir os problemas de maneira gradual.

Em análises anteriores (Tokman, 2008b) propôs-se introduzir um estado de pré-formalização que, além de regularizar as microempresas como unidades produtivas, estabeleça um limite mínimo de trabalho obrigatório, incorporando os direitos fundamentais do trabalho contidos na Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho de 1998: liberdade de associação e negociação coletiva, proibição de trabalho forçado e do trabalho infantil e não discriminação. Isto constitui a transferência dos direitos humanos ao âmbito do trabalho. Seriam incorporados também outros direitos relacionados com as condições de trabalho: salários mínimos, horas de trabalho e doenças relacionadas com o trabalho²¹.

Diferentemente do conjunto de obrigações trabalhistas cujo cumprimento se restringe por incapacidade das microempresas, este limite mínimo não deve estar sujeito à tolerância, pois se trata de valores irrenunciáveis. Um limite mínimo não significa aceitar que quem trabalha no setor informal só terá acesso a direitos trabalhistas restritos. Pelo contrário, o que se propõe é reconhecer a necessidade de avançar melhorando a capacidade de cumprimento das empresas informais e comprometendo-as nessa direção. Sua aplicação deveria ser matéria de acompanhamento,

²⁰ Na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai existem regimes fiscais especiais aplicáveis às microempresas que introduzem um monotributo mediante o qual se substituem todos os tributos por uma taxa única. Isto permite simplificar a declaração e, exceto no Paraguai, inclui também as contribuições para a segurança social.

²¹ Este limite mínimo ampliado foi incorporado nos acordos de livre comércio assinados pelos Estados Unidos com vários países latino-americanos, entre eles México, Chile, os países da América Central e a República Dominicana, Peru, Panamá e Colômbia (estes dois últimos sem sanção definitiva na atualidade). Mais recentemente, a proposta foi incorporada nas recomendações da Comissão para o Empoderamento Jurídico dos Pobres (2008) e nas recomendações do Conselho Assessor Presidencial, Trabalho e Equidade (2008), designado pela Presidente do Chile, Michelle Bachelet.

promoção e fiscalização, levando em conta a especificidade do sujeito da regulação²². O estabelecimento de compromissos para o avanço no cumprimento de metas seria similar ao que se aplica no acompanhamento de algumas normas internacionais do trabalho da OIT. O estado de pré-formalização seria por um período definido para evitar sua prolongação no tempo, o que de fato se constituiria num sistema de trabalho dual²³.

3. Medidas contra a insegurança e desproteção dos trabalhadores informais em empresas formais

A insegurança e a desproteção estão associadas à inexistência de relações de trabalho reconhecidas legal e explicitamente, mas também à existência de relações regidas por contratos diferentes do contrato de trabalho por tempo indefinido. Ambas as situações ocorrem tanto em microempresas como em empresas formais. No entanto, as primeiras predominam nas empresas informais, enquanto as segundas o fazem nas empresas formais, motivo pelo qual seus trabalhadores se consideram integrantes da economia informal.

A hegemonia do contrato por tempo indefinido teve que competir com novas formas contratuais introduzidas pelas reformas trabalhistas que buscam uma maior flexibilidade de trabalho e a redução dos custos trabalhistas não salariais como instrumentos para aumentar a competitividade em economias mais abertas. Não reduzem geralmente a proteção dos trabalhadores enquanto estão empregados, nem tampouco são ilegais porque foram introduzidas e promovidas mediante reformas legislativas.

A Argentina em 1991 e 1995 e o Peru em 1993 adotaram reformas trabalhistas amplas que introduziram um conjunto de formas contratuais atípicas com os objetivos mencionados. Os custos trabalhistas não salariais não eram significativamente diferentes nas diversas modalidades de contratos (Chacaltana, 2005), o que parece indicar que as obrigações trabalhistas e a proteção se manteriam em níveis similares aos dos contratos por tempo indefinido. A exceção são os trabalhadores não registrados e os que possuem contratos promovidos dirigidos a incentivar o emprego de grupos específicos.

Ainda que possam existir perdas de proteção nas novas modalidades contratuais, o efeito principal é a incerteza a respeito da continuidade do contrato vigente. Esta insegurança afeta os trabalhadores e suas famílias, assim como a produtividade, ao diminuir os incentivos para o aprendizado e a inovação. Por isso, convém limitar a utilização destes contratos, concentrando a busca de flexibilidade no contrato de longo prazo.

Esta foi a experiência da Espanha, país pioneiro com sua reforma de 1981 na flexibilização trabalhista aos trabalhadores que ingressam no mercado de trabalho, mas sem afetar os níveis de proteção dos trabalhadores com contratos permanentes. Introduziram-se 12 modalidades de contratos especiais que incluíram menores custos de demissão e reduções de contribuições para a segurança social durante os dois primeiros anos de vigência e se dirigiram a grupos específicos com menos de 30 anos e mais de 45 anos, aos desempregados de longa duração e às pessoas com deficiência.

²² No Chile, a Direção do Trabalho aplica desde 2001 uma modalidade de inspeção pedagógica às microempresas que permite substituir as multas pela assistência a um curso de capacitação sobre legislação trabalhista, reconhecendo as limitações que existem nestas empresas no acesso à informação e sua incapacidade de recorrer a assessores profissionais.

²³ O regime de trabalho especial adotado na Colômbia para as micro, pequenas e médias empresas reduz as contribuições trabalhistas e tributárias de maneira gradual, mas tende à convergência para o regime geral num período de 4 anos.

Tanto na Espanha como na Argentina a orientação das reformas trabalhistas mudou a partir de meados dos anos 90. Na Espanha redefiniu-se a estratégia mediante um acordo tripartite, limitou-se o uso de contratos por tempo determinado à negociação coletiva e transferiu-se a busca de flexibilidade ao contrato permanente, facilitando o processamento da demissão na justiça trabalhista segundo a causa e reduzindo os custos das demissões. Em 2006 um novo acordo tripartite fortaleceu a reorientação anterior, promovendo a conversão dos contratos por tempo determinado em contratos por tempo indefinido, se durante um período de 30 meses o mesmo trabalhador acumula mais de 24 meses na mesma empresa ou com contratos sucessivos no mesmo posto de trabalho. Também foram introduzidos bônus para mulheres, jovens e desempregados de longa duração que recebam contratos por tempo indeterminado, reduziram-se as contribuições para a segurança social e especificou-se a definição de colocação ilegal de trabalhadores entre empresas e as ações contra esta prática.

A Argentina, por sua vez, introduziu uma mudança similar na orientação de suas reformas trabalhistas de 1998 e 2000, limitando o uso de contratos atípicos, reduzindo a indenização por demissão nos contratos de longa duração e estendendo a duração do período de experiência. No Brasil a reforma de 1998 introduziu os contratos atípicos, mas condicionados à criação de novos postos de trabalho e transferiu para a negociação coletiva a determinação dos limites de contratação com esta modalidade.

A partir da experiência reconhecem-se as limitações da busca de flexibilidade mediante contratos atípicos e seus efeitos sobre o emprego com estabilidade e proteção. A reorientação significa avaliar novamente a importância do contrato por tempo indefinido, mas adaptado para reduzir os custos de demissão. Limita-se a renovação de contratos atípicos a períodos determinados para evitar sua conversão de fato em contratos de longo prazo e se submete ao acordo tripartite a determinação dos limites para sua utilização.

4. Regulação de relações de trabalho difusas

Um quarto âmbito de regulação é o das relações de trabalho que, para fins desta análise, serão denominadas “difusas”, porque são difíceis de reconhecer, estão encobertas ou ficam desamparadas devido às omissões da legislação trabalhista ou da vigilância de seu cumprimento. Em muitos casos, as obrigações e os direitos das partes não estão claros, o que pode se traduzir em perda de proteção dos trabalhadores. São cada vez mais importantes no contexto da globalização e da descentralização da produção, sendo necessário estabelecer os direitos dos trabalhadores e atribuir as responsabilidades a respeito do cumprimento das obrigações entre as diferentes empresas envolvidas.

A OIT, depois de um processo de análise iniciado em 1998, aprovou em 2006 a Recomendação sobre a relação de trabalho (Nº 198), na qual se exorta os países a esclarecer a legislação para garantir a proteção aos trabalhadores que exercem sua atividade no contexto de uma relação de trabalho. Nela se advoga também pela determinação da existência de uma relação de trabalho e a distinção entre trabalhadores assalariados e independentes. Para isso, destaca-se a importância de promover métodos que permitam determinar a existência de uma relação de trabalho (remuneração periódica, responsabilidade sobre as instruções e o controle, horário, provisão de materiais e ferramentas, entre outras). Propugna-se a adoção de medidas para perseguir as relações de trabalho encobertas e se exorta também a que se promulguem normas aplicáveis a todas as formas contratuais, incluindo as que envolvem várias partes, e que estipulem quem é o responsável pela proteção. Em suma, avança-se no estabelecimento de um quadro que torne mais transparentes as relações de trabalho encobertas e permita identificar o empregador responsável em todos os casos, incluindo a subcontratação.

Sob esta perspectiva, é interessante destacar a aprovação de uma lei de subcontratação no Chile em 2006 que restringe exclusivamente o fornecimento de pessoal aos trabalhos de curta duração e a tarefas excepcionais (substituições, atividades ocasionais ou urgentes, entre outros). Com o fim de assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas, obriga a registrar-se e constituir uma garantia financeira para cobrir os salários e a indenização de trabalhadores em caso de descumprimento. Quanto aos trabalhadores subcontratados, a responsabilidade é da empresa contratada, mas a empresa contratante também tem responsabilidades trabalhistas. A lei transforma a responsabilidade subsidiária existente em solidária, o que significa que a empresa contratante deve responder juntamente com a contratada pelo cumprimento das obrigações. A empresa contratante pode exercer seu direito de exigir certificados de cumprimento das obrigações trabalhistas por parte da contratada e reter da receita pendente os montantes necessários em caso de descumprimento. Deste modo, pode transformar sua responsabilidade em subsidiária.

O Convênio N° 177 da OIT, adotado em 1996, proporciona elementos para a formulação de um quadro de regulação do trabalho em domicílio. Aparentemente, este tipo de trabalho pode ser considerado como uma atividade realizada por conta própria ou em associação familiar. No entanto, em numerosas ocasiões constitui trabalho assalariado dependente que não se realiza em nenhuma empresa, mas se destina a uma empresa subcontratante ou a algum intermediário. Trata-se de atividades geralmente realizadas por mulheres, com ajuda familiar, inclusive de crianças, e que não estão contempladas na legislação trabalhista, o que determina a inexistência de uma relação de emprego reconhecida e a conseqüente desproteção e ausência de capacidade de negociação.

O convênio estabelece como objetivo das políticas nacionais a igualdade de tratamento entre trabalhadores domiciliares e outro tipo de trabalhadores levando em conta suas características especiais. A igualdade de tratamento inclui o direito a criar ou se associar em organizações de sua preferência e de participar nas atividades dessas organizações (liberdade de associação), a proteção contra a discriminação, o cumprimento da idade mínima de trabalho, a remuneração e a proteção na área da segurança e saúde no trabalho, a segurança social e materna²⁴. Como se observa, o mínimo de direitos estabelecidos coincide com o proposto para as microempresas, com o acréscimo da segurança social e cobertura de maternidade. Quanto a estes últimos aspectos, a recomendação N° 184 sobre o trabalho em domicílio que acompanha o convênio especifica que as mesmas podem ser atendidas mediante a extensão dos regimes existentes de segurança social aos trabalhadores domiciliares, a adaptação dos regimes de segurança social para que amparem os trabalhadores domiciliares ou a criação de caixas ou regimes especiais para os trabalhadores domiciliares.

5. Proteção social para os trabalhadores informais

A cobertura de proteção social para os ocupados no setor informal requer uma estratégia que pode incluir desde a expansão da cobertura dos sistemas existentes até o desenvolvimento de novos instrumentos de proteção como os seguros e a consolidação de recursos contribuídos pelos próprios trabalhadores informais. Esta cobertura deveria incluir saúde, pensões e, dado o predomínio de mulheres trabalhadoras, proteção à maternidade. Seria estendida tanto aos trabalhadores de microempresas, como aos independentes. No caso dos trabalhadores informais de empresas formais, a responsabilidade pela proteção deveria vincular-se ao aperfeiçoamento do contrato de trabalho e à contribuição compartilhada com o empregador.

²⁴ Dois dos exemplos mais destacados de promoção da organização são, no âmbito nacional, a *Self Employment Women Association* (SEWA), da Índia, e, no âmbito global, *Mulheres em Emprego Informal: Globalizando e Organizando* (WIEGO), que inclui organizações nacionais e internacionais, acadêmicos e membros vinculados ao desenvolvimento.

Sob uma perspectiva sistêmica, o direito à proteção social deveria ser garantido às pessoas enquanto cidadãos, mais que como trabalhadores, e outorgado com base no princípio da universalidade. Esta foi a mudança mais importante no novo modelo tradicional prevalecente na América Latina, junto com a complementação dos sistemas privados de pensões baseados em contribuições mediante a introdução de um pilar solidário financiado com recursos públicos.

O Banco Mundial, em seu relatório recente sobre informalidade (Perry e outros, 2007), apoia plenamente esta mudança de orientação tanto em matéria de saúde como de pensões. No âmbito da saúde, reconhece-se que os eventos não cobertos impõem custos significativos à sociedade, o que justifica o fornecimento de uma cobertura básica direta não vinculada ao contrato de trabalho e financiada com impostos gerais. De maneira similar, nos casos de renda insuficiente na velhice, existem custos sociais que justificam um apoio que garanta uma renda mínima que não esteja associada ao contrato de trabalho.

Há avanços nesse sentido em diversas partes do mundo. Na Índia introduziu-se recentemente uma lei para regular a proteção dos trabalhadores não organizados dotando-os de segurança social, saúde e bem-estar, mediante um fundo de bem-estar financiado pelo governo e pelos empregadores registrados. Nas Filipinas o sistema de segurança social e os planos de seguro de saúde aumentaram sua cobertura através de esquemas voluntários abertos aos trabalhadores independentes.

A Estado Plurinacional da Bolívia é o único país na América Latina em que se introduziu um sistema universal de pensões com uma base não contributiva (BONOSOL, agora Renta Dignidad) e no Brasil foi feito para os trabalhadores rurais (FUNRURAL). No Chile, país pioneiro em privatizar os sistemas de pensões e saúde, reformou-se o sistema introduzindo um pilar solidário não contributivo que garante uma pensão solidária a todo cidadão com mais de 65 anos.

A saúde registra uma cobertura maior que as pensões e alcança a universalidade mediante a combinação de diferentes sistemas: segurança social na Costa Rica, que cobre contribuintes e não contribuintes; um sistema público em Cuba; e um sistema misto de instituições públicas, segurança social e seguros privados no Uruguai, Brasil e Chile, entre outros. Neste último país, ampliou-se o acesso à saúde pública para todos os cidadãos, introduzindo atenção garantida em 56 grupos de doenças (Plano de Acesso Universal com Garantias Explícitas - AUGÉ), que se agregou ao já existente Fundo Nacional de Saúde (FONASA).

A desvinculação entre a proteção e a inserção laboral deveria, além de garantir uma maior segurança, criar oportunidades para aumentar o emprego e melhorar os negócios. Deveria contribuir para reduzir os déficits existentes, mas requer políticas fiscais adequadas e, em particular, recursos necessários para financiar níveis adequados de cobertura de saúde e pensões. Deve-se, por último, ampliar a cobertura de maternidade e cuidado infantil, dado seu efeito potencial no desenvolvimento precoce das habilidades cognitivas da criança e na participação das mulheres no mercado de trabalho, em particular as de famílias pobres²⁵.

²⁵ Não obstante, também é possível avançar em matéria de cobertura de proteção social dos trabalhadores independentes mediante iniciativas como as adotadas na Argentina, Brasil e Uruguai, que introduzem regimes simplificados para pequenos contribuintes (no caso do Brasil, com uma redução das contribuições obrigatórias dos trabalhadores autônomos). O monotributo vigente na Argentina e Uruguai permitiu, por exemplo, alcançar uma cobertura de trabalhadores independentes que supera a do Chile, país onde a cobertura de trabalhadores assalariados é maior (Bertranou, 2007).

J. Conclusões

Nesta análise, o termo flexigurança é definido como a estratégia de conciliar a flexibilidade para melhorar a produtividade e a competitividade em economias abertas com a segurança, para que os trabalhadores não sofram deteriorações da proteção ou das condições de trabalho.

A análise da experiência dos países desenvolvidos a respeito da flexigurança mostra que esta não se apresenta numa modalidade única, mas em diversas formas segundo cada país. Reconhece-se, no entanto, que as experiências da Dinamarca, Irlanda, Finlândia e Países Baixos foram as mais difundidas e bem-sucedidas.

A aplicação desta estratégia nos países latino-americanos proporciona uma orientação útil para enfrentar os desafios globais que supõem um aumento da competitividade, o que requer flexibilidade na produção e no trabalho e, ao mesmo tempo, dotar os trabalhadores de segurança e oportunidades para ter acesso a empregos de maior qualidade.

Como ocorre nos países desenvolvidos, a diversidade de situações prevalecentes na América Latina requer, mais que uma receita única, uma orientação adaptável aos requisitos específicos de cada país. Além disso, há restrições estruturais próprias da região, que afetam os efeitos potenciais e a viabilidade de financiar uma estratégia desta natureza. Em particular, destacam-se as limitações derivadas da existência de uma economia informal significativa e da limitada capacidade fiscal para aumentar a receita dessa natureza.

Nesta análise insiste-se na informalidade como limitação para a difusão de benefícios potenciais de uma opção estratégica como a assinalada e examina-se, à luz da evolução da conceitualização da informalidade, sua relevância nos países latino-americanos.

Propõe-se, em geral, uma estratégia de formalização como condição necessária para avançar em economias e sociedades mais integradas e coesas. Isto constitui um requisito para o desenvolvimento da região em geral e, em particular, para incorporar as lições que possam se deprender das políticas seguidas pelos países mais desenvolvidos. A formalização é entendida como o reconhecimento legal e o exercício dos direitos trabalhistas dos trabalhadores e o direito de realizar negócios de quem opta por iniciar empreendimentos. Ambas as atividades devem ser reconhecidas legalmente, pois a informalidade restringe o acesso aos benefícios trabalhistas. Trata-se, também, de avançar no empoderamento e no acesso à justiça dos potenciais beneficiários, para que se constituam em agentes ativos de sua própria inclusão econômica e social.

Reconhece-se a heterogeneidade da economia informal, ao incluir empregadores e trabalhadores, assim como as diversas formas de se relacionarem entre si e com as normas e as instituições. Por isso, a estratégia é ordenada em torno de cinco pilares: o desenvolvimento produtivo e a regulação das atividades informais, os direitos trabalhistas em empresas informais com capacidade de pagamento limitada, as medidas contra a insegurança e desproteção de trabalhadores informais em empresas formais, a regulação das relações de trabalho difusas e, por último, a proteção social para os trabalhadores informais.

O primeiro pilar está vinculado com a capacidade de empreender negócios, propondo-se tanto a simplificação do processo de regulação como a adaptação das regulações para reconhecer o direito de propriedade e de fazer negócios, entre outros. O segundo pilar refere-se aos trabalhadores em microempresas informais cuja relação de trabalho não é reconhecida legalmente ao não existir contrato de trabalho e, portanto, não reunir as condições para gozar de nenhum tipo de direito trabalhista, incluindo os de proteção trabalhista e social. Propõe-se a introdução de um limite mínimo de direitos trabalhistas que inclui os direitos fundamentais no trabalho e as condições de trabalho (horas de trabalho, proteção contra risco de acidentes e doenças relacionadas com o trabalho e

salário mínimo). Ao se reconhecer a incapacidade de pagamento da maioria das microempresas, dificulta-se o cumprimento do limite mínimo para ter acesso a uma etapa de pré-formalização. Progressivamente, propõe-se avançar para a igualação dos direitos trabalhistas independentemente do tamanho da empresa e evitar a segmentação destes; o limite mínimo é considerado transitório e sujeito a verificação por parte da autoridade administrativa correspondente.

O terceiro pilar refere-se aos trabalhadores sujeitos a formas contratuais atípicas em empresas formais. Sugere-se, com base na experiência em matéria de reformas trabalhistas orientadas a uma maior flexibilidade, recuperar a importância do contrato de trabalho por tempo indefinido que assegura a estabilidade, mas adaptado, reduzindo o custo da demissão ou as dificuldades para processá-la. Ao mesmo tempo, propõe-se aumentar a liquidez das indenizações e expandir o seguro-desemprego.

O quarto pilar concentra-se na situação de trabalhadores com relações de trabalho difusas, que incluem desde os trabalhadores domiciliares que trabalham ou produzem para terceiros, até a subcontratação. O caráter difuso derivado da ocultação da relação de trabalho ou da inexistência legal da mesma se traduz numa erosão dos direitos trabalhistas dos afetados e gera uma transferência espúria de benefícios na cadeia produtiva para os setores mais organizados. A introdução de novas leis tendentes a reconhecer a existência destas relações, assim como a atribuir responsabilidades compartilhadas entre empresas envolvidas com respeito ao cumprimento das obrigações, constitui um avanço.

O quinto pilar refere-se ao acesso dos trabalhadores informais à segurança social e implica a conveniência de reforçar o acesso à saúde e às pensões numa base universal, dada a segmentação existente que conspira contra as prestações contributivas para um amplo segmento dos ocupados na economia informal.

Não cabe esperar, porém, que medidas isoladas produzam um efeito sistêmico, motivo pelo qual o desafio principal que aqui se examina é sua inclusão em um quadro estratégico tendente a avançar na formalização como instrumento necessário para a inclusão econômica, trabalhista e social.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron e Robert Shimer (1999), “Productivity gains from unemployment insurance”, *NBER Working Paper Series*, vol. 7352.
- Algan, Yann e 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.
- Almeda Castillo, María Teresa (2007), “En torno a los conceptos de flexibilidad y seguridad. De la contraposición al encuentro: el debate europeo en curso”, *Aportaciones al debate comunitario sobre flexiseguridad*, Ricardo Escudero (ed.), La Ley.
- Amadeo, Edward e José Marcio Camargo (1996), “Labor flexibility, productivity and adjustment”, *Las instituciones laborales frente a los cambios en América Latina*, J. Figueiredo (ed.) Ginebra, Instituto Internacional de Estudos Laborais, Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- ____ (1993), “Flexibilidad laboral, productividad y ajuste”, *Boletín sociográfico*, N° 26, Dezembro.
- Andersen, T.M. e M. Svarer (2006), *Flexicurity: the Danish Labour Market Model*, University of Aarhus, abril.
- Arthurs, Harry (2006), “What immortal hand or eye? Who will redraw the boundaries of labour law?”, *Boundaries and Frontiers of Labour Law*, Guy Davidov e Brian Langille (eds.), Oxford, Hart Publishing.
- Auer, Peter (2007), *Security in Labour Markets: Combining Flexibility with Security for Decent Work*, Ginebra, Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- Auer, Peter e S. Cazes (eds.) (2003), *Employment Stability in an Age of Flexibility. Evidence from Industrialized Countries*, Ginebra, Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- Auer, Peter, Ümit Efendioglu e Janine Leschke (2005), *Active Labour Market Policies Around the World. Coping with the Consequences of Globalization*, Ginebra, Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- Auer, Peter, Janine Berg e Ibrahim Coulibaly (2005), “El trabajo estable mejora la productividad?”, *Revista internacional del trabajo*, vol. 124, N° 3.
- Azeredo, B. (1998), *Políticas públicas de emprego. A experiência brasileira*, São Paulo, Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET).
- Baez Martínez, Roberto (2007), *Ley Federal del Trabajo comentada*, México, D.F., Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, S.A. de C.V.
- Banco Mundial (2008), *Doing Business* [base de dados on-line] www.doingbusiness.com.
- ____ (2007), *Doing Business 2008*, Washington, D.C.
- ____ (2004), *Doing Business 2004*, Washington, D.C.
- Barasatian, Susana (2006), “Emprego, formação profissional y diálogo social en el marco del desarrollo local”, documento apresentado no seminário regional Emprego, formação profissional e diálogo social, Lima, 3 a 7 de abril.
- Barbier, Jean-Claude (2007), *The European Social Model (ESM) and Cultural Diversity in Europe*, Aalborg, Institute of Economics, Politics and Public Administration, Aalborg University.
- Barros, R. P. e M. Carvalho (2002), “Políticas ativas de emprego e renda”, *Mercado de trabalho. Conjuntura e análise*, Nota técnica IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), novembro.
- Beckerman G., K. Olivas e A. Dar (2004), “Impacts of active labor market programs: new evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries”, *Social Protection Discussion Paper Series*, N° 0402, Washington, D.C., Banco Mundial, janeiro.
- Bensusán, Graciela (coord.) (2006), “Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina”, México D.F., Cámara de Diputados/Universidade Autónoma Metropolitana (UAM)/Porrúa.
- ____ (2000), *El modelo mexicano de regulación laboral*, México, D.F., Plaza y Valdés S.A. de C.V.
- Berg, Janine e David Kucera (2008), “Labour institutions in the developing world: historical and

- theoretical perspectives”, *In Defence of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the Developing World*, Janine Berg e David Kucera (ed.), Palgrave-MacMillan/Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- Berg, Janine e Matthew Salerno (2008), “The origins of unemployment insurance: lessons for developing countries”, *In Defence of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the Developing World*, Janine Berg e David Kucera (ed.), Palgrave- MacMillan/Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- Bertranou, F. (2007), “Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de seguridad social en Argentina, Chile y Uruguay”, documento apresentado no colóquio inter-regional sobre a economia informal, Genebra, Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- Betcherman, Gordon, Amy Luinstra e Makoto Ogawa (2001), “Labor market regulation: international experience in promoting employment and social protection”, *Social Protection Discussion Paper Series*, Nº 128, Washington, D.C., Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) (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.
- Blanchard, O. (2003), “Designing labor market institutions”, documento apresentado na Conferência sobre mercados de trabalho, Santiago do Chile, Banco Central do Chile, novembro.
- Botero, J. e outros (2003), “The regulation of labour”, *NBER Working Paper*, Nº 9756, Cambridge, junho.
- Boyer, R. (2006), *Employment and Decent Work in the Era of Flexicurity*, Paris, Jordan Sciences Economiques.
- Bredgaard, Thomas e Larsen Flemming (s/f), “Comparing flexicurity in Denmark and Japan”, Centre for Labour Market Research at Aalborg University (CARMA) [on-line] www.jil.go.jp/profile/documents/Denmark_final.pdf.
- _____ (eds.) (2005), *Employment Policy from Different Angles*, Copenhagen, DJØF Publishing.
- Breña Garduño, Francisco (1999), *Ley Federal del Trabajo, comentada y concordada*, México, D.F., editorial Oxford, quarta edição.
- Buen Lozano, Néstor de (1986), *Derecho del trabajo*, México, D.F., Porrúa.
- Bunel, Jean (1992), *Pactos y agresiones. El sindicalismo argentino ante el desafío neoliberal*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Campbell, J.L., John A. Hall e O.K. Pedersen (2005), *National Identity and the Varieties of Capitalism. The Danish Experience*, Copenhagen, DFØF Publishing.
- Campero, G. (2004), “Macroeconomic reforms, labour markets and labour policies: Chile, 1973-2000”, *Employment Strategy Papers*, Nº 2, Genebra, Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- Candal, Pablo (2005), “El fraude y la simulación en el contrato de trabajo”, *Ley de Contrato de Trabajo comentada y concordada*, Antonio Vázquez Vialard (coord.), Editorial Rubinzal-Culzoni.
- Cardoso, Adalberto (2004), “Industrial relations, social dialogue and employment in Argentina, Brazil and Mexico”, *Employment Strategy Papers*, Nº 7, Genebra, Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- Cardoso, Adalberto e Julián Gindin (2008), “Relações de trabalho, sindicalismo e coesão social na América Latina”, projeto Nova agenda de coesão social para a América Latina [on-line] http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_14_em_06_04_2008_19_22_56.pdf.
- Carlson, Beverley (2001), “Educación y mercado de trabajo en América Latina: ¿qué nos dicen las cifras?”, *serie Desarrollo productivo*, Nº 114 (LC/L.1631-P/E), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), novembro. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.01.II.G.169.
- Caro Figueroa, J.A. (1986), “Contratación laboral y despido”, *Revista Legislación del trabajo*, tomo XXXIV A.

- Caro, Eliana e Jorge Toyama (2006), “Seguridad y salud en el trabajo: la responsabilidad empresarial”, *Seguridad y gerencia*, año 1, N° 6, dezembro.
- Carvalho, C.E. e M.M.S. Pinheiro (2000), “FGTS: avaliação das propostas de reforma e extinção”, *Revista economia e sociedade*, N° 15, Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).
- Castro Estrada, Álvaro (2007), Palavras pronunciadas pelo Subsecretário do Trabalho, Segurança e Previdência Social do México por ocasião do seminário “Panorama laboral 2007–2008”, México, D. F., 21 de novembro.
- Cavazos Flores, Baltasar (1998), *40 lecciones de derecho laboral*, México, D.F., editorial Trillas, 9ª ed.
- Cazes, Sandrine e Alena Nesporova (2007), *Flexicurity: a Relevant Approach in Central and Eastern Europe*, Genebra, Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2007), “Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial”, *Investigación y análisis*, N° 4, Buenos Aires.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2008a), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES32/3)), Santiago do Chile.
- _____ (2008b), *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* (LC/L.2880), Santiago do Chile, abril.
- _____ (2007a), *Balance preliminar de las economías 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), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago do Chile.
- _____ (2007c), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2006-2007* (LC/G.2338-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.07.II.G.
- _____ (2007d), *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.
- _____ (2005), *Panorama social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P/E), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.05.II.G.161.
- _____ (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago do Chile.
- _____ (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), 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.
- _____ (2005), *Dimensiones de la productividad del trabajo en las empresas de América Latina: un estudio comparativo de Argentina, México, Panamá y Perú*, Lima, Escritório Regional da OIT para a América Latina e o Caribe.
- _____ (2004), “Capacitación laboral proporcionada por las empresas: el caso peruano”, Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP).

- Chacaltana, Juan e Norberto García (2001), “Reforma laboral, capacitación y productividad. La experiencia peruana”, *documento de trabajo*, N° 139, Lima, Escritório Regional da OIT para a América Latina e o Caribe.
- Chahad, J.P.Z. (2009), “Flexibilidade no mercado de trabalho, proteção aos trabalhadores e treinamento vocacional da força de trabalho: experiência da América Latina e perspectivas (análise do caso brasileiro)”, *Documentos de proyecto*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), inédito.
- _____ (2006), “Políticas ativas e passivas no mercado de trabalho: aspectos conceituais, a experiência internacional e avaliação do caso brasileiro”, documento preparado no âmbito do convênio CEPAL/PNUD/OIT, São Paulo, junho.
- _____ (2004), “Foreign models in the adoption of unemployment insurance in Brazil”, *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*, Kurt Weyland (ed.), Baltimore, Woodrow Wilson Center Press/The Johns Hopkins University Press.
- _____ (1999), “Bases para a reformulação do programa brasileiro de seguro-desemprego e sua integração com o sistema público de emprego”, *Relatório de pesquisa FIPE/MTE*, São Paulo, abril.
- _____ (1987), “Seguro-desemprego: lições da história, aspectos teóricos e perspectivas para o Brasil”, serie *Ensaio econômico*, N° 64, São Paulo, Universidade de São Paulo (USP).
- Chahad, J.P.Z. e R. Macedo (1985), *Um estudo sobre a adoção do seguro-desemprego no Brasil*, São Paulo, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Ministério do Trabalho e Emprego, outubro.
- Chen, M.A. (2006), “Empowerment of informal workers: legal and other interventions”, documento preparado para a Comissão para o Empoderamento Jurídico dos Pobres, Nova York.
- Chen, M.A., J. Vanek e M. Carr (2004), *Mainstreaming Informal Employment and Gender in Poverty Reduction*, Ottawa, Secretaria da Commonwealth/Centro Internacional de Pesquisas para o Desenvolvimento (CIID).
- Chile, Gobierno de (2002), *Código del Trabajo*, Santiago do Chile, Editorial Jurídica.
- Collier, Ruth B. e Samuel P. Handlin (2005), *Shifting Interest Regimes of the Working Classes in Latin America*, Institute of Research on Labour and Employment, Universidade da Califórnia.
- Comissão das Comunidades Europeias (2006), *Libro Verde: modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, Bruxelas.
- Comissão Europeia (2007a), *Employment in Europe, 2007*, Bruxelas.
- _____ (2007b), *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security*, Bruxelas.
- _____ (2006a), *Employment in Europe, 2006*, Bruxelas.
- _____ (2006b), *Eurobarometer: Survey on Europeans and Mobility*, Luxemburgo.
- Comissão para o Empoderamento Jurídico dos Pobres (2008), *Making the Law Work for Everyone. Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor*, Nova York, Nações Unidas, 2 vols.
- 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>.
- CONFIEP (Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas) (2006), “Análisis del proyecto de ley general del trabajo”, Lima, novembro.
- Conselho Assessor Presidencial Trabalho e Equidade do Chile (2008), “Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social”, relatório final, maio [on-line] www.presidencia.cl.
- Contreras, Oscar F. (2000), “Los estudios acerca de la flexibilidad laboral en México: algunas observaciones críticas”, *Estudios sociológicos*, vol. 18, N° 54, México, D.F., setembro-dezembro.
- Cortázar, René (2004), “Instituciones y mercados laborales”, *Reformas y equidad social en América Latina y el Caribe. Memorias de la primera fase del Foro de Equidad Social*,

- Carlos Eduardo Vélez e Paz Castillo-Ruiz (eds.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- ____ (1983), “Wages in the short-run”, *Notas técnicas CIEPLAN*, N° 56, Santiago de Chile, Corporação de Pesquisas Econômicas para a América Latina (CIEPLAN).
- Cortés, Juan Carlos (2004), “Formalidad, informalidad y el derecho del trabajo”, documento apresentado no primeiro Congresso Nacional da Sociedade Peruana de Direito do Trabalho e Segurança Social, Trujillo, 27 a 29 de outubro, inédito.
- Cowan, K. e A. Micco (2005), “El seguro de desempleo en Chile: reformas pendientes”, serie *En foco*, N° 53, Santiago do Chile, Expansiva.
- Cueva, Mario de la (1996), *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, D.F., Porrúa, 14ª ed.
- Cunningham, Wendy (2000), “Unemployment insurance in Brazil: duration, wages, and sectoral choice”, documento preparado para o estudo regional sobre insegurança econômica do Banco Mundial, Washington, D.C.
- D’Antonna, Massimo (1989), “La subordinazione e oltre. Una teoria giuridica per il lavoro che cambia”, *Lavoro subordinato e dintorni. Comparazione e prospettive*, Marcello Pedrazzoli (ed.), Trento, Il Mulino.
- Dávalos, José (1992), *Tópicos laborales*, México, D.F., Porrúa.
- De la Garza, Enrique e Alfonso Bouzas (1998), “La flexibilidad del trabajo en México: una visión actualizada”, *Rights versus Efficiency Papers*, N° 4, Institute of Latin American and Iberian Studies, Universidade de Columbia.
- De Soto, H. (1986), *El otro sendero: la revolución informal*, Lima, Instituto Libertad y Democracia (ILD).
- Dinamarca, Direção Nacional de Emprego (2006), “Traditions, experiences and challenges for the Danish model and Danish labour market and social policies” [on-line] <http://www.ambathen.um.dk/da/menu/OmOs/Nyheder/ConferenceMaterial/TraditionsExperiencesAndChallengesForTheDanishModelAndDanishLabourMarketAndSocialPolicies.htm>.
- Dinamarca, Governo da (2006), Progress, Innovation and Cohesion. Strategy for Denmark in the Global Economy. Summary [on-line] http://www.globalisering.dk/multimedia/Pixi_UK_web_endelig1.pdf.
- Dinamarca, Governo da (2006), *Progress, Innovation and Cohesion. Strategy for Denmark in the Global Economy. Summary* [on-line] http://www.globalisering.dk/multimedia/Pixi_UK_web_endelig1.pdf.
- Direção do Trabalho do Chile (2007), “Encuesta Laboral (ENCLA) 2006”, Santiago do Chile.
- Djankov, S. e outros (2004), *Doing Business in 2004. Understanding Regulation*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Duryea, Suzanne, Olga Lucía Jaramillo e Carmen Pagés (2003), “Latin American labour markets in the 1990s: deciphering the decade”, *Documento de trabajo*, N° 486, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- Echeverría, M. e outros (2004), “Flexibilidad laboral en Chile: las empresas y las personas”, *Cuaderno de investigación*, N° 22, Santiago do Chile, Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo.
- EPC (European Policy Centre) (2005), “The Nordic model: a recipe for European success?”, *EPC Working Paper*, N° 20, Bruxelas.
- Ermida Uriarte, Oscar (2007), “La política laboral de los gobiernos progresistas”, *Nueva sociedad*, N° 211, setembro-outubro.
- ____ (1990), “Las relaciones de trabajo en América Latina”, *Temas laborales. Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, N° 18, Junta de Andalucía.
- EUROFOUND (Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho) (2007), *Flexicurity: Issues and Challenges*, Dublin.

- FECOMERCIO (Federação do Comércio do Estado de São Paulo) (2006), “Reforma trabalhista: o que pode ser feito?”, *Cadernos Fecomercio de economia*, Nº 19, dezembro.
- Fernández Avilés, José (2003), “Lógica de mercado y trabajo”, *Revista relaciones laborales*, Nº 3, Madri, fevereiro.
- Ferrante, V.L. (1978), *FGTS: ideologia e repressão*, São Paulo, Editora Ática.
- FIEL (Fundação de Pesquisas Econômicas Latino-Americanas) (2007), *Instituciones laborales y políticas activas de promoción del empleo en la Argentina*, Buenos Aires, Fundação Konrad Adenauer.
- Flemming, Larsen (2005), “Active labour market policy in Denmark as an example of transitional labour market and flexicurity arrangements. What can be learned?”, Aalborg, Centre for Labour Market Research at Aalborg University (CARMA).
- Foglia, Ricardo (2007), “Ley de Contrato de Trabajo comentada, anotada y concordada”, *Ley de Contrato de Trabajo*, Jorge Rodríguez Mancini (coord.), Buenos Aires, La Ley, tomo 2.
- Fórum Econômico Mundial (2008), *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, Genebra.
- Frederiksen, Claus Hjort (2006), “Social cohesion and flexicurity: the example of Denmark”, *Reconciling Labour Flexibility with Social Cohesion. Ideas for Political Action*, Trends in Social Cohesion, Nº 16, Bruxelas, Conselho Europeu.
- 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 e Gustavo Yamada (eds.), Lima, Universidad del Pacífico.
- Freeman, Richard B. (2005b), “Labour market institutions without blinders: the debate over flexibility and labour market performance”, *NBER Working Paper*, Nº 11286.
- Galín, Pedro e Luis Beccaria (2002), *Regulaciones laborales en Argentina*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinar para o Estudo de Políticas Públicas (CIEPP)/Fundação OSDE.
- Gamero, Julho (2004), “Reforma laboral y costos laborales”, documento presentado en el seminario La regulación del mercado laboral en el Perú [on-line] http://www.mintra.gob.pe/contenidos/destacados/diap_refor_laboral.pdf.
- García, Norberto (2008), *La ignición del crecimiento de la productividad*, Lima, Conselho Nacional de Trabalho e Promoção do Emprego (CNTPE).
- García Murcia, Joaquín (1996), “Perspectivas jurídicas de la reforma del mercado de trabajo”, *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad social*, José Luis Monereo Pérez (coord.), Granada, Ed. Monográfica.
- García Pérez, Salvador (s/d), “El derecho a la estabilidad en el trabajo”, *Debate*, Nº 11 [on-line] <http://debate.iteso.mx/numero11/Articula/Estabilidad.htm>.
- García Pullés, Fernando (2005), *Régimen de empleo público en la administración nacional* Buenos Aires, Ed. Lexis-Nexis.
- Garza Toledo, Enrique, de la (2006a), *Reestructuración productiva, empresas y trabajadores en México*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- ____ (2006b), *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*, México, D.F., Anthropos.
- Gazier, Bernard (2006), *Flexicurity and Social Dialogue, European Ways*, Paris, Universidade Paris 1 e CNRS, maio.
- Giambiagi, F. e outros (2007), *Impacto de reformas paramétricas na previdência social brasileira: simulações alternativas* [on-line] http://www.econ.fea.usp.br/seminarios/2007_1/13_04_2007_Zylberstajn.pdf.
- ____ (2004), “Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?”, *Pesquisa e planejamento econômico*, vol. 34, Nº 3, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), dezembro.
- Godoy, Dagoberto Lima (2005), *Reforma trabalhista no Brasil: princípios, meios e fins*, São Paulo, Editorial LTR.

- Goldin, Adrián (2008a), “Normas laborales y mercado de trabajo argentino; seguridad y flexibilidad”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 74 (LC/L.2985-P), Santiago do Chile, , Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.08.II.G.91.
- _____ (2008b), “Seguridad social y políticas de mercado de trabajo en Argentina. Una aproximación desde el esquema de la flexiguridad”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 75 (LC/L.2986-P), Santiago do Chile, , Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.08.II.G.92.
- _____ (2007), *Los derechos sociales en el marco de las reformas laborales en América Latina* (DP/173/2007), Ginebra, Instituto Internacional de Estudos Laborais.
- _____ (2006), “Labour subordination and the subjective weakening of labour law”, *Boundaries and Frontiers of Labour Law*, Guy Davidov e Brian Langille (eds.), Oxford, Hart Publishing.
- _____ (1997), *El trabajo y los mercados; sobre las relaciones laborales en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Universitaria.
- _____ (1995), “Regulaciones laborales y empleo”, *Libro Blanco del Empleo en la Argentina*, Adolfo Canitrot e outros (eds.), Buenos Aires, Ministério do Trabalho e Segurança Social.
- Gómez-Sabaini, J.C. (2006), “Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas en América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 127 (LC/L.2641-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dezembro. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.06.II.G.167.
- Gregory, Peter (1986), *The Myth of Market Failure. Employment and the Labor Market in Mexico*, Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Hart, K. (1973), “Informal income opportunities and urban employment in Ghana”, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 11, N° 1.
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik e Andrés Velasco (2005), “Growth diagnostics”, J.F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Heckman, J. e C. Pagés (2005), *Regulación y empleo. Lecciones de América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, Escritório Nacional de Pesquisas Econômicas dos Estados Unidos (NBER)/ Conferência Interamericana de Segurança Social (CISS).
- Hedborg, A. e R. Meidner (1984), *Folkhemsmodellsen*, Borås, Raben & Sjögren.
- Herrera, Javier e Nancy Hidalgo (2003), “Vulnerabilidad del empleo en Lima. Un enfoque a partir de encuestas de hogares”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 130 (LC/L.1880-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.03.II.G.49.
- Hviden, B. e H. Johannsson (eds.) (2007), *Citizenship in Scandinavian Welfare States*, Londres, Routledge.
- 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.
- INE (Instituto Nacional de Estatística do Chile) (2005), Base de datos multidimensional de empleo [on-line] www.ine.cl/datamart.
- INEGI (Instituto Nacional de Estatística, Geografía e Informática) (2007), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2007*, México, D.F.
- _____ (2005), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2005*, México, D.F.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (2007), *Boletim de políticas sociais: acompanhamento e análise*, edição especial, N° 13, Brasília.
- _____ (2006), “Desafios e perspectivas da política social”, *Texto para discussão*, N° 1248, Anna Maria Peliano (org.), Brasília, dezembro.
- Jørgensen, Henning (2009), “Flexible labour markets, workers’ protection and ‘the security of the wings’: A Danish “flexicurity” solution to the unemployment and social problems in globalized

- economies?”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 76 (LC/L.2993-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- ____ (2002), *Consensus, Cooperation and Conflict. The Policy-Making Process in Denmark*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Jørgensen, Henning e Per Kongshøj Madsen (eds.) (2007), *Flexicurity and Beyond. Finding a New Agenda for the European Social Model*, Copenhagen, DJØF Forlaget.
- Lagos, R. (1995), “Effects of extreme de-regulation of the labour market: Chile 1974–1990”, *Working document*, N° 17, Santiago do Chile, Organização Internacional do Trabalho.
- Larrañaga Zeni, Nelson (1996), *El nuevo modelo de previsión social uruguayo*, Montevideu, Fundación de Cultura Universitaria (FCU).
- Laulom, Sylvaine (2007), “El enfoque comunitario del concepto de flexiseguridad”, *Aportaciones al debate comunitario sobre flexiseguridad*, Ricardo Escudero (ed.), La Ley.
- Leschke, J., G. Schmid e D. Griga (2006), “On the marriage of flexibility and security – lessons from the Hartz-reforms in Germany”, *Discussion Paper*, N° 108, Berlim, Wissenschaftszentrum.
- Levaggi, Virgilio (2004), *Democracia y trabajo decente en América Latina*, Lima, Escritório Regional da OIT para a América Latina e o Caribe.
- Lind, J., H. Knudsen e H. Jørgensen (eds.) (2004), *Labour and Employment Regulation in Europe*, Bruxelas, Peter Lang.
- Loayza, N., A.M. Oviedo e L. Servén (2005), “The impact of regulation on growth and the informal sector: cross-country evidence”, *Policy Research Working Paper*, N° 3623, Washington, D.C., Banco Mundial.
- López, D. (2007), “El rígido debate sobre la flexibilidad laboral en Chile”, *Chile, empleo, trabajo y protección. Retos para un mercado laboral incluyente*, R. Infante (ed.), Santiago do Chile, Fundación Chile 21/Fundación Friedrich Ebert/Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- Lubell, H. (1991), *The Informal Sector in the 1980's and 1990's*, Paris, Centro de Desenvolvimento, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE).
- Machinea, José Luis, Osvaldo Kacef e Jürgen Weller (2007), “América Latina en el 2007: situación económica y del mercado de trabajo”, documento apresentado no seminário Coesão social e reformas na América Latina, Fundação CIDOB, Barcelona, 26 e 27 de outubro.
- Madsen, Per Kongshøj (2006a), “Flexicurity”, *EEO Autumn Review*, Universidad de Aalborg [on-line] www.eu-employment-observatory.net/resources/reports/Denmark-FlexicurityAR06.pdf.
- ____ (2006b), “Flexicurity – a new perspective on labour markets and welfare states in Europe”, documento apresentado no seminário sobre flexigurança da Direção Geral de Emprego, Bruxelas, Comissão Europeia, 18 de maio.
- ____ (2005a), “How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state”, *National Identity and the Varieties of Capitalism: the Danish Experience*, J. Campbell, J. Hall e O. Pedersen (eds.), Copenhagen, DJØF Forlaget.
- ____ (2005b), “The Danish road to “flexicurity”. Where are we? And how did we get there?”, *Employment Policy from Different Angles*, Thomas Bredgaard e Larsen Fleming (eds.), Copenhagen, DJØF Forlaget.
- Magnusson, L., H. Jørgensen e J.E. Dølvik (2008), *The Nordic Approach to Growth and Welfare. European Lessons to be Learned?*, Bruxelas, European Trade Union Institute (ETUI)-REHS.
- Marinakakis, A. (2002), “Políticas activas del mercado de trabajo”, *Políticas de empleo, salarios y género en Chile*, Organización Internacional do Trabalho (OIT) (ed.), Santiago do Chile.
- Mariucci, Luigi (2005), “Después de la flexibilidad, ¿qué? Reflexiones sobre las políticas laborales”, *Observatorio sociolaboral*, N° 35 [on-line] http://www.fundacionsindicaldeestudios.org/artavanbin/QuorumEC/cgi/NWS_ShWNe.
- Marshall, Adriana (2006), “Afiliação sindical e instituições del trabajo”, *Estudios del trabajo*, N° 32.

- _____ (1994), “Consecuencias económicas de los regímenes de protección de los trabajadores en América Latina”, *Revista internacional del trabajo*, vol. 113, N° 1, Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- Martínez, Daniel e outros (2003), *La dimensión laboral en los acuerdos de integración regional y libre comercio en las Américas*, Lima, Escritório Regional da OIT para a América Latina e o Caribe.
- Martínez, Daniel e Mariluz Vega (2002), “Los principios y derechos fundamentales en el trabajo”, *Documento de trabajo*, N° 9, Genebra, Programa InFocus, Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- Mascaro Nascimento, A. (2004), *Curso de direito do trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho. Relações individuais e coletivas do trabalhador*, Editora Saraiva, 19ª edição.
- Mazza, Jacqueline (2003), “Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, N° 80 (LC/G.2204-P/E), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- _____ (1999), “Unemployment insurance: case studies and lessons for Latin America and the Caribbean”, *Working Paper Series*, N° 411, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- MEF (Ministério de Economia e Finanças, Peru) (2007), *Reporte de indicadores líderes*, N° 77 [on-line] <http://www.mef.gob.pe/DGAES/btfiscal/N77BTFIndicadoresLideres.pdf>.
- 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).
- Ministério do Trabalho e Previdência Social, Chile (2007), “Convenio de asistencia técnica entre el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”, Santiago do Chile.
- _____ (2003), *El trabajo y la protección social en Chile, 2000-2002*, Santiago do Chile.
- Moraes Filho, E. e A.C.F. Moraes (2003), *Introdução ao direito do trabalho*, São Paulo, Editora LTR.
- 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).
- Morrison R.A. (2005), *Políticas activas del mercado laboral: experiencias recientes en América Latina, el Caribe y los países de la OCDE*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- MPS (Ministério da Previdência Social, Brasil) (2007), *Fórum Nacional de Previdência Social. Síntese das atividades desenvolvidas*, Brasília, outubro.
- _____ (2004), *Informe de previdência social*, vol. 16, N° 8, agosto.
- MTA (Ministério do Trabalho e Administração, Brasil) (1992), “Programa de Seguro-Desemprego; Sistema Nacional de Valorização de Recursos Humanos”, Brasília, Secretaria Nacional de Trabalho, setembro, inédito.
- MTE (Ministério do Trabalho e Emprego, Brasil) (2007), *Boletim informações financeiras do FAT, exercício de 2007*, Secretaria Executiva, Coordenação Geral de Recursos.
- _____ (2006a), “Boletim Informe Proger: informes gerenciais dos programas de geração de emprego e renda”, *FAT - Relatório de gestão, exercício de 2006. Edição especial - dados de 2000 a 2006*, N° 1, Brasília.
- _____ (2006b), *Série histórica das contratações de crédito - 1995/2005*, Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), Secretaria Executiva do CODEFAT.
- _____ (2005a), *II Congresso nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*, São Paulo, Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), FONSET.
- _____ (2005b), “Reforma sindical: proposta de emenda à Constituição – PEC 369/05 – Anteprojeto de lei”, Brasília, Fórum Nacional do Trabalho, Espaço de Diálogo e Negociação, Brasília.

- MTEySS (Ministério de Trabalho, Empleo e Segurança Social, Argentina) (2004), “Diagnóstico del empleo no registrado”, *Trabajo, ocupación y empleo. Estudios 2004*, Buenos Aires, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.
- MTPE (Ministério de Trabalho e Promoção do Empleo, Peru) (2007), “Boletín indicadores laborales. Noviembre de 2007”, Lima [on-line] http://www.mintra.gob.pe/peel/publicaciones/indicadores/2007/triptico_nov_2007.pdf.
- _____ (2004), *Boletín de economía laboral*, N° 28-29, Lima.
- Nino, Carlos (1992), *Un país al margen de la ley. Estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*, Buenos Aires, EMECE editores.
- Novick, Marta (2008), apresentação no seminário Mercados de trabalho, proteção dos trabalhadores e aprendizado permanente numa economia global: as experiências e perspectivas da América Latina, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 4 e 5 de agosto.
- Novick, M. e C. Tomada, C. (2007), “Argentina 2003-2006: crecimiento económico con empleo decente ¿Un nuevo modelo para América Latina?”, *Tras la crisis: el nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto*, M. Novick e outros, serie de Investigación, N° 114, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborais, Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- Observatorio del Derecho Social (2007), “La representación directa”, *Debate y trabajo*, N° 2, Federación de Trabajadores de la Industria y Afines (FETIA)/Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), outubro-novembro.
- _____ (2006), “Informe sobre la negociación salarial en 2006”, Buenos Aires, Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).
- OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos) (2007), *Employment Outlook, 2007*, Paris.
- _____ (2004), *Economic Outlook*, Paris.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho) (2008), “Acuerdo tripartito: Programa Nacional de Trabajo Decente – Chile”, Santiago do Chile, Escritório Sub-Regional da OIT para o Cone Sul da América Latina.
- _____ (2007), *Panorama laboral, 2007. América Latina y el Caribe*, Lima, Escritório Regional da OIT para a América Latina e o Caribe.
- _____ (2006), “Entorno empresarial, legislación laboral y micro y pequeñas empresas” (GB.297/ESP/1), Ginebra, Comissão de Empleo e Política Social, 297ª reunião do Conselho de Administração [on-line] <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-1.pdf>.
- _____ (2005), “La relación de trabajo. Informe V (1) de la Oficina Internacional del Trabajo para la 95ª reunión de 2006”, Ginebra [on-line] <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-v-1.pdf>.
- _____ (2004a), *Economic Security for a Better World*, Ginebra.
- _____ (2004b), *Informe sobre el empleo en el mundo, 2004-2005*, Ginebra.
- _____ (2003a), “La dimensión laboral en los acuerdos de integración regional y libre comercio en las Américas”, Lima, Escritório Regional da OIT para a América Latina e o Caribe.
- _____ (2003b), “Salario mínimo 2003: indicadores para evaluar su reajuste”, Santiago do Chile, inédito.
- _____ (1991), “El dilema del sector informal. Informe del Director-General”, documento apresentado no 78º período de sessões da Conferência Internacional do Trabalho, Ginebra.
- _____ (1972), *Employment, Incomes and Equality: a Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Ginebra.
- Otero, Ana María (2007), “Ley de Contrato de Trabajo comentada, anotada y concordada”, *Ley de Contrato de Trabajo*, J. Rodríguez Mancini (coord.), Buenos Aires, La Ley.
- Palomino, Héctor (2007), “¿Por qué la precariedad no es un fenómeno inevitable del capitalismo contemporáneo? El debate incipiente sobre la instalación de un nuevo régimen de empleo

- en Argentina”, documento apresentado no oitavo Congresso da Associação Argentina de Especialistas em Estudos do Trabalho (ASET), agosto.
- ____ (2005), “Los cambios en el mundo del trabajo y los dilemas sindicales, 1975-2003”, *Nueva historia argentina*, J. Suriano (ed.), Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Pastore, J. (2005), *A modernização das instituições do trabalho: encargos sociais, reformas trabalhista e sindical*, São Paulo, Editorial LTR.
- Pedersen, Jesper Harvig (2006), “Flexicurity System and the Public Employment Service”, documento apresentado no seminário “Innovations in Labour Market Policies; Challenges in Times of Globalisation”, Viena, 16 e 17 de fevereiro [on-line] <http://www.ambsantiago.um.dk/NR/rdonlyres/3397B3A6-354E-448E-9682-358E40FB78F5/0/InnovationsinLabourMarketPolicies.doc>.
- Peralta, Marcel, Daniel Hernández e Fernando Sciarrotta (2005), “La promoción del empleo a través de la capacitación: los planes sectoriales de calificación”, Buenos Aires, julho, inédito.
- Pérez Pérez, Gabriel (2002), “Flexibilidad laboral y modernización de las condiciones generales de trabajo de 1996 a 2000: análisis de una revisión de los contratos colectivos de trabajo efectuada por la STPS”, *Contaduría y administración*, N° 204, janeiro-março.
- Perry, Guillermo e outros (2007), *Informality: Exit and Exclusion*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- ____ (2006), *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Piore, Michael J. e Andrew Schrank (2006), “Latin America: revolution or regulation?” [on-line] http://weblogs.elearning.ubc.ca/leftturns/Piori_pdf.pdf.
- Portes, A., M. Castells e L. Benton (1989), *The Informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Puyo Posada, Jimena (2007), *Los aspectos laborales en los tratados de libre comercio con Estados Unidos*, Bogotá, Instituto de Ciencia Política Hernán Echevarría Olózaga.
- Ramírez Fonseca, Francisco (1994), *El despido*, México, D.F., Editorial PAC.
- Reinecke, Gerhard (2004), apresentação no seminário Economia informal, sindicalismo e trabalho decente, Montevidéu, 29 de junho.
- Reinecke, Gerhard e Christian Ferrada (2005), “Creación y destrucción de empleo en Chile: análisis de datos longitudinales de la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS)”, Santiago do Chile [on-line] <http://www.oitchile.cl/pdf/publicaciones/ele/elec014.pdf>.
- Rivero Lamas, Juan (1996), “La reforma del mercado de trabajo y el modelo español de relaciones laborales”, *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad social*, José Luis Monereo Pérez (coord.), Granada, Ed. Monográfica.
- Rodgers, G. (1993), “Instituciones del trabajo y desarrollo económico”, *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*, serie de Investigación N° 98, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborais, Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- Rodríguez Piñero, Miguel (2000), “Empleo y exclusión social”, *Relaciones laborales*, N° 10.
- ____ (1992), “La huida del derecho del trabajo”, *Relaciones laborales*, N° 1992-1.
- Rodríguez Piñero, Miguel e Bravo Ferrer (2007), “Flexiseguridad: el debate europeo en curso”, *Aportaciones al debate comunitario sobre flexiseguridad*, Ricardo Escudero (ed.), La Ley.
- Rodrik, D. (2007), “¿A qué se debe el éxito de las exportaciones de China?”, apresentação na Conferência Anual da Associação Estadunidense de Economia, Chicago, 4 a 7 de janeiro.
- Romaguera, P. e outros (1994), “Reformas al mercado laboral ante la liberalización de la economía: el caso de Chile”, *Informe estudio nacional*, Santiago do Chile, Corporação de Pesquisas Econômicas para a América Latina (CIEPLAN).
- Romero Gudiño, Alejandro (2008), “Inspección Federal del Trabajo en México”, *Revista latinoamericana de derecho social*, N° 6, janeiro-junho.

- Ruiz Durán, Clemente (2009), “México: Las dimensiones de la flexiseguridad laboral”, serie Macroeconomía del Desarrollo, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), inédito.
- Ruiz Durán, C., R. Carrasco Licea e Provencio Durazo E. (1994), *Sistemas de bienestar social en Norteamérica. Análisis comparado*, México, D.F., Secretaría de Desenvolvimento Social (SEDESOL).
- Salinero, Jorge, M. Rozas e A. Tapia (2006), “Veinte años de afiliación sindical y negociación colectiva en Chile: problemas y desafíos”, *Cuadernos de investigación*, Nº 29, Santiago do Chile, Dirección del Trabajo, novembro.
- 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 y los instrumentos de su evaluación*, Jürgen Weller (comp.), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/LOM.
- Sanguinetti, Raymond Wilfredo (2000), “La dependencia y las nuevas realidades económicas y sociales: ¿un criterio en crisis?”, *Doctrina judicial laboral*, Nº 2, Rosario, Argentina, julho.
- Schkolnik, Mariana, Consuelo Araos e 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*, Nº 113 (LC/L.2438-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.05.II.G.184.
- Schmitter, P. (1979), “Still the century of corporatism”, *Trends towards Corporatist Intermediation. Contemporary Political Sociology*, P. Schmitter e G. Lehmbruch (eds.), vol. 1, Londres, SAGE Publications.
- 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 subregional de la CEPAL en México. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: E.07.II.G.44.
- SEL Consultores (2008), “Newsletter sobre la situación laboral y social de la Argentina”, Buenos Aires, fevereiro.
- Sen, Amartya (2000), “Trabajo y derechos”, *Revista internacional del trabajo*, vol. 119, Nº 2.
- ____ (1997), “Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea”, *Revista internacional del trabajo*, vol. 116, Nº 2.
- SENCE (Serviço Nacional de Capacitação e Emprego, Chile), *Anuario estadístico*, vários anos [on-line] www.sence.cl.
- Senén González, Cecilia e Héctor Palomino (2006), “Diseño legal y desempeño real: Argentina”, *Diseño legal y desempeño real: las instituciones laborales en América Latina*, Graciela Bensusan (coord.), México, D.F., Porrúa e Universidad Autónoma Metropolitana.
- Serrano Pascual, Amparo (ed.) (2004), *Are Activation Policies Converging in Europe?*, Bruxelas, European Trade Union Institute (ETUI).
- Sorj, Bernardo e Danilo Martucelli (2008), *El desafío latinoamericano. Cohesión social y democracia*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Souza, P. R. e V.E. Tokman (1976), “Sector informal urbano en América Latina”, *Revista internacional del trabajo*, vol. 94, Nº 3, Genebra
- Squire, Lyn (1981), *Employment Policy in Developing Countries. A Survey of Issues and Evidence*, Nova York, Banco Mundial/Oxford University Press.
- Standing, Guy (1999), *Global Labour Flexibility. Seeking Distributive Justice*, Londres, MacMillan.
- Süssekind, A. e outros (2002), *Instituições de direito do trabalho*, São Paulo, Editora LTR.
- Svampa, M. (2007), “Profunda ruptura de lealdades. Los avatares del sindicalismo argentino”, *Le monde diplomatique*, Buenos Aires, janeiro.

- The Economist* (2001), “The jobs challenge. Corporate downsizing in America”, 15 de julho.
- Thomas, M. (1999), “Unemployment insurance in Brazil”, Brasília, Banco Mundial, inédito.
- Tinbergen J. (1969), “El uso de modelos: experiencia y perspectivas”, *Los premios Nobel de economía, 1969-1977*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Tokman, Víctor E. (2009), “Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 70 (LC/L.2973-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.08.II.G.83.
- _____ (2008), “From the consensus reforms to reforms for protected and inclusive employment”, *IDS Bulletin*, vol. 39, N° 2, Sussex, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Universidade de Sussex.
- _____ (2007a), “De las reformas del consenso a las reformas para el empleo estable y protegido”, documento apresentado no seminário Coesão social e reformas na América Latina, Fundação 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 do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.07.II.G.45.
- _____ (2007c), “Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina”, *Revista internacional del trabajo*, vol. 126, N° 1-2, Genebra.
- _____ (2006), “Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 170 (LC/L.2507-P/E), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.06.II.G.39.
- _____ (2004), “Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 150 (LC/L.2187-P/E), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.04.II.G.115.
- _____ (2001), *De la informalidad a la modernidad*, Santiago do Chile, Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- _____ (1978), “An exploration into the nature of informal-formal interrelationships”, *World Development*, N° 6.
- Topet, Pablo (2008), “La inspección del trabajo en la República Argentina; un informe general y algunas reflexiones particulares”, *Revista latinoamericana de derecho social*, N° 6 [on-line] <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlads/cont/6/art/art8.pdf>.
- Toyama, Jorge (2009), “Retos pendientes para implementar la flexiguridad en el Perú”, documentos de proyectos, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), inédito.
- _____ (2008), “Análisis de la implementación de la propuesta de la flexibilidad laboral en el Perú”, documentos de proyectos, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), inédito.
- Toyama, Jorge e Jeimy Rivera (2004), “Jubilación obligatoria: los criterios del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema”, *Revista diálogo con la jurisprudencia*, Lima, Ed. Gaceta Jurídica, maio.
- Toyama, Jorge e Gustavo Yamada (2007), “Estándares laborales, TLC y competitividad internacional”, *Punto de equilibrio*, año 16, N° 94.
- Transfer (2004), “Flexicurity: Conceptual Issues and Political Implementation in Europe”, vol. 10, N° 2, Bruxelas, European Trade Union Institute (ETUI).
- Universidad Externado de Colombia (2003), “Ley 789 de 2002. Reforma laboral colombiana”, *Boletín del Observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social*, N° 6, dezembro.
- Valdés Dal-Ré, Fernando (2001), “Descentralización productiva y desorganización del derecho del trabajo”, *Relaciones laborales*, N° 20 Año XVII, Madri, outubro.
- _____ (1994), “El contrato de prácticas”, *Reforma del mercado de trabajo*, Lex Nova.

- Vega Ruiz, María Luz (2005), *La reforma laboral en América Latina: 15 años después*, Lima, Escritório Regional da OIT para a América Latina e o Caribe.
- _____ (2004), “Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina” (DECLARATION/WP/28/2004), Ginebra, Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- Velásquez, Mario (2009), “Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile”, serie Macroeconomía del desarrollo, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), inédito.
- _____ (2006a), “Chile, superando la crisis mejorando el empleo. Políticas de mercado de trabajo 2000–2005”, Santiago do Chile, Escritório Sub-Regional para o Cone Sul, Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- _____ (2006b), “Reformas laborales en Chile: 2000-2006”, informe de consultoría para el Departamento de Diálogo Social, Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- _____ (2005), “La protección frente al desempleo en América Latina”, serie *Financiamiento del desarrollo*, Nº 166 (LC/L.2470-P/E), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.05.II.G.217.
- _____ (2004), “Seguro de cesantía en Chile: itinerario de una reforma”, relatório final de consultoria para o Escritório Sub-Regional para o Cone Sul, Organização Internacional do Trabalho, Santiago do Chile.
- _____ (1993), “(Des)regulación del mercado de trabajo en Chile”, *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*, serie Investigación, Nº 98, Ginebra, Instituto Internacional de Estudos Laborais, Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- 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*, Nº 61 (LC/L.2848-P/E), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, Nº 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.
- _____ (2000a), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2000b), “Tendencias del empleo en los años noventa en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, Nº 72 (LC/G.2120-P/E), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dezembro.
- _____ (1998), “Transformaciones de la institucionalidad laboral”, *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Weller, Jürgen e Michael van Gelderen (2006), “Flexibilidad de los mercados de trabajo: las variables laborales frente al crecimiento económico”, *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, Graciela Bensussán (coord.), México, D.F., UAM – Porrúa.
- 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.
- Wilthagen, T. (2008), “Flexicurity pathways. The Expert Group on Flexicurity”, *Tilburg Law Review: International and European Reflections on Labour Law and Globalisation*, vol. 14, Nº 1-2.
- Wilthagen, T. e F. Tros (2004), “The concept of “flexicurity”: A new approach to regulating employment and labour markets”, *Transfer*, vol. 10, Nº 2, Bruxelas, European Trade Union Institute (ETUI).
- Yamada, Gustavo (2005), “Horas de trabajo: determinantes y dinámica en el Perú urbano” Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico [on-line] <http://www.consortio.org/CIES/html/pdfs/pm0307.pdf>.