

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 511

Sistemas Públicos de Emprego: a Experiência de Três Países da OCDE (Espanha, EUA e Alemanha)

Carlos Alberto Ramos

SETEMBRO DE 1997

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 511

Sistemas Públicos de Emprego: a Experiência de Três Países da OCDE (Espanha, EUA e Alemanha)*

*Carlos Alberto Ramos***

Brasília, setembro de 1997

* **Este artigo integra uma pesquisa sobre a experiência internacional dos sistemas públicos de emprego realizada no âmbito do convênio IPEA/BNDES. O autor agradece a colaboração de Valdemir Silva (auxiliar de pesquisa), Fátima Faro e Celso Cardoso (bolsistas ANPEC/IPEA).**

** **Professor do Departamento de Economia — UNB, e bolsista da ANPEC/IPEA.**

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
Ministro: *Antônio Kandir*
Secretário Executivo: *Martus Tavares*



Presidente

Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera

Gustavo Maia Gomes

Luís Fernando Tironi

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

Mariano de Matos Macedo

Murilo Lôbo

O IPEA é uma fundação pública, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

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

Tiragem: 160 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília — DF:

SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10^o andar

CEP 70076—900

E-mail: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro — RJ:

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14^o andar

CEP 20020—010

E-mail: editorial@ipea.gov.br

SUMÁRIO

SINOPSE

1	INTRODUÇÃO	7
2	ESPAÑA	8
3	ESTADOS UNIDOS	13
4	ALEMANHA	16
5	COMENTÁRIOS FINAIS	21
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	32

SINOPSE

No artigo estudamos a estrutura do sistema público de emprego (SPE) em três países da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico — OCDE (Espanha, Estados Unidos e Alemanha). O SPE é definido como aquele arcabouço institucional a partir do qual são administrados, de forma articulada ou não, segundo o país, os benefícios financeiros ao trabalhador desempregado, a intermediação de mão-de-obra e a formação e reciclagem profissional. Os resultados indicam que não existe associação muito estrita entre essas políticas. Nos dois países europeus percebe-se articulação maior, que se estreita à medida que o desempregado permanece nessa situação, enquanto os benefícios do seguro vão sendo substituídos pela assistência social. Nos Estados Unidos, o SPE está centrado na intermediação, quase sem articulação com as outras políticas. Em todos os casos, o denominador comum é a extrema descentralização, especialmente no gerenciamento, e, em certas circunstâncias, no próprio desenho dos programas.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo é apresentar o marco institucional e as principais linhas de política que são implementadas no contexto dos denominados sistemas públicos de emprego (SPE), em três países da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Económico (OCDE).

Os SPEs constituem o principal arcabouço institucional a partir do qual foram implementadas as políticas de emprego após a crise dos anos 70. Esse marco institucional tende a articular a assistência financeira ao trabalhador desempregado (seguro-desemprego, por exemplo) paralelamente ao apoio em termos de colocação (intermediação) e a formação e reciclagem. Esgotadas as políticas ativas de inspiração keynesiana, produto, em parte, da crescente internacionalização das economias, duas foram as alternativas observadas em matéria de geração de empregos. A primeira consiste na desregulamentação radical do mercado de trabalho, política que supõe poder o mercado de trabalho, atuando da forma mais concorrente possível, atingir o equilíbrio entre oferta e demanda de mão-de-obra. A segunda alternativa consiste em uma intervenção cujo eixo seria o mercado de trabalho, mas, diferentemente da anterior, deveria estar estruturada nos três eixos já mencionados (assistência financeira/intermediação/formação).

Nesse contexto, procuramos, no artigo, a partir da experiência de três países da OCDE, subsidiar a discussão no Brasil sobre as possíveis características de um SPE no país.

A seleção dos países analisados revestiu-se, como em todo processo de escolha, de uma certa dose de arbitrariedade. Porém, em termos gerais, optou-se pela análise de contextos nacionais e institucionais que servissem como uma *caricatura* das

grandes tendências observadas em nível internacional.

No caso dos EUA, trata-se de um país de referência em termos de mercado de trabalho *desregulado* e que, nos anos 80, foi um dos que registraram os maiores percentuais de crescimento do emprego, apresentaram as menores taxas de desemprego, e no qual o desemprego de longa duração afetou um percentual pequeno entre os assalariados desempregados.

A Alemanha é, contrariamente, uma economia em que a *desregulamentação* avançou pouco, as taxas de desemprego estavam situadas em patamares relativamente elevados,¹ o desemprego de longa duração foi relativamente importante, constituindo, porém, um dos *modelos* de boa *performance* econômica. Dessa forma, temos, com EUA e Alemanha, dois casos polares de funcionamento do mercado de trabalho, sendo, ambas as economias, marcos de referência (junto com o Japão) do novo contexto internacional.

A escolha da Espanha merece uma justificativa particular. Sua economia foi *periférica* na Europa continental e apresentou um rápido processo de integração internacional e modernização. Os percentuais da força de trabalho desempregada, que atingiram os maiores patamares entre todos países da OCDE, chegando a cerca de 25%, foram observados paralelamente a uma transição política acelerada. Ou seja, muitos paralelos podem realizar-se com a história brasileira recente (internacionalização, transição política e desemprego), fato que torna a experiência espanhola um bom marco de referência para apreciar as potencialidades e limitações de um SPE no Brasil.

Dados esses objetivos e realizadas as justificativas sobre as escolhas, estruturamos o artigo da

¹ As taxas de desemprego na Alemanha verificaram uma tendência crescente, ultrapassando hoje os 10%, em parte devido aos problemas da unificação.

seguinte forma. Nos capítulos 2, 3 e 4, analisamos os casos da Espanha, EUA e Alemanha, respectivamente. Na apresentação de cada país, realizamos um pequeno resumo sobre as principais características de seu mercado de trabalho, o arcabouço institucional do SPE e os principais pontos que distinguem seu sistema de seguro-desemprego, intermediação e formação profissional. Por último, concluiremos o artigo com os comentários finais.

2 ESPANHA

2.1 Uma Breve Caracterização do Mercado de Trabalho

A morte de Franco (1975) dá origem a um processo de transição que coincide com a crise do modelo de acumulação do pós-guerra no mundo desenvolvido. Os conflitos sociais e políticos decorrentes da crise e da transição são gerenciados, entre 1975 e 1985, por meio de sucessivos pactos sociais, sendo o mais famoso o Pacto Social de Moncloa, em 1987. A modernização e a abertura da economia culminam com o ingresso na Espanha na Comunidade Européia, em 1986.

A crise do emprego foi consequência direta da crise dos anos 70. No período de 1960 — 1968, auge do modelo de acumulação do pós-guerra, apesar do elevado crescimento da produtividade (6,9% de média anual), o dinamismo da economia (7,5% de média anual no aumento do produto) permitia manter uma situação de quase pleno emprego.² A taxa de desocupação sai de um patamar próximo aos 5%, em meados da década de 70, para percentuais que superavam os 20% dez anos depois. Entre 1975 e 1985, foram perdidos dois milhões de empregos. No ciclo de crescimento dos anos 80 (1985—89), foi gerado 1,5 milhão de pos-

² As fontes de dados utilizadas foram as séries da OCDE. Só será citada a fonte quando não corresponder a informações dessa organização.

tos de trabalho, quantidade que não foi suficiente para compensar a perda anterior e o crescimento da força de trabalho.

O aumento exponencial da taxa de desemprego foi atribuído, em parte, a esse crescimento na oferta de mão-de-obra. Com a rápida modernização da sociedade, a taxa de atividade das mulheres passa de 23%, em meados dos anos 70, para 33%, vinte anos depois [Vázquez (1991)]. Em parte devido a esse crescimento, a taxa de desemprego feminino, que era inferior à dos homens nos anos 70 (em torno de 4%), chega a, em média, 30% no período 1986—1989. O problema do desemprego da mulher não é decorrente, unicamente, da taxa de desemprego aberto. A forma de inserção da força de trabalho feminina parece estar caracterizada pela precariedade: em 1989, 77,2% dos postos de trabalho a tempo parcial eram ocupados por pessoas do sexo feminino.

Produto desse crescimento da oferta de trabalho das mulheres e do *boom* da natalidade dos anos 60, o aumento da força de trabalho espanhola nos anos 80 foi um dos maiores entre os países da OCDE. No período 1980—1988, a variação média da população ativa foi de 1,2% ao ano, superior à média dos países da OCDE—Europa (0,9%). Na presente década esse percentual de aumento começa a apresentar uma forte redução, passando de 1,4%, em 1990, para 0,8%, em 1992.

Outro grupo vulnerável são os jovens. A taxa de desocupação dos jovens (15—24 anos) passa de 5%, em 1973 (uma situação de pleno emprego), para um percentual de 35%, em 1992. Em períodos de crise, a desocupação entre os jovens atingiu níveis extremamente elevados. Em 1983, por exemplo, o percentual de desemprego entre os jovens de 16—19 anos foi de 48%.

Parte desse crescimento do desemprego foi minimizado, à semelhança da maioria dos países, pela flexibilização da legislação trabalhista.³ Os

³ Essas medidas para a *flexibilização* do mercado de trabalho eram sustentadas em uma suposta associação entre *rigidez* e

atos legislativos que permitiam ou facilitavam as formas de contratos *atípicas* (trabalhos a tempo parcial e temporários) foram comuns nos anos 80. Produto dessa estratégia, as formas atípicas de empregos começam a ser preponderantes na geração de novos empregos. Em 1989, por exemplo, dos 5,5 milhões de novos contratos de trabalho registrados, apenas 6% eram de duração indeterminada e a tempo integral.

O problema social do desemprego é agravado pelas características que assume. O desemprego de longa duração (um ano ou mais nessa situação) afetava, em 1993, 50% do total de desempregados. Esse percentual denota a crescente dificuldade de ingresso (no caso dos jovens) ou reintegração (no caso dos adultos), a qual evidencia uma tendência de exclusão social via desocupação.

Ou seja, a Espanha transita de uma situação de pleno emprego, na primeira metade dos anos 70, para uma conjuntura caracterizada pelo excesso de oferta de trabalho, que atinge particularmente os grupos mais vulneráveis (mulheres e jovens), seja pelo desemprego aberto, seja pela precariedade de sua inserção.

2.2 O Sistema Público de Emprego: Marco Institucional⁴

O SPE na Espanha nasce com a abertura política e o crescimento do desemprego. Em 1978 é criado o Instituto Nacional de Emprego (INEM), um órgão autô-

desemprego. Em uma pesquisa realizada pela Associação Internacional de Empregadores, a Espanha foi classificada, junto com a Itália, como a economia que tinha, entre os países da OCDE, a legislação mais abrangente em termos de proteção do emprego. Essa correlação entre proteção ao emprego e desocupação, porém, não é consensual. Sobre o ponto consultar Heylen, Goyubert e Omey (1996).

⁴ As informações sobre a estrutura burocrática, os programas e os dados sobre a sua cobertura foram tomados de Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social (1995).

nomo, vinculado institucionalmente ao Ministério de Trabalho. A partir dele são administradas as principais políticas voltadas ao mercado de trabalho: seguro-desemprego, formação profissional e intermediação.

As grandes linhas de atuação do Instituto são estabelecidas por um conselho tripartite e paritário, que, presidido por um integrante do Ministério do Trabalho, conta com representantes de trabalhadores, empresários e governo. Por intermédio de direções provinciais, essas grandes linhas, determinadas centralmente, são implementadas de forma descentralizada. Essa tendência à descentralização foi aprofundada na presente década, quando se observou uma rápida e extensa transferência de funções para as comunidades autônomas e regiões.

Nos escritórios regionais do INEM, são realizadas as inscrições dos demandantes de emprego, e administrados os benefícios financeiros aos desempregados. A os demandantes de emprego, o INEM informa sobre as oportunidades de trabalho (tanto na Espanha quanto na Comunidade Européia) e os orienta profissionalmente. A legislação espanhola autoriza o funcionamento de agências privadas de colocação, as quais poderão cobrar dos usuários as despesas ocasionadas, porém não poderão ter fins lucrativos.⁵

Os recursos do INEM provêm dos encargos sociais para financiar o seguro-desemprego e a formação profissional (encargos compartilhados por trabalhadores e empresários), de parte da arrecadação dos jogos de loteria, de aportes do orçamento do Estado e de recursos próprios.

As demandas de empregos registradas pelo INEM elevaram-se 112% entre 1984 e 1994, passando de 4,1 milhões, no primeiro ano, para 8,7 milhões no

⁵ Em realidade, as agências privadas de intermediação não possuem nenhuma importância como alternativa para procurar emprego. Só 0,5% dos desempregados (1991) procuraram emprego por meio de agências de emprego privadas. Ver OCDE (1994).

segundo. Nesse período, os maiores aumentos foram registrados na faixa de adultos entre 25 e 54 anos (+156%). Os percentuais de crescimento das demandas dos jovens, apesar de serem os mais penalizados pelo desemprego, registraram um aumento menor (+93,12%).

Entre os países da OCDE, a Espanha conta com a pior rede de assistência ao desempregado (um funcionário para cada 191 desempregados).⁶

2.3 Seguro-Desemprego Os benefícios financeiros ao trabalhador desempregado, gerenciados no âmbito do INEM, foram implementados, à diferença da maioria dos países da Europa, muito recentemente, e coincidem com a consolidação da abertura política.⁷

Como na maioria dos países, existem dois tipos de assistência ao desempregado: um de tipo contributivo (próximo do que normalmente se denomina seguro) e outro assistencial.⁸ Quando é esgotado o período no qual o desempregado tem direito ao seguro, que geralmente está associado ao salário recebido anteriormente, ele pode beneficiar-se da assistência ao trabalhador desocupado.

A associação entre prestações do seguro-desemprego e a intermediação e qualificação é tênue. O desempregado terá suspensa a prestação se

⁶ Na Suécia, por exemplo, essa relação é de um funcionário para cada 27 desempregados.

⁷ Não obstante ser mencionada na Constituição de 1978, a assistência financeira ao trabalhador desempregado só mereceu uma lei específica em 1980, sendo posteriormente ampliada, mediante atos legislativos, em 1984 e 1989.

⁸ O valor do benefício do seguro-desemprego (antes dos impostos) em relação ao salário anterior (antes dos impostos) é, na Espanha, um dos mais elevados entre os países da OCDE, chegando, no primeiro ano, a 70%. Na Itália, a relação mais baixa é de 7,3%, e na Inglaterra, de 23%, percentual similar ao observado nos EUA. A relação benefício/salário na Espanha só é superada pela verificada na Dinamarca (73%).

deixar de estar cadastrado com o demandante de emprego no INEM de sua região. Por outra parte, a suspensão das prestações também ocorrerá quando for indicado para uma vaga e não comparecer nos cinco dias posteriores. Porém, não existe nenhuma cláusula indicando que o desempregado deva participar de cursos de formação e reciclagem.

Uma vez que o desempregado esgota o prazo do seguro e entra no benefício assistencial, as exigências são maiores. O beneficiário, além de ter que estar inscrito como o demandante de emprego no INEM, não deve ter-se negado a aceitar (salvo causa justificada) as vagas que lhe são oferecidas e (também salvo causa justificada) a realizar cursos de formação e reciclagem profissional.⁹

2.4 A Intermediação A intermediação é realizada pelo INEM de forma descentralizada (escritórios regionais). As empresas têm obrigação de comunicar ao INEM as vagas a serem preenchidas, mesmo que uma pessoa já tenha sido escolhida para ocupá-la. Segundo essa comunicação de vagas, esse órgão envia a lista de candidatos inscritos no sistema. Se a empresa escolhe um candidato que não lhe foi oferecido pelo sistema público, tem três dias para comunicar as causas da não-escolha de um dos candidatos oferecidos. No INEM, entretanto, devem ser registrados todos os contratos de trabalho.

Apesar dessas obrigações, a quantidade de vagas no sistema por desempregado inscrito é marginal; no período 1982—89, atingiu 0,01.¹⁰

⁹ A obrigação de estar inscrito com o demandante de emprego no INEM e participar de cursos de formação também é contemplada em certos benefícios assistenciais cujos alvos são populações muito específicas (liberados de prisão, emigrantes que retornam, etc.).

¹⁰ Entre os países da OCDE, as maiores vagas no sistema por desempregado inscrito são verificadas na Suíça (0,82), Suécia (0,58), Japão (0,45), Áustria (0,25) e Noruega (0,22).

2.5. A Formação Profissional

A Espanha possui dois sistemas complementares de formação profissional. O primeiro está destinado à formação dos jovens para seu futuro ingresso no mercado de trabalho. Esse sistema é gerenciado no âmbito do Ministério da Educação e Ciências. O segundo tem como público-alvo a força de trabalho desempregada, e está gerenciado pelo INEM.

No caso desse último sistema, os beneficiários são, exclusivamente, os trabalhadores desempregados que recebem algum tipo de compensação financeira, sendo prioritários os grupos mais vulneráveis (maiores de 25 anos com mais de um ano de desemprego, mulheres, etc.). A administração desse programa é realizada de forma descentralizada, sendo os cursos oferecidos determinados em cada região. Os escritórios do INEM realizam estudos que balizam essa oferta de cursos segundo as tendências das contratações dos últimos três anos.

No âmbito da formação profissional, existe uma parceria entre o Estado e a iniciativa privada. As firmas podem assinar convênios de colaboração, permitindo que alunos realizem práticas laborais, pelas quais serão compensados financeiramente, sem que essas práticas impliquem algum tipo de relação laboral. Os cursos também podem ser realizados por centros conveniados (centros colaboradores), devendo ser reconhecidos pelo INEM ou pelas autoridades das Comunidades Autônomas.¹¹

No início dos anos 90, a Espanha alocava, à formação profissional, em torno de 0,10% do PIB e beneficiava pouco mais de 1,2% da população ativa.

¹¹ Para os trabalhadores empregados existe um programa de formação profissional que foi resultado de um acordo entre três organizações sindicais e representantes de empresários, denominado Acordo Tripartite de Formação Contínua.

3 ESTADOS UNIDOS

3.1 Breve Caracterização do Mercado de Trabalho

Tradicionalmente, o mercado de trabalho dos EUA é identificado como sendo extremamente flexível, especialmente quando comparado com seus similares da Europa continental. Essa flexibilidade seria produto da significativa importância que as forças do mercado têm na determinação dos salários reais e do emprego.

Para os analistas que associam desemprego à rigidez do mercado de trabalho, os dados sobre esse país parecem confirmar essa correlação. A taxa de desemprego nos EUA é perceptivelmente menor que na Europa.¹² O desemprego de longa duração afetava, em 1993, só 11,7% do total de desempregados, quando a média era de 42,5% nos países da União Européia. A taxa de desemprego entre os jovens (15—24 anos) é, também, tradicionalmente baixa nos EUA. No fins dos anos 80, esse percentual, que chegava a 34% na Itália, 32% na Espanha e 25% na Irlanda, era de só 10% nos EUA.

O custo desse mercado de trabalho pouco regulamentado seria uma dualização social, que estaria dada pela qualidade do emprego e não, como na Europa, pela desocupação. A dispersão de salários, medida como a relação entre os ganhos do nono decil com respeito ao primeiro decil, era, em 1990, de 5,55, quando a média na União Européia situava-se em 2,43. O percentual de famílias de baixos rendimentos — definido como o percentual de famílias jovens com renda, ajustada pelo tamanho da família, não superior a 50% da renda média disponível — foi, entre 1984 e 1987, de 18,7%, quando a média para a União Européia foi de 8,9% [Heylen, Goubert e Omey (1996)]. Outro

¹² No ciclo de crescimento de 1983—90, a taxa média de desocupação nos EUA foi de 7,1%, percentual inferior ao verificado na OCDE —Europa (9,6%) e na Comunidade Econômica Européia (10,2%).

indicador dessa flexibilidade seria a rotatividade. Em 1991, por exemplo, 28,8% dos assalariados tinham menos de um ano de antigüidade no emprego, sendo esse percentual de 9,8%, no Japão, e 12,8%, na Alemanha, as outras duas potências econômicas.

Ou seja, o mercado de trabalho dos EUA pode ser caracterizado como um espaço em que a dualização da sociedade está mais correlacionada com o tipo de emprego gerado do que com a falta de oportunidades de emprego.

3.2 O Sistema Público de Emprego: Origens e Estrutura À diferença da Espanha, as políticas públicas de emprego nos EUA têm uma longa tradição, que remonta à depressão dos anos 30. Em 1933 (*Wagner-Peyser Act*), o governo desenha uma estratégia de criação de empregos por meio de fundos públicos. Essa política, de evidente inspiração keynesiana, é complementada em 1935 pelas primeiras medidas que deram origem ao sistema de seguro-desemprego.

Desde suas origens, o sistema tem uma administração descentralizada. Essa tendência, apenas interrompida no transcurso da Segunda Guerra, é reforçada em 1982 pela emenda *Wagner-Peyser Act*, que reforça os poderes estaduais e locais.

Se a implementação e a administração são descentralizadas, as grandes linhas são estabelecidas por uma comissão supraministerial de quinze membros, indicada pelo presidente da República. A *National Commission for Employment Policy* foi criada em 1973 e identifica as necessidades e objetivos em matéria de emprego, norteados as políticas e programas de treinamento. Dessa forma, os programas de emprego e treinamento estão dispersos entre os diferentes ministérios (Departamentos de Estado), estando, tradicionalmente, concentrados no Departamento de Trabalho e no Departamento de Educação. Ou seja, nos EUA não existe um órgão federal que concentre, em sua es-

estrutura organizacional, os sistemas de benefícios aos desempregados, intermediação e formação profissional. O órgão máximo em nível central é a mencionada comissão supraministerial, que define os programas, aloca os recursos entre os estados e analisa as principais tendências do mercado de trabalho.

Já no âmbito dos estados, os planos são desenhados pelos conselhos de coordenação (State Job Training Coordinating Council). Por último, em nível local, a responsabilidade de adequação das diretrizes federais e estaduais corre por conta de conselhos (Private Industry Council), que nucleiam representantes do setor privado, das agências públicas locais e da comunidade.

Essa estrutura altamente descentralizada permite um fluxo de informações bi-direcional. Assim, tanto existem diretrizes centrais, que devem ser respeitadas, quanto estas podem estar sendo alimentadas pelas necessidades identificadas em nível local.

3.3 O Seguro-Desemprego

A origem desse benefício data da crise dos anos 30 (*Federal Unemployment Tax Act, de 1935*). O benefício não está associado a nenhum programa de intermediação ou treinamento. A obrigação do segurado consiste em confirmar sua situação a cada oito ou quinze dias, por correio, sendo freqüente que o mesmo tenha que se apresentar ao escritório.

A cobertura do sistema é a menor entre os países da OCDE (exceto a Grécia). Em 1990, por exemplo, só 34% dos desempregados foram beneficiados pelo sistema. A taxa de substituição — relação entre o benefício e o último salário, ambos antes dos impostos — é também uma das mais baixas entre os países da OCDE. No primeiro ano de desemprego, esse percentual foi de 23,7%, só maior que o vigente, para esse mesmo ano, na Inglaterra (23%) e na

Itália (7,3%). A média para os países da Europa continental era de 52,7%.¹³

Uma das manifestações mais nítidas da descentralização do sistema nos EUA está nas disposições relativas ao seguro-desemprego, que variam segundo o estado, a instância que tem o poder de fixar, e o montante do benefício.

3.4 A Intermediação

A intermediação é uma das principais políticas de emprego nos EUA. Existem 1 800 escritórios estaduais ligados ao sistema nacional de informações, que coletam e põem à disposição do público os dados relativos à oferta e à demanda de mão-de-obra.

Os demandantes de emprego podem, nos escritórios locais, acessar diretamente o sistema, que está sob responsabilidade do Departamento de Trabalho.¹⁴

Nos EUA não existe obrigação, por parte das firmas, de comunicar as vagas aos escritórios de emprego. Por outra parte, as agências de colocação com fins de lucro estão autorizadas.

3.5 A Formação Profissional

Os programas públicos de formação, treinamento e reciclagem dos EUA visam, fundamentalmente, atingir as populações vulneráveis (mulheres, veteranos de guerra, maiores de 22 anos com renda fa-

¹³ Essa baixa cobertura e a reduzida taxa de substituição no sistema são muitas vezes assinaladas como variáveis que ajudam a explicar a baixa taxa de desemprego nos EUA. A ausência de um amplo sistema de proteção social *induziria* o desempregado a ser menos *exigente* em termos de emprego, aceitando rapidamente as ofertas disponíveis. Contrariamente, na Europa, dada a amplitude de seu *Welfare-State*, o desempregado poderia permanecer mais tempo nessa situação. Entre 1980 e 1986, a metade dos desempregados aceitou empregos com remunerações inferiores às percebidas anteriormente, e dois terços aceitaram uma redução do salário superior a 20%. Sobre o ponto ver Sibille (1990).

¹⁴ O sistema também pode ser acessado via Internet ([HTTP://WWW.AJB.DNI.US](http://WWW.AJB.DNI.US)).

miliar abaixo da linha de pobreza, etc.); ou seja, essa política está altamente focalizada — atingia, no início dos anos 90, 0,7% da população ativa e demandava 0,10% do PIB.

Essa falta de importância da formação profissional na alocação de recursos origina-se, talvez, na própria forma de funcionamento do mercado de trabalho. Como o tipo de flexibilidade do mercado de trabalho é capaz de gerar empregos, ainda que sejam de baixa qualidade, as necessidades de qualificação não são tão evidentes como no caso europeu, em que o fato de não se ter a qualificação necessária para ocupar as vagas de qualidade criadas tem como custo o desemprego aberto. Os dados sugerem a plausibilidade dessa explicação. Em pesquisa realizada nos EUA e na Alemanha, a diferença entre os tipos de qualificação requeridos para ocupar um posto é evidente. Nos EUA, só 55,8% dos empregados requereram algum tipo de qualificação para ocupar o atual posto de trabalho. Na Alemanha, esse percentual foi de 94,2%. Nos EUA, depois de 12 anos do término do segundo grau, só 35% dos que não foram para a universidade receberam algum tipo de qualificação ou treinamento. Na Alemanha, 82% dos estudantes que, tendo acabado o segundo grau, nunca chegaram à universidade, tiveram algum tipo de diploma de aprendiz ou formação profissional [OCDE (1994)].

4 ALEMANHA

4.1 Uma Breve Caracterização do Mercado de Trabalho

A economia alemã que surge no pós-guerra tem sido considerada, junto com os EUA e o Japão, um *model* no cenário internacional. Distante da tradição liberal dos países anglosaxões e diferenciando-se dos asiáticos, o modelo alemão pode ser assinalado com o uma *caricatura* que sintetiza o projeto social-democrata da Europa

continental. Na realidade, a Alemanha pode ser considerada uma *média* entre o radicalismo social-democrata dos países nórdicos e uma prática mais eclética dos países do sul da Europa.

Durante o auge do ciclo de crescimento do pós-guerra, a Alemanha vivenciou uma situação de pleno emprego. A escassez de mão-de-obra era contornada pela migração, tanto do sul da Europa quanto de países subdesenvolvidos como a Turquia.¹⁵ Ainda depois de esgotado esse ciclo de crescimento, as taxas de desemprego, ainda que elevando-se, continuaram em patamares baixos, especialmente quando a referência são os países da Europa. Entre 1980 e 1989, a taxa média anual de desocupação foi de 5,9%, muito inferior à observada, para o mesmo período, na OCDE — Europa (9,2%) e no conjunto da OCDE (7,3%). O percentual de desocupados era, inclusive, menor que aquele registrado em países com os EUA, com tradição de apresentar taxas menores que as européias.

Porém, como na maioria dos países do velho continente, o desemprego de longa duração era uma característica de seu mercado de trabalho. Nos anos 80, em média, o percentual de desocupados nessa situação durante mais de um ano foi de 45%, muito superior ao observado nos EUA (9,1%).¹⁶

À diferença de outros países europeus, como a Espanha e a Itália, a taxa de desemprego entre os jovens nunca foi elevada — produto de uma articulação muito estreita entre o sistema de ensino e o mundo do trabalho.¹⁷ Dessa forma, o problema social da Alemanha é produto não de um desemprego de inserção (de jovens), mas, sim, de um de-

¹⁵ O saldo líquido de migrantes foi, nos anos 60 e começo dos 70, o mais elevado entre os países da OCDE (exceto Austrália) e situava-se em 7,2 por mil habitantes.

¹⁶ Em 1993, o percentual de desempregados de longa duração continuava elevado — 40,3% do total de desempregados.

¹⁷ Esse ponto será tratado com mais detalhes na seção 4.4.

sempre de exclusão (desemprego de longa duração de adultos).

As baixas taxas de desemprego, ainda que crescentes, não eram resultado de uma demanda de trabalho dinâmica (o emprego total ficou quase estagnado nos anos 70 e 80), mas de um crescimento populacional extremamente baixo — em torno a 0,5% ao ano entre 1970 e 1990.

A dispersão de salários foi baixa — uma característica européia quando o referencial são os EUA. A relação entre os rendimentos de um trabalhador a tempo integral do nono decil e os de um trabalhador do primeiro decil era de 2,52 (1990), muito inferior ao verificado nos países anglo-saxões (3,21, na Inglaterra, e 5,55, nos EUA). A taxa de sindicalização (32,9%, em 1990) não era muito elevada quando a referência são os países nórdicos, porém era o dobro da norte-americana.

Essas características do mercado de trabalho, que o distanciam do mercado flexível dos EUA, tinham como consequência menor taxa de rotatividade. Em 1991, por exemplo, só 12,8% do total de empregados tinha menos de um ano de antigüidade no serviço, sendo esse percentual de 28,8% nos EUA. A Alemanha (10,4 anos, em 1990) é superada só pelo Japão (10,9 anos nesse mesmo período) em termos de anos médios no mesmo emprego. Nos países anglo-saxões, em que o mercado de trabalho é menos regulamentado e também é menor a presença de sindicatos, os anos médios de permanência no posto de trabalho é nitidamente menor.¹⁸ Essa baixa rotatividade é muitas vezes mencionada como tendo importantes reflexos sobre o crescimento da produtividade. Relações capital—trabalho mais estáveis e duradouras resultariam em ganhos de produtividade maiores que aqueles obtidos em circunstâncias em que o preponderante na determinação de preços e salários é o mercado. No auge do ciclo de

¹⁸ EUA: 6,7 anos; Austrália: 6,8 anos; Canadá: 7,8 anos; e Inglaterra: 7,9 anos.

crescimento do pós-guerra (1960—68), o crescimento médio anual da produtividade do trabalho foi de 4,1%, na Alemanha, e 2,6%, nos E.U.A. Esse diferencial conserva-se até hoje.

Dessa forma, os dados sugerem que o mercado de trabalho alemão pode ser colocado, com todas as suas especificidades, com o uma caricatura das formas de regulação na Europa continental, com todos os seus benefícios e custos.

4.2 Aspectos Institucionais do Sistema Público de Emprego

À diferença dos E.U.A., em que políticas públicas de emprego de grande escala só mereceram atenção nos anos 30, ou da Espanha, em que surgem com a crise e transição democrática a partir da segunda metade dos anos 70, as primeiras ações na Alemanha têm como referência a política social de Bismarck, na segunda metade do século passado. Bases jurídicas de políticas de emprego e assistência financeira ao trabalhador desempregado vão-se consolidando neste século. A Lei de Fomento do Trabalho e do Seguro-Desemprego (AVAVG) data de 16 de julho de 1927. Posteriormente, em 1952, foi estabelecido o *Act for the Establishment of a Bundesanstalt for Placement and Unemployment Insurance*, com vistas a consolidar o sistema de assistência aos trabalhadores desempregados, aconselhamento vocacional e alocação/insertão em pregação.

Apesar desses antecedentes, as modernas políticas voltadas para o mercado de trabalho são consolidadas nos anos 60, especialmente pela Lei do Fomento do Trabalho (LFT). Esta estabelece normas para a formação profissional, a participação dos assalariados nos centros de formação, a proteção contra o desemprego, etc.

A administração desse sistema institucionalizou-se em 1969, com a criação do Instituto Federal do Trabalho (Bundesanstalt für Arbeit), com sede em Nurembergue. Além do gerenciamento do seguro, o instituto administra a intermediação e

formação profissional. O gerenciamento é realizado pelas *Sel-Governing Bodies*, comissões independentes e tripartites (um terço de representantes de trabalhadores, empregadores e instituições públicas). A capilaridade e descentralização na administração é lograda por meio de onze escritórios regionais de emprego, 184 escritórios locais e 647 agências distritais.

A linha estratégica é desenhada pelo corpo de governadores (*Board of Governors*), sendo definida centralmente, enquanto o *Executive Board* implementa essas diretrizes.

O instituto dispõe de seu próprio orçamento, que é preparado pelo corpo executivo, mas deve ser aprovado pelo *Board of Governors* e referendado, em última instância, pelo governo federal. As tarefas de aconselhamento vocacional, treinamento, assistência ao desempregado, serviços médicos e psicológicos, etc. são operacionalizadas pelas agências locais.

A administração do sistema público de emprego demanda pouco mais de 0,20% do PIB. O número de funcionários desse sistema por desempregado era, em 1992, de 39, um patamar levemente inferior ao apresentado pelos países nórdicos, como Suécia, e Holanda, mas muito superior aos do resto da Europa.

4.3 O Seguro-Desemprego

O sistema de assistência ao trabalhador desempregado, regulamentado pela *LFT*, está constituído por dois subsistemas. O primeiro pode ser caracterizado como um seguro (*Unemployment Benefit*), dado que requer um tempo mínimo de contribuição ao Fundo de Seguridade Social.

A taxa de substituição — relação entre o montante de benefício e o salário anterior, ambos antes dos impostos — é uma das mais baixas da Europa: 38,3% no primeiro ano, ante uma média de 52,7%

na União Européia.¹⁹ Antes de completar um ano, não existe nenhuma programação de entrevistas detalhadas com o desempregado com vistas a oferecer-lhe, ou obrigá-lo a realizar, cursos de formação.

O financiamento do programa é realizado por contribuições compulsórias de empregados e empregadores, e é facultado ao governo federal alterar as alíquotas de contribuição em função da conjuntura. Essas contribuições alimentam o Fundo de Seguros, que é administrado pelo Instituto do Trabalho.

Paralelamente a esse subsistema de seguro, existe o *Unemployment Assistance*, financiado com recursos orçamentários, que provê assistência social a pessoas atingidas pelo desemprego, mas que não têm direito ao seguro.

No âmbito das políticas direcionadas ao mercado de trabalho, a assistência financeira ao trabalhador desempregado verifica a maior participação, chegando a mais de 1% do PIB.

4.4 Intermediação A intermediação na Alemanha é executada pelo *Job Conselling Service*, serviço típico de aconselhamento, e pelo *Job Placement Service*, serviço de colocação.

O estoque médio de vagas no serviço público de emprego por desempregado foi, nos anos 80, de 0,10, inferior ao patamar apresentado pelos países nórdicos, mas superior ao do resto da Europa. Porém, apesar de essa disponibilidade de vagas por desocupado ser irrisória, a importância do serviço público de emprego alemão como alternativa de procurar ocupação parece ser elevada. Do total dos desempregados, em 1991, 47,4% só procurava um novo emprego por intermédio das

¹⁹ Na Espanha e na Alemanha, à diferença dos EUA, os benefícios do seguro-desemprego não estão sujeitos à taxaço pelo imposto de renda.

agências, um percentual elevadíssimo quando comparado ao do restante dos países da OCDE.²⁰

Na Alemanha, as firmas não têm obrigação de comunicar às agências de emprego suas vagas, e as agências privadas somente estão autorizadas para pessoal temporário.

4.5 A Formação Profissional No caso alemão, as políticas públicas de formação profissional podem não ser, com o talvez também não sejam no Japão, um bom indicador do sistema de formação. Essa falta de representatividade pode ser sintetizada pelos recursos públicos que são alocados a esse fim (só 0,6% do PIB em 1992), um percentual que, intuitivamente, não parece refletir uma economia que se distingue, no cenário internacional, pela sua competitividade em produtos de alta tecnologia. Porém, a participação da força de trabalho em programas de formação profissional está entre as mais elevadas da Europa (3,3%, em 1992, percentual só superado pela Dinamarca (6,6%), Suécia (4,6%), e Portugal (6,2%).

Em realidade, o sistema de educação/formação dos recursos humanos na Alemanha deve ser situado na estreita articulação entre o sistema escolar tradicional, as escolas técnicas e a importância da firma na formação.

Ainda que o ensino técnico na empresa date dos grêmios da Idade Média, no presente século, com a crescente industrialização, as escolas profissionais tornaram-se obrigatórias mediante ato legislativo em 1938. Apesar desses antecedentes, a moderna formação profissional só foi normatizada nos anos 60, criando-se o sistema denominado de *dual*. Sinteticamente, consiste em um sistema que integra estabelecimento escolar e em-

²⁰ Na Bélgica, esse percentual foi de 12,3%; na França, de 17,3%; na Holanda, de 1,3%. Devemos salientar que estamos nos referindo aos desocupados que procuram emprego *somente* por meio das agências oficiais.

presa, em alternância. Na medida em que está normatizado, as próprias firmas podem outorgar diplomas e certificados, que são reconhecidos no mercado como os sinalizadores de conhecimentos e habilidades. Isso permite, entre outras coisas, que a transição entre o sistema escolar e o mundo do trabalho seja realizada *sem traumas*, fato que é refletido nas baixas taxas de desemprego entre os jovens na Alemanha. Quando essa articulação sistema escolar/empresa não é verificada, os custos são elevadas taxas de desemprego entre jovens, mesmo entre os que possuem elevado grau de escolaridade (como na Espanha e Itália).

Dessa forma, o sistema de formação na Alemanha não pode ser reduzido aos cursos realizados pelas agências públicas. A formação e a reciclagem nas firmas são tão importantes para entender o sistema alemão, que Lembert (1988) chega a afirmar que a “empresa privada é a escola profissional da nação”.

5 COMENTÁRIOS FINAIS

Os capítulos anteriores evidenciaram os diferentes marcos institucionais que podem adquirir os sistemas públicos de emprego nacionais. Poucos são os denominadores comuns.

Os primeiros a serem mencionados são a descentralização nas ações de intermediação e reciclagem e uma gestão marcada pela presença de representantes da sociedade civil (especialmente de empregados e empregadores).

A segunda tendência que permeia os três países analisados é a muito tênue associação entre benefícios financeiros aos desempregados e as exigências em termos de formas e intermediação. Essas exigências são perceptíveis somente quando o desempregado deixa o seguro propriamente dito e ingressa no sistema de assistência.

As diferenciações surgem de tradições históricas, das escolhas políticas recentes e dos problemas que devem ser enfrentados no próprio mercado de trabalho.

Entre as tradições históricas, podem os mencionar a tendência à maior ou menor regulamentação. Um país como os EUA tende a privilegiar a intermediação, talvez como manifestação de sua singular confiança nas forças do mercado. A formação tende a ser muito focalizada nos grupos vulneráveis. Na Alemanha, contrariamente, a presença do Estado é mais marcante. Em 1992, por exemplo, os gastos em políticas de emprego por pessoa desempregada foram de US\$ 4 583, e de US\$ 898 nos EUA.

Em termos de escolha política recente, observa-se que o desemprego tende a merecer maior importância nos orçamentos públicos naqueles países em que a liberalização não foi assumida como o eixo da estratégia excludente para combater o desemprego. Nos EUA, por exemplo, os gastos por pessoa desempregada caíram de US\$ 1 333, em 1987, para os mencionados US\$ 898, em 1992.

Nesse mesmo país, os recursos públicos alocados à formação profissional caem de 0,12%, um percentual já muito reduzido se comparado à média da OCDE, para 0,08% em 1991—92. Contrariamente, a Alemanha e a Espanha elevam, significativamente, os recursos por pessoa desocupada entre 1987 e 1993 (+82,01% e 15,14%, respectivamente). Para a formação profissional, os recursos públicos passam, na Espanha, de 0,02% do PIB, em 1985, para 0,10%, em 1990. Na Alemanha esses percentuais são de 0,20% e 0,38%. Ou seja, nos dois países europeus, o crescimento do desemprego tende a ser enfrentado com maior amplitude das políticas de emprego, enquanto em países como os EUA a aposta é a favor da liberalização e da perda de importância do sistema público de emprego.

Porém, apesar dessas diferenças, os dados sugerem que, ainda com a expansão das políticas voltadas para o mercado de trabalho, os serviços públicos de emprego, em qualquer dos cenários estudados, atinge um papel marginal na presença do desemprego de grandes proporções. A possibilidade de intermediar e formar é limitada quando o objetivo é combater taxas de desemprego em patamares superiores a 20%, como na Espanha, ou mesmo de 10%, como hoje na Alemanha. A oferta de vagas oferecidas é reduzida, porque, em última instância, essa oferta vai depender do desempenho macroeconômico. Não é possível imaginar um sensível impacto da intermediação quando, no caso da Espanha, as vagas por desempregado no serviço público é de 0,01.

As mesmas considerações poderiam realizar-se com respeito à formação. A Espanha, com mais de 20% de sua força de trabalho desempregada, chega a atingir, com seus cursos de formação profissional, pouco mais de 1% de sua população economicamente ativa. Ou seja, ainda que efetiva, essa política, pela magnitude do desemprego, só pode ter um impacto marginal.

Por outra parte, à medida que as taxas de desemprego se elevam, os recursos dos sistemas de emprego, que podem ser direcionados a políticas ativas (criação de postos de trabalho, formação profissional, intermediação, etc.), reduzem-se. Em 1992, na Espanha, a relação entre os recursos alocados a políticas ativas e passivas foi de 0,14%, enquanto na Alemanha essa relação foi de 0,47%. Obviamente, os graus de liberdade na alocação de recursos estão limitados pelo desempenho do mercado de trabalho. Na Espanha, dados os percentuais de sua força de trabalho desocupada, a importância das políticas passivas vai ser muito maior que em países como a Alemanha, independentemente dos desejos dos gestores de política.

Assim, os dados sugerem que, à margem das especificidades nacionais, em qualquer dos casos os sistemas públicos de emprego podem e devem ajudar a enfrentar o desafio do desemprego, mas é difícil imaginar que será a partir desses arcabouços institucionais, cujo âmbito de atuação é o mercado de trabalho, que o desemprego contemporâneo poderá ser superado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAPUT, J. (org.)** *Emploi et chômage.*— **P aris: L a D ocumentati-
on F rançaise, 1990.**
- E SPANHA.** **Ministerio del Trabajo y Seguridad Soci-
al.** *Guía laboral.*— **M adrid: 1995.**
- G UITTON, C.; MAURANI, M. e REYNAUD, E. (orgs.)**
*L'emploi en Espagne. Marchés du travail et relations profes-
sionnelles.*— **P aris: Syros, 1991.**
- HEYLEN, F.; GOUBERT, L. e OMEY, E.** **El desem-
pleo en E uropa: un problema de demanda relativa o
de demanda global de fuerza de trabajo.** *Revista Internacional
del Trabajo*, v.115, n.1, 1996.
- LEMBERT, W.** **La formación profesional.** *In:*
SENGENBERGER (org.) *Lecturas sobre el mercado de trabajo en la
República Federal de Alemania.*— **M adrid: Ministerio del Trabajo
y Seguridad Social, 1988.**
- OCDE.** *The OCDE Jobs Study*, **P aris, OCDE, v.I e II, 1994.**
- _____. *Perspectives de l'emploi.*— **P aris: OCDE, 1993.**
- _____. *Perspectives de l'emploi.*— **P aris: OCDE, 1991.**
- SENGENBERGER, W. (org.)** *Lecturas sobre el mercado de trabajo en la
República Federal de Alemania.*— **M adrid: Ministerio del Trabajo y
Seguridad Social, 1988.**
- SIBILE, H.** **Les leçons de l'expérience américaine.** *In:*
CAPUT (org.) *Emploi et chômage.*— **P aris: L a D ocumentati-
on F rançaise, 1990.**
- VÁZQUEZ, M.** **Emploi et chômage des femmes.** *In:*
G UITTON; MARUANI e REYNAUD (orgs.) *L'emploi en
Espagne. Marchés du travail et relations professionne-
lles.*— **P aris: Syros, 1991.**