

FLEXIBILIZAÇÃO DOS MERCADOS DE TRABALHO:
UM PANORAMA DO DEBATE INTERNACIONAL¹

ANDREA ÍTIRO²

Resumo: O objetivo do artigo é traçar um panorama do debate internacional sobre a flexibilização dos mercados de trabalho. Em primeiro lugar, buscamos compreender a origem desse debate, que envolveu, inicialmente, os países europeus e os Estados Unidos. Em seguida, apresentamos uma breve caracterização dos mercados de trabalho alemão e norte-americano, tendo em vista o comportamento distinto desses dois países, tanto em relação à adoção de estratégias de flexibilização quanto aos resultados apresentados. Por último, as considerações finais.

Palavras-chave: flexibilização, rigidez, mercado de trabalho.

Classificação JEL: J2, J3, J4, J5, J8.

FLEXIBILISATION OF THE LABOUR MARKET: A VIEW OF THE
INTERNATIONAL DEBATE

Abstract: The objective of the article is to draw a view of the international debate on the flexibilisation of the labour markets.

¹ Este artigo é parte integrante da dissertação de mestrado a ser defendida pela autora no 1º sem./2003, dentro do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, intitulada “Flexibilização do Mercado de Trabalho: uma análise do debate brasileiro na década de 1990” sob a orientação do Profº Drº Júlio Manuel Pires.

Recebido em 11/11/2002. Liberado para publicação em 28/01/2003.

² Professora de Economia no Centro Universitário São Camilo e na Universidade Camilo Castelo Branco; Bacharel em Economia pela PUC/SP; Mestranda em Economia Política pela PUC/SP (e-mail: andrealammer@aol.com / tel.: (11) 5062-6808).

In first place, we looked for to understand the origin of that debate, that it involved, initially, the European countries and the USA. Soon afterwards, we presented an abbreviation characterization of the German and North American labour markets, tends in view the behavior different from those two countries, so much in relation to the adoption of flexibilisation strategies, as for the presented results. Last, the final considerations.

Key-words: flexibilisation, rigidities, labour market.

JEL Classification: J2, J3, J4, J5, J8.

1. Introdução

Nos últimos anos, vários estudos (Boyer, 1988; Marsden, 1995; Treu, 1993; Brodosky, 1994) vêm se dedicando à análise da chamada flexibilização dos mercados de trabalho e de seus impactos sobre o emprego e o mundo do trabalho. Mais do que isso, na prática, diversos países têm implementado, em maior ou menor escala, medidas visando flexibilização de seus mercados de trabalho, tomando-se por base o reordenamento de um conjunto de normas legais e/ou institucionais e dos sistemas educacional e de formação profissional.

No contexto do debate internacional, o mercado de trabalho norte-americano tem sido apontado como um modelo de mercado desregulamentado e, portanto, flexível, com alta capacidade de geração de empregos. Diferentemente dos Estados Unidos, as altas taxas de desemprego apresentadas pelo conjunto dos países europeus têm sido creditadas a uma suposta rigidez de seus mercados de trabalho, dada a regulamentação criada pelos sistemas de proteção social e pelas negociações coletivas.

O objetivo deste artigo é traçar um panorama do debate internacional sobre a flexibilização dos mercados de trabalho. Na primeira parte, discute-se a origem do debate envolvendo a flexibilização dos mercados de trabalho na Europa e nos Estados Unidos. Na segunda e terceira parte, respectivamente, apresenta-se uma breve caracterização dos mercados de trabalho norte-americano e alemão,

tendo em vista o comportamento distinto desses dois países, tanto em relação à adoção de estratégias de flexibilização quanto aos resultados apresentados. Por último, as considerações finais.

2. A origem do debate

O final dos anos 1960/início dos 1970 marcam a construção de uma nova etapa do capitalismo mundial, visualizada pela estagflação³ e redução das taxas de crescimento da produtividade, em meio à intensificação da concorrência intercapitalista e a emergência de um paradigma tecnológico e industrial voltado à produção flexível. Esses fenômenos constituiriam, na realidade, partes de um quadro mais amplo de crise do padrão de desenvolvimento norte-americano,⁴ o fordismo, que vigoraria nos países centrais desde o pós-segunda guerra.

A perda de eficácia das políticas econômicas de viés-keynesiano ao longo da década de 1970 e, conseqüentemente, a dificuldade em retomar o crescimento equilibrado dos anos 1950 e 1960, apontaria para a ascensão da ofensiva neoliberal. Impulsionado pelos organismos financeiros internacionais, o neoliberalismo propõe a adoção de um conjunto de reformas “estruturais”, que passariam pela imediata revisão do papel do Estado e do compromisso social, estabelecidos quando da constituição e expansão do padrão de desenvolvimento norte-americano (Sader & Gentili, 1995).

Entre outras coisas, essa visão neoliberal defenderia a idéia de que uma parte da crise resultaria do próprio funcionamento dos mercados de trabalho. Ao interferir na determinação dos níveis de emprego e salários, a presença de uma série de variáveis extra-mercado (salário-mínimo, seguro-desemprego, *Welfare State*, sindicatos, etc.) teria *extraído* a flexibilidade dos mercados de trabalho,

³ Estagflação é o termo econômico utilizado para designar um quadro macroeconômico no qual se encontram presentes, simultaneamente, os fenômenos da estagnação econômica e das altas taxas de inflação. Ver Sachs & Larrain, 1995, p. 545.

⁴ A este respeito ver Mattoso, 1995.

ou seja, a capacidade desses mercados de se adaptarem rapidamente às exigências impostas pelas circunstâncias econômicas, sociais e tecnológicas (Mattoso, 1995). A perda de competitividade e os níveis elevados de desemprego reproduziriam essa incapacidade de adaptação, dado que essas variáveis extra-mercado tornariam os mercados de trabalho rígidos.

Nesse sentido, a flexibilidade⁵ estaria associada à desregulamentação dos mercados de trabalho, medida pela facilidade em contratar e demitir trabalhadores (flexibilidade numérica externa) e variar os custos salariais e os encargos sociais (flexibilidade dos custos do trabalho) de forma transitória ou permanente em resposta às flutuações econômicas. Portanto, almeja a eliminação de toda e qualquer restrição legal e/ou institucional que limite a supremacia do livre-mercado e a capacidade de adaptação dos mercados de trabalho.

Nos anos 1980, a implementação da reforma “estrutural” que, em princípio, deveria ter uma validade universal, se deparou, no entanto, com as especificidades nacionais (Ramos, 1992). As heranças e os processos sociais e políticos de cada país imprimiam certas particularidades que, ao dificultarem a ampla adoção dessa reforma “estrutural”, evidenciariam a possibilidade de se superar a crise do fordismo por outros caminhos alternativos. Na maioria dos casos, somente nos países centrais que historicamente apresentavam um movimento sindical pouco atuante, reduzida participação do Estado nas mediações trabalhistas e uma organização do trabalho tipicamente fordista (dicotomia concepção-execução), a flexibilidade de seus mercados de trabalho foi procurada, exclusivamente, pela desregulamentação e prevalência das forças de mercado. Os Estados Unidos, a Inglaterra e, em menor medida, o Canadá se encaixariam nesse perfil de mercado de trabalho, no qual a flexibilidade seria buscada por meio dessa estratégia que Leborgne & Lipietz (1990) denominaram de “opção defensiva”.

⁵ Segundo Meulders & Wilkin (1987) e Lagos (1998), à medida que o debate sobre a flexibilização dos mercados de trabalho tem evoluído, o conceito de flexibilidade tem se ampliado e implicado, atualmente, na idéia de *capacidade de adaptação*.

Diferentemente dos Estados Unidos e da Inglaterra, nos países de tradição social-democrata, a flexibilização de seus mercados de trabalho ocorreria por meio de uma estratégia que estabelece, pela negociação, a colocação de seus trabalhadores dentro dos requisitos impostos pelas novas tecnologias e formas de produção capitalista. Assim, a ênfase recai sobre aquelas formas de flexibilidade menos conflituosas, que impliquem perdas mínimas no que se refere ao marco legal e institucional herdados do fordismo. Leborgne & Lipietz (1990) denominaram essa estratégia de “opção ofensiva”, na qual a flexibilização de seus mercados de trabalho visaria uma modificação nas jornadas de trabalho (flexibilidade numérica interna) e o engajamento e desenvolvimento das potencialidades de cada empregado em realizar diversas tarefas dentro da própria empresa (flexibilidade funcional). A polivalência e o engajamento dos empregados e a possibilidade de alteração nas jornadas de trabalho permitiriam à empresa adaptar-se às variações conjunturais, questionando minimamente a participação dos sindicatos, convenções e normas trabalhistas. A Suécia, Noruega, Áustria, Finlândia e, em menor medida, a Alemanha são exemplos típicos de países que seguiram essa “opção ofensiva”.

Entre esses dois grupos, Ramos (1992) observa, ainda, a presença de um terceiro, formado pelos demais países, no qual se aplicou uma estratégia intermediária de superação da crise do padrão de desenvolvimento norte-americano. Essa estratégia intermediária buscaria alcançar a flexibilização de seus mercados de trabalho não somente por meio da desregulamentação, mas também pela negociação da flexibilidade numérica interna e da flexibilidade funcional. Os resultados apresentados por esse grupo de países centrais não seriam, como os obtidos pelos que seguiram a “opção defensiva” e a “opção ofensiva”, relativamente positivos em termos de reversão das altas taxas de desocupação e de desemprego de longa duração⁶ (tabela 1).

⁶ O desemprego de longa duração é a situação em que a pessoa se encontra desempregada durante o período de um ano ou mais.

**Tabela 1 – Taxas de desemprego e de desemprego de longa duração
1989 – Em percentual**

Países	Desemprego	Desemprego de longa duração*
Suécia	1,4	6,5
Finlândia	3,4	6,9
Estados Unidos	5,2	5,7
Alemanha	5,6	49,0
Itália	10,6	70,4
Espanha	16,9	58,5
Noruega	4,9	11,6
Áustria	4,3	13,1
França	9,4	43,9
Portugal	5,0	48,3

* Em percentual do desemprego total.
Fonte: Ramos (1992).

Vejamos, a seguir, o comportamento dos mercados de trabalho norte-americano e alemão.

3. A flexibilização do mercado de trabalho nos Estados Unidos

Tradicionalmente, o mercado de trabalho nos Estados Unidos é identificado como sendo extremamente flexível, particularmente quando comparado com os países da Europa continental. Essa flexibilidade resultaria da significativa importância das forças de mercado na determinação dos níveis de salários reais e de emprego (Piore, 1986).

A flexibilidade do mercado de trabalho nos Estados Unidos estaria, portanto, atrelada a um maior grau de desregulamentação de seu mercado, em razão não somente de uma menor interferência do Estado quanto de uma menor representatividade sindical. Isso possibilita que as empresas superem as mudanças conjunturais e/

ou tecnológicas por meio da flexibilidade dos custos do trabalho e da flexibilidade numérica externa.

A opção por uma estratégia de flexibilização do mercado de trabalho, via desregulamentação, pode, no entanto, ser explicada por meio do próprio desenvolvimento histórico do país. A fragilidade do sistema de *Welfare State* e do fraco estabelecimento dos acordos coletivos permitiram que os ajustes nos anos 1980 fossem realizados mediante a crescente precarização do trabalho. Entre outras coisas (Mattoso, 1995), podemos assinalar que:

- Somente 30% dos trabalhadores encontravam-se sob contratos coletivos no período do pós-segunda guerra;
- Os contratos coletivos de trabalho, quando existentes, eram realizados basicamente por empresa e apenas nos chamados setores fordistas. Nos outros setores, predominavam os contratos individuais de trabalho;
- A taxa de sindicalização média que, em 1970, era de 30%, em 1988, alcançou o patamar de 16,4%;
- Em 1975, as despesas do seguro-desemprego representavam 1,18% do PIB, diminuindo para 0,82% do PIB em 1982; nesse mesmo período, a porcentagem de desempregados indenizados no total de desemprego caiu de 77% para 45%.

O que se tem argumentado é que a flexibilidade do mercado de trabalho nos Estados Unidos seria responsável pelas baixas taxas de desemprego, comparativamente aos países europeus. No período de 1983-90, a taxa de desocupação nos Estados Unidos foi de 7,1%, enquanto na OCDE⁷ - Europa foi de 9,6% e na Comunidade Européia de 10,2%. Apesar disso, essa relação entre desregulamentação e menores taxas de desemprego parece ser questionável, visto que existem casos de países, como a Espanha, que desregulamentaram os seus mercados de trabalho e nem por isso reduziram as suas taxas de desemprego.

⁷ A OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) é constituída pelos seguintes países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Grã-Bretanha, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Turquia, Estados Unidos, Canadá, Japão, Austrália, Portugal, Espanha e Nova Zelândia.

O custo desse mercado de trabalho pouco regulamentado seria a dualização social, que estaria dada pela qualidade do emprego e não, como na Europa, pela desocupação. Na realidade, se o modelo flexível de mercado de trabalho nos Estados Unidos não elevou as taxas de desemprego, implicaria outras formas de deterioração das condições de trabalho.

Entre outros aspectos, os salários, em média, diminuíram em 4,9% no período de 1979 a 1989. Os novos postos de trabalho criados seriam, no início da década de 1990, em sua maioria, de baixa qualidade, medidos pelos empregos em tempo parcial, que corresponderia, em 1989, a 18,9% do total de empregos no país, enquanto em 1973, seria de 16,6%. Entre 1979 e 1989, o crescimento da renda das famílias seria desproporcional, sendo os 1% mais ricos acrescidos em mais de 60% da renda, enquanto os 60% mais pobres observaram um declínio em suas rendas (Mishel & Bernstein, 1993).

A OCDE tem colocado a necessidade de se melhorar a qualidade dos empregos criados nos Estados Unidos, mediante a qualificação dos trabalhadores e o desenvolvimento da flexibilidade funcional (Brodosky, 1994). Por outro lado, Ramos (1998) assinala que essa necessidade de qualificação dos trabalhadores norte-americanos acaba não sendo tão evidente quanto na Europa, uma vez que o país é capaz de gerar empregos, ainda que de baixa qualidade. Por exemplo, enquanto nos Estados Unidos apenas 55,8% dos empregados necessitaram de algum tipo de qualificação para ocupar o atual posto de trabalho, na Alemanha o percentual salta para 94,2%.

4. A flexibilização do mercado de trabalho na Alemanha

A economia alemã é considerada uma média entre o radicalismo social-democrata dos países nórdicos e a prática eclética dos países do sul da Europa. Ao longo da década de 1980, a flexibilização do seu mercado de trabalho se desenvolveu, em grande parte, por meio da flexibilidade funcional e da flexibilidade numérica interna. A desregulamentação, por outro lado, avançou muito lentamente, sendo que os sindicatos foram capazes de manter os níveis centralizados de negociação (Marsden, 1995).

No ano de 1995, porém, lançou-se o “Pacote Alemão” em favor do emprego, no qual: os contratos de trabalho por tempo determinado foram estendidos para 24 meses (o limite anterior era de 18 meses); eliminaram-se os obstáculos legais para a criação de postos de trabalho para estagiários; aumentou-se o rigor na concessão do seguro-desemprego, limitando-se o pagamento do seguro por mais um ano para pessoas com idade superior a 45 anos e, não mais para o limite de 42 anos (Buttler, 1987).

Nesse caso, a opção por uma estratégia de flexibilização que não passasse pela eliminação das garantias sociais pode ser explicada (Mattoso, 1995 e Ramos, 1992), parcialmente, pelos seguintes fatores:

- Se a taxa de sindicalização não era muito elevada (32,9%, em 1990) quando a referência são os países nórdicos, era quase o dobro da taxa apresentada pelos Estados Unidos;
- Durante o padrão de desenvolvimento norte-americano, 90% dos trabalhadores eram amparados por contratos coletivos;
- O Estado alemão atua intensamente no mercado de trabalho, seja regulamentando a relação capital-trabalho, como também reconhecendo a representação sindical;
- As despesas do seguro-desemprego aumentaram de 0,85% para 1,44% do PIB, de 1975 para 1982; no mesmo período, a porcentagem de desempregados indenizados no total do desemprego passou de 30% para 31%.

Entre 1980 e 1989, a taxa média de desemprego 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 como os Estados Unidos, com tradição de apresentar taxas menores que as européias (RAMOS, 1998).

No entanto, como na maioria dos países europeus, o desemprego de longa duração parece ser uma característica de seu mercado de trabalho. Ramos (1998) observa ainda que, nos anos 1980, em média, a taxa de desocupados durante mais de um ano foi de 45%, muito superior ao observado nos Estados Unidos (9,1%).

Por outro lado, a dispersão de salários foi baixa – uma característica quando o referencial é os Estados Unidos. A relação entre rendimentos de um trabalhador a tempo integral do nono decil e os de um trabalhador do primeiro decil era de 2,52 em 1990; muito inferior ao verificado na Inglaterra (3,21) e nos Estados Unidos (5,55).

O crescimento médio anual da produtividade do trabalho ficaria em torno de 4,1% na Alemanha, ou seja, historicamente maior do que nos Estados Unidos, que apresentaria uma taxa média de 2,6% ao ano. Esse melhor desempenho da produtividade na Alemanha é muitas vezes apontada como consequência da baixa taxa de rotatividade do trabalho provocada pela menor flexibilidade numérica externa e flexibilidade dos custos do trabalho. Em 1991, somente 12,8% do total de empregados tinha menos de um ano de tempo de serviço, enquanto esse percentual nos Estados Unidos atingiria 28,8%. Os obstáculos legais e/ou institucionais à contratação e demissão de trabalhadores e uma série de garantias sociais acabariam por incrementar o desenvolvimento da flexibilidade funcional. Portanto, as relações capital – trabalho mais estáveis e duradouras teriam impactos positivos nos níveis de produtividade (Sengenberger, 1988).

5. Considerações finais

A flexibilização dos mercados de trabalho vem suscitando diversas controvérsias a respeito dos impactos sobre o emprego e o mundo do trabalho. Como tivemos oportunidade de observar, a flexibilização dos mercados de trabalho pode ser alcançada mediante outros caminhos alternativos que não, necessariamente, a via da desregulamentação, da eliminação recorrente das conquistas históricas dos trabalhadores.

Ademais, fica claro que as escolhas dos caminhos a serem trilhados por cada país devem levar em consideração as particularidades históricas, sociais e políticas de cada nação. A implementação de um conjunto de medidas equivocadas pode agravar ainda mais as condições preexistentes, uma vez que o discurso liberalizante parece não considerar as particularidades nacionais.

Referências bibliográficas

- BOYER, R. **The search of labour market flexibility: the European economies in transition**. Clarendon Press: Oxford University Press, 1988.
- BRODOSKY, M. M. "Labor market flexibility: a changing international perspective", *in: Labour Review*, n.11, vol 117, novembro, 1994, pp. 53-60.
- BUTTLER, F. "Labour market flexibility by desregulation? The case of the Federal Republic of Germany", *in: Labour and Society*, vol. 12, n. 1, january, 1987, pp. 19-35.
- LAGOS, R. "Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo", *in: Revista de la Cepal*, agosto, 1998, pp. 64-71.
- LEBORGNE, D. e LIPIETZ, A. "Flexibilidade defensiva ou flexibilidade ofensiva: os desafios das novas tecnologias e da competição internacional", *in: VALLADARES, L. e PRETECEILLE, E. (coords.). Reestruturação urbana: tendências e desafios*. São Paulo: Nobel, 1990.
- MARSDEN, D. "Desregulation or cooperation? The future of europeans labor markets", *in: Labour*, special issue, 1995, pp. 567-591.
- MATTOSO, J. E. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.
- MEULDERS, D. & WILKIN, L. " Labour market flexibility: critical introduction to the analysis of a concept", *in: Labour and Society*, vol. 12, n. 1, january, 1987, pp. 3-17.
- MISHEL, L. & BERNSTEINS, J. **The State of Working América**. Armonk: Economic Policy Institute Series, 1993.
- PIORE, M. J. "Perspectives on Labour Market Flexibility", *in: Industrial relations*, vol. 25, springs, 1986, pp. 146-166.
- RAMOS, C. A. **Flexibilidade do mercado de trabalho: modelos teóricos e experiências dos países centrais durante os anos 80**. Rio de Janeiro: IPEA, n. 271, 1992. (Texto para discussão)
- _____. **Sistema Público de Emprego: objetivos, eficiência e eficácia (Notas sobre os países da OCDE e o Brasil)**. Rio de Janeiro: IPEA, n. 568, 1998. (Texto para discussão)
- SACHS, J.D. & LARRAIN F.B. **Macroeconomia**. São Paulo: Makron Books, 1995.
- SADER, E. & GENTILI, P. (orgs.). **Pós- Neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SENGENBERGER, W. **Lecturas sobre el mercado de trabajo en la República Federal de Alemanha**. Madrid: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1988.
- TREU, T. "La flexibilidad laboral en Europa", *in: Revista Internacional del Trabajo*, vol.112, n. 2, 1993, pp. 217-234.